

IL CRESCENTE USO DELLA FORZA: RIFLESSI COSTITUZIONALI

Giuseppe de Vergottini*

Abstract

In the contemporary world, the distinction between the state of peace and the state of war has been progressively blurred, the debate over national security has included new threats and new responses, and a large share of the military activities of constitutional democracies consists of participation in international peace keeping and peace enforcement missions. In Italy, these developments generated new political and administrative practices from the part of the Government, the Parliament, the Supreme Council of Defence, and, to a lesser extent, new legislative output. The study includes comments on the changing concept of war, on the rejection of neutrality by the Italian Constitutional Assembly and the “true” meaning of Art. 11 of the Constitution, as well as on the ways and significance of the Italian military engagement outside the national borders.

Title: The Growing Use of Force: Constitutional Effects

Keywords: constitutional law, use of force, war, neutrality, peace operations

* Giuseppe de Vergottini, Ph.D., is Professor emeritus of constitutional law at Università di Bologna (Italy); contact: giuseppe.devergottini@gdvlex.it

Premessa

L'impegno italiano nelle missioni armate all'estero caratterizza, come è ben noto, la vita della Repubblica almeno a far tempo dalla fine degli anni settanta del secolo trascorso. Progressivamente le scelte politiche riguardanti la sicurezza del Paese sono passate dall'affidamento allo schermo protettivo della alleanza atlantica a una dinamica concezione della tutela degli interessi nazionali tramite una proiezione esterna dell'apparato militare, soprattutto nell'area mediterranea. L'ampliamento degli impegni Nato fuori area al fine di gestire con ampia discrezionalità situazioni di crisi ha di riflesso inciso sulla espansione dell'impegno italiano. Criterio guida degli interventi è stato comunque sempre quello di mantenere la presenza italiana in tutte le aree in cui lo richiedesse il rispetto degli obblighi derivanti dagli accordi internazionali di sicurezza. Questo obiettivo si è rivelato più agevolmente conseguibile tramite una accentuata specializzazione dello strumento militare facilitato dall'affidabilità di personale professionista al cessare della coscrizione obbligatoria. E l'impegno per l'adeguatezza dell'apparato alla esigenza delle missioni, perseguito dai passati interventi legislativi, emerge con chiarezza anche dal recente disegno di legge recentemente presentato dal Governo (XVI Legislatura, Atti Senato 3172). In pratica questo modo di utilizzare lo strumento militare non trova un'esplicita base nel testo della costituzione ed è lontano da quanto avevano immaginato i padri costituenti quando avevano stilato il testo del citatissimo e poco compreso articolo 11.

Come si metterà fra poco in risalto la retorica pacifista ha condotto a evitare di fare riferimento allo stesso termine "guerra" in genere sostituito dal meno ridondante termine "conflitto armato" o da quello di "grave crisi internazionale" ma, soprattutto, ricomprendendo la generalità dei casi in cui venga in rilievo il ricorso allo strumento militare nel concetto di "missione" all'estero delle Forze Armate, avendo cura di sottolineare che le missioni, anche se comportanti il rischio della partecipazione a veri e propri conflitti armati, avrebbero comunque avuto il carattere di missioni di pace. Quello che è certo è che le disposizioni costituzionali che si riferiscono alla guerra internazionale sono sotto diversi profili del tutto desuete mentre una puntuale disposizione riguardante le missioni non esiste, e ad oggi sono falliti i tentativi di portare ad approvazione una legge-quadro sulle missioni. Non ha avuto esito, a causa del fallimento complessivo del suo lavoro, la proposta della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali che nel testo licenziato il 4 novembre 1997 (art. 100, comma 2) prevedeva l'invio di contingenti militari "fuori dei confini nazionali per le finalità consentite dalla Costituzione".

Se è indubitabile che l'uso dello strumento militare è stato orientato prevalentemente alle missioni di mantenimento o imposizione della pace (*peace keeping* e *peace enforcement*), va anche sottolineato che l'Italia ha preso parte a operazioni caratteristiche dei conflitti armati che rispondono al tradizionale concetto di guerra internazionale in cui la motivazione umanitaria non ha impedito di conseguire l'obiettivo dell'annientamento del regime posto sotto attacco come dimostrano gli interventi in Jugoslavia e in Libia.

Quello che è avvenuto quanto al ricorso a interventi armati, di regola in virtù di impegni internazionali, è stato attuato con prassi politico-amministrative da

Governo, Parlamento, Consiglio Supremo di Difesa e organi militari e in piccola parte tramite interventi operati con legge ordinaria.

Le nostre osservazioni riguarderanno: il cambiamento del concetto di guerra (1), il rifiuto della neutralità alla Assemblea Costituente e il “vero” significato dell’articolo 11 (2 e 3), le modalità e il significato dell’impegno militare italiano (4).

1) Come è cambiato il concetto di guerra internazionale. Il difficile confine fra missioni di pace e operazioni belliche.

La Costituzione non dà una definizione di guerra anche se alcune sue clausole ne trattano lasciando intendere che sarà il diritto internazionale a definirne le caratteristiche. E questo in quanto i costituenti hanno fatto ricorso alla tecnica delle *clausole in bianco*, recependo l’istituto così come prospettantesi nel diritto internazionale. Pertanto il concetto di guerra progressivamente evolutosi a livello internazionale condiziona la lettura delle relative clausole costituzionali. Ne deriva che al mutare della definizione della guerra da parte del diritto internazionale muta la concezione costituzionale della guerra. *Il concetto costituzionale di guerra non si cristallizza quindi necessariamente al momento iniziale delle determinazioni dei padri costituenti ma subisce adeguamenti seguendo l’evolversi dei rapporti politici e giuridici dei soggetti operanti nella comunità internazionale.*

Di fatto per il diritto l’istituto della guerra risulta immutato nella sua essenza mentre appaiono in parte mutate le circostanze oggettive in cui si colloca e le sue motivazioni. Di massima prendiamo per utile la tradizionale definizione della guerra come procedimento interstatale caratterizzato dalla applicazione della violenza al fine di consentire al vincitore in caso di *debellatio* l’imposizione della sua volontà che può consistere, tra l’altro, nell’imposizione del cambio di regime. La rimozione del regime politico unitamente alla imposizione del disegno sostitutivo voluto dal vincitore sono stati la conclusione delle più recenti guerre nel caso di Jugoslavia, Afghanistan, Iraq e Libia.

Il diritto internazionale si occupa delle modalità del conflitto (*ius in bello*) e definisce le sue finalità che dopo la carta delle Nazioni Unite dovrebbero essere solo difensive.

Ma la situazione reale è più complicata.

E in effetti negli anni più recenti nell’ordinamento internazionale sono entrate in crisi le regole maturate al termine del secondo conflitto mondiale condensate nel divieto gravante sugli stati di ricorrere alla forza armata (articolo 2, comma 4, della carta delle Nazioni Unite), se non nei casi in cui sia finalizzata alla difesa (articolo 51), e nell’attribuzione agli organi delle Nazioni Unite del potere di decidere sul ricorso alla forza per assicurare la pace (articolo 42 ss.). Parallelamente gli stati, o almeno quelli che sono in grado di assumere il ruolo di protagonisti nelle relazioni internazionali, si sono arrogati la funzione di arbitri delle decisioni sull’uso della forza armata sia *utilizzando lo strumento bellico giustificandolo spesso con la necessità di difendere i diritti umani*, sia *attribuendo un valore del tutto prioritario alla sicurezza e dilatando il concetto di legittima difesa* includendovi guerre condotte in via preventiva per ovviare alle conseguenze delle aggressioni temute. Anche se in genere si considera discutibile l’afferinarsi di nuove regole di diritto internazionale che ampliano il concetto di guerra lecita, in caso di

conflitto di rilevante estensione quella che appare certa è la evidente inefficacia delle regole sull'impiego della forza, e quindi sulla guerra, originariamente previste dall'ordinamento delle Nazioni Unite. Di conseguenza, nella fase più recente del diritto internazionale si è riscontrata la *convivenza* delle norme previste dall'ordinamento delle Nazioni Unite con quelle che vengono introdotte da stati che hanno la capacità fattuale di imporle in deroga alle prime.

Alla guerra difensiva, comunemente accolta come l'unica costituzionalmente lecita, si aggiunge in seguito una sua più recente interpretazione estensiva che tende ad ammettere la *guerra preventiva*. Si affaccia poi la *guerra umanitaria*, per cui è stata riesumata l'antica categoria della guerra giusta, e rimane pur sempre la guerra finalizzata alla tutela di interessi nazionali ispirata alle antiche regole della ragion di stato. Tutte queste ipotesi hanno dato e danno adito a evidenti perplessità e la letteratura specializzata ha tentato di fare chiarezza trattando le peculiarità di quelle che sono state chiamate le "nuove guerre". Resta il dato incontrovertibile per cui queste figure di guerra, affacciate con prepotenza sulla scena internazionale, stanno radicalmente modificando i confini fra guerra giusta e guerra legale, tra guerra illecita e lecita. Per la guerra umanitaria si è anche parlato dell'affermarsi progressivo di una consuetudine che la consentirebbe in deroga alle regole della carta delle Nazioni Unite. Per la guerra difensiva degli interessi nazionali da iniziarsi in prevenzione contro potenziali aggressori, gli Stati Uniti hanno affermato con le delibere approvative di nuovi indirizzi strategici e con la persuasiva forza dei fatti, consentita dalla loro potenza bellica, un proprio diritto che si affianca, derogandolo di volta in volta pur non impedendone la permanente validità, a quello delle Nazioni Unite.

Del tutto nuova rispetto agli orientamenti dei nostri costituenti è la motivazione della guerra facendo appello non a principi giuridici positivizzati, anche se dilatati dalle prassi attuative come nel caso della difesa legittima, bensì a *principi etici*. E in particolare in assenza di norme positive si è presa a riferimento la larga condivisione dei *diritti umani* intesi quale valore fondante della attuale comunità mondiale per individuare nella loro massiccia violazione una *giusta causa* di guerra. E questa è stata la più forte e scontata giustificazione delle azioni belliche italiane contro Jugoslavia e Libia. In proposito, è pacifico che i diritti umani e la loro garanzia rappresentino uno dei profili essenziali dell'attuale realtà dei rapporti internazionali e che gli stati non siano più in grado di opporre indiscriminatamente lo schermo della sovranità territoriale per permettersi di abusare in modo inaccettabile del loro potere sulle comunità loro soggette. Tuttavia il ricorso alla violenza annientatrice della guerra per motivazioni umanitarie ha creato anche in Italia serie perplessità, pur essendo evidente la tendenza a trasformare in giuridico il fondamento etico della guerra umanitaria come dimostra il dibattito sulla formazione di una *consuetudine* abilitante o addirittura obbligante all'intervento umanitario anche attraverso il ricorso alla forza armata.

Oltre al recupero dell'antico istituto della guerra giusta si assiste al ritorno alla *ragion di stato* motivato dalla esigenza di proteggere vitali interessi nazionali sintetizzati nel valore *sicurezza* che implica un ampliamento del concetto di legittima difesa includendovi quella preventiva collegabile alla imminenza di una aggressione (*anticipatory self-defence*) ma anche quella anticipatoria di aggressioni

soltanto paventate (*pre-emptive self-defence*). Gli indirizzi di politica strategica del governo degli Stati Uniti affermano un vero e proprio diritto in tal senso giustificando la guerra preventiva. Non solo, ma sempre estendendo l'ambito della legittima difesa, confermano la sua azionabilità nei confronti dello stato ospitante organizzazioni che conducano azioni terroristiche. Tale dottrina è stata contestata per violazione dei principi della carta delle Nazioni Unite ma gli organi di tale organizzazione non l'hanno censurata bensì passivamente accettata. Il rapporto degli esperti trasmesso al Segretario generale delle Nazioni Unite il 1 dicembre 2004 (*A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, United Nations, 2004*), respinge la dottrina della guerra preventiva basata sulla minaccia di aggressione paventata ma ammette la reazione a una aggressione ritenuta imminente.

Mentre il richiamo alla giusta causa di guerra ha trovato prevalente successo per giustificare la guerra umanitaria, l'appello alla difesa degli interessi nazionali seguendo la logica della *raison de stato* è stato effettuato per motivare la reazione al pericolo del terrorismo internazionale e al ricorso da parte di organizzazioni criminali e di alcuni stati ad armi il cui impiego avrebbe irreparabilmente compromesso l'esistenza stessa delle comunità nazionali minacciate.

Al pari delle altre costituzioni degli stati membri della alleanza atlantica anche quella italiana si è adeguata all'evolversi del regime giuridico dei conflitti e, in particolare della guerra. La costituzione quindi non è rimasta ferma agli anni iniziali del funzionamento della macchina delle Nazioni Unite e alla riduzione della guerra alla sola guerra strettamente difensiva quale era richiesto dalla logica della tutela da paventate aggressioni da parte degli stati del blocco comunista. Essa ha preso atto del mutamento della situazione politica internazionale caratterizzata in genere dalla *leadership* degli Stati Uniti e dal dinamismo delle scelte di indirizzo di tale potenza. Scelte che si concretizzano nella promozione dei principi democratico-liberali e nella difesa dei diritti umani, ma anche nella promozione di precisi interessi nazionali e che vengono realizzate con o senza raccordi con il sistema di sicurezza delle Nazioni Unite.

Come fra poco ricorderemo, dalle molteplici ipotesi di ricorso allo strumento militare che in genere viene racchiuso nella definizione della "missione" delle Forze Armate all'estero vanno estrapolati alcuni importanti casi in cui l'intervento militare era riferito a un conflitto armato avente le caratteristiche proprie della guerra.

La partecipazione alla guerra del Golfo (1990), a quella in Afghanistan (2001) e l'attacco alla Libia (2011) sono riconducibili a una azione di sicurezza collettiva nel quadro dei vincoli internazionali avendo ricevuto l'avallo di determinazioni degli organi delle Nazioni Unite. Quella del Kosovo (1999) veniva giustificata con la difesa di valori superiori quali i diritti umani. Essa veniva determinata dagli organi di una organizzazione regionale, quale la Nato e non dalle Nazioni Unite. L'Italia non partecipava alla guerra contro l'Iraq (2003) iniziata da una coalizione guidata dagli Stati Uniti, che veniva unilateralmente qualificata come guerra di difesa preventiva in cui il pericolo imminente avrebbe potuto essere eliminato solo applicando la violenza bellica. Poiché l'Italia non si è inserita nella

coalizione il problema della compatibilità rispetto ai precetti dell'articolo 11 non si poneva se non sotto il particolare profilo dell'assistenza data ad una delle parti belligeranti. La presenza in Iraq di unità militari italiane inviate a conflitto concluso rientrava nel quadro delle usuali missioni di pace.

Come più oltre specificheremo, la base costituzionale giustificante il ricorso alla forza armata anche in casi in cui appare evidente la natura bellica dell'intervento non è stata trovata nelle disposizioni costituzionali relative alla guerra internazionale (articolo 78 e 87, comma 9) ma negli strumenti internazionali di sicurezza collettiva legittimati dall'articolo 11 e più precisamente nelle delibere degli organi di governo delle diverse organizzazioni internazionali di cui l'Italia è a suo tempo entrata a far parte.

Prima di concludere queste iniziali riflessioni occorre aggiungere che a causa del carattere costante delle minacce alla sicurezza dello stato costituzionale del presente, soprattutto in ragione della fusione fra profili esterni e interni della minaccia di aggressione terroristica, ha finito per svanire il *confine fra stato di pace e stato di guerra*.

All'interno dello stato diviene inutilizzabile la tradizionale contrapposizione fra ordinarietà dello "stato"(regime) di pace e straordinarietà di quello di guerra. Nel momento in cui si supera tale discontinuità, a causa della endemicità della situazione conflittuale, non vi è da stupirsi se sfuma sempre più il bisogno di individuare una netta linea di separazione fra regola ed eccezione, fra diritto e deroga temporanea allo stesso. Mentre a livello internazionale si continua ad applicare il diritto di guerra, spesso confuso con misure di polizia, a livello interno si evita di introdurre quell'insieme di regole che, derogando alla normalità costituzionale, possono incidere sia sull'organizzazione dello stato, e in particolare sull'assetto delle competenze degli organi costituzionali pregiudicando l'equilibrio normale fra poteri, che sui diritti di libertà. Si evita infatti accuratamente di deliberare lo "stato" di guerra quale quello previsto in Italia dagli articoli 78 e 87, comma 9 Cost.. Si tratta di una linea di tendenza di massima comune agli ordinamenti dello stato costituzionale che manifestano una chiara preferenza per il ricorso a atti normativi ordinari, come la legge parlamentare o il decreto governativo d'urgenza, e che lasciano tendenzialmente immutato il sistema dei controlli politici sull'azione governativa e quello dei controlli giurisdizionali a protezione dei diritti. Ma utilizzare fonti ordinarie non significa cancellare l'esistenza di situazioni abnormi di pericolo all'interno dell'ordinamento. A tale proposito, particolare rilievo ha presentato quella innovativa forma di emergenza che è la "guerra al terrorismo", che implica azioni belliche frammiste ad azioni tradizionalmente considerate di polizia e che per sua natura si manifesta non solo come fenomeno internazionale ma anche interno, toccando direttamente la società civile. In questa ipotesi è vero che l'esperienza degli ultimi decenni indica che non vengono proclamati stati di eccezione, ma è altrettanto vero che le fonti ordinarie subiscono in molti ordinamenti una forte torsione, potendo venire utilizzate per provocare surrettiziamente quelle limitazioni dei diritti che in passato il garantismo liberale riteneva dovessero essere precedute dall'introduzione formale di regimi emergenziali.

2) Il rifiuto della neutralità da parte dei costituenti e il vero significato dell'articolo 11.

La lettura che viene spesso data dell'articolo 11 è quella di una tassativa preclusione al ricorso alla guerra. La formula del *ripudio* utilizzata dal costituente ha avuto una particolare fortuna a causa della sua incisività e ha fatto dimenticare spesso che in realtà sarebbe ammessa anche ai sensi delle norme delle Nazioni Unite la guerra di difesa da aggressioni. La sottolineatura del *ripudio* ha spinto ad affermare che la nostra costituzione si baserebbe sul principio pacifista. La *pace* sarebbe quindi valore costituzionale del tutto prioritario condizionante la interpretazione delle clausole afferenti alla guerra.

Ma la lettura della prima parte dell'articolo 11 non è stata adeguatamente coordinata con l'interpretazione della seconda parte dello stesso articolo che attiene alla partecipazione dell'Italia a forme di organizzazione internazionale finalizzate alla promozione della pace e della giustizia, anche implicanti limitazioni di sovranità in condizioni di reciprocità.

Come è ben noto, la seconda parte dell'articolo ha fatto oggetto di grande attenzione quando ci si è accorti che la sua formulazione, letta in modo estremamente dilatato, avrebbe potuto offrire giustificazione alla introduzione del diritto comunitario nell'ordinamento nazionale in carenza di leggi costituzionali intese ad autorizzare la ratifica ed esecuzione dei trattati europei. Al contrario, non ci si è accorti che la stessa disposizione, espressamente scritta con riferimento puntuale all'atteggiamento da assumersi dall'ordinamento italiano in tema di sicurezza nei rapporti internazionali, era destinata a bilanciare il principio del *ripudio* della guerra inserito nella prima parte dell'articolo 11.

Contrariamente alla superficiale lettura impressa dal movimento pacifista, da una analisi obiettiva e sistematica dell'intero articolo emerge che in tema di sicurezza nei rapporti internazionali i costituenti avevano assunto una *duplice determinazione di indirizzo*, a valere per i futuri orientamenti degli organi costituzionali: divieto della guerra, salva quella di legittima difesa, ma ad un tempo inserimento dell'Italia nel quadro di organizzazioni internazionali di sicurezza collettiva. Che quest'ultimo indirizzo, una volta attuato, potesse comportare il vincolo del rispetto di clausole degli accordi di sicurezza collettiva implicanti il ricorso alla forza armata ed eventualmente all'impiego della violenza bellica sfuggiva inizialmente all'attenzione generale ma sarebbe diventato in seguito di tutta evidenza.

L'aver trascurato la importanza della seconda parte dell'articolo 11 nel considerare il rapporto pace/guerra si è rivelato un grave errore di prospettiva storica. In effetti è vero che i costituenti dettero una sicura preminenza al valore della pace ripudiando la guerra ma è anche vero che vollero fermamente l'inserimento dell'Italia nell'ordinamento delle Nazioni Unite e, comunque, in quei gangli organizzativi responsabili della sicurezza collettiva che si sarebbero variamente articolati nel corso del tempo nel quadro delle stesse Nazioni Unite (Alleanza atlantica e sua organizzazione, UEO, OSCE e più recentemente la PESD e la PESC in seno alla Unione Europea).

Abbiamo individuato e qualificato tale volontà come un vero e proprio *principio costituzionale di non isolamento* dal circuito politico internazionale. Il non

isolamento, che implica una coincidenza col principio solidarista nei rapporti internazionali di cui è un aspetto, ha effettivamente guidato la politica estera e della sicurezza di tutti i governi e le maggioranze della Repubblica.

La volontà di non isolamento spiega in modo chiaro perché i costituenti rifiutarono in modo esplicito di affermare in costituzione il principio di *neutralità*.

E' appena il caso di sottolineare che, se la volontà di ripudio della guerra avesse avuto veramente una portata assoluta, logica avrebbe voluto che non ci si fermasse a statuire un semplice ripudio, concetto ideologicamente forte ma giuridicamente vago e indeterminato, bensì si inserisse in costituzione il concetto di *neutralità*, concetto tradizionalmente impiegato per descrivere la sottrazione di uno stato alla guerra, concetto ben più rigoroso e garantista, definibile giuridicamente e pacificamente rilevante per il diritto costituzionale ed internazionale. Ciò non è avvenuto e non per caso in quanto, come detto, i costituenti erano determinati a collocare l'Italia nell'ambito degli stati protagonisti della politica internazionale e anche se in modo condizionato accettavano il rischio della partecipazione alla guerra. In proposito si ricorda che l'onorevole Cairo aveva presentato un puntuale emendamento al testo dell'articolo in tema di dovere di difesa secondo cui "La Repubblica, nell'ambito delle convenzioni internazionali, attuerà una *neutralità perpetua*", ma lo stesso sarebbe stato bocciato (22 maggio 1947). L'onorevole Calosso aveva propugnato il "pacifismo assoluto" escludente la guerra" (atti Assemblea Costituente, 20 maggio 1947, 1813 ss) suggerendo di approvare l'emendamento Cairo (ivi, 1817), insistendo sui concetti di pacifismo assoluto e *neutralità perpetua*. Su queste tesi, tuttavia, le voci erano rimaste del tutto isolate e si possono leggere le argomentazioni critiche al riguardo dell'onorevole Giolitti (ivi, 1823). Che la guerra fosse considerata, pur se con le dovute cautele, come evento non impossibile per l'Italia emerge poi dai numerosi riferimenti dedicatele nel testo costituzionale altrimenti non giustificabili (cfr., oltre all'articolo 11, gli articoli 52, 78, 87, comma 9, ma anche i riferimenti al tempo di guerra in altre disposizioni: 27, comma 4; 60, comma 2; 103, comma 3; 111, comma 8).

Le clausole dell'articolo 11 denunciavano all'origine una congenita limitazione di sovranità e non derivavano certo da libere scelte costituenti come vorrebbe lasciare intendere il testo della costituzione. In caso di guerra, per le istituzioni italiane avrebbe soltanto potuto porsi il problema del se aderire o meno a scelte altrui nella consapevolezza che una eventuale determinazione diretta a collocare il Paese in una situazione divergente da quella voluta da una organizzazione internazionale di sicurezza o dalla potenza guida del mondo libero avrebbe condotto a contraddire uno dei principi consolidati della politica estera nazionale che era quello del non isolamento dal circuito degli stati che condividono i principi delle democrazie liberali. Di fatto l'Italia, a prescindere dalla caratterizzazione ideologica dei governi del momento, ha sempre aderito a decisioni assunte da organi direttivi di una organizzazione di sicurezza collettiva o di coalizioni formate *ad hoc* egemonizzate dagli Stati Uniti il cui ruolo si è spesso imposto in una cornice di progressiva e inarrestabile delegittimazione di quello delle Nazioni Unite. La decisione sovrana si manifesta quindi non nel deliberare o non deliberare una guerra, ma nel decidere se aderire o non aderire a una guerra contro un nemico scelto da altri. Infatti solo gli stati a vocazione egemonica si sono

rivelati in grado di scegliere il nemico e decidere sulla guerra, mentre altri, come l'Italia, possono manifestare la loro sovranità soltanto affermando un principio di non isolamento, gestendo con accortezza la politica delle alleanze e partecipando, se del caso, adesivamente a scelte altrui.

Nella prassi solitamente la guerra è dissimulata sotto altre vesti, per cui si tratta di decidere l'invio di unità militari, finalizzato al mantenimento o imposizione della pace, l'intervento umanitario, la partecipazione ad operazioni di polizia internazionale, la resistenza al terrorismo internazionale. Le svariate forme di qualificazione del ricorso alla forza non impediscono però di individuare in alcuni casi (Kosovo, Libia) un sottostante impiego di mezzi coercitivi finalizzati a debellare il nemico o a imporgli un regime dei rapporti conseguente alla cessazione delle ostilità conforme al volere del vincitore, così rivelando la natura sicuramente bellica del conflitto.

La pretesa di una sola guerra difensiva quale consentita dallo statuto delle Nazioni Unite e dalla stessa Costituzione è risultata sicuramente delusa.

La prassi seguita dall'Italia nel corso dei decenni passati, pur se sotto la copertura della ammissibilità sempre conclamata della sola guerra difensiva, ha confermato sia la incontrovertibile scelta contraria alla neutralità a suo tempo fatta dal costituente, sia l'indirizzo antiisolazionista in tema di sicurezza e quello di solidarietà verso l'alleato perseguiti costantemente da tutti i governi della Repubblica. Queste prassi hanno riempito il concetto di "guerra" di contenuti sensibilmente diversi da quelli presenti ai costituenti degli anni quaranta dello scorso secolo e oggi la lettura delle disposizioni costituzionali relative alla guerra va effettuata avendo coscienza di quale sia la realtà dei conflitti internazionali, e in particolare della guerra, che le clausole in bianco della Costituzione presuppongono, operando un adeguamento alla realtà fattuale che si è affermata. Si tratta di un fenomeno comune alla generalità degli ordinamenti dei paesi a vario titolo partecipi ai conflitti recenti: il rifiuto costituzionale della guerra con una forza molto più incisiva di quella che emerge dall'articolo 11 della Costituzione italiana non ha certo impedito alla Germania di inserirsi attivamente nelle operazioni belliche in Kosovo e Afghanistan.

Dunque la lettura odierna dell'articolo 11 ne comporta una interpretazione organica che tenga conto non solo del principio-valore della pace, che traspare con evidenza dal ripudio della guerra, ma anche del chiaro inserimento dell'Italia nel tessuto dei rapporti internazionali che comporta la promozione e partecipazione a organismi di sicurezza e a coalizioni occasionali implicanti limitazioni di sovranità. Ad un tempo comporta l'esigenza di tenere conto di quella che è l'odierna realtà del fenomeno guerra che si presenta del tutto lontana da quella che era attuale al termine della seconda guerra mondiale. A tale lettura aggiornata del testo costituzionale fanno implicito riferimento gli sviluppi legislativi che si sono resi necessari per fare ordine nel campo delle missioni militari all'estero ribadendo, tra l'altro, per alcune missioni (Iraq e Afghanistan) l'operatività della legge penale di guerra, come pure la vincolatività degli impegni internazionali prevista dal nuovo testo dell'articolo 117 della costituzione e dalle sue norme attuative.

3) Il mutamento nella normativa subcostituzionale interessante la guerra e

le altre emergenze internazionali.

La mutata portata delle previsioni originarie della Costituzione in tema di sicurezza e difesa non risulta unicamente dalla prassi interpretativa delle clausole costituzionali richiamate ma trova riscontro nella legislazione che riguarda le situazioni critiche avvicinabili alla guerra formalmente deliberata e l'invio di missioni militari all'estero.

La *normativa subcostituzionale* ha ripetutamente preso atto della più recente realtà dei rapporti internazionali e dei conseguenti riflessi nell'ordinamento interno. La legge 14 novembre 2000, n. 331, articolo 2, ha equiparato una "grave crisi internazionale nella quale l'Italia sia coinvolta direttamente o in ragione della sua appartenenza a una organizzazione internazionale", implicante il ricorso all'impiego delle forze armate, allo stato di guerra deliberato ai sensi dell'articolo 78 della Costituzione. Inoltre, la legge 27 febbraio 2002, n. 15 ha dato del concetto di conflitto armato una definizione che non si allontana da quella di guerra internazionale. Infatti ai sensi del suo articolo 2, che ha modificato l'articolo 165 del codice penale militare di guerra, "Ai fini della legge penale militare di guerra, per conflitto armato si intende il conflitto in cui una almeno delle parti fa uso militarmente organizzato e prolungato delle armi nei confronti di un'altra per lo svolgimento di azioni belliche".

Queste disposizioni pongono in evidenza come il rispetto per il valore costituzionale della pace e le ragioni di opportunità che sconsigliano di menzionare espressamente il termine "*guerra*" non possono eliminare la eventualità o la realtà della guerra. I concetti di *grave crisi* e di *conflitto armato* sono limitrofi o a volte coincidenti con quello di guerra. La mancata menzione costituzionale di questi ultimi e la presenza della sola superata clausola dell'articolo 78 implicante delibera formale dello stato di guerra seguita dalla dichiarazione presidenziale di cui all'articolo 87, comma 9, non comportano cancellazione della realtà dei rapporti internazionali che assumono il carattere della guerra. Similmente, l'ostinazione con cui per ragioni strumentali si sia costantemente tentato di nascondere la realtà della situazione effettiva dei possibili conflitti, imponendo paradossalmente la applicazione del codice penale militare di pace, non ha certo potuto assicurare la presenza di uno stato di pace. E in effetti, tranne che per l'Iraq e l'Afghanistan, per cui fu decisa l'applicazione del codice penale militare di guerra, di regola è sempre stato fatto riferimento al codice penale militare di pace e a far tempo dalla legge 4 agosto 2006, n. 247 per tutte le missioni si è deciso di utilizzare il codice di pace.

Va anche ricordato come la legislazione abbia preso atto della rilevanza assunta dalla partecipazione italiana alle iniziative finalizzate al mantenimento e alla imposizione della pace. Le norme sulla riforma delle forze armate hanno previsto, accanto alla tradizionale funzione di difesa del territorio nazionale e delle vie di comunicazione marittime e aeree, quella di partecipazione a *missioni anche multinazionali* per interventi a supporto della pace (d.lgs. 28 novembre 1997, n. 464, articolo 1, comma 1. Oggi si vedano gli artt. 88 e 89 del d.lgs 66/2010). Similmente le norme sulla organizzazione del Governo, nel definire funzioni e compiti del ministero della difesa, hanno affidato allo stesso la partecipazione a missioni di supporto della pace (d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, articolo 1, comma 1 e 2). Quelle relative alla istituzione del servizio militare professionale hanno previsto

che fra i compiti delle forze armate, oltre a quello “prioritario” di difesa dello stato, vi è “altresì il compito di operare al fine della realizzazione della pace e della sicurezza, in conformità alle regole del diritto internazionale e alle determinazioni delle organizzazioni internazionali delle quali l’Italia fa parte” (legge 14 novembre 2000, n. 331, articolo 1, comma 4). Ad un tempo, al fine di consentire necessarie deroghe alla nuova normativa che privilegia il servizio volontario professionale ripristinando temporaneamente quello obbligatorio di leva, è stata ricordata l’eventualità della delibera dello stato di guerra di cui all’articolo 78 e si è assimilata a tale regime giuridico la situazione di “grave crisi internazionale” che interessi l’Italia anche in relazione alla sua appartenenza a una organizzazione internazionale (articolo 2, comma 1, lettera f). Inoltre, altre norme sono intervenute razionalizzando i *profili procedurali* attinenti alle decisioni in tema di difesa e sicurezza internazionale: la legge sulla disciplina dell’attività di governo ha previsto la competenza del Consiglio dei ministri in tema di definizione delle linee di indirizzo riguardanti la politica militare (legge 23 agosto 1988, n. 400, articolo 2, comma 3, lettera h) e quella riguardante il riordino dei vertici militari ha confermato la competenza decisionale del Governo in materia di deliberazioni riguardanti la difesa e la sicurezza ma ha introdotto significativi incrementi del potere di controllo parlamentare e ha rafforzato la supervisione del Presidente della Repubblica tramite l’intervento del Consiglio Supremo di Difesa (legge 18 febbraio 1997, n. 25, articolo 1, comma 1). Tutti questi interventi legislativi si riconducono alle precedenti previsioni costituzionali e in particolare sono raccordabili agli articoli 11, 52, 78 e 87, comma 9. Più recentemente il Codice dell’ordinamento militare ha in molte sue disposizioni ribadito l’avvicinamento dello stato di guerra (ipoteticamente dichiarato ai sensi di costituzione) alla grave crisi internazionale (di cui tuttavia non si precisa come debba essere dichiarata o accertata) (cfr. d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, artt. 370, 621, 1017, 1326, 1929, 1942, 2057, 2097).

Infine, la constatazione dell’intervenuta modificazione del significato da riconoscersi alla legislazione citata si accompagna al rafforzamento dell’incidenza sulle fonti interne del diritto internazionale pattizio. La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3 che ha modificato il titolo V della parte II della Costituzione ha visibilmente offerto *nuovo risalto alla incidenza dei vincoli internazionali* sulla capacità decisionale del Parlamento e del Governo: oggi esplicitamente “La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali” (articolo 117, comma 1). Con riferimento alla attenzione per il condizionamento impresso dagli obblighi internazionali sulla potestà legislativa statale nei settori della “politica estera e rapporti internazionali dello Stato” e della “difesa e forze armate; sicurezza dello Stato” (articolo 117, comma 2 lettere a) e d)), confermati come riservati in via esclusiva allo Stato, la nuova normativa fa riemergere con qualche organicità l’insieme delle competenze legate alle funzioni tradizionalmente intrinseche alla *sovranità* che si riconducono alla tutela della *sicurezza*, e in particolare alla *difesa* armata, nonché alla gestione del c.d. *potere estero*. Ad un tempo riafferma la subordinazione ai trattati che derivano dalla attuazione degli obiettivi previsti dalla seconda parte dell’articolo 11. La legge 5 giugno 2003, n. 131, di attuazione della legge costituzionale n.3 del 2001 di

revisione del titolo V, conferma in modo puntuale tale lettura: infatti “Costituiscono vincoli alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, ai sensi dell’articolo 117, primo comma, della Costituzione, quelli derivanti dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, di cui all’articolo 10 della Costituzione, da accordi di reciproca limitazione di sovranità, di cui all’articolo 11 della costituzione, dall’ordinamento comunitario e dai trattati internazionali” (articolo 1, comma 1). La disposizione distingue i “trattati internazionali” dagli “*accordi di reciproca limitazione di sovranità, di cui all’articolo 11 della Costituzione*”, sottolineando espressamente la rilevanza per il Parlamento dei vincoli giuridici scaturenti per l’Italia da tale tipo di accordi, in linea con quanto attuato nella prassi degli organi costituzionali.

In sede normativa si rinviene quindi la *conferma esplicita* che oggi la Costituzione e la legislazione comportano una rinnovata attenzione per il significato da riconoscersi alla seconda parte dell’articolo 11 con riferimento alla *derogabilità* del tassativo divieto della prima parte, derogabilità che era stata prevista in vista dell’ingresso dell’Italia nel sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite. La questione si presenta costituzionalmente particolarmente delicata. E ciò in quanto, pur essendo evidente che la assunzione dei vincoli pattizi previsti dalla seconda parte dell’articolo 11 deve bilanciarsi con quanto voluto dalla prima parte, solo una valutazione di merito da parte degli organi costituzionali può di volta in volta individuare i contorni della insuperabilità del divieto. In concreto, poi, appare arduo individuare con certezza il rispetto della condizione di reciprocità che consentirebbe le limitazioni di sovranità. Ciò è credibile nei confronti della generalità dei *partners* delle organizzazioni cui l’Italia partecipa ma non certo della potenza guida che per il solo fatto della sua posizione dominante non si trova in una posizione bilanciata che consenta una reciprocità di diritti e doveri.

I richiami costituzionali e legislativi confermano che, anche se in modo frammentario e disorganico e tramite interventi effettuati nel corso di diverse legislature, *l’ordinamento italiano ha preso atto del significativo mutare della situazione presente al nostro costituente al termine del secondo conflitto mondiale*. Questa consentiva di porre semplicisticamente il problema del rapporto pace/guerra in termini non soltanto di netta preferenza per il valore pace ma, ad un tempo, di abilitazione implicita alla sola guerra difensiva. Gli sviluppi successivi del quadro politico internazionale, e il mutare degli equilibri che hanno fatto seguito alla fine dell’epoca in cui la guerra era evitata tramite la deterrenza nucleare, non solo hanno fatto emergere molteplici casi di interventi italiani diretti a garantire la pace o il suo ripristino tramite il ricorso alla forza armata ma hanno dato luogo a conflitti che dal punto di vista sostanziale si sono rivelati come ipotesi di guerra internazionale. Di tali novità dà atto la più recente normazione.

4) Gli sviluppi relativi all’impegno militare all’estero e la disciplina delle missioni

Di particolare importanza sono quegli interventi degli organi costituzionali riguardanti il procedimento decisionale con particolare attenzione, ribadita da risoluzioni parlamentari, alla procedura con cui si decide l’invio di *missioni militari all’estero*, che, in certe circostanze, coincide con la partecipazione a vere e proprie

operazioni belliche. In tal caso la legge, in un quadro costituzionale invariato, presuppone il superamento dell'articolo 78 e dell'articolo 87, comma 9, notoriamente inutilizzabili, ma rispetta un principio guida, previsto dagli stessi articoli, che comporta la compresenza di Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica nell'utilizzo della forza armata.

Significativo per comprendere l'assetto degli organi costituzionali in tema di decisioni relative all'impiego della forza armata, è l'art. 1, lettera a) della legge 18 febbraio 1997, n. 25 (oggi art. 10, comma 1, lettera a) del d.lgs 66/2010, c.d. Codice dell'ordinamento militare) che ha disciplinato il vertice politico-militare e in tale occasione ha previsto che il ministro della Difesa “attua le deliberazioni in materia di difesa e sicurezza adottate dal Governo, sottoposte al Consiglio Supremo di Difesa e approvate dal Parlamento”. In base a tale previsione, pur non risultando chiariti né il momento dell'intervento del CSD nel corso del procedimento, né la natura dei poteri esercitati in seguito alla “sottoposizione” al suo esame, sembrerebbe che il ruolo dell'organo non dovrebbe essere di mera forma, in quanto il Consiglio risulta inserito nel processo di formazione delle decisioni di indirizzo concernenti anche la eventuale gestione di crisi internazionali. Vi è dunque nella legge una fase procedimentale intermedia fra decisione governativa e approvazione parlamentare affidata all’*“esame”* del Consiglio.

Tra le svariate complesse questioni interpretative cui dà origine la disposizione ricordiamo che secondo la stessa il Consiglio non si occupa più soltanto delle questioni interessanti la *difesa* ma allarga il suo esame a quelle che interessano anche il settore molto più ampio della *sicurezza*. Il passo compiuto è significativo. Dovrebbero essere le situazioni considerate politicamente di maggior risalto da parte degli organi che ne possono condizionare l'ordine del giorno (Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio) a indurre a decidere di volta in volta cosa esaminare. Dalla risoluzione parlamentare attuativa dell'articolo 1 della legge 25/1997 (n. 7-011007 della Commissione difesa della Camera dei Deputati del 16 gennaio 2001: c.d. Risoluzione Ruffino) risultano quelle che dovrebbero essere le questioni da porsi all'ordine del giorno del Consiglio. Esse sono “le deliberazioni di carattere generale in materia di sicurezza e difesa, comprese quelle relative ai criteri generali di impiego delle forze armate” (paragrafo 1). Inoltre, anche se la formulazione del testo della risoluzione non brilla per coerenza e non si parli espressamente del Consiglio, dovrebbero andare all'esame dello stesso *tutte le deliberazioni relative in concreto all'impiego delle forze armate all'estero*. Infatti per queste si prevede che il Governo ha un obbligo di informare le Camere al fine della successiva approvazione ai sensi della legge (paragrafi 3 e 4) e quindi implicitamente da tale previsione deriva che dovrebbe in precedenza esservi il passaggio in Consiglio Supremo. Inoltre, la risoluzione prevede un generale obbligo di tempestiva informazione al Presidente della Repubblica circa “ogni determinazione relativa all'impiego delle forze armate all'estero” (paragrafo 2), formula che riguarda non solo la decisione circa l'invio di una missione ma anche le fasi salienti dell'impiego e che pare destinata non tanto a pretendere che la questione sia sottoposta al Consiglio quanto piuttosto ad agevolare la vigilanza generale del Presidente sulle Forze Armate.

E' apparso di tutta evidenza che l'espresso inserimento del Consiglio nel

procedimento decisionale aumenta considerevolmente il ruolo del Presidente della Repubblica. Fermo restando l'insieme delle competenze di intervento dello stesso sull'uso dello strumento militare in chiave di garanzia, in quanto titolare dell'alto comando, aumentano le occasioni di usufruire di informazioni e di fornire propri orientamenti in occasione delle riunioni del Consiglio. E del resto, come appena rilevato, la risoluzione parlamentare contiene sia esplicito riferimento a un obbligo governativo di informazione che appare finalizzato ad agevolare il generale controllo presidenziale, sia implicito riferimento - in quanto si richiama il rispetto dell'articolo 1, comma 1, lettera a) della legge 25/1997 - all'esame del Consiglio Supremo, di cui il Presidente della Repubblica è presidente, per il perfezionamento del procedimento decisionale di cui alla legge 25/1997. L'informazione, secondo la risoluzione, deve essere data in modo da porre il Presidente "nelle condizioni di conoscere e valutare tempestivamente ogni determinazione relativa all'impiego delle forze armate all'estero" e la esigenza di *tempestività* della informazione aveva fatto oggetto di attenta sottolineatura da parte della commissione governativa presieduta da Livio Paladin che nel 1987 si era occupata dei problemi costituzionali del comando presidenziale.

La previsione legislativa relativa all'*esame* del Consiglio non dovrebbe invece indicare che lo stesso Consiglio *approvi* la delibera governativa. E ciò per due ordini di ragioni: perché la responsabilità in tema di decisioni relative alla difesa e alla sicurezza nella forma di governo italiana è solo attribuzione del raccordo Governo-Parlamento senza possibilità di interferenze del Presidente della Repubblica, e perché il Consiglio non è costituzionalmente dotato di un ruolo decisionale rilevante nei rapporti fra organi costituzionali.

Resta però il dato di fatto per cui la imprecisa formulazione in tema di "esame" del Consiglio potrebbe ingenerare la errata impressione di riconoscergli attribuzioni decisionali, mentre la nota carenza nella forma di governo italiana di un gabinetto di crisi può in certi casi rivelarsi incentivo ad utilizzare il Consiglio come sede, non soltanto istruttoria. E in effetti alcuni casi di significativa importanza sembrerebbero indicare come il Consiglio possa fungere da *sede di codeterminazione* fra Governo e Presidente nella adozione di scelte riguardanti i profili internazionali della sicurezza, essendo riscontrabili casi di "partecipazione effettiva al momento decisionale" del Presidente in materia di difesa e missioni all'estero come indica l'esperienza pregressa.

Nella prassi troviamo interventi presidenziali in relazione alla decisione di inviare missioni ma anche di ricorso allo strumento bellico, e questo sia utilizzando il Consiglio ai sensi della legge 25/1997, sia al di fuori delle procedure previste.

Dopo l'entrata in vigore della legge 25/1997 un ruolo dinamico della Presidenza, che ha visto sia il rispetto della procedura voluta dalla legge sia la sottolineatura dell'esigenza di osservanza del parametro costituzionale dell'articolo 11, l'abbiamo durante il mandato di Ciampi quando l'Italia ha preso posizione in merito al conflitto iniziato da una coalizione guidata dagli Stati Uniti contro l'Iraq, decidendo per la non belligeranza e per la concessione dell'uso delle basi a condizione che non fossero utilizzate per iniziare attacchi contro l'Iraq (marzo 2003). In tale caso il Consiglio "ha preso atto delle proposte che il Governo.....intende sottoporre al Parlamento per le valutazioni di carattere politico

e istituzionale che competono al Parlamento medesimo” e ha espressamente “riconosciuto che, stante il carattere fondamentalmente parlamentare dell’ordinamento disegnato dalla nostra costituzione, la determinazione dell’indirizzo politico, compreso l’impiego delle forze armate e delle loro strutture spetta al Governo e al Parlamento collegati fra loro dal rapporto di fiducia anche per quanto riguarda i profili costituzionali” (comunicato del 19 marzo 2003). Dunque in tale importante circostanza Ciampi in Consiglio ha sottolineato il rispetto del ruolo dei diversi organi costituzionali e delle tre fasi procedimentali previste dalla legge. Similmente, in precedenza, alla vigilia della apertura delle ostilità, la posizione italiana era stata fissata rispettando la successione delibera governativa - esame del Consiglio - approvazione parlamentare (cfr. il comunicato del 21 marzo 2003 che ricorda tale successione procedimentale). Ma l’episodio è anche ricordato come caso significativo di imposizione da parte del Presidente Ciampi al Governo di una linea di rigoroso rispetto dell’articolo 11, in quanto nella delibera assunta dal CSD si prevedeva che le basi aeree italiane non sarebbero state utilizzate dagli Stati Uniti per far transitare unità militari che svolgessero compiti di offesa. Si è quindi parlato di una “collaborazione forzata” che il Presidente ha imposto al governo Berlusconi in questa circostanza. Quello che è certo è che la vicenda può essere sicuramente riportata come caso in cui il Presidente ha utilizzato il Consiglio come reale *sede decisionale* in cui si è formato l’indirizzo poi seguito dagli altri organi costituzionali.

Il Presidente Napolitano si è interessato ai profili della politica di sicurezza con una serie costante di interventi. Le occasioni in cui è intervenuto sono state caratterizzate sia da intento di appoggio all’indirizzo governativo, sia da orientamenti del tutto autonomi e a volte di contrapposizione al Governo. In tali circostanze è apparso evidente come la sua forte esposizione fosse collegabile al ruolo di equilibratore *super partes* imposto dalla bipolarizzazione. Le numerose riunioni del CSD che ha presieduto hanno trattato sistematicamente i problemi legati alla assidua partecipazione alle missioni armate all’estero. Gli interventi, inoltre, non sempre hanno trovato inserimento nelle procedure che la legge consente attraverso il CSD. Così la decisione di intervento in Libano nell’estate 2006 non risulta previamente passata in Consiglio. Di significativo spessore è stato il ruolo del Presidente nella crisi libica. L’intervento si è manifestato in più momenti e una delle sue fasi si è svolta in Consiglio Supremo. Il caso libico è importante perché è stato una evidente conferma del ruolo autonomo del Presidente che ha avuto la forza di imporsi a un riluttante Presidente del Consiglio. Gli estremi della vicenda sono noti. L’Italia poco tempo prima del maturare della crisi col Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione del 2008, la cui ratifica era stata autorizzata con legge 7/2009, si era impegnata a non consentire l’uso del proprio territorio per atti ostili contro la Libia. In buona sostanza il vincolo internazionale avrebbe precluso ogni azione ostile e a maggior ragione il ricorso alla violenza bellica contro la Libia. Ma la risoluzione del Consiglio di Sicurezza del 17 marzo 2011 non era allora immaginabile. Quando Francia e Regno Unito hanno forzato l’intervento Nato il Presidente ha manifestato il suo favore per l’azione militare dimostrandosi schierato con l’indirizzo americano e dei paesi che avrebbero dato la disponibilità ad azioni offensive sul territorio libico anche se la motivazione giustificante sarebbe stata solo

quella umanitaria. Il Consiglio Supremo ha dibattuto la crisi libica il 9 marzo 2011. Successivamente è intervenuta la risoluzione 1973/2011 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite del 17 marzo. Il Consiglio dei Ministri ne ha trattato il 18 marzo e le commissioni parlamentari di Camera e Senato hanno approvato le loro risoluzioni il 23-24 marzo. Dal comunicato del Consiglio Supremo del 9 marzo 2011, come pure da quello della conseguente riunione del 6 luglio, non emerge un ruolo decisionale sul punto da cui dedursi un intervento direttivo verso il Governo. Ma non ce n'era bisogno in quanto è stato all'esterno delle procedure consigliari che il Presidente aveva dato un impulso determinante alla decisione bellica italiana anche se appoggiata alla deliberazione del Consiglio di Sicurezza. In pratica le diverse prese di posizione presidenziali di cui la stampa ha dato testimonianza sono sempre state collegate al profilo umanitario ma hanno con evidenza sottolineato l'appoggio alla decisione di mettere a disposizione le basi aeree italiane per svolgere missioni sostanzialmente aggressive dirette a rimuovere la *leadership* politica libica. La decisione formalmente governativa su autorizzazione parlamentare è stata in tale frangente voluta dal Presidente che ha quindi condiviso la responsabilità governativa sui *raids* aerei.

Dunque, anche se è vero che quanto alla decisione di inviare missioni e di partecipare ad azioni belliche rimane valida la formula della decisione governativa su autorizzazione delle Camere, e con potenziale intervento presidenziale in occasione dell'esame del Consiglio Supremo come voluto dalla vigente legislazione, non può assolutamente negarsi l'eventualità di veri e propri interventi decisionali del Presidente come indica la prassi. Già da tempo si è capito che il figurino dottrinario di una forma di governo in cui si tiene ben distinto il ruolo del raccordo maggioranza parlamentare/Governo come centro dell'indirizzo politico da quello del Capo dello Stato confinato a organo deputato al mero controllo di garanzia costituzionale non persuade. L'approssimatività nella definizione costituzionale del ruolo presidenziale lascia ampi varchi a interventi fortemente politici del Presidente. Beninteso ove si verificano circostanze che consentano necessità di intervento e ove la personalità del titolare della funzione sia tale da orientarsi verso un interventismo più o meno dinamico. Ormai gli studi sul ruolo presidenziale hanno da tempo messo in evidenza come il Presidente sia anche un decisore politico. E a questo proposito diventa sempre più discutibile e troppo riduttivo parlare in casi simili di "deviazioni" dal ruolo di garanzia. Sono soprattutto i momenti in cui si indebolisce il ruolo governativo che incentivano supplenze o interventi di contrasto da parte del Presidente. Ma l'intervento con chiara valenza decisionale può più semplicemente essere il prodotto di una autonoma volontà e del proposito di conseguire il rispetto di un valore costituzionale seguendo una linea nettamente distinta da quella governativa. Nel caso dell'intervento in Libia nella primavera 2011 Napolitano ha deciso di appoggiare le richieste di intervento del governo statunitense in un caso in cui il Presidente del Consiglio, i suoi ministri e una componente della coalizione di governo (la Lega) erano tentennanti o addirittura contrari e ha dato all'intervento armato una giustificazione umanitaria in linea con la sua interpretazione della Costituzione. In conclusione, è vero che l'esperienza indicherebbe sempre più la *natura dualistica* dell'esecutivo anche in tema di politica della sicurezza. Presidente del Consiglio e ministri e Presidente

della Repubblica in certe circostanze si trovano, al dunque, insieme o in alternativa a svolgere una funzione di governo. Ma solo la politica governativa può essere sottoposta al giudizio critico della opposizione. Per gli interventi presidenziali i giudizi politici dei partiti, i *media* e l'opinione pubblica devono accontentarsi dell'arena extraparlamentare.

NOTA BIBLIOGRAFICA

Sui profili giuridico-istituzionali della sicurezza e della difesa esiste una letteratura risalente al periodo successivo alla entrata in vigore della costituzione che ancora oggi continua a essere presa a riferimento. In particolare, ha sempre avuto largo credito l'abbinamento fra scelte della Assemblea costituente e impostazione seguita dai principi della carta delle Nazioni Unite in tema di divieto di uso e di minaccia della forza e di legittimità della sola guerra difensiva. I classici scritti di Bon Valsassina M., *Il ripudio della guerra nella costituzione italiana*, Padova, 1955, e di Ferrari F., voce *Guerra – stato di guerra*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970, 816 ss., sono indicativi quanto al riconoscimento di una netta prevalenza della clausola costituzionale di ripudio della guerra tale da condizionare la lettura della seconda parte in tema di promozione e adesione a organizzazioni di sicurezza collettiva. L'apertura all'organizzazione internazionale non avrebbe potuto comportare deroghe al netto divieto di guerra contenuto nella prima parte. L'articolo 11 andava quindi letto come un tutt'unico per cui l'interpretazione della seconda parte non avrebbe potuto consentire il superamento del divieto fissato nella prima. Generalizzato era il consenso sul valore cogente della clausola di ripudio che avrebbe esercitato forza impeditiva nei confronti di eventuali indirizzi contrastanti degli organi costituzionali. Pur essendovi un largo consenso sulla liceità del ricorso all'uso della forza ove deliberato dagli organi delle Nazioni unite, si è giunti a sostenere che l'effetto impeditivo, in rigida attuazione dell'articolo 11 prima parte, avrebbe riguardato anche i casi in cui la decisione influente sulla guerra fosse stata assunta da tali organi (Allegretti U., *Guerra del Golfo e costituzione*, in *Foro italiano*, V, 1991, 411 ss).

Si può anche ricordare come l'articolo 11, incentrato sul ripudio della guerra e la ricerca del mantenimento della pace, con ammissione della sola guerra strettamente difensiva, sia stato considerato dalla dottrina pacifista come individuante un principio-valore caratterizzante la costituzione, rientrante nel nucleo immutabile della stessa (Carlassare L., *Costituzione italiana e partecipazione a operazioni militari*, in Ronzitti N., a cura di, *Nato, conflitto in Kosovo e costituzione italiana*, Milano, 2000, 163).

I fatti che si sono verificati al termine del confronto bipolare fra blocco occidentale e blocco orientale hanno sensibilmente inciso su quella che era una situazione consolidatasi durante mezzo secolo. La guerra del Golfo, quella del Kosovo, quella dell'Afghanistan e infine quella dell'Iraq, hanno reso evidente come venisse superata in modo netto l'ipotesi del solo intervento armato per il mantenimento o il ripristino della pace nel quadro del diritto delle Nazioni Unite e si realizzassero ipotesi di guerra sia giustificate da una lettura estensiva dell'articolo 51 della carta ONU, sia non collegabili ai suoi principi. In particolare facevano

ingresso in modo prepotente figure di guerra che riesumavano l'antica categoria della guerra giusta, nel caso dell'intervento umanitario in Kosovo, e della ragion di stato, nel caso della guerra preventiva in Iraq. Queste novità nella conflittualità internazionale venivano seguite da una serie di significative innovazioni, anche normative, nell'ordinamento italiano che ha dimostrato di aver registrato l'ingresso nell'ambito costituzionale di nuovi profili della conflittualità, allineandosi alla prassi internazionale. La dottrina ha reagito prevalentemente insistito sulla contrarietà all'articolo 11, prima parte, delle guerre che non avessero natura strettamente difensiva, e in specie della guerra umanitaria (Bernardini A., *Onu non deviata o Nato: diritto o forza*, in *Teoria del diritto e dello stato*, 2002, II, 192 ss.) e di quella preventiva (Di Blase A., *Guerra al terrorismo e guerra preventiva nel diritto internazionale*, in Bimbi L., a cura di, *Not in My Name, Guerra e diritto*, Roma, 2003, 134 ss.) cui peraltro l'Italia non ha direttamente preso parte. Anche se isolatamente si è sostenuta la rilevanza preferenziale della seconda parte dell'articolo mettendo l'accento sull'obbligo di dare attuazione agli accordi internazionali in tema di sicurezza, spostando quindi il momento delle scelte decisionali dagli organi costituzionali a quelli delle organizzazioni di sicurezza collettiva (Bognetti G., *Intervento e guerra nel diritto costituzionale italiano*, in *Il corriere giuridico*, 1991, 363 ss.; Severini G., *Realtà internazionale e art. 11 della costituzione italiana*, in *Rassegna parlamentare*, 2004, 65 ss.)). Appare comunque incontestabile che i profondi mutamenti intervenuti nel diritto internazionale abbiano inciso sulla primitiva lettura della disciplina costituzionale sulla guerra, dovendosi constatare che gli organi costituzionali hanno acconsentito a prendere parte alle più recenti ipotesi di conflitto. Una nuova e più attenta interpretazione sistematica dell'articolo 11 ha teso a bilanciare la sua prima parte con la mancata affermazione della neutralità da parte della costituente e con il principio di non isolamento dell'Italia nel contesto internazionale (estesamente cfr. de Vergottini G., *Guerra e costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, 2004; Idem, *Difesa nazionale e guerre ripudiate*, in Labriola S. (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*. Volume 1, Tomo I° *Sovranità e democrazia*, Bari - Roma, 2006, 401 ss.; Idem, *Costituzione e regole di ingaggio*, in *Rassegna parlamentare*, 1, 2008, 53 ss.)

Pur essendosi verificate ipotesi concrete di partecipazione a guerre, non si è mai fatto ricorso alla procedura formale dell'articolo 78 (Motzo G., *Costituzione e guerra giusta alla periferia dell'impero*, in *Quaderni costituzionali*, 1999, 373 ss.), in quanto si è preferito far riferimento alla esigenza di dare attuazione a clausole di accordi internazionali comportanti limitazioni di sovranità ex articolo 11 rispettando l'equilibrio tra ruolo del parlamento e del governo insito nella clausola dell'articolo 78. La ricchezza delle soluzioni procedurali sperimentate dal raccordo parlamento-governo nel nostro ordinamento in tema di invio di missioni militari all'estero, a volte sfocianti in conflitti di natura bellica, ha fatto oggetto di analisi della dottrina più attenta (Bonetti P., *Ordinamento della difesa nazionale e costituzione italiana*, Milano, 2000; Carnevale P., *Il ruolo del parlamento e l'assetto dei rapporti fra camere e governo nella gestione dei conflitti armati. Riflessioni alla luce delle prassi seguite in occasione delle crisi internazionali del Golfo persico, Kosovo e Afghanistan*, in *Diritto e società*, 2003, 103 ss.). E' stato possibile confermare la

preferenza per l'esecutivo in tema di decisioni interessanti sicurezza e difesa (Labriola S., *Difesa nazionale e sicurezza dello stato nel diritto pubblico italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1979, 904 ss.), come pure il ruolo primario del presidente del collegio ministeriale. L'arduo confine fra funzioni di garanzia e di decisione nelle situazioni emergenziali del capo dello stato spiega il ruolo incrementato del Presidente della Repubblica in Consiglio Supremo di Difesa, sia in termini di prassi che di specificazioni in sede legislativa (Bellandi R., *Il Consiglio Supremo di Difesa. Storia, organizzazione, attività*, Bologna, 2011; de Vergottini G., *Sicurezza internazionale: un correttivo presidenziale*, in *Percorsi costituzionali*, 2/3.2011, 83 ss.).

Sui profili internazionalistici dell'argomento rimane il classico aggiornato studio di Ronzitti N., *Diritto internazionale dei conflitti armati*, 4 ed., Torino, 2011, cui si rinvia per un esaurente esame della dottrina. Per i profili politologici una sintesi critica della letteratura sulle nuove guerre si trova oggi in Rusconi G.E., *Cosa resta dell'Occidente*, Roma-Bari, 2012, capitolo 6.