

ENCICLOPEDIA DEL DIRITTO

Estratto da I TEMATICI, V-2023

POTERE E COSTITUZIONE

diretto da Marta Cartabia e Marco Ruotolo

Paolo Bonetti

DIFESA DELLO STATO E POTERE



DIFESA DELLO STATO E POTERE

SOMMARIO: 1. La difesa come funzione pubblica indispensabile per ogni Stato. — 2. La difesa nel sistema costituzionale repubblicano: il principio pacifista, il principio supranazionale e il principio difensivo. — 3. Il dovere costituzionale di difendere la patria: contenuto e destinatari. Il legame con gli altri doveri costituzionali. — 4. La patria da difendere: gli elementi costitutivi dello Stato (territorio, popolo, sovranità interna ed esterna) e del suo sistema costituzionale e democratico-sociale. — 5. Le minacce da cui difendersi e i nuovi scenari geopolitici e militari. Il collegamento tra difesa dello Stato e sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica. — 6. I metodi di difesa. Difesa militare e difesa civile. Difesa e diplomazia. Prevenzione, preparazione e contrasto. — 7. Il ripudio della guerra e le guerre vietate. — 8. La guerra di difesa e i suoi limiti costituzionali e internazionali. — 9. La difesa come funzione pubblica esclusiva statale e il divieto di associazioni che perseguono scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare. — 10. Difesa e conflitti nell'ambito di accordi internazionali: il diritto di autodifesa individuale e collettiva dello Stato e i sistemi dell'ONU e della NATO. — 11. La difesa dello Stato nel processo di integrazione europea (e nella difesa europea). — 12. La difesa dello Stato come limite all'esercizio dei diritti fondamentali. L'obbligo del servizio militare, i suoi modi e i suoi limiti, il servizio civile. I diritti dei militari, la disciplina militare e la giustizia militare. — 13. I poteri dello Stato e le decisioni in materia di difesa nazionale e di impiego delle Forze armate.

1. *La difesa come funzione pubblica indispensabile per ogni Stato.* — Ogni Stato, in quanto ente caratterizzato da un determinato popolo che vive su un determinato territorio e dotato di sovranità interna ed esterna, si è configurato come organizzazione di poteri pubblici, i cui scopi e attività mirano a garantire sicurezza a sé stesso e ai suoi elementi costitutivi. L'essenza stessa di ogni Stato appare dunque promozionale e difensiva all'interno ed escludente di ogni altro soggetto ed elemento che provenga dall'esterno.

Machiavelli (1) riteneva che per fondare uno Stato tutto fosse lecito (forza, astuzia, crudeltà), ma che una volta che lo Stato esiste allora occorre governarlo con assoluto rispetto delle leggi, della libertà, della sicurezza dei cittadini, e al contempo

(1) Cfr. N. MACHIAVELLI, *Il principe*, cap. 12, 13, 14, 20, *passim*, nonché *Discorsi sopra la prima Deca di Tito Livio*, lb. II, cap. 6, 10, 17, 18 *passim*, in Id., *Tutte le opere*, Firenze, Sansoni, 1971.

afferitava che il possesso di buone armi sia essenziale perché lo Stato possa vivere tra altri Stati con i quali è possibile venga in conflitto, e che in caso di guerra sia lecito ogni mezzo; in ogni caso per Machiavelli forza ed espansione, anche con brevi e intense guerre di aggressione, dovevano essere la politica tipica di ogni Stato. Nel pensiero machiavelliano la forza, dunque, è l'essenza vera e propria dello Stato (2).

Bodin tra le attribuzioni tipiche della sovranità illimitabile di ogni Stato includeva il potere, considerato come distinto da tutti gli altri, di dichiarare la guerra e di concludere la pace (3) e quello di comandare le sole forze armate consentite, poteri che spettavano al solo sovrano o comunque al Capo dello Stato. Anche il *federative power* teorizzato da Locke vi includeva il « potere di guerra e pace, di leghe e alleanze e di tutti i negoziati con tutte le persone e comunità che sono fuori dello Stato », cioè il potere estero che restava illimitato e illimitabile perché « per quanto il suo cattivo e buon uso abbia grande importanza per lo Stato, è però assai meno regolabile sulla base di leggi preesistenti, stabili e positive » (4).

In questo contesto il riconoscimento reciproco della sovranità degli Stati indipendenti, stabilito con la pace di Westfalia del 1648, comportava il diritto di ogni capo dello Stato di esercitare la propria autorità all'interno di una determinata zona geografica senza interferenze da parte di altri Stati, il che indusse alla delimitazione di confini presidiati da proprie Forze armate, spesso con l'intenzione di modificarli o espanderli. Peraltro l'eguaglianza giuridica tra Stati sovrani può apparire un'ipocrisia perché non è mai eguaglianza di fatto, in quanto ogni Stato ha una potenza diversa in base alle sue risorse economiche, al suo territorio, alla sua popolazione e ai suoi armamenti, il che favorì sempre gerarchie tra Stati in base alla loro potenza, alleanze, rivalità e guerre (5), presupponeva la mancanza di un'autorità sovranazionale capace di regolare le controversie tra gli Stati (6) e favorì la colonizzazione da parte degli Stati euro-

(2) A. PASSERIN D'ENTRÈVES, *La dottrina dello Stato. Elementi di analisi e di interpretazione* (1962), Torino, Giappichelli, 2009, 69, che cita A. NORSI, *Il principio della forza nel pensiero politico di Niccolò Machiavelli*, Milano, Hoepli, 1936.

(3) Cfr. J. BODIN, *Les six livres de la République*, Paris, Jacques du Puy, 1576, lb. I, 10.

(4) Cfr. J. LOCKE, *Two Treatises of Government* (1690), trad. it. *Trattato sul governo*, Roma, Editori Riuniti, 2002, 106-107.

(5) Cfr. S.D. KRASNER, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton, Princeton University Press, 1999.

(6) Sul punto si veda G. VENEROSI PESCIOLINI, *Guerra*

pei. Essi infatti considerarono il resto del mondo da loro occupabile, anche con guerre condotte non *en forme*, cioè condotte in modi brutali, perché rivolte contro soggetti che essi non riconoscevano come Stati (7) e non già, come teorizzò Emerich de Vattel, seguendo determinate forme e tra Stati territoriali chiusi tra loro eguali, il che consentiva di avere riguardo per la neutralità degli Stati e trasformò la guerra in un'attività diretta a mutare e consolidare nuovi equilibri (8).

In ogni caso, fin dall'inizio della sua storia lo Stato vive un'intrinseca contraddizione: che nasca per dare a un solo sovrano il potere di garantire la sicurezza della comunità contro ogni violenza interna o esterna (come immaginava Hobbes (9), che così diede fondamento alle forme di Stato assoluto), oppure per garantire i diritti e la sicurezza di tutti mediante il diritto deciso a maggioranza dai cittadini (come teorizzò Locke (10), dando fondamento alle forme di Stato liberale), lo Stato al proprio interno monopolizza l'uso della forza ed è sottoposto al diritto e limita eventuali abusi nei confronti del singolo grazie al bilanciamento reciproco dei propri poteri (come teorizzò Montesquieu) o grazie alla legge intesa quale espressione della volontà generale (come teorizzò Rousseau) (11), mentre all'esterno, in quanto sovrano, può venire in conflitto con altri Stati sovrani portatori di interessi contrapposti ai suoi e può perciò essere sempre pronto a difendersi o ad aggredire, cioè a svolgere azioni e a mantenere apparati sempre potenzialmente offensivi e violenti. Dunque, la sovranità stessa da un lato protegge dall'uso della forza interna, dalla guerra civile, dall'altro lato può essere il presupposto per la guerra tra Stati.

Il conflitto appare proprio una forma di interazione che implica scontri per l'accesso e la distribuzione di risorse scarse (12) e in senso più

ampio è una situazione in cui i bisogni o gli interessi di un gruppo sociale o di un individuo possono essere soddisfatti soltanto arrecando un danno oggettivo ad un altro gruppo di persone o a un altro individuo (13). L'umanità ha sempre convissuto con il conflitto, e l'uso della forza è stato uno dei mezzi più usati per affrontarlo. La diplomazia e la non violenza mantengono intatta la complessità della situazione di conflitto; la violenza tenta invece di imporre uno degli interessi contrapposti e riduce la complessità cercando di sottomettere o eliminare una delle parti (14).

Da sempre però ogni ordinamento giuridico considera la pace come la condizione necessaria per il conseguimento di tutti gli altri fini (libertà, giustizia, benessere) ed è dunque la ragione stessa dell'esistenza del diritto (15). Perciò ogni organizzazione statale si è posta tra i suoi fini la convivenza tra i membri appartenenti allo Stato comunità e la difesa dei consociati da attacchi esterni. Infatti, ancor prima dell'organizzazione statale, il diritto stesso, fin dalle origini, è la manifestazione e lo strumento di un determinato potere e sorge per dare ai conflitti una regolazione (autoritativa o procedurale) (16) e per garantire la pace sociale all'interno dell'ordinamento, ma in realtà al contempo istituzionalizza all'esterno la violenza o l'uso della forza che vuole impedire e, anzi, la violenza bellica e la guerra sono « l'archetipo della violenza creatrice del diritto » (17).

Il monopolio statale dell'uso legittimo della forza fisica (18) garantisce materialmente che il detentore del potere possa effettivamente comandare. Si può dunque affermare con Kelsen che il diritto stesso è un ordinamento per la promozione della pace in quanto vieta l'uso della forza nelle

cura di N. BOBBIO, N. MATTEUCCI e G. PASQUINO, nuova ed. aggiornata, Torino, Utet, 2016, 164.

(13) N. BOBBIO, *L'idea della pace e del pacifismo* (1975), in Id., *Il problema della guerra e le vie della pace*, Bologna, Il Mulino, 1991, 124.

(14) G. SALIO, *Le guerre del Golfo e le ragioni della nonviolenza*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 1991, 28-29.

(15) N. BOBBIO, *Diritto e guerra*, in Id., *Il problema della guerra*, cit., 100 ss.

(16) Per un approfondimento sul tema, con ampi riferimenti alle teorie giuridiche e politiche, v. G. AZZARITI, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

(17) Cfr. la lucida critica della violenza in W. BENJAMIN, *Angelus Novus. Saggi e frammenti*, Torino, Einaudi, 1981, 16-17, 24-25, 29-30.

(18) Questa è la celebre nozione elaborata da M. WEBER, *La politica come professione* (1919), in Id., *La scienza come professione. La politica come professione*, Torino, Einaudi, 2004, 48.

giusta (*diritto canonico*), in questa *Enciclopedia*, XIX, 1970, 932-933.

(7) Si vedano le riflessioni sullo Stato come entità portante di un nuovo ordinamento spaziale della terra a carattere interstatale ed eurocentrico elaborate da C. SCHMITT, *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum* (1950), trad. it. *Il nomos della terra nel diritto internazionale dello « ius publicum europaeum »*, Milano, Adelphi, 1991, pt. III, cap. I, § a.

(8) Cfr. E. DE VATTEL, *Droit des gens ou Principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, Neuchatel, 1758, III, cap. XII, § 190.

(9) Cfr. T. HOBBS, *Leviathan* (1651), cap. 13, 18, 21, 30, *passim*.

(10) Cfr. LOCKE, *Trattato sul governo*, cit., 13 e 16-21.

(11) J.J. ROUSSEAU, *Du contrat social* (1762), trad. it. *Il contratto sociale*, Roma-Bari, Laterza, 2006, II, 4, 45.

(12) G. PASQUINO, *Conflitto*, in *Dizionario di politica a*

relazioni dei membri della comunità (19) (v. POTERE E USO DELLA FORZA). Il fatto che il diritto di ogni Stato neutralizza la risoluzione violenta del conflitto all'interno di esso e relega la liceità della risoluzione violenta del conflitto nell'ambito dei suoi rapporti con gli altri Stati spiega l'assetto, un po' anarchico, in cui si trova la comunità internazionale.

Infatti, ogni Stato gode di sovranità esterna, il che soltanto dal 1945 implica nel sistema giuridico internazionale l'esclusione dell'uso o della minaccia dell'uso della forza nelle relazioni reciproche tra gli Stati (20), la disciplina dell'uso residuo consentito della forza e la prevenzione e risoluzione dei conflitti (21). Infatti lo Statuto dell'ONU da un lato enuncia all'art. 2 il principio della sovrana eguaglianza di tutti gli Stati membri e i conseguenti obblighi di risolvere pacificamente le controversie internazionali, e di astenersi dalla minaccia o dall'uso della forza contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato o in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite; dall'altro lato all'art. 51 garantisce fino all'intervento — futuro e incerto — del Consiglio di sicurezza il “diritto naturale” all'autodifesa individuale o collettiva di ogni Stato in caso di attacco armato da parte di un altro Stato. Ciò conferma che la sovranità è uno degli elementi costitutivi di ogni Stato e che il conflitto armato tra Stati è di fatto tuttora possibile ed è legalmente consentito soltanto per finalità difensive.

Dunque, ogni Stato nel proprio interno pretende che ogni consociato risolva sempre in modo pacifico ogni conflitto con altri consociati, mentre al suo esterno talvolta afferma come doverosa e stimabile la risoluzione violenta del conflitto con altri Stati (22).

Questa contraddizione è tuttora irrisolta (si

(19) Cfr. H. KELSEN, *General Theory of Law and State* (1945), trad. it. *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, Etas Libri, 1994, 21 ss., e già in precedenza Id., *Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik* (1934), trad. it. *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Torino, Einaudi, 1967, 102.

(20) Cfr., per tutti, P. GARGIULO, *Uso della forza (diritto internazionale)*, in questa *Enciclopedia*, Annali, V, 2021, 1367 ss.

(21) D. PANIZZA, *Diritto, società contemporanea e guerra*, in *Dir. soc.*, 1993, 563.

(22) Osserva M. MANZIN, *Etos e nomos nell'ordinamento militare*, in *Dir. cost.*, 2022, n. 1 (*Difesa e Costituzione* a cura di R. URSI), 134: «Morire o rimanere ferito in addestramento o nel corso di un'operazione militare, non è eroismo, poiché si tratta di attività di routine nella vita di un soldato. Lo è, invece, quando l'atto di volontà soggettiva che espone al pericolo non sia istituzionalmente richiesto».

risolverà soltanto se tutti gli Stati accetteranno davvero di limitare la propria sovranità esterna e perciò di rinunciare per sempre ad usare la forza armata): proprio atti che all'interno di qualsiasi ordinamento giuridico sono puniti, perché ledono la vita di ogni persona, le sue proprietà e i beni pubblici, sono invece legittimati dallo Stato stesso allorché la lesione riguarda beni dello Stato nemico e la vita del suo personale militare e avvenga nell'ambito dello stato di guerra o, comunque, di un conflitto armato (23).

Peraltro, occorre ricordare che l'esigenza di sicurezza si può configurare come la sola causa o origine di fenomeni consociativi fra individui e collettività e come uno dei fini essenziali ed esclusivi dello Stato (24). Quasi ogni Stato è nato o è stato ingrandito o trasformato da guerre, sicché molto spesso è la guerra stessa che fa lo Stato: lo Stato nasce dalla guerra e questa diventa un suo attributo intrinseco, ma mediato dalla decisione politica (25). La guerra è pure un metodo per cambiare il diritto e spesso dopo di essa le società contemporanee sono uscite così travolte da darsi nuove costituzioni (26).

Così ogni Stato per secoli ha fondato il proprio potere anzitutto sulla minaccia o sull'uso della forza. Né norme religiose nonviolente, né teorie pacifiste (27), né qualche norma costituzionale che a partire dalla Costituzione francese del 3 settembre 1791 stabilì il principio pacifista, né le norme internazionali che dal 1864 in poi hanno regolato alcune condotte durante la guerra, né quelle convenzioni tra alcuni Stati (come il Patto Briand-

(23) Già nel 1786, J. BENTHAM, *A Plan for an Universal and Perpetual Peace*, trad. it. in *Filosofi per la pace* a cura di D. ARCHIBUGI e A. VOLTAGGIO, Roma, Editori Riuniti, 1991, 189, osservava che «l'ingiustizia, l'oppressione, la frode, la menzogna, tutti quegli atti che altrimenti sarebbero crimini, tutte quelle abitudini che altrimenti sarebbero vizi, ove ad essi si desse vita per perseguire interessi individuali, quando si manifestano per il perseguimento di interessi nazionali sono sublimati al pari di virtù».

(24) Sulla difesa come fine esclusivo ed essenziale e come causa di ogni Stato cfr., per tutti (con ampia dottrina), G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1971, 3 ss.

(25) M. FIORILLO, *Guerra e diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2009, 55 e 62.

(26) Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Guerra e costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2004, 160 ss., che analizza le «guerre costituenti».

(27) Sul pensiero di Lutero, De Vitoria, di Voltaire, di Rousseau e di molti altri cfr., per tutti, W.B. GALLIE, *Philosophers of Peace and War. Kant, Clausewitz, Marx, Engels and Tolstoy* (1978), trad. it. *Filosofie di pace e di guerra Kant, Clausewitz, Marx, Engels, Tolstoj*, Bologna, Il Mulino, 1992, nonché AA.VV., *Filosofi per la pace* a cura di ARCHIBUGI e VOLTAGGIO, cit.

Kellogg del 1928 che fu ratificato pure dall'Italia fascista nel 1929) (28) che prevedevano la condanna della guerra per la risoluzione delle divergenze internazionali e la rinuncia ad usarne come strumento di politica nazionale nelle loro reciproche relazioni, né gli inefficaci strumenti della Società delle nazioni riuscirono ad impedire agli Stati di mantenere apparati militari che furono strumenti di tante guerre e conquiste, anche coloniali.

Fino al 1945 si credette sostenibile la celebre raffigurazione di von Clausewitz secondo cui la guerra è impiego assoluto della forza per costringere lo Stato avversario all'impotenza e sottometterlo alla propria volontà ed è « un vero strumento della politica, un seguito del procedimento politico, una sua continuazione con altri mezzi » (29). Già il suo pensiero dunque configurava la guerra come uno strumento (l'obiettivo politico deve essere commisurato alle forze militari disponibili) e le Forze armate come una parte del sistema socio-politico. Egli affermò anche che la difesa è la più forte forma di guerra e che perciò la sola garanzia della pace è soltanto la preparazione alla guerra, cioè il riarmo. Perciò anche il suo pensiero fornì spunti utili sia agli approcci pacifisti, sia agli approcci militaristi, i quali però prevalsero quasi ovunque tra il 1808 (quando un decreto del re di Prussia aprì gli alti gradi dell'esercito — fino ad allora riservati ai nobili — a tutti coloro che possedessero i livelli richiesti di conoscenze professionali e di coraggio e creò le accademie militari e una disciplina militare ferrea) e la resa dell'impero giapponese il 3 settembre 1945. Quegli approcci militaristi comportarono un riarmo generalizzato e in alcuni ordinamenti la separazione del potere militare dal potere politico, uniti soltanto dal riferimento del capo dello Stato monarchico o dittatoriale.

Perciò fino al 1945 la difesa dello Stato fu soltanto una parte degli strumenti militari e civili che in ogni Stato dovevano essere sempre mantenuti pronti ad intraprendere una guerra (di difesa o di aggressione).

Infatti, la difesa dello Stato *nelle forme di Stato patrimoniale, assoluto e di polizia* consisteva anzi-

(28) Il Patto del 27 agosto 1928 (ratificato e reso esecutivo con r.d.l. 31 gennaio 1929, n. 154, convertito nella l. 24 giugno 1929, n. 1154) risulta ancora in vigore perché non viola lo Statuto dell'ONU e gli altri accordi internazionali sulla soluzione delle controversie tra Stati. Sulle notevoli difficoltà applicative ed interpretative delle norme del Patto cfr. G. CURTI GIALDINO, *Guerra (diritto internazionale)*, in questa *Enciclopedia*, XIX, 1970, 863 e 864.

(29) Cfr. C. VON CLAUSEWITZ, *Vom Kriege* (1832), trad. it. *Della guerra*, Milano, Mondadori, 1991, 38.

tutto nella predisposizione degli strumenti militari necessari a conquistare e a difendere gli interessi dello Stato che coincidevano con quelli dello stesso sovrano e della sua dinastia. Essa poteva essere affidata o a milizie mercenarie reclutate caso per caso o ad eserciti permanenti efficienti, motivati sull'esigenza di avere una legittimazione popolare nella difesa della nazione o di disporre di un corpo militare separato e messo agli ordini del potere monarchico (30), entrambi fondati sulla coscrizione obbligatoria, organizzati come una qualunque altra funzione pubblica, peraltro finanziata con l'erario o con la tassazione dei sudditi (31).

Pure *nelle forme di Stato liberale* la difesa era attività che qualificava l'*imperium* su cui poggia l'edificazione dello Stato odierno e l'esercito era considerato « la forza fisica, unitariamente organizzata, di tutto lo Stato » (32) e la « manifestazione più saliente della forza dello Stato » (33), una forza intesa come capacità di imporre il proprio volere (34). Sia nelle forme di Stato liberale, sia nelle forme di Stato autoritario-fascista la difesa era funzione pubblica finalizzata non soltanto alla conservazione dello Stato stesso, inclusi gli eventuali diritti civili e sociali spettanti ai propri cittadini, ma anche ad una sua espansione a danno di altri popoli o degli altri Stati. Questa apparente contraddizione con le libertà individuali su cui si reggevano all'interno le forme di Stato liberale derivava anche dall'inesistente controllo parlamentare della politica estera e della politica militare, che, anche sulla base delle teorie di Locke, restarono estranee ad ogni democratizzazione e trasparenza (35). Anche perciò Regno Unito,

(30) Sulla presenza di entrambi i modelli prima e durante il risorgimento italiano e l'epoca statutaria cfr. le ricostruzioni e la dottrina in G. BASCHERINI, *Il dovere di difesa nell'esperienza costituzionale italiana*, Napoli, Jovene, 2017, 35-56.

(31) Cfr. sul punto, per TUTTI, M. MORI, *Le eredità storiche*, in *Democrazia e sicurezza. Società occidentali e violenza collettiva* a cura di A. PANEBIANCO, Bologna, Il Mulino, 2021, 16 e 22.

(32) L. VON STEIN, *Die Verwaltungslehre* (1884), trad. it. *La scienza della pubblica amministrazione*, Torino, Unione tipografico-editrice, 1897, 92.

(33) V.E. ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale*⁵, Firenze, Barbera, 1921, 215.

(34) S. ROMANO, *Il diritto pubblico italiano* (1914), Milano, Giuffrè, 1988, 49 ss.

(35) Si tratta del *federative power* teorizzato in J. LOCKE, *Second Treatise*, in Id., *Two Treatises of Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1960, 145 ss., che ne assegnava la titolarità alla Corona e lo riteneva intrinsecamente non giustiziabile. Il cosiddetto *foreign affairs exceptionalism* sottinteso nella nozione di *federative power* influenzò il costituzionalismo americano, soprattutto attra-

Francia, Spagna, Portogallo, Paesi Bassi, Belgio, Danimarca, Italia, USA, Giappone e Germania, con accordi diplomatici e guerre accrebbero in tutto il mondo almeno fino al 1939 i rispettivi imperi coloniali, con i quali mediante la forza militare dominarono per decenni o per secoli immensi territori, ne depredarono le risorse e soggiogarono le vite di centinaia di milioni di persone che vi abitavano (ma che erano considerate suddite senza diritti), proprio nei medesimi periodi in cui all'interno di ogni Stato colonizzatore si mirava a riconoscere e a garantire un numero sempre più ampio di diritti fondamentali civili, sociali e politici dei cittadini. Così in Italia pure lo Statuto configurò il potere di fare la pace e la guerra quale prerogativa esclusiva del Re insieme al comando delle Forze armate e alla stipula dei trattati di pace e di alleanza, di cui poteva informare la Camera soltanto se la sicurezza dello Stato lo consentiva (art. 5), il che lasciò al Re e al suo Governo ogni scelta definitiva e impedì per un secolo qualsiasi effettiva trasparenza o controllo parlamentare sulle Forze armate, sulle guerre risorgimentali, sulle guerre coloniali, sulle alleanze militari e su due guerre mondiali (36), prevedendo soltanto all'art. 75 una riserva di legge in materia di leva militare.

Nelle forme di Stato autoritario-fasciste l'organizzazione dello Stato si fondò su idee che propugnavano l'illimitabile volontà di potenza della nazione (37) che si esprimeva attraverso un'azione di conquista e di espansione e l'affermazione del prestigio dello Stato nei rapporti interstatuali mediante le Forze armate (38) e una funzione positiva della guerra, alla quale tutta la nazione fu attivamente preparata e lanciata fino a tentare di conquistare e di sottomettere altri popoli e territori. Queste idee portarono alle diverse guerre di aggressione dell'Italia fascista, della Germania nazista e dell'Impero nipponico, che poi si unirono e

verso i lavori di William Blackstone (v. W. BLACKSTONE, *Commentaries on the Laws of England*, I, Chicago, University of Chicago Press, 1979, 160, 243), ed emerge chiaramente in A. HAMILTON, *Federalist no. 75. The Treaty Making Power of the Executive* (1788), trad. it. *Il federalista* a cura di M. D'ADDIO e G. NEGRI, Bologna, Il Mulino, 1980, 562.

(36) Cfr. FIORILLO, *Guerra e diritto*, cit., 76-80. Sulla prerogativa regia in materia militare cfr., per tutti, fino alla Prima guerra mondiale, G. DE VERGOTTINI, *Stato di guerra e assetto dei poteri costituzionali*, in *Riv. AIC*, 2018, n. 3, 323 ss. e, anche per il periodo monarchico successivo, F. FURLAN, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale tra diarchia e garanzia*, Milano, Giuffrè, 2013, 17 ss.

(37) Cfr. A. SERMONTI, *Principi generali dell'ordinamento giuridico fascista*, Milano, Giuffrè, 1943, 70.

(38) Cfr. O. RANELLETTI, *Corso di istituzioni di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1944, 41.

portarono alla Seconda guerra mondiale. Analoghe idee furono usate tra il 1980 e il 1991 dal regime autoritario di Saddam Hussein per le guerre dell'Iraq al Kuwait e all'Iran.

Anche perciò dal 1945, dopo due guerre mondiali che fecero decine di milioni di morti civili e militari e dopo che si capì che le armi atomiche sono in grado di annientare l'intero genere umano, la guerra divenne il "flagello" da risparmiare alle future generazioni, come si esprime il preambolo allo Statuto dell'ONU approvato a San Francisco il 26 giugno 1945.

Da un lato all'interno di molti Stati, come già formalmente si prevedeva nelle forme di Stato socialiste, *nelle forme di Stato democratico-sociale* la postura aggressiva delle Forze armate diventò del tutto incompatibile coi fondamenti dello Stato stesso, cioè col principio personalista e col principio internazionalista (39) ed è in quel contesto costituzionale che si può affermare che « la guerra distrugge qualsiasi diritto, svilisce le persone a bersagli anonimi, accresce le disuguaglianze e le violenze che già colpiscono donne e giovani, annienta interi ecosistemi, ruba quel poco di futuro che ancora possiamo immaginare » (40).

Dall'altro lato nella comunità internazionale l'istituzione dal 1945 dell'ONU promosse la progressiva dismissione di ogni dominio coloniale (processo planetario che richiese però oltre 50 anni, talvolta dopo lunghi conflitti armati) e un'ampia collaborazione internazionale. Infatti il suo Statuto vieta il ricorso alla minaccia e all'uso della forza armata da parte degli Stati quale mezzo per tutelare i propri interessi nazionali e per risolvere le controversie internazionali e mira a stabilire principi generali di cooperazione per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, fondata sul rispetto dei diritti fondamentali e del diritto internazionale, compresi i principi regolanti il disarmo e la disciplina degli armamenti. Controllo degli armamenti, disarmo e sistemi di sicurezza collettiva mirano perciò a impedire ogni guerra o almeno la guerra termonucleare, con cui non è possibile alcuna vittoria, perché sarebbero "vincitori" soltanto alcune persone rimaste illese

(39) G. AZZARITI, *La pace attraverso il diritto. Una conferenza internazionale per la sicurezza tra le nazioni*, in *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?* a cura di G. AZZARITI, Napoli, Editoriale scientifica, 2022, 4.

(40) L. RONCHETTI, *Risoluzione delle controversie internazionali e Costituzione: l'Italia ha il dovere costituzionale di farsi mediatrice per la pace*, in *Il costituzionalismo democratico moderno*, cit., 291.

dopo una strage planetaria (41). Dunque nell'età atomica la minaccia non si fonda più sulle probabilità di vittoria, ma sulle possibilità di un disastro comune (42), e il principio pacifista previsto da molte costituzioni democratiche « si fonda proprio sulla consapevolezza dell'impossibilità di poter porre freno alla barbarie nel corso di una guerra, al "flagello" che essa rappresenta » (43) e sul carattere terroristico che la guerra ha ormai assunto, quale atto di violenza compiuto nei confronti di chi può soltanto subirlo, come le popolazioni civili o gli Stati dotati di apparati militari enormemente e sistematicamente inferiori a quelli del nemico (44).

Dunque dopo il 1945 norme costituzionali in vigore in alcuni Stati democratici e norme internazionali esigono il bilanciamento del principio difensivo col principio pacifista, sicché l'apparato militare è preposto a concorrere (insieme con la diplomazia e con la difesa non armata) a prevenire ogni conflitto e a collaborare ad eventuali operazioni organizzate dall'ONU per ristabilire la pace e la sicurezza internazionale, oltre che a preparare ed attuare eventuali guerre di difesa necessarie e proporzionate all'esigenza di respingere aggressioni militari.

In questo complesso contesto sembrano prevalere la tutela della vita umana, configurata come diritto inviolabile, la risoluzione pacifica delle controversie e la qualificazione della guerra come atto illecito, sicché il sacrificio del bene supremo della vita è richiesto soltanto in casi eccezionali, quando si tratti di difendere la vita stessa e di tutelare la sopravvivenza dell'intero ordinamento.

Dunque oggi il diritto pare contrastare l'uso della forza dentro ogni Stato e tra gli Stati: « il diritto è la negazione della guerra e perciò implica la pace » e la violazione di questo principio « segna il collasso del diritto e la regressione allo stato selvaggio dominato dalla legge del più forte » (45) e perciò almeno negli Stati costituzionali democratici il diritto da strumento del potere diventa « tecnica per la soluzione pacifica delle controver-

sie e per la regolazione e la limitazione dell'uso della forza » e anche il divieto dell'uso della forza diviene la norma fondamentale del diritto internazionale previsto dallo Statuto dell'ONU (46).

Tuttavia dal 1945 in poi mentre i principi pacifisti hanno indotto a rimuovere la guerra dal discorso pubblico degli Stati democratici costituzionali e dalle norme internazionali, nazionali ed europee, sostituendola con la nozione di « conflitto internazionale » che è usata anche per operazioni di ristabilimento della pace promosse dall'ONU o da altre organizzazioni internazionali (47), si verificarono anche molti conflitti armati interni e guerre di difesa (anche da attacchi armati misti o di natura terroristica) e alcune guerre di aggressione, qualificate come tali dagli organismi dell'ONU (nel 1950 in Corea, nel 1991 dell'Iraq contro il Kuwait e nel 2004-2022 della Russia contro l'Ucraina).

Dunque, né le tante riflessioni sull'inutilità e sulla disumanità della guerra, né la minaccia nucleare, né le convenzioni internazionali che dal 1949 in poi limitano la violenza bellica nei conflitti interni e internazionali per tutelare le persone e gli oggetti vittime di ogni conflitto (popolazione civile, feriti, naufraghi, ammalati, caduti, prigionieri di guerra, beni culturali ed ambiente), né la configurazione dell'aggressione e dei crimini di guerra come crimini internazionali giudicabili dalla Corte penale internazionale in funzione dal 2002 sono stati in grado di fare scomparire le guerre, mentre sono cresciuti gli armamenti convenzionali e nucleari e i conflitti armati convenzionali, anche condotti in quelle forme della guerra di aggressione vietata dal diritto costituzionale ed internazionale.

Infatti, i conflitti armati interni ed internazionali raramente sono stati prevenuti o fatti cessare da un efficace intervento del Consiglio di sicurezza dell'ONU, la cui azione è stata ostacolata o paralizzata dalla mancata istituzione del comitato dei capi di stato maggiore che avrebbe dovuto centralizzare l'uso delle Forze armate e dall'uso frequentissimo del potere di veto da parte dei cinque Stati membri permanenti (che mette in condizione di giuridica disegualianza gli Stati membri dell'ONU e appare incompatibile con la prescrizione dell'art. 11 cost. che le limitazioni di sovranità debbano

(41) BOBBIO, *Il problema della guerra*, cit., 65 ss.

(42) C. JEAN, *Introduzione*, in VON CLAUSEWITZ, *Della guerra*, cit., XXX.

(43) AZZARITI, *op. ult. cit.*, 5.

(44) Cfr. M. DOGLIANI, *Il valore costituzionale della pace e il divieto della guerra*, in *Guerra e Costituzione* (Atti del Convegno dell'Università degli Studi Roma Tre, Roma, 12 aprile 2002) a cura di P. CARNEVALE, Torino, Giappichelli, 2004, 50-51.

(45) L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, I. *Teoria del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2007, 471.

(46) FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, cit., II. *Teoria della democrazia*, 2007, 504-505.

(47) Sul punto si rinvia agli approfondimenti svolti da DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione*, cit., 20; C. DE FIORES, "L'Italia ripudia la guerra"? *La Costituzione di fronte al nuovo ordine globale*, Roma, Ediesse, 2002, 15, 22; FIORILLO, *Guerra e diritto*, cit., 126.

avvenire in condizione di parità con gli altri Stati). L'esistenza di un ordine internazionale fondato sul riconoscimento reciproco di principi fondamentali scritti nello Statuto dell'ONU fa dunque convivere Stati democratici e non democratici e riduce il rischio di una guerra immotivata, ma tuttora non è un ordine stabile, perché può essere messo in pericolo da conflitti minacciati o attuati o aiutati anche da potenze nucleari (tra le quali vi sono i cinque Stati membri permanenti del Consiglio di sicurezza), che li hanno motivati anche con l'esigenza di proteggere principi politici anche liberali (48), come i diritti fondamentali (come per alcuni conflitti in cui furono coinvolti gli USA) oppure con la volontà di raggiungere anche con la violenza bellica (tipica della guerra in senso classico) propri scopi politici, etnici, territoriali o militari, giungendo pure a minacciare l'uso delle proprie armi nucleari contro lo Stato da esse aggredito e gli altri Stati che aiutano il suo diritto all'autodifesa (come per le guerre intraprese dalla Russia contro la Georgia dal 2008 e la Ucraina tra il 2014 e il 2023). Questo tipo di conflitti e in particolare la guerra di aggressione russa all'Ucraina scatenata dal 2022 minano alla radice l'intero ordinamento internazionale creato dal 1945 per garantire la sicurezza internazionale e la sopravvivenza del genere umano. Infatti la mancanza di sanzioni efficaci contro la grave violazione da parte di Stati potenti e potenze atomiche del divieto dell'uso e della minaccia della forza contro l'integrità territoriale e la sovranità politica di uno Stato e la minaccia dell'uso di armi atomiche riportano al centro della vita della comunità internazionale, di ogni Stato e di ogni persona (come accadeva prima del 1945) l'uso della forza militare e in particolare la guerra di aggressione, tuttora usato da molti Stati per risolvere controversie internazionali e per raggiungere propri scopi politici contro la sovranità di altri Stati, anche a costo di compiere crimini internazionali, immani distruzioni e carneficine, e la guerra di difesa come rimedio estremo di cui dispone lo Stato aggredito per respingere l'attacco militare alla propria integrità territoriale e sovranità politica.

Perdurano dunque sia i conflitti armati tuttora intrapresi (soprattutto da Stati non democratici e tra Stati non democratici) per difendersi da aggressioni o per risolvere controversie internazionali o per ottenere scopi politici, sia l'incapacità dell'ONU di impedirli. Perciò resta attuale l'idea di

(48) Cfr. M. CHIARUZZI, *Democrazie e politiche di potenza*, in *Democrazia e sicurezza* a cura di PANEbianco, cit., 161-162.

Kant che ogni Stato non deve tenere eserciti permanenti che usano gli uomini come macchine e che sono sempre pronti ad aggredire per ingrandire lo Stato, ai quali gli altri Stati reagiscono con analogo riarmo minaccioso e costoso, non deve ingerirsi nella costituzione di altri popoli, ma deve tenere soltanto eserciti di popolo preparati a rispondere ad eventuali aggressioni e deve federarsi in una lega di liberi Stati per la sicurezza di tutti gli Stati, che deve fondarsi sul diritto internazionale e sul rispetto universale dei diritti fondamentali di tutte le persone e soprattutto sulla libertà di ogni persona di circolare pacificamente e di proporre relazioni commerciali con i cittadini di altri Stati (49). Questa idea è oggi sviluppata da Ferrajoli che, constatata l'incapacità dell'ONU di prevenire e risolvere le emergenze che attanagliano il presente e il futuro dell'umanità (climatica, sanitaria, alimentare, bellica), propone una « costituzione della federazione della Terra », a cui tutti gli Stati dovrebbero aderire sostituendo l'ONU prevedendo per tutti gli Stati della terra e i loro cittadini diritti fondamentali civili e sociali uguali per qualsiasi persona, condivisione delle risorse, divieto di produzione o commercio di sostanze pericolose e di armi, divieto di qualsiasi uso della forza, anche per autodifesa, e soppressione delle Forze armate dei singoli Stati chiamati invece a conferire le proprie forze di sicurezza in quelle gestite dall'ipotizzata Federazione per mantenere la pace e la sicurezza internazionale (50).

Peraltro, finché non esista un efficace sistema di sicurezza internazionale la difesa dello Stato resta irrinunciabile per ogni ordinamento statale, perché ne assicura la sicurezza (v. SICUREZZA E POTERE), intesa come assenza di pericoli o di minacce che compromettano i principi caratterizzanti di un ordinamento e i beni fondamentali che esso intende tutelare (51). Prevenzione e repressione dei conflitti armati e promozione di un sistema collettivo di sicurezza tra gli Stati tuttora sono al vertice della graduatoria dei valori tutelati (52): la difesa è sintesi tra stabilità del sistema istituzionale e ordinato sviluppo della collettività nel quadro dei diritti costituzionalmente previsti

(49) Cfr. I. KANT, *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf* (1795), trad. it. *Per la pace perpetua*, Roma, Editori Riuniti, 1985.

(50) Si veda il progetto (e in particolare gli art. 53, 76 e 77) in L. FERRAJOLI, *Per una Costituzione della terra. L'umanità al bivio*, Milano, Feltrinelli, 2022.

(51) DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa*, cit., 96 ss.

(52) Così, riferendosi alla sicurezza, DE VERGOTTINI, *op. ult. cit.*, 99.

in un contesto di protezione da possibili minacce esterne ed è perciò tra i massimi valori giuridici tutelati da ogni Stato (53). Ciò comporta che la difesa dello Stato esige la partecipazione di ogni cittadino, ma anzitutto di strumenti e soggetti mantenuti costantemente attivi e preparati, istituiti e regolati da norme legislative che garantiscono la difesa bilanciandola con la tutela dei diritti fondamentali e delle istituzioni e che le decisioni più importanti in materia di difesa sono adottate ed eseguite sotto la direzione o la vigilanza o la partecipazione di quasi tutti gli organi costituzionali dello Stato (v. § 13).

2. *La difesa nel sistema costituzionale repubblicano: il principio pacifista, il principio supernazionale e il principio difensivo.* — Nel sistema costituzionale italiano la difesa dello Stato si fonda su tre principi (pacifista, supernazionale e difensivo) che riguardano soggetti e attività preposti alla difesa nazionale e vincolano lo Stato nelle sue relazioni internazionali a realizzare non già la propria potenza, ma l'idea della garanzia della libertà dei popoli e dell'integrità dell'ordinamento nazionale (54) e un indirizzo politico favorevole alla pace (55). Dagli art. 11 e 52 cost. si ricavano tre principi (56):

1) l'art. 11 cost. si proietta verso il solo obiettivo primario di assicurare la pace e la giustizia fra le nazioni, beni che sono in grado di garantire la sicurezza e i beni primari tutelati dall'ordinamento (vita, libertà, ecc.). La pace è un obiettivo da raggiungere (almeno a livello internazionale), un valore che l'art. 11 colloca ad un livello sovraordinato pure alla sovranità dello Stato e un bene costituzionale che deve essere conservato perché è la condizione per un'effettiva e piena attuazione di tutti i diritti fondamentali e dei doveri costituzionali (57);

2) per poter raggiungere quell'obiettivo l'art. 11 cost., con « un discorso unitario attraverso proposizioni strettamente collegate » (58) (non

trattandosi di una composita entità normativa da interpretare alla luce delle mutate « circostanze oggettive in cui si colloca » oggi il fenomeno della guerra e delle sue motivazioni (59) o degli attuali rapporti di forza) (60) prevede anzitutto come principio fondamentale il ripudio della guerra di aggressione e di quella intrapresa per risolvere controversie internazionali, e tale principio ha effetti immediati e prioritari sulla politica della Repubblica, e, in secondo luogo, un obiettivo da raggiungere: poiché il ripudio della guerra esige come condizione la fine della sovranità assoluta dello Stato, si consente di assoggettarla, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le nazioni e si impegna l'Italia a promuovere organizzazioni internazionali mirate a tali scopi (61). La pace è dunque un risultato da conseguire con relazioni internazionali che, private della legittimazione al ricorso alla guerra, diventano capaci di costruire un ordinamento che assicuri la giustizia tra le nazioni. Ma si indica che non ci può essere pace senza giustizia e che non ci può essere giustizia senza pace. Più esattamente l'ordinamento internazionale che assicuri la pace e la giustizia tra le nazioni presuppone il ripudio della guerra (62), fermo restando che tutti i componenti dell'Assemblea costituente volevano condannare la guerra e scoraggiarne il ricorso e ritenevano che senza scalfire la sovranità statale la pace sarebbe stato un obiettivo irraggiungibile e la guerra, come in passato, sarebbe stata inevitabile (63);

2000, 165. L. BONANATE, *Costituzione italiana: Art. 11*, Roma, Carocci, 2018, 18-22, documenta che i Costituenti vollero la completa unitarietà delle due proposizioni centrali dell'art. 11 cost. La giurisprudenza costituzionale conferma la lettura concatenata e consecutiva dell'art. 11 cost. (C. cost. 28 dicembre 1984, n. 300 rispetto alla seconda proposizione e C. cost. 3 luglio 1985, n. 193 rispetto alla terza proposizione).

(59) Così G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, in *Oss. AIC*, 2022, n. 3, 79. In precedenza, Id., *Difesa nazionale e guerre ripudiate, in Valori e principi del regime repubblicano* a cura di S. LABRIOLA, I. Sovranità e democrazia, Roma-Bari, Laterza, 2006, 403, riteneva che la seconda parte dell'art. 11 cost. debba « bilanciare il principio del ripudio della guerra ».

(60) Cfr. le critiche in merito di R. CALVANO, *La NATO ha settanta anni (portati male)*, in *Dem. dir.*, 2020, n. 1, 33.

(61) Così L. CARLASSARE, *L'art. 11 nella visione dei costituenti*, in *L'articolo 11 della Costituzione. Baluardo della vocazione internazionale dell'Italia* a cura di N. RONZITTI, Napoli, Editoriale scientifica, 2013, 25.

(62) Analogamente A. RUGGERI, *Le guerre, la teoria del potere costituente e il bilanciamento tra valori costituzionali*, in *Riv. dir. cost.*, 2005, 20-21.

(63) Così L. CARLASSARE, *L'art. 11 Cost. nella visione dei*

(53) Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Difesa*, in *Dizionario di politica* a cura di BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, cit., 253.

(54) Così C. cost. 18 maggio 1999, n. 172.

(55) DE VERGOTTINI, *Guerra e costituzione*, cit., 42.

(56) Sul punto si veda U. ALLEGRETTI, *Una ricerca su Costituzione e nuove armi*, in *Dem. dir.*, 1986, n. 2, 103.

(57) Sul punto cfr. A. RUGGERI, *La pace come bene assoluto, indisponibile e non bilanciabile, il diritto fondamentale a goderne e il dovere di preservarla ad ogni costo*, in *ConsultaOnline*, www.giurcost.org, editoriale del 27 febbraio 2022.

(58) Così L. CARLASSARE, *Costituzione italiana e partecipazione a operazioni militari*, in *Nato, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana* a cura di N. RONZITTI, Milano, Giuffrè,

3) l'alternativa costituzionale alla guerra ripudiata non è però soltanto una organizzazione internazionale che promuova la pace e la giustizia tra le nazioni, né una neutralità disarmata (64), perché si prevede anche il dovere costituzionale di difesa, al quale sono funzionali le Forze armate, e si disciplina la guerra, che dunque può essere soltanto guerra di difesa, anche nei limiti delle norme internazionali. Infatti, l'art. 52 cost. prevede il sacro dovere di tutti i cittadini di difendere la patria e l'obbligo di prestare il servizio militare nei casi e nei limiti previsti dalla legge nell'ambito delle Forze armate, il cui ordinamento deve ispirarsi alla Costituzione democratica. Dagli art. 11 e 52 si ricava dunque la liceità e la doverosità della guerra di difesa, che la Costituzione disciplina prevedendo la deliberazione dello stato di guerra da parte delle Camere (art. 78), la sua dichiarazione da parte del Presidente della Repubblica che è anche comandante delle Forze armate e presidente del Consiglio supremo di difesa (art. 87), e la facoltà data alla legge di disporre durante lo stato di guerra eventuali poteri necessari al Governo (art. 78), la proroga della durata delle Camere (art. 60), la giurisdizione dei tribunali militari sui reati commessi dai civili (art. 102 comma 3) e la deroga della facoltà di ricorrere in Cassazione contro i provvedimenti limitativi della libertà personale disposti dai tribunali militari (art. 111).

In quanto membro dell'ONU, l'Italia è comunque abilitata a esercitare il suo diritto naturale alla difesa individuale o collettiva di fronte ad un attacco armato, come garantisce l'art. 51 Statuto ONU, sicché la difesa dello Stato è anzitutto e soprattutto la difesa dagli attacchi armati di un nemico esterno e costituisce uno dei fini essenziali di ogni Stato (65).

In ogni caso l'adattamento automatico dell'ordinamento italiano al diritto internazionale generalmente riconosciuto (art. 10 comma 1 cost.) comporta « un perfetto parallelismo tra divieto dell'uso della forza nell'ordinamento internazionale e nell'ordinamento interno » (66), sicché sono vietate le azioni vietate dal diritto consuetudinario internazionale e dal diritto cogente: l'Italia non può comunque ricorrere, singolarmente o insieme

ad altri Stati, alla forza armata che possa qualificarsi come aggressione, né può stipulare alleanze militari di natura aggressiva.

In tal senso è condivisibile quell'autorevole dottrina secondo cui l'art. 11 cost. esprime una norma di valore e l'art. 10 cost. esprime una norma sulla produzione giuridica, che è funzionale alla prima perché le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute hanno una naturale vocazione a servire i fini-valori della pace e della giustizia internazionale (67).

3. Il dovere costituzionale di difendere la patria: contenuto e destinatari. Il legame con gli altri doveri costituzionali. — L'art. 52 cost. prevede il sacro dovere di tutti i cittadini di difendere la patria. Il dovere implicitamente è imposto ai pubblici poteri (68).

Nel § 1 si è ricordato che un tempo la difesa era intesa come organizzazione della difesa militare (69), come utilizzazione potenziale e, all'occorrenza, impiego effettivo delle Forze armate al fine di tutelare o conseguire gli interessi generali dello Stato, poiché la forza militare era considerata mezzo usuale o frequente della politica internazionale degli Stati e la politica della difesa riguardava la preparazione degli strumenti militari e il loro mantenimento in tempo di pace.

Dal 1948 la difesa però ha in Italia dei precisi limiti costituzionali di mezzi e di fini derivanti dalla natura di principio supercostituzionale del ripudio della guerra previsto nell'art. 11 cost., la quale deve farlo ritenere prevalente o comunque influente sull'interpretazione delle altre norme costituzionali, tra cui l'art. 52 cost.: la difesa della patria si assicura in primo luogo mediante un ordinamento della comunità internazionale in cui i conflitti armati siano prevenuti e mediante organizzazioni internazionali finalizzate ad assicurare la pace e la giustizia tra i popoli.

Inoltre, l'art. 52 comma 1 cost. menziona soltanto la difesa *tout court* (né armata, né non armata), dovere inderogabile di solidarietà e soprattutto "sacro" « per qualificare più fortemente, rispetto a tutti gli altri doveri, quello di difesa della Patria » (70).

Il contenuto della nozione costituzionale di

Costituenti, in *Costituzionalismo.it*, 2013, n. 1, che analizzò i lavori dell'Assemblea costituente.

(64) La tesi circa la sovranità disarmata è affermata da B. PEZZINI, *Per un ordine della sovranità disarmata*, in *Oss. AIC*, 2022, n. 3, 69.

(65) Cfr. F. VALORI, *Difesa nazionale (amministrazione della)*, in questa *Enciclopedia*, XII, 1964, 429.

(66) N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*⁷, Torino, Giappichelli, 2021, 109-110.

(67) Cfr. RUGGERI, *Le guerre, la teoria del potere costituzionale*, cit., 18-19.

(68) Così CURTI GIALDINO, *Guerra (diritto internazionale)*, cit., 873; A. BARONE, *La difesa nazionale nella Costituzione*, pt. II, in *Dir. soc.*, 1988, 24.

(69) Cfr. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa*, cit., 11.

(70) Così C. cost. 27 febbraio 1973, n. 16.

difesa è controverso, perché secondo alcuni deve limitarsi alla legittima difesa consentita nel diritto internazionale in caso di aggressione (71) o comunque alle situazioni di guerra consentite dalla Costituzione, il che spiegherebbe la nozione di “sacro”. È il solo punto in cui la Costituzione menziona la “sacertà”, ma non è richiamato religioso visto che la medesima qualificazione del dovere costituzionale di difesa era prevista nelle Costituzioni dell’URSS (nell’art. 133 di quella del 1936 e nell’art. 62 di quella del 1977), cioè in un regime ateista.

Tale aggettivo per alcuni allude alla sua essenza di dovere collocato al di sopra di tutti gli altri (72) e comporta la sua inviolabilità e inderogabilità anche da parte di altre fonti (73), mentre per altri allude ad una questione di vita o di morte, ad un dovere, dal cui adempimento può dipendere talvolta la stessa sopravvivenza dello Stato e dei suoi valori di fondo e dunque una difesa non limitata a sé e ai propri affetti, ma comprensiva anche del massimo sacrificio di sé (74), sicché essa comporta l’obbligo per il cittadino di essere pronto al sacrificio supremo della vita (75), che però il vigente regolamento di esecuzione dell’ordinamento militare prevede come dovere generale soltanto di tutti i militari e non soltanto in tempo di guerra (76). Tuttavia, il dovere costituzionale di difesa non autorizza di per sé a limitare o a sacrificare diritti costituzionalmente garantiti, ma consente alla legge, ai sensi dell’art. 23 cost., di prevedere sol-

tanto quelle limitazioni che siano necessarie e proporzionali al suo adempimento. Perciò le norme legislative vigenti durante lo stato di guerra che consentono la requisizione di « servizi individuali e collettivi » (art. 16 l. 21 maggio 1940, n. 415) e il servizio del lavoro obbligatorio previsto dall’art. 2 del testo unico delle leggi sulla disciplina dei cittadini in tempo di guerra (art. 2 r.d. 30 ottobre 1942, n. 1611) suscitano dubbi di legittimità costituzionale rispetto al diritto al lavoro garantito dall’art. 4 cost. (77).

Peraltro, l’attributo di “sacro” induce altri a ritenere che il dovere di difesa comporti anche la difesa dell’esistenza dello Stato come soggetto sovrano (78) e l’indeterminatezza del dovere consente di ampliarne i contenuti sia ad ogni attività di difesa dell’ordinamento giuridico (79), anche rispetto a minacce che vengano dall’interno (incluse quelle all’ordine pubblico e quelle del terrorismo), sia alla globalità di sfide che possono venire dall’esterno e che non sono soltanto militari (80), incluse situazioni eccezionali ed emergenze anche internazionali che minaccino la sicurezza nazionale (81). La giurisprudenza costituzionale accoglie questa interpretazione più ampia, affermando che la difesa della patria è necessità fondamentale e suprema attinente all’esistenza e protezione dello Stato, la quale è garantita, in primo luogo, dalle Forze armate, presidio dell’indipendenza e libertà della nazione (82), ma anche da forme di difesa civile (83). Del resto, la stessa giurisprudenza costituzionale ricorda che l’interesse alla sicurezza dello Stato in relazione alla propria integrità territoriale, all’indipendenza e alla sua stessa sopravvivenza è « presente e preminente su ogni altro in tutti gli ordinamenti statali, quale ne sia il regime politico » (84) e che tale interesse trova fondamento negli art. 52 e 126 cost., ma anche nell’art. 1 cost. che « riassume i caratteri essenziali dello Stato stesso nella formula di Repubblica democratica », e nell’art. 5 cost., che

(71) Cfr. A. BARONE, *La difesa nazionale nella Costituzione*, pt. I, in *Dir. soc.*, 1987, 665 ss.

(72) Cfr. R. URSI, *Difesa*, in questa *Enciclopedia*, Funzioni amministrative, 2022, 384.

(73) J. LUTHER, in *Commentario alla Costituzione* a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI, I, Torino, Utet, 2006, sub art. 52, 1036.

(74) Cfr. A. RAUTI, *Difesa della Patria*, in *Dizionario dei Diritti degli Stranieri* a cura di C. PANZERA e A. RAUTI, Napoli, Editoriale scientifica, 2020, 176.

(75) P. BARILE, *Diritti dell’uomo e libertà fondamentali*, Bologna, Il Mulino, 1984, 429; E. BETTINELLI e E. ROSSI, in *Commentario della Costituzione* fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, *Rapporti politici*, I (Art. 48-52), Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1992, sub art. 52, 1992; G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1967, 299 ss. Sul punto si vedano anche le osservazioni filosofiche di MANZIN, *Ethos e nomos*, cit., 123.

(76) Cfr. art. 712 comma 1 d.P.R. 15 marzo 2010, n. 90: « Con il giuramento di cui all’articolo 621, comma 6, del codice il militare di ogni grado s’impegna solennemente a operare per l’assolvimento dei compiti istituzionali delle Forze armate con assoluta fedeltà alle istituzioni repubblicane, con disciplina e onore, con senso di responsabilità e consapevole partecipazione, senza risparmio di energie fisiche, morali e intellettuali affrontando, se necessario, anche il rischio di sacrificare la vita ».

(77) Cfr. LUTHER, in *Commentario alla Costituzione* a cura di BIFULCO, CELOTTO e OLIVETTI, sub art. 52, cit., 1037.

(78) Cfr. C. CARBONE, *I doveri pubblici individuali nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1968, 119 ss.

(79) Cfr. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa*, cit., 15.

(80) Cfr. A. BALDANZA, *La difesa*, in *Trattato di diritto amministrativo* a cura di S. CASSESE, *Diritto amministrativo speciale*, I. *Le funzioni di ordine. Le funzioni del benessere. Il lavoro e le professioni*, Milano, Giuffrè, 2000, 181.

(81) Cfr. S. LABRIOLA, *Difesa nazionale e sicurezza dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1979, 904 ss.

(82) Cfr. C. cost. 19 aprile 1962, n. 37 e C. cost. 27 febbraio 1973, n. 16, cit.

(83) Cfr. C. cost. 23 gennaio 2004, n. 28 e C. cost. 2 dicembre 2005, n. 431.

(84) Così C. cost. 14 aprile 1976, n. 82.

proclama «l'indipendenza nazionale, i principi dell'unità e dell'indivisibilità dello Stato» (85). Questa giurisprudenza giunge a dare implicitamente dell'aggettivo "sacro" della difesa un'accezione forse eccessiva allorché qualifica l'interesse alla sicurezza dello Stato, latamente intesa, quale interesse «supremo», preminente su qualunque altro in quanto riguardante «la esistenza stessa dello Stato, un aspetto del quale è la giurisdizione» (86); dunque, al suo cospetto, «altri valori — pur di rango costituzionale — sono fisiologicamente destinati a rimanere recessivi», in virtù della necessità di salvaguardare la *salus rei publicae* (87). Si tratta di affermazioni che non paiono del tutto conformi alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che ricorda che i diritti fondamentali non possono essere sacrificati in nome della difesa dello Stato e della sua sicurezza, sul contenuto delle quali ogni Stato gode peraltro di spazi di apprezzamento (88).

Peraltro, secondo la giurisprudenza costituzionale il dovere di difendere la patria deve essere letto anche «alla luce del principio di solidarietà espresso nell'art. 2 della Costituzione, le cui virtualità trascendono l'area degli "obblighi normativamente imposti", chiamando la persona ad agire non solo per imposizione di una autorità, ma anche per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa. In questo contesto, il servizio civile tende a proporsi come forma spontanea di adempimento del dovere costituzionale di difesa della Patria» (89).

4. *La patria da difendere: gli elementi costitutivi dello Stato (territorio, popolo, sovranità interna ed esterna) e del suo sistema costituzionale e democratico-sociale.* — L'art. 52 prevede il dovere costituzionale di difendere la patria e non menziona lo Stato (la «difesa dello Stato» nell'art. 117 cost. denomina una materia spettante alla potestà legislativa esclusiva dello Stato: v. *infra*, § 9).

Il concetto di patria è menzionato dalla Costituzione soltanto a proposito del lustrato dato dai

(85) Così C. cost. 24 maggio 1977, n. 86.

(86) Cfr. C. cost. 14 aprile 1976, n. 82, cit. e C. cost. 24 maggio 1977, n. 86, cit.

(87) Così C. cost. 23 febbraio 2012, n. 40 e C. cost. 13 febbraio 2014, n. 24.

(88) Per un approfondimento, anche con riferimento alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, cfr. P. BONETTI, *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, Bologna, Il Mulino, 2006; T.F. GIUPPONI, *I rapporti tra sicurezza e difesa. Differenze e profili di convergenza*, in *Dir. cost.*, 2022, n. 1, 37-40.

(89) Così C. cost. 16 luglio 2004, n. 228.

cittadini meritevoli della nomina a senatori a vita (art. 59 comma 2 cost.) e allude all'insieme dei valori che denotano il senso di appartenenza dei cittadini ad una realtà complessa in cui sono inclusi (90). Esso può dunque essere inteso sia come la terra in cui da secoli vive ed opera la nazione italiana (91) e cioè il luogo che accomuna, per identità di lingua, di sentimenti, di tradizione, di costumi, di religione, tutto un gruppo di persone aventi coscienza di costituire un ente etico sociale (92); sia come una indicazione complessiva dello Stato nella sua unità, non soltanto nella sua dimensione personale e territoriale, ma anche in quella giuridica, come soggetto dotato di *imperium* originario (93).

La giurisprudenza costituzionale precisa che il dovere di difendere la patria riguarda la «necessità fondamentale e suprema attinente all'esistenza e difesa dello Stato» (94), perché è condizione prima della conservazione della comunità nazionale identificata nella Repubblica italiana (95) e protegge «l'interesse dello Stato-comunità alla propria integrità territoriale, alla propria indipendenza e, al limite, alla stessa sua sopravvivenza» (96) e che tale dovere costituisce specificazione del più generico dovere di fedeltà alla Repubblica e di obbedienza alla Costituzione e alle leggi previsto dall'art. 54 cost. (97).

Peraltro l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sull'obiezione di coscienza al servizio militare e sui titolari dell'obbligo del servizio militare (esteso oggi agli apolidi) ha fatto comprendere che il dovere di difesa comporta sia l'atto di difendersi da un'eventuale minaccia concreta e attuale da parte di un nemico esterno, sia un'attività di risultato (98), cioè la finalità di mantenere sempre difesa la patria, il che comporta attività di prevenzione della guerra ripudiata dall'art. 11 cost. e di preparazione ad un'eventuale guerra di difesa consentita dalla Costituzione e in ogni caso

(90) Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*⁶, Padova, Cedam, 2008, 81 e 397.

(91) Così P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Patria*, in *Nss. D.I.*, XII, 1965, 574.

(92) CARBONE, *I doveri pubblici*, cit., 121.

(93) LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., 243 e 263.

(94) C. cost. 19 aprile 1962, n. 37, cit.

(95) C. cost. 24 aprile 1967, n. 53.

(96) C. cost. 24 maggio 1977, n. 86, cit.

(97) C. cost. 27 febbraio 1973, n. 16, cit.

(98) Cfr. F. PIZZOLATO, *Servizio militare professionale e Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2002, 776; F. DAL CANTO, *Il cammino del sacro dovere di difesa della Patria, dalla guerra contro l'aggressore alla solidarietà sociale*, in *Riv. dir. cost.*, 2003, 270.

ogni attività utile a prevenire e contrastare minacce presenti o future allo Stato. La patria « non è più (o non soltanto) la nazione nel senso “etnico”, ma coincide con la nazione in senso elettivo » e si muove verso « una nuova idea di cittadinanza, che tende a svincolarsi sempre più dalla commistione tra *ethnos* e *demos* ». In questa prospettiva la difesa della patria diviene « difesa dell'ordinamento costituzionale, che tutti, in quanto godano dei suoi privilegi, sono tenuti a difendere. Il patriottismo evocato dall'art. 52 si orienta così alla Costituzione, diventa patriottismo costituzionale » (99). Infatti, i principi personalista, internazionalista e pacifista ricavabili dagli art. 2, 10 e 11 cost. rendono condivisibile il pensiero di chi riteneva che la patria allude non tanto ad un territorio, ad una cultura e al luogo natio, quanto piuttosto ad uno Stato libero, nel quale le leggi proteggono la libertà dei cittadini (100), alla fratellanza che accomuna tutti i figli di quel territorio, nel quale lo Stato assicura a coloro che vi vivono il voto, l'educazione e il lavoro (101), cioè i diritti civili, politici e sociali, insomma ad una patria di tutti gli uomini liberi, la quale deve rispettare gli altri popoli, la dignità dell'uomo, la giustizia, la cultura e il lavoro (102) e nella quale ognuno è accomunato anche da un patriottismo costituzionale, cioè dal rispetto dei principi universalistici previsti dalla Costituzione di libertà e di democrazia che rispetta tutte le culture (103).

Dunque, l'oggetto del dovere di difesa della patria previsto dall'art. 52 cost. sono gli elementi costitutivi dello Stato-istituzione, cioè il territorio, il popolo e la sovranità (104), che devono essere intesi in senso ampio alla luce delle norme legisla-

tive e internazionali vigenti, tra cui gli art. 2 e 51 Statuto ONU (proprio l'integrità territoriale e l'indipendenza politica di ogni Stato sovrano sono protette da minacce o dall'uso della forza dall'art. 2 Statuto ONU e l'attacco armato contro il territorio è quello contro il quale ad ogni Stato l'art. 51 dello stesso Statuto consente l'autodifesa).

Il *territorio dello Stato* è elemento che si riferisce all'Italia come ente geografico e storico (105) e come Stato sovrano nell'ambito dei confini riconosciuti da norme nazionali e internazionali, i quali devono essere oggetto di protezione da parte della legge statale, come prevede pure l'art. 117 comma 2 lett. *q* cost. Esso allude a quattro dimensioni del territorio statale: *a*) lo *spazio fisico dello Stato* (suolo, sottosuolo, spazio aereo sovrastante e mare territoriale; v. TERRITORIO E POTERE); *b*) i *diritti sovrani nell'ambito della zona economica esclusiva* eventualmente istituita oltre il limite esterno del mare territoriale ai sensi della l. 14 giugno 2021, n. 91; *c*) lo *spazio cibernetico*, cioè l'insieme di sistemi informatici, che sono « qualsiasi apparecchiatura o gruppo di apparecchiature interconnesse o collegate, una o più delle quali, in base ad un programma, compiono l'elaborazione automatica dei dati » (art. 1 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica firmata a Budapest il 23 novembre 2001, ratificata e resa esecutiva con l. 18 marzo 2008, n. 48). Tale ultimo spazio virtuale si proietta nella realtà sovrapponendo tre livelli: uno fisico, costituito dalle infrastrutture di rete (che sono collocate sul territorio dello Stato) e dai dispositivi elettronici che consentono lo scambio di dati; uno logico, che attiene ai codici con cui i sistemi funzionano e si interconnettono; infine uno sociale, che attiene all'interazione *on line* tra persone, tra persone e macchine, nonché tra macchine e macchine; poiché le attrezzature informatiche fanno funzionare e collegano apparati vitali per la gestione del territorio e per la vita e la difesa dello Stato e della popolazione è evidente che un eventuale attacco al territorio può svolgersi anche mediante un attacco cibernetico che miri ad intercettare dati o a danneggiare o a inabilitare reti o infrastrutture critiche (elettricità, gasdotti, oleodotti, telecomunicazioni commerciali e finanziarie, trasporti aerei e terrestri); *d*) il *territoire flottant* che designa le navi mercantili e gli aerei civili quando si trovano nelle acque internazionali o sorvolano lo spazio aereo che non sovrasta alcuno Stato, e in ogni caso, le

(99) Così E. GROSSO, *Sull'obbligo di prestazione del servizio di leva da parte degli apolidi. Spunti di riflessione verso possibili nuove concezioni della cittadinanza*, in *Giur. cost.*, 1999, 1712-1716.

(100) Scriveva J.J. ROUSSEAU nel *Discours sur l'économie politique* (1755), già pubblicato nell'*Encyclopédie* di Diderot e D'Alembert: « *La patrie ne peut subsister sans la liberté, ni la liberté sans la vertu, ni la vertu sans les citoyens* ».

(101) Era la concezione della Patria, dei doveri verso l'umanità e dei doveri verso la Patria di G. MAZZINI, *Dei doveri dell'uomo* (1860), Milano, RCS Libri, 2010, 55-76.

(102) C. ROSSELLI, *Fronte verso l'Italia*, 18 maggio 1934, in *Scritti politici*, Napoli, Guida, 1988, 284, affermò « Siamo antifascisti perché la nostra patria non si misura a frontiere e cannoni, ma coincide col nostro mondo morale e con la patria di tutti gli uomini liberi ».

(103) Cfr. J. HABERMAS, *Die nachholende Revolution*, Frankfurt am Main, 1990, trad. it. *La rivoluzione in corso*, Milano, Feltrinelli, 1990.

(104) T. MARTINES, *Obiezione di coscienza e difesa della Patria* (1989), ora in *Id.*, *Opere*, IV. *Libertà dei singoli e delle formazioni sociali. Altri temi di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2000, 113.

(105) C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in *Id.*, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, 1.

navi e gli aerei militari. Dunque, occorre difendere la libertà di navigazione delle navi militari e mercantili italiane nel mare libero, quella degli aerei nello spazio atmosferico che non appartiene ad alcuno Stato, in cui il sorvolo può essere limitato per necessità di difesa, ma anche la libertà di navigazione nello spazio extra-atmosferico, nel quale le attività militari devono essere limitate, ma che potrebbero essere usate da potenze straniere per spiare il territorio italiano. Da tutto ciò si può ricavare il dovere per ogni cittadino e per tutta la Repubblica di proteggere il territorio dello Stato, di resistere ad eventuali invasioni da parte di altri Stati che aggrediscano il territorio nazionale tentando di occuparlo o comunque minaccino o si impadroniscano di rilevanti beni e interessi italiani localizzati in Italia o all'estero o in acque internazionali o nello spazio aereo (106) e di non modificare il territorio dello Stato al di fuori di trattati internazionali, la cui autorizzazione alla ratifica deve essere approvata con legge dalle Camere ai sensi dell'art. 80 cost., ma anche il dovere di difendere i diritti fondamentali dei cittadini e ogni altro bene costituzionalmente rilevante. Tutto ciò costituisce il fondamento dei vigenti principi di organizzazione delle Forze armate che sono composte di « unità terrestri, navali, aeree, cibernetiche e aero-spaziali di intervento rapido, preposte alla difesa del territorio nazionale, delle vie di comunicazione marittime e aeree, delle infrastrutture spaziali e dello spazio cibernetico in ambito militare » (art. 88 c. ord. mil.).

2) Il *popolo dello Stato* è elemento che allude all'insieme dei cittadini della Repubblica, residenti nel suo territorio o nel territorio di altro Stato e dunque si allude alla difesa delle loro vite e della loro integrità fisica e salute (protette dall'art. 32 cost. e dall'art. 2 CEDU), nonché dei loro diritti civili, sociali, economici e politici, della loro sicurezza, latamente intesa (v. SICUREZZA E POTERE), inclusa l'incolumità della popolazione civile in caso di calamità naturali o di altre situazioni emergenziali allorché siano carenti servizi pubblici essenziali (107). Tutto ciò costituisce il fondamento della più generale funzione di difesa, compito primario delle Forze armate che svolgono anche funzioni di vigilanza nelle sedi diplomatico-consolari italiane all'estero e di protezione del personale diplomatico-consolare e che possono essere chia-

mate a svolgere operazioni di rimpatri di cittadini italiani all'estero in situazioni di grave pericolo (108) e a concorrere con gli altri soggetti del sistema nazionale di protezione civile.

È ragionevole peraltro dubitare che in caso di attacchi militari sia tuttora sostenibile distinguere tra popolo e popolazione, perché nella popolazione che si trova sul territorio dello Stato da difendere rientrano pure i non cittadini che vi risiedono abitualmente (109), sicché appare ragionevole l'ipotesi che del dovere di difendere la patria possano sentirsi gravati pure gli stranieri regolarmente residenti (seppur una norma di diritto internazionale generale li esenti dagli obblighi militari) (110) e gli apolidi, in quanto chiamati a difendere sé stessi e lo Stato che ormai li accoglie e nel cui territorio risiedono stabilmente (111) e che, se si tratta pure di asilanti, ai sensi dell'art. 10 comma 3 cost., consente loro di esercitare concretamente nel territorio della Repubblica quei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione italiana che gli è impedito di esercitare effettivamente nel loro Stato di origine (112).

3) La *sovranità interna ed esterna dello Stato* è elemento che allude non ad uno Stato generico, ma a questo Stato, alla sua forma di Stato democratico-sociale, e dunque all'ordinamento democratico, alla formazione e al funzionamento liberi degli organi pubblici italiani, oltre che ad ogni fatto o atto, incluse le informazioni, attinente all'indipendenza politica, all'interno e all'esterno (inclusi i rapporti internazionali) e alla preparazione e alle dotazioni degli apparati di difesa civile e militare. L'indipendenza politica dello Stato è effetto della sovranità che appartiene al popolo ai sensi dell'art. 1 cost. e non ad altri Stati, nei confronti dei quali l'art. 11 cost. consente limitazione di sovranità soltanto a condizione di reciprocità, né ad altri soggetti estranei allo Stato. In

(108) Cfr. LUTHER, in *Commentario alla Costituzione* a cura di BIFULCO, CELOTTO e OLIVETTI, *sub* art. 52, cit., 1038.

(109) Ciò è confermato dai destinatari, anche non ucraini, ma residenti in Ucraina, della protezione temporanea introdotta in favore delle persone in fuga dall'Ucraina vittime dell'aggressione militare russa, indicati nella decisione di esecuzione UE del Consiglio 4 marzo 2022, n. 2022/382, che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'art. 5 della direttiva n. 2001/55/CE.

(110) C. cost. 17 giugno 1992, n. 278.

(111) Cfr. A. RUGGERI, *I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali*, in *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri* a cura di C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR e A. SPADARO, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, 52.

(112) In modo analogo RAUTI, *Difesa della Patria*, cit., 180-181.

(106) Cfr. L. CHIEFFI, *Il valore costituzionale della pace*, Napoli, Liguori, 1990, 133 ss.

(107) Cfr. A.M. SANDULLI, *Disciplina militare e valori costituzionali*, in *Id.*, *Scritti giuridici*, II, *Diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1990, 687.

tal senso la sovranità popolare per svolgersi « nei modi e nei limiti della Costituzione » deve essere esente da ogni tipo di ingerenza esterna che possa perturbare o impedire la formazione della volontà popolare a tutti i livelli delle istituzioni della Repubblica (113). Dunque, in una forma di Stato democratico-sociale non si difende da attacchi esterni un determinato potere o una determinata ideologia, né soltanto un determinato ordinamento giuridico o gli organi costituzionali e le forze politiche dominanti (114), quanto piuttosto l'attuazione concreta di tutta la Costituzione e dei suoi principi fondamentali trasversali (personalista, pluralista, democratico, lavorista, internazionalista).

La difesa riguarda dunque sia lo Stato-soggetto, sia lo Stato-apparato in quanto legittimato dalla sovranità spettante soltanto al popolo dello Stato ai sensi dell'art. 1 cost., sia la libera determinazione degli interessi nazionali che in base all'art. 11 cost. possono comportare la collaborazione internazionale, perché oggi gli interessi nazionali si tutelano anche attraverso il contributo alla realizzazione degli obiettivi di pace, stabilità, sicurezza, legalità, salvaguardia dei diritti umani e sviluppo della comunità internazionale, dell'UE e della NATO (115). Poiché l'art. 11 cost. contiene anche una direttiva di politica estera per tutti i Governi italiani, la difesa può riguardare anche la libertà di azione di eventuali missioni militari svolte dallo Stato italiano all'estero nell'ambito di operazioni intraprese da organizzazioni che assicurino la pace e la giustizia tra le nazioni ai sensi dell'art. 11 cost. (116). Si è così affermato che la difesa della pace è diventata difesa doverosa della patria e pertanto tali missioni sono legittimate anche dagli art. 11 e 52 cost. se sono finalizzate alla sicurezza internazionale, all'autodifesa individuale o collettiva di Stati aggrediti e non pregiudicano la difesa della patria (117). Tutto ciò dà fondamento

ad altre funzioni attribuite alle Forze armate: « concorrere alla salvaguardia delle libere istituzioni » e « 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 » (art. 89 c. ord. mil.) e partecipare a missioni anche multinazionali per interventi a supporto della pace (art. 88 c. ord. mil.).

Il concetto di patria deve dunque essere inteso in senso molto largo ponendolo « in relazione con altre norme della stessa Costituzione che fissano elementi e momenti imprescindibili del nostro Stato: in particolare vanno tenuti presenti la indipendenza nazionale, i principi della unità e della indivisibilità dello Stato (art. 5) e la norma che riassume i caratteri essenziali dello Stato stesso nella formula di "Repubblica democratica" (art. 1). Con riguardo a queste norme si può, allora, parlare della sicurezza esterna e interna dello Stato, della necessità di protezione da ogni azione violenta o comunque non conforme allo spirito democratico che ispira il nostro assetto costituzionale dei supremi interessi che valgono per qualsiasi collettività organizzata a Stato e che [...] possono coinvolgere la esistenza stessa dello Stato. In tal modo si caratterizza sicuramente la natura di questi interessi istituzionali, i quali devono attere allo Stato-comunità e, di conseguenza, rimangono nettamente distinti da quelli del Governo e dei partiti che lo sorreggono » (118).

5. *Le minacce da cui difendersi e i nuovi scenari geopolitici e militari. Il collegamento tra difesa dello Stato e sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica.* — La difesa dello Stato come funzione inderogabile riguarda dunque non soltanto i confini, ma anche la sicurezza interna e internazionale (119). Infatti, le minacce da prevenire e contrastare mediante la difesa dello Stato possono provenire da soggetti diversi e da luoghi diversi.

Provengono anzitutto da altri Stati e consistono nella minaccia o nell'uso della forza vietati dall'art. 2 Statuto ONU.

Ma possono provenire anche da organizzazioni non statuali, per esempio quelle di carattere terroristico, il che dà fondamento alle norme legislative che attribuiscono alle Forze armate il concorso in operazioni di prevenzione o contrasto di organizzazioni che

(113) Cfr. R. URSI, *Editoriale. La difesa: tradizione e innovazione*, in *Dir. cost.*, 2022, n. 1, 13.

(114) DE VERGOTTINI, *Difesa*, cit., 255, afferma in chiave comparatistica che identificare la difesa con la difesa dello Stato-ordinamento sarebbe una finzione giuridica perché la tutela delle forze politiche dominanti, rappresentate negli organi costituzionali, è l'oggetto primario di ogni sistema di difesa.

(115) Cfr. *Nuove Forze per un nuovo secolo*, Ministero della difesa - Stato maggiore della difesa, Roma, Servizio pubblica informazione, 2001.

(116) Sul punto cfr. LUTHER, in *Commentario alla Costituzione* a cura di BIFULCO, CELOTTO e OLIVETTI, *sub* art. 52, cit., 1038; FIORILLO, *Guerra e diritto*, cit., 129; URSI, *op. cit.*, 11.

(117) Cfr. LUTHER, *op. cit.*, 1038-1039.

(118) C. cost. 24 maggio 1977, n. 86, cit.

(119) Per approfondimenti sul punto cfr. E. CHITI, *Le sfide della sicurezza e gli assetti nazionali ed europei delle forze di polizia e di difesa*, in *Dir. amm.*, 2016, n. 4, 511 ss.

svolgano attività di terrorismo interno o internazionale o ad organizzazioni criminali che di fatto sottraggano ai pubblici poteri il controllo dello Stato (120). Peraltro si tratta spesso di mere operazioni di pattugliamento o di sorveglianza di obiettivi fissi o di vigilanza sulle strade, in supporto delle attività svolte dal personale — sempre troppo scarso rispetto agli effettivi bisogni — dei corpi di polizia (121), fermo restando che il personale delle Forze armate può svolgere soltanto funzioni ausiliarie rispetto a quelle svolte dagli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza, ai quali solo in base agli art. 13, 14 e 21 cost. la legge può attribuire la facoltà di adottare provvedimenti provvisori restrittivi della libertà personale, di domicilio e di stampa. Perciò l'impiego delle Forze armate in attività di protezione della sicurezza pubblica e dell'ordine pubblico deve essere comunque eccezionale, deve essere disciplinato con norme legislative che ne definiscano compiti, divieti e responsabilità, deve essere sussidiario rispetto alle Forze di polizia, deve essere neutrale rispetto agli orientamenti politici di maggioranza e opposizione e deve essere disposto per un tempo definito eventualmente rinnovabile (122).

Restano peraltro aree di notevole disfunzionalità e sovrapposizione tra Forze armate e Forze di polizia: da un lato ad una forza armata (l'Arma dei Carabinieri) sono conferite da sempre in via ordinaria soprattutto funzioni di polizia (oltre che compiti di polizia militare), dall'altro lato le funzioni di controllo di frontiera (soprattutto terrestre e aerea) spettano ad una forza di polizia a ordinamento civile (la Polizia di Stato), mentre un Corpo di polizia statale ad ordinamento militare (la Guardia di Finanza) svolge vigilanza sulla sicurezza in mare e la Marina militare (soprattutto con il suo Corpo delle Capitanerie di porto-Guardia costiera) concorre nelle acque territoriali e nelle zone contigue, ma anche nelle acque internazionali ai servizi di salvataggio in mare e di contrasto dell'immigrazione irregolare (123).

(120) Sul punto cfr. LUTHER, *op. cit.*, 1038.

(121) Come è stato previsto dall'art. 18 l. 26 marzo 2001, n. 128 e poi dall'art. 7-bis d.l. 23 maggio 2008, n. 82, convertito con modificazioni nella l. 24 luglio 2008, n. 125, per l'operazione "strade sicure", la quale poi è stata estesa con i d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni nella l. 24 aprile 2020, n. 27, e 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni nella l. 17 luglio 2020, n. 77, ai controlli sul rispetto delle misure di distanziamento interpersonale imposte dalla profilassi sanitaria durante la pandemia da Covid-19.

(122) Analogamente Q. CAMERLENGO, *Forze armate e ordine pubblico: le coordinate costituzionali*, in *Federalismi.it*, 2019, n. 23, al quale si rinvia per ulteriori approfondimenti.

(123) Cfr. art. 2 d. lg. 19 agosto 2016, n. 177 sulla

Più in generale la difesa della patria comporta prevenzione e respingimento di aggressioni provenienti da soggetti che non abbiano alcun legame la stessa patria (124), ma non può ritenersi circoscritta ad aggressioni dall'esterno (125), perché la minaccia può provenire anche dall'interno dello Stato, da parte di persone (stranieri, apolidi, ma anche cittadini italiani che così violano pure i loro doveri costituzionali di difesa della patria e di fedeltà alla Repubblica) al servizio di altri Stati o di organizzazioni internazionali terroristiche (proprio perché finalizzate ad « arrecare grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale e sono compiute allo scopo di intimidire la popolazione o costringere i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto o destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di un'organizzazione internazionale », come prevede l'art. 270-sexies c.p. e molte norme internazionali).

Le minacce da cui difendersi sono dunque sia quelle evidenti e prevedibili che implicano l'uso della forza armata, sia quelle più occulte e imprevedibili. Le minacce al popolo e al territorio consistono dunque non soltanto nella minaccia o nell'uso della forza, ma anche nelle situazioni generalizzate di crisi imprevedute create da calamità naturali o da pandemie che possono richiedere l'apporto organizzato e capillare di cui dispongono le Forze armate sul territorio nazionale, il che legittima il loro ruolo di supporto e soccorso in funzioni sanitarie e di protezione civile.

Altre minacce appaiono talvolta indirette. Infatti l'indipendenza e la sovranità dello Stato possono oggi essere minate anche sul piano economico, finanziario, industriale o tecnologico (con riferimento, per esempio, alla stabilità del sistema finanziario, all'accessibilità delle fonti di approvvigionamento energetico, alla sicurezza informatica delle strutture strategiche nazionali, fino agli interessi scientifici e tecnologici coinvolti dalla cosiddetta sicurezza sanitaria, umana o veterinaria, che possono essere vitali per la sopravvivenza di tutto il popolo, come è accaduto durante le pandemie) (126).

Pertanto minacce possono derivare sia dal po-

razionalizzazione delle funzioni di polizia e art. 10-ter e 11 t.u. immigr.

(124) Cfr. CARBONE, *I doveri pubblici*, cit., 119 ss.

(125) LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., 240 ss.

(126) Sul punto cfr. GIUPPONI, *I rapporti tra sicurezza e difesa*, cit., 43.

tere di potenziale ricatto economico, politico o militare esercitato da altri Stati (che talvolta sono pure grandi potenze nucleari) che dispongono di risorse (finanziarie, energetiche o scientifiche) indispensabili per la salute dei cittadini e per lo sviluppo economico dello Stato, sia dalla manipolazione dei circuiti telematici di controllo delle infrastrutture vitali per la vita civile ed economica, sia dalla manipolazione o sottrazione delle informazioni, anche per orientare o disorientare l'opinione pubblica (v. POTERE GLOBALE).

Ciò spiega anche il legame tra il dovere di difendere la patria e le attività del sistema di informazione per la sicurezza dello Stato, che è il complesso dei soggetti con il quale il Presidente del Consiglio dei ministri svolge il suo ruolo di responsabile della politica delle informazioni per la sicurezza della Repubblica « nell'interesse e per la difesa della Repubblica e delle istituzioni democratiche poste dalla Costituzione a suo fondamento », come prevede la l. 3 agosto 2007, n. 124, in conformità con la giurisprudenza costituzionale (127) (v. INTELLIGENCE E POTERE).

Quella stessa legge affida ai servizi di informazione per la sicurezza il compito di difendere non soltanto la Repubblica e la Costituzione, ma anche gli interessi politici, militari, economici, scientifici e industriali dell'Italia; in tale ambito gli interessi militari sembrano alludere a beni costituzionalmente rilevanti, cioè alle esigenze della difesa militare in quanto tale e dunque al dovere costituzionale di difesa della patria e alle Forze armate di cui all'art. 52 cost., oltre che alla regolazione della materia delle armi, delle munizioni e degli esplosivi menzionata dall'art. 117 comma 2 cost.; peraltro dall'art. 11 cost. può ricavarsi che si configura quale interesse militare anche quello di prevenire ogni tipo di guerra e di assicurare la pace e la giustizia tra le nazioni e quindi di rispettare il divieto dell'uso e della minaccia della forza armata previsto dalla Statuto dell'ONU (128).

Proprio il dovere costituzionale di difendere la patria è uno dei fondamenti del segreto di Stato (129): esso può essere posto dal Presidente del Consiglio dei ministri proprio al fine di tutelare documenti, beni, luoghi, attività, i quali possano danneggiare l'integrità della Repubblica, la difesa

delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, l'indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati, le relazioni con essi e la difesa dello Stato. In tal senso il dovere costituzionale di difesa dello Stato si configura quale limite alla libertà di informazione, poiché secondo la giurisprudenza costituzionale (130) coinvolge « il supremo interesse della sicurezza dello Stato nella sua personalità internazionale, e cioè l'interesse dello Stato-comunità alla propria integrità territoriale, indipendenza e — al limite — alla stessa sua sopravvivenza », interesse che è « presente e preminente su ogni altro in tutti gli ordinamenti statali, quale ne sia il regime politico, che trova espressione, nel nostro testo costituzionale, nella formula solenne dell'art. 52, che proclama la difesa della patria « sacro dovere del cittadino » (131). Resta inteso che lo scopo del segreto di Stato è quello di garantire la sicurezza interna e esterna e non certo la protezione di generici interessi politici, oltre che la difesa dell'insieme dei valori costituzionali comuni che danno contenuto all'unità politica (132). Questo speciale modo di adempiere al dovere costituzionale di difesa non è però illimitato perché la stessa l. n. 124 del 2007 prescrive numerose garanzie e controlli parlamentari e consente all'autorità giudiziaria di presentare un ricorso per conflitto di attribuzioni di fronte alla Corte costituzionale, alla quale il segreto non è opponibile e che potrà perciò confermare o meno la fondatezza della sua opposizione.

Analogo fondamento giuridico hanno le norme (art. 24 comma 6 l. 7 agosto 1990, n. 241) che sottraggono all'accesso gli atti amministrativi allorché riguardano, tra l'altro, la difesa nazionale, nonché le varie norme penali (come l'art. 326 c.p.) che puniscono la violazione di questi segreti (v. SEGRETO E POTERE POLITICO).

Peraltro, lo Stato nella società tecnologica moderna si deve difendere anche dai poteri occulti che agiscono in un'area spesso priva di controlli deterritorializzata e dematerializzata (133), cioè nello spazio virtuale a cui possono accedere forze

(130) Per un esame complessivo si rinvia a G. ARCONZO e I. PELLIZZONE, *Il Segreto di Stato nella giurisprudenza della Corte Costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. AIC*, n. 1, 2012.

(131) Così C. cost. 14 aprile 1976, n. 82, cit., sulla quale cfr. A. ANZON, *Segreto di Stato e Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1976, I, 1785 ss.

(132) Così P. BARILE, *Democrazia e segretezza*, in *Quad. cost.*, 1987, n. 1, 47 ss.

(133) Cfr. L. MARTINO, *La quinta dimensione della conflittualità. L'ascesa del cyberspazio e i suoi effetti sulla politica internazionale*, in *Politica & Società*, 2018, n. 1, 62 e 72.

(127) Cfr. C. cost. 14 aprile 1976, n. 82, cit. e C. cost. 24 maggio 1977, n. 86, cit.

(128) Sul punto si rinvia per ulteriori approfondimenti a P. BONETTI, *Problemi costituzionali della legge di riforma dei servizi di informazione per la sicurezza della repubblica*, in *Dir. soc.*, 2008, n. 2, 251 ss.

(129) Sul punto cfr. LOMBARDI, *op. cit.*, 237 ss., e CARBONE, *lc. ult. cit.*

regolari e irregolari, Stati e individui, sicché talvolta oggi « la patria non si deve difendere dal nemico alle porte, ma da un algoritmo attivato da un click » (134). Perciò le minacce da cui difendersi comprendono anche sistemi informatici che si inseriscano nelle linee di comunicazione e impediscano la circolazione di informazioni o dati o blocchino il funzionamento di attività essenziali nella vita di uno Stato interno, inclusa la difesa militare. Altre minacce possono provenire da attività militari svolte nello spazio extra-atmosferico, in cui pure secondo le norme internazionali vigenti dovrebbe essere vietata ogni attività militare. Per difendersi da tali minacce oltre a misure per impedire e prevenire la produzione, l'acquisto o l'uso di determinati armamenti vietati dalle norme internazionali, come le armi atomiche, chimiche o batteriologiche (135) sono stati istituiti il perimetro di sicurezza nazionale cibernetica, volto ad assicurare la sicurezza di reti, sistemi informativi e servizi informatici necessari allo svolgimento di funzioni o alla prestazione di servizi dalla cui discontinuità possa derivare un pregiudizio alla sicurezza nazionale, e un sistema di sicurezza cibernetica, che in base all'art. 1 comma 1 lett. a d.l. 14 giugno 2021, n. 82, convertito con modificazioni nella l. 4 agosto 2021, n. 109 — che ha istituito un'apposita Agenzia della cyber-sicurezza nazionale — è quell'insieme di attività e obblighi derivanti da trattati internazionali, necessari per proteggere dalle minacce informatiche reti, sistemi informativi, servizi informatici e comunicazioni elettroniche, assicurandone la disponibilità, la confidenzialità e l'integrità e garantendone la resilienza, anche ai fini della tutela della sicurezza nazionale e dell'interesse nazionale nello spazio cibernetico (136).

6. *I metodi di difesa. Difesa militare e difesa civile. Difesa e diplomazia. Prevenzione, preparazione e contrasto.* — L'art. 52 comma 1 cost. non prevede tempi e modi con cui si deve adempiere il dovere costituzionale (salvo il successivo obbligo del servizio militare). Anzi, la difesa per quanto

(134) Così URSI, *Editoriale*, cit., 20.

(135) Sulle convenzioni internazionali v., per tutti, RONTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*⁷, cit., 206-213.

(136) Per una ricostruzione delle direttive e regolamenti UE e delle norme italiane che si sono susseguite in materia fino alla costituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale cfr., per tutti, M. BERRUTI e F. GAGGERO, *I pilastri normativi della sicurezza cibernetica*, in *Il diritto costituzionale e le sfide dell'innovazione tecnologica* a cura di P. COSTANZO, P. MAGARÒ e L. TRUCCO, Napoli, Editoriale scientifica, 2022, 375-397.

riguarda i tempi può comportare sia attività di difesa reattiva, sia attività di difesa preventiva se consentite dal diritto internazionale ed effettivamente necessitate da pericoli reali (137). Perciò la difesa può essere assicurata attraverso sia la predisposizione di azioni armate e di un apparato bellico in grado di respingere l'aggressore in caso di necessità (138), sia l'uso di metodi nonviolenti. Questi ultimi, riconosciuti comunque come legittimi anche in tempo di pace dalla giurisprudenza costituzionale sul servizio civile, non appaiono di per sé improponibili anche durante lo stato di guerra, poiché, come si approfondirà nel § 8, l'eventuale guerra di difesa non deve violare il ripudio della guerra e perciò deve mirare non già all'annientamento dello Stato aggressore nella sua entità fisica (scopo che difficilmente potrebbe essere efficacemente perseguito senza azioni militari altamente distruttive), bensì all'annientamento della sua capacità aggressiva. Forme di difesa civile nonviolenta potrebbero dunque, se ben preordinate, impedire allo Stato aggressore (sempreché ovviamente esso non abbia fatto uso di armi atomiche o di altri ordigni micidiali) di continuare nell'aggressione, in particolare nella fase — successiva all'attacco iniziale — del mantenimento del territorio così occupato. Perciò difendere la patria può anche comportare l'organizzazione o la partecipazione a forme clandestine e straordinarie di resistenza contro un'eventuale occupazione straniera del territorio (139), così come può comportare, la partecipazione ad « adeguate forme di impiego sociale non armato », come il Servizio civile.

Il dovere costituzionale di difesa è dunque diverso e più ampio dell'obbligo del servizio militare. Infatti, la giurisprudenza costituzionale ha affermato che « per tutti i cittadini, senza esclusioni, la difesa della Patria, che è condizione prima della conservazione della comunità nazionale, rappresenta un dovere collocato al di sopra di tutti gli altri, cosicché esso trascende e supera lo stesso dovere del servizio militare. Di conseguenza questo servizio, nel quale non si esaurisce, per i cittadini, il dovere "sacro" di difesa della Patria ha una sua "autonomia concettuale rispetto al dovere di difendere la patria previsto dal primo comma dell'art. 52 Cost.", il che impone di tenere distinte

(137) LUTHER, in *Commentario alla Costituzione* a cura di BIFULCO, CELOTTO e OLIVETTI, *sub art. 52*, cit., 1034.

(138) CHIEFFI, *Il valore costituzionale della pace*, cit., 150.

(139) S. CURRERI, *Lezioni sui diritti fondamentali*, Milano, FrancoAngeli, 2018, 281.

le rispettive sfere di applicazione. In particolare, mentre il dovere di difesa è inderogabile, nel senso che nessuna legge potrebbe farlo venir meno, il servizio militare è obbligatorio “nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge” » (140).

La difesa della patria è dunque una categoria generale, che si specifica in difesa armata e difesa non armata. I cittadini adempiono il dovere attraverso l'addestramento alla difesa armata e attraverso la sua eventuale attuazione (servizio militare obbligatorio o volontario o servizi militari equipollenti, per esempio nella Polizia di Stato) e/o attraverso la prestazione di « adeguati comportamenti di impegno sociale non armato »: servizi obbligatori in conversione del dovere di difesa (servizio civile degli obiettori di coscienza, servizio per la ricostruzione e lo sviluppo delle zone terremotate e servizio volontario nel Corpo nazionale dei Vigili del fuoco), servizio civile di volontariato internazionale e altri tipi di difesa popolare nonviolenta, e, dopo la sospensione del servizio militare obbligatorio, servizio civile universale. In particolare il Servizio civile universale è proprio « finalizzato, ai sensi degli articoli 52, primo comma e 11 della Costituzione, alla difesa non armata e nonviolenta della Patria, all'educazione, alla pace tra i popoli, nonché alla promozione dei valori fondativi della Repubblica, anche con riferimento agli articoli 2 e 4 della Costituzione » (art. 2 d. lg. 6 marzo 2017, n. 40) e può avere ad oggetto comportamenti e attività che investono l'assistenza sociale, la tutela dell'ambiente e la protezione civile (141) ed infatti la « promozione della pace tra i popoli, della nonviolenza e della difesa non armata » è uno dei settori di intervento nei quali si realizzano le finalità del servizio civile universale (art. 3 comma 1 lett. g d. lg. n. 40 del 2017. Altre forme di difesa civile non armata e nonviolenta potranno essere ricercate, predisposte e sperimentate dall'ufficio nazionale per il servizio civile, in collaborazione con il Dipartimento della protezione civile (art. 8 comma 2 lett. e l. 8 luglio 1998, n. 230).

Il dovere costituzionale di difesa esige perciò che siano predisposte strategie di difesa non armata della patria, e che se ne individuino i soggetti, gli strumenti e le procedure.

Forme di *difesa civile* sulla base dell'art. 11 cost. e dello Statuto dell'ONU sono anche molte altre: l'azione diplomatica per mantenere relazioni internazionali amichevoli e pacifiche con gli altri Stati e con le organizzazioni internazionali, anche

attraverso l'attività diplomatica in sé (142), la conclusione di alleanze difensive con altri Paesi, per predisporre accordi internazionali diretti a risolvere pacificamente controversie internazionali o a controllare e limitare gli armamenti (143), per prevenire la nascita di controversie internazionali, per impedire che controversie esistenti degenerino in un conflitto, per limitare l'estensione di un conflitto scoppiato (144), fino a far cessare l'eventuale minaccia o l'uso della forza o ogni tipo di aggressione. Altre forme di difesa civile conformi all'art. 11 cost. attengono alla prevenzione e ricomposizione delle radici profonde e degli effetti dei conflitti e sono svolte dai giovani volontari del Servizio civile universale impiegati fuori dell'Italia nei Corpi civili di pace che praticano attività alternative all'uso della forza militare per la risoluzione dei conflitti, nell'ambito di progetti predisposti e attuati da enti accreditati e finanziati dall'Ufficio nazionale del servizio civile insieme col Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale: a) sostegno ai processi di democratizzazione, di mediazione e di riconciliazione; b) sostegno alle capacità operative e tecniche della società civile locale, anche tramite l'attivazione di reti tra persone, organizzazioni e istituzioni, per la risoluzione dei conflitti; c) monitoraggio del rispetto dei diritti umani e del diritto umanitario; d) attività umanitarie, inclusi il sostegno a profughi, sfollati e migranti, il reinserimento sociale degli ex-combattenti, la facilitazione dei rapporti tra le comunità residenti e i profughi, sfollati e migranti giunti nel medesimo territorio; e) educazione alla pace; f) sostegno alla popolazione civile che fronteggia emergenze ambientali, nella prevenzione e gestione dei conflitti generati da tali emergenze (art. 1 comma 253 l. 27 dicembre 2013, n. 147 e d.m. del Ministro del lavoro 7 maggio 2015).

Nella difesa civile si ricomprende anche l'organizzazione delle forze non militari ai fini della difesa in caso di aggressione bellica (145), cioè la

(142) DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa*, cit., 31 e 33, ricorda che l'amministrazione degli affari esteri è il tramite naturale dell'azione esterna dello Stato fino a che i rapporti con gli altri Paesi non siano interrotti dall'inizio delle ostilità e dunque si può considerare portatrice della politica di difesa dello Stato in campo internazionale.

(143) Cfr. DE VERGOTTINI, *op. ult. cit.*, 169.

(144) È la definizione della « diplomazia preventiva » inclusa nella tipologia delle diverse operazioni di pace dall'allora Segretario generale dell'ONU B. Boutros-Ghali, *Un'Agenda per la Pace. Diplomazia Preventiva. Pacificazione. Mantenimento della Pace*, trad. it., in *Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli*, 1992, n. 2, *passim*.

(145) F. VALORI, *Difesa nazionale (amministrazione della)*, in questa *Enciclopedia*, XII, 1964, 434.

(140) C. cost. 24 maggio 1985, n. 164.

(141) Così C. cost. 16 luglio 2004, n. 228, cit.

predisposizione ed attuazione di piani civili di emergenza in caso di attacco, la garanzia della continuità dell'azione dei pubblici poteri, la protezione civile (protezione delle persone, dei beni pubblici e privati e del territorio) da assicurarsi in occasione di tali accadimenti, i rifornimenti indispensabili per la popolazione e per il sostegno dello sforzo militare, l'accoglienza degli eventuali civili sfollati, il mantenimento della funzionalità delle reti dei trasporti e delle comunicazioni. Ulteriori forme di difesa civile possono essere considerati anche taluni istituti di carattere giuridico (146), come le stesse garanzie costituzionali (giurisdizione costituzionale e procedura aggravata di revisione della Costituzione) che tutelano la rigidità della Costituzione, la predisposizione delle norme che disciplinano attività ed organizzazioni concernenti la difesa dello Stato e le norme penali che tutelano i beni giuridici oggetto di difesa.

Infatti, forme di difesa civile della patria possono consistere anche in forme di solidarietà politica dei cittadini per respingere eventuali aggressioni umane non armate (per esempio all'immagine dell'Italia attraverso i mezzi di comunicazione di massa) o per soccorrere e prestare servizio di fronte a gravi calamità naturali che mettano in pericolo il patrimonio culturale della nazione o l'incolumità fisica del popolo (si pensi a terremoti, ad alluvioni e ad epidemie o pandemie) (147).

Per *difesa militare* si può intendere quel complesso di attività che, ai fini della conservazione e della protezione dello Stato e delle sue istituzioni da ogni attacco violento — da qualsiasi parte proveniente e attuato in qualsiasi forma —, sono svolte, anche mediante l'uso delle armi, da soggetti istruiti, ordinati e dotati a tale scopo di mezzi tecnici, che sono di norma inquadrati nell'ambito delle Forze armate (148). Così il dovere costituzionale di difesa è pure il fondamento delle attività di difesa militare e dell'ordinamento delle Forze armate (149).

Occorre in proposito distinguere tra impiego

(146) Per un'ampia analisi comparatistica delle diverse modalità di difesa, degli espedienti organizzativi e normativi, dei procedimenti coercitivi e del ricorso alla necessità istituzionale, con un'ampia rassegna delle modalità e degli strumenti di difesa dei pubblici poteri nell'ambito delle diverse forme di stato cfr. DE VERGOTTINI, *op. ult. cit.*, 59 ss.

(147) Sul punto cfr. anche F. BOCCHINI, *Contributo allo studio della difesa civile della patria*, in *Giur. cost.*, 2014, 782.

(148) A. MONTEROSSO, *Difesa militare*, in *D. disc. pubbl.*, V, 1990, 69.

(149) F. DAL CANTO e S. PANIZZA, *Lo Stato e gli altri ordinamenti giuridici, i principi fondamentali, i diritti e i doveri costituzionali*, in *Manuale di diritto costituzionale ita-*

potenziale e impiego effettivo delle Forze armate.

L'*impiego potenziale delle Forze armate* può avere fini di dissuasione (per prevenire un conflitto o per evitare l'espansione di un conflitto in atto) o di coercizione (per imporre ad un altro stato di adottare misure corrispondenti ai propri obiettivi) e consiste nella presenza delle Forze armate o nella minaccia dell'impiego dello strumento militare. La predisposizione dell'utilizzo potenziale delle Forze armate dà alla difesa un significato strumentale (150): quanto è maggiore la capacità difensiva delle Forze armate, tanto è minore la probabilità di un'aggressione (151). Invece la mera minaccia dell'impiego dello strumento militare di per sé viola il divieto della minaccia e dell'uso della forza previsto dall'art. 2 Statuto ONU, fuori dei casi di esercizio del diritto di autodifesa da attacchi militari garantito dall'art. 51 Statuto ONU.

L'*impiego effettivo delle Forze armate* può comportare invece l'uso della forza contro le Forze armate di uno Stato ostile in modo da distruggerle o da renderle inoffensive, al fine di indurre l'avversario a sospendere l'uso della forza o ad accettare le condizioni politiche che gli si intende porre. Nel caso dell'impiego effettivo delle Forze armate la difesa dello Stato ha pertanto il significato del fine ultimo da perseguire (152). Ai sensi degli art. 11, 52, 78 e 87 cost. l'impiego effettivo delle Forze armate italiane contro altri Stati è legittimo soltanto per finalità difensive, individuali o collettive, o nell'ambito di operazione di ristabilimento o mantenimento della pace predisposte da organizzazioni internazionali

La difesa militare comporta dunque non soltanto la predisposizione delle Forze armate in vista di un conflitto (anche senza un loro impiego effettivo, al fine di dissuadere eventuali atti ostili di potenziali aggressori), la mobilitazione industriale per la difesa bellica, il sostegno industriale e logistico delle Forze armate, la requisizione di mezzi di trasporto, ma esige anche, più in generale, come ha affermato la Corte costituzionale, « l'individuazione dei mezzi di difesa, delle linee generali di conservazione, di sviluppo e di capacità difensiva delle Forze armate e tutto ciò che, nei piani strategici, è diretto a garantire la sicurezza interna ed esterna dello Stato » (153).

liano ed europeo a cura di R. ROMBOLI, I, Torino, Giappichelli, 2011, 245 ss.

(150) C. JEAN, *Il Ministero della difesa*, Roma, Nuova Italia scientifica, 1991, 32.

(151) JEAN, *op. ult. cit.*, 35.

(152) JEAN, *op. ult. cit.*, 33.

(153) Così C. cost. 18 maggio 1989, n. 256.

In ogni caso però le Forze armate devono avere una predisposizione difensiva, che si fonda anzitutto sugli art. 11 e 52 cost., e perciò la giurisprudenza costituzionale ha affermato che « la Costituzione impone una visione degli apparati militari dell'Italia e del servizio militare stesso non più finalizzata all'idea della potenza dello Stato o, come si è detto in relazione al passato, dello "Stato di potenza", ma legata invece all'idea della garanzia della libertà dei popoli e dell'integrità dell'ordinamento nazionale » (154).

La predisposizione difensiva delle Forze armate si fonda anche su obblighi internazionali vincolanti ai sensi dell'art. 117 cost. ed in particolare sugli art. 61 e 64 del Trattato di pace fra l'Italia e le Potenze alleate ed associate, firmato a Parigi il 10 febbraio 1947, a cui è stata data esecuzione con d.C.p.S. 28 novembre 1947, n. 1430: l'Esercito e i Carabinieri non potranno mai superare complessivamente i 250.000 uomini e l'aeronautica militare non potrà superare i 200 aerei da caccia o da ricognizione e i 150 aerei da trasporto e da addestramento, né possedere o acquistare bombardieri, e l'organizzazione e l'armamento delle forze italiane di terra e dell'aria e la loro dislocazione nel territorio italiano dovranno essere concepiti in modo da soddisfare unicamente compiti di carattere interno, di difesa locale delle frontiere italiane e di difesa contro attacchi aerei. Tali obblighi internazionali rendono di dubbia legittimità sia il numero degli aeromobili effettivamente pronti all'uso e disponibili da parte dell'Aeronautica militare e le loro dotazioni potenzialmente offensive, sia l'impiego delle Forze armate italiane fuori dal territorio italiano in ipotesi non previste da altri trattati internazionali, la cui ratifica e stipulazione dovrà comunque rispettare gli art. 11 e 52 cost. ed essere disposta previa legge di autorizzazione alla ratifica ai sensi dell'art. 80 cost., mentre nella prassi costituzionale si è ritenuto sufficiente approvare la legge di autorizzazione alla ratifica di generici accordi bilaterali o trattati multilaterali di difesa e poi l'autorizzazione parlamentare ad ogni missione all'estero, nei casi e nei modi disciplinati con la l. 21 luglio 2016, n. 145 (v. *infra*, § 13).

7. *Il ripudio della guerra e le guerre vietate.* — La difesa militare non può mai consistere in azioni che violino il *principio pacifista* previsto nell'art. 11 cost.: analogamente ad altre costituzioni democra-

tiche (155), ma meno intensamente di alcune (come quella giapponese) che prevedono la rinuncia totale alla guerra e ad avere Forze armate (156), esso dispone che l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali.

Anche in considerazione del fatto che la disposizione è inserita tra i "Principi fondamentali", il ripudio ha un valore programmatico (vincolando i pubblici poteri al fine di composizione pacifica e di sviluppo di rapporti interstatuali non aggressivi e miranti alla "giustizia", a rapporti equi) e un valore immediatamente precettivo di natura impeditiva (vincolando i pubblici poteri a non ricorrere mai direttamente o indirettamente a una guerra di aggressione) (157). Infatti il ripudio della guerra stabilisce un presupposto essenziale e preliminare, un principio fondamentale e in quanto tale inderogabile, non sottoponibile a revisione costituzionale, né limitabile da norme internazionali (158): poiché veramente si intende sponere i pubblici poteri a creare organizzazioni che assicurino la pace e la giustizia tra le nazioni, anzitutto si vieta e si abbandona almeno la guerra, salvo che sia necessaria per difendersi, anche perché quanto più sarà raggiunto l'obiettivo primario di assicurare la pace e la giustizia tra le nazioni attraverso organizzazioni internazionali, tanto meno si profilerà l'esigenza di ricorrere ad una guerra difensiva per

(155) Per approfondimenti comparatistici cfr. DE VEGGOTTINI, *Guerra e costituzione*, cit., 27-31; A. VEDASCHI, *À la guerre comme à la guerre? La disciplina della guerra nel diritto costituzionale comparato*, Torino, Giappichelli, 2007; M.G. LOSANO, *Le tre costituzioni pacifiste. Il rifiuto della guerra nelle Costituzioni di Giappone, Italia e Germania*, Frankfurt am Main, Max Planck Institute, 2020.

(156) Cfr. sul tema G. TESAURO, *Rinuncia alla belligeranza (l'art. 9 della Costituzione giapponese)*, in *Anr. dir. intern.*, 1966, 291 ss.

(157) Così M. BON VALSASSINA, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1955, 84 ss.; M. MIELE, *La Costituzione italiana e il diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1951, 30 ss.; A. CASSESE, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. BRANCA, *Principi fondamentali* (Art. 1-12), Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1975, sub art. 11, 575; G. FERRARI, *Guerra (stato di) (diritto costituzionale)*, in questa *Enciclopedia*, XIX, 1970, 832; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, in *Manuale di diritto pubblico*³ a cura di G. AMATO e A. BARBERA, I, Bologna, Il Mulino, 1995, 169-170; BARONE, *La difesa nazionale nella Costituzione*, pt. I, cit., 662 ss.

(158) Sui limiti ammissibili derivanti dalle norme del diritto internazionale generalmente riconosciuto per le quali l'art. 10 cost. prevede l'adattamento automatico cfr. C. cost. 18 giugno 1979, n. 48 e C. cost. 22 marzo 2001, n. 73; sui limiti ammissibili derivanti da limitazioni di sovranità consentite dall'art. 11 cost. cfr. C. cost. 28 dicembre 1984, n. 300, cit. e C. cost. 22 ottobre 2014, n. 238.

(154) Così C. cost. 18 maggio 1999, n. 172, cit.

tutelare l'integrità e l'indipendenza del territorio nazionale (159).

Il ripudio costituzionale della guerra di aggressione mira, perciò, alla sicurezza *negli* Stati e *degli* Stati come prodotto dalla sicurezza *fra* gli Stati (160). In tal senso l'art. 11 cost. è una « norma che configura un criterio e un limite a qualunque uso futuro della forza nelle relazioni internazionali » (161).

Del resto, l'evoluzione del fenomeno bellico e la condizione di interdipendenza dei popoli fanno comprendere (162) che la sicurezza di ogni Stato non può essere assicurata mettendo in pericolo quella di altri Stati con conflitti armati combattuti (o anche preparati col massimo spiegamento di mezzi), o con relazioni bilaterali o multilaterali che non consentano ad ogni Stato di trovarsi in una condizione di sicurezza tale da assicurare il minimo indispensabile di sicurezza agli altri Stati. L'interdipendenza comporta che le situazioni oggettive di pericolo in qualsiasi campo (strategico-militare, economico, alimentare, culturale) non sono più fronteggiabili in modo durevole e certo tramite mezzi militari. Infatti, i nuovi pericoli possono derivare dall'inarrestabile crescita demografica della popolazione degli Stati più poveri, dall'insufficienza delle risorse disponibili in ogni Stato per i bisogni elementari delle persone, dal degrado dell'ambiente, da flussi massicci, repentini e incontrollati di migrazioni internazionali: le relazioni internazionali odierne riguardano proprio questi fenomeni socio-politici che, in virtù dell'interdipendenza, hanno rilevanza planetaria e che a loro volta possono configurarsi come cause o conseguenze di conflitti armati (163).

Dunque, anzitutto è vietata la guerra « come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli », cioè sia quella condotta per ledere l'indipendenza politica o l'integrità territoriale di un altro Stato (guerra di aggressione), sia quella che abbia lo scopo di imporre a un altro popolo un regime o una struttura di governo che esso non desidera

avere (164), anche se si tratti di estendere diritti riconosciuti ai cittadini italiani (guerra di intervento) (165). La guerra vietata è nei confronti di altri Stati, ma anche di popoli che non abbiano ancora uno Stato (come esige il principio di autodeterminazione garantito dall'art. 1 § 2 Statuto ONU); l'art. 11 cost. presuppone un mondo in cui devono convivere pacificamente molti popoli diversi, secondo una concezione multipolare (166). Perciò è vietato ogni uso della forza che abbia come scopo quello di costringere l'altro Stato ad eseguire la propria volontà (167) o di distruggerlo e annientarlo (168), il che può manifestarsi nella distruzione fisica della popolazione o del solo potenziale bellico, nell'annessione di un territorio o nella eliminazione di un regime politico (169). Sono vietate la guerra tra Stati sovrani che perseguono la volontà di annientarsi a vicenda (170) o di espandere con la violenza il proprio territorio o di irradiare i propri valori culturali e storici, anche soltanto per fini imperialistici o egemonici (171) e anche ogni forma di violenza armata di portata equiparabile anche se non qualificata come guerra dalle parti in conflitto (172).

L'estensione del divieto stesso è ricavabile dal diritto internazionale, con riguardo alla nozione di guerra, alla quale si applicano automaticamente le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute (ai sensi dell'art. 10 comma 1 cost.) e le altre norme del diritto internazionale bellico e umanitario che sono vincolanti ai sensi dell'art. 117 comma 1 cost.

Rileva la nozione di aggressione enunciata nella

(164) Così A. CASSESE, in *Commentario della Costituzione* a cura di BRANCA, *sub* art. 11, cit., 568; BON VALSASSINA, *Il ripudio della guerra*, cit., 53.

(165) Cfr. M. CECCHETTI, *Il ripudio della guerra contenuto nella Carta costituzionale alla luce del diritto e della prassi internazionali*, in *Comun. intern.*, 1993, 283.

(166) M. BENVENUTI, *La prima proposizione dell'articolo 11 della Costituzione italiana tra (in)attualità e (in)attuazione. Un principio decostituzionalizzato o da ricostituzionalizzare?*, in *Comun. intern.*, 2013, n. 2, 269.

(167) Ci si richiama alla definizione data da VON CLAUSEWITZ, *Della guerra*, cit., 19: « La guerra è dunque un atto di forza che ha per scopo di costringere l'avversario a sottomettersi alla nostra volontà ».

(168) Ci si richiama all'altra definizione di guerra di C. SCHMITT, *Il concetto di "politico"* (1932), in *Id.*, *Le categorie del "politico"*, Bologna, Il Mulino, 1972, 120, che richiama l'uso della forza militare per fare in modo che il nemico sia non « solo sconfitto, ma definitivamente distrutto ».

(169) DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione*, cit., 77.

(170) Sul tema, cfr., per tutti, CURTI GIALDINO, *Guerra (diritto internazionale)*, cit., 849 ss.

(171) BON VALSASSINA, *Il ripudio della guerra*, cit., 52.

(172) Così A. CASSESE, in *Commentario della Costituzione* a cura di BRANCA, *sub* art. 11, cit., 572.

(159) Così CHIEFFI, *Il valore costituzionale della pace*, cit., 37; *Id.*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di BIPULCO, CELOTTO e OLIVETTI, I, cit., *sub* art. 11, 277-278.

(160) Così FIORILLO, *Guerra e diritto*, cit., 143.

(161) FIORILLO, *op. cit.*, 100.

(162) Sul tema cfr., tra gli altri, C. JEAN, *Guerra, strategia e sicurezza*, Roma-Bari, Laterza, 1997, 253 ss.; C. PELANDA, *Evoluzione della guerra. Occidente ed Italia di fronte alla rivoluzione negli affari militari*, Milano, FrancoAngeli, 1996, e L. BONANATE, *La guerra*, Roma-Bari, Laterza, 1998, 114 ss.

(163) Come ricordava l'allora Segretario generale dell'ONU Boutros-Ghali, *Un'Agenda per la Pace*, cit., 55 ss.

risoluzione n. 3314 (XXIX) dell'Assemblea generale ONU sull'aggressione, deliberata il 14 dicembre 1974, molte delle cui disposizioni (ora incluse nella nozione di aggressione prevista tra i crimini internazionali su cui ha giurisdizione la Corte penale internazionale dall'art. 8-bis dello statuto della Corte, sulla base degli emendamenti decisi a Kampala nel 2010, la cui ratifica è stata autorizzata con l. 10 novembre 2021, n. 202) secondo la giurisprudenza internazionale dal 1986 (173) si sono ormai trasformate in diritto internazionale consuetudinario, a cui dunque l'ordinamento giuridico italiano ha l'obbligo di conformarsi ai sensi dell'art. 10 comma 1 cost., al pari del divieto della minaccia o dell'uso della forza contro la sovranità politica e l'integrità territoriale e « in qualunque maniera incompatibile con i fini dell'ONU » e dell'obbligo di risolvere con mezzi pacifici le controversie internazionali, « in maniera che la pace, la sicurezza internazionale e la giustizia non siano messe in pericolo », rispettivamente previsti dall'art. 2 n. 3 e dall'art. 2 n. 4 Statuto ONU. Peraltro, è considerato *ius cogens* soltanto un ristretto nucleo della norma che vieta l'uso della forza nelle relazioni internazionali (174). Il diritto internazionale generalmente riconosciuto, dunque, impone all'Italia il divieto di ricorrere, singolarmente o con altri Stati, alla forza armata che possa qualificarsi come aggressione e di stipulare alleanze militari di natura aggressiva (175).

Si tratta di un divieto assoluto di compiere atti di aggressione che abbiano per oggetto la violazione dell'integrità territoriale, cioè la sottrazione di parte del territorio, o dell'indipendenza politica di un altro Stato, cioè di un intervento coattivo volto a mutare la sua forma di stato o di governo. Tuttavia, non costituiscono minaccia o uso della forza vietati dal diritto internazionale né la predisposizione di un determinato livello di armamento, né l'esercizio di un diritto previsto da norme internazionali (176), come il diritto di autodifesa individuale o collettivo dello Stato aggredito fino all'intervento del Consiglio di sicurezza (garantito dall'art. 51 Statuto ONU).

È ripudiata anche la *guerra quale strumento per risolvere le controversie internazionali*, cioè ogni

guerra configurabile come la intendeva von Clausewitz, quale continuazione della politica con altri mezzi. Peraltro, l'art. 11 cost. riafferma il primato della politica: poiché ogni guerra deriva dalla politica, ogni controversia internazionale deve essere risolta con la politica e poiché le controversie internazionali saranno inevitabili occorre risolverle non con la violenza e rinunciare ad affermare il diritto dello Stato ad ottenere sempre, anche con la forza, tutto ciò che vuole (177), in conformità con l'art. 2 § 3 Statuto ONU che impegna gli Stati a risolvere le controversie internazionali con mezzi pacifici. Perciò l'Italia non può mai ricorrere alla guerra per far valere un proprio interesse internazionale di qualsiasi natura o per realizzare con la forza un diritto soggettivo ad essa spettante che si ritenga leso (178): per risolvere qualsiasi tipo di controversia internazionale deve invece usare mezzi pacifici (accordo o sentenza) perseguiti con procedimenti pacifici, come quelli esemplificati nell'art. 33 Statuto ONU: negoziato, inchiesta, buoni uffici, mediazione, conciliazione (179).

In ogni caso i Costituenti, trascorsi due anni dalla fine del più catastrofico conflitto mondiale, frutto di una politica aggressiva pluridecennale, vollero rigettare la guerra come intesa dal diritto internazionale (180) e come fatto in sé (181), come situazione che di per sé pregiudica la sopravvivenza stessa della comunità, come insieme di atti forieri di conseguenze imprevedibili, comunque suscettibili di danni inestimabili e irreparabili (182).

Perciò, anche altre forme di violenza tra Stati devono essere considerate ripudiate dall'art. 11 cost., come integrato dalle norme internazionali:

1) ogni forma di violenza armata equiparabile a quella della guerra, ma che una delle parti in

(177) Analogamente BONANATE, *Costituzione italiana: Art. 11*, cit., 33-34.

(178) Si pensi al caso, citato da BARONE, *La difesa nazionale nella Costituzione*, pt. I, cit., 673, in cui uno Stato invada con le proprie Forze armate un territorio sul quale verte una controversia con un altro Stato circa la sua appartenenza e che nessuno dei due Stati abbia effettivamente occupato in precedenza.

(179) Affermano che dall'art. 11 cost. derivino tali conseguenze logiche e giuridiche BON VALSASSINA, *Il ripudio della guerra*, cit., 63 ss.; A. CASSESE, in *Commentario della Costituzione* a cura di BRANCA, sub art. 11, cit., 575; A. GIARDINA, in *Commentario della Costituzione* a cura di BRANCA, cit., *La formazione delle leggi*, II (Art. 76-82), 1979, sub art. 78, 103; LABRIOLA, *Difesa nazionale e sicurezza dello Stato*, cit., 937.

(180) Così ritiene BARONE, *op. ult. cit.*, 664 ss.

(181) Per tale opinione cfr., tra i tanti R. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, Jovene, 1980, 287.

(182) Cfr. sul punto E. BETTINELLI, *Guerre e operazioni di polizia internazionale*, in *Foro it.*, 1991, V, 376-377.

(173) Cfr. soprattutto la sentenza della Corte internazionale di giustizia del 27 giugno 1986 nel caso delle attività militari e paramilitari in Nicaragua e contro il Nicaragua (in *C.I.J. Rec.*, 1986, 135).

(174) RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*⁷, cit., 33.

(175) RONZITTI, *op. cit.*, 110.

(176) N. RONZITTI, *Forza (uso della)*, in *D. disc. pubbl.*, VII, 1991, 4 ss.

conflitto non qualificati come guerra o violenza bellica; insomma, una guerra guerreggiata non dichiarata o non ufficiale (183) e ogni altra forma di conflitto armato internazionale, nozione con cui gli Stati dal 1945 hanno tentato di eludere le norme internazionali che vietano la minaccia e l'uso della forza (184); la nozione di guerra menzionata nell'art. 11 cost. è volutamente ampia e non tecnica proprio per prevenire l'elusione del principio pacifista (185);

2) le spedizioni coloniali (186);

3) la sola minaccia dell'uso della forza (187), come tale vietata dall'art. 2 Statuto ONU;

4) la rappresaglia che comporti l'uso della forza, esclusa quella nell'ambito di una guerra difensiva (188);

5) una guerra preventiva, anche se con funzione difensiva, salvo che sia necessaria e proporzionale a respingere un attacco in corso d'opera, ma che non abbia ancora colpito il territorio, o a prevenire un imminente attacco armato (189) (da interpretarsi però in senso restrittivo, il che esclude ogni tipo di attacco armato contro Stati o organizzazioni terroristiche in possesso di armi di distruzione di massa pronte all'uso, senza che vi sia una minaccia imminente, della quale deve occuparsi il Consiglio di sicurezza dell'ONU) (190); può così ritenersi risolto il problema della liceità

costituzionale di un'eventuale guerra preventiva, cioè fuori dei due orientamenti dottrinari, dei quali uno la esclude sulla base di una mera analisi letterale dell'art. 51 dello Stato dell'ONU (191) e l'altro la ammette sulla base del cambiamento delle modalità tecniche della guerra e di una lettura "aggiornata" dell'art. 11 cost. (192);

6) il sostegno (politico, economico o militare) a una guerra non difensiva intrapresa da altri Stati contro altri Stati (193), inclusa la concessione di basi logistiche e di spazio aereo alle forze di altri Stati (194); in tal senso appare di dubbia legittimità la posizione tenuta dall'Italia nel 2003 nella guerra degli USA in Iraq, nella quale, pur affermando la propria non belligeranza, si mantenne per gli USA l'uso delle basi site sul territorio italiano per esigenze di transito, di rifornimento e di manutenzione dei mezzi e l'autorizzazione al sorvolo dello spazio aereo nazionale;

7) la « guerra economica » (195), che è uno dei modi con cui può essere combattuta la guerra con mezzi moderni, al fine di piegare la resistenza del nemico attraverso misure (come il blocco economico totale o il blocco marittimo totale) (196) capaci di arrecare privazioni alla popolazione civile (197); tuttavia tali misure possono divenire lecite ai sensi della seconda parte dell'art. 11 cost. allorché siano disposte quali sanzioni irrogate dal Consiglio di sicurezza dell'ONU. Invece altri atti ostili in materia economica (boicottaggio econo-

(183) BON VALSASSINA, *Il ripudio della guerra*, cit., 47-48.

(184) Cfr., per tutti, RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*⁷, cit., 151-153, e DE VERGOTTINI, *Guerra e costituzione*, cit., 83-88.

(185) FERRARI, *Guerra (stato di)*, cit., 831.

(186) FERRARI, *lc. ult. cit.*

(187) Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, Cedam, 1976, 1491; A. CASSESE, in *Commentario della Costituzione* a cura di BRANCA, sub art. 11, cit., 576 ss.; GIARDINA, in *Commentario della Costituzione* a cura di BRANCA, sub art. 78, cit., 105-106; BARONE, *La difesa nazionale nella costituzione*, pt. I, cit., 683; RONZITTI, *Forza (uso della)*, cit., 3; F. RIGANO, *La guerra: profilo di diritto costituzionale*, in *La guerra. Profili di diritto internazionale e di diritto interno* (Lezione congiunta dei corsi di diritto internazionale e di istituzioni di diritto pubblico. Teramo, 11 gennaio 2002), Napoli, Editoriale scientifica, 2002, 34. *Contra* BON VALSASSINA, *Il ripudio della guerra*, cit., 43 ss.

(188) Cfr. MORTATI, *lc. cit.*; A. CASSESE, *op. cit.*, 570 ss.; GIARDINA, *lc. ult. cit.*; BARONE, *op. ult. cit.*, 678; CHIEFFI, *Il valore costituzionale della pace*, cit., 125; FIORILLO, *Guerra e diritto*, cit., 176; RONZITTI, *op. ult. cit.*, 56-58, 110, 221 ss., che approfondisce perché la rappresaglia fuori dalla rappresaglia bellica è da ritenersi vietata in base alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute. *Contra* BON VALSASSINA, *op. cit.*, 42.

(189) BARONE, *La difesa nazionale nella costituzione*, pt. II, cit., 25 ss.; BON VALSASSINA, *op. cit.*, 67; A. CASSESE, *Violenza e diritto nell'era nucleare*, Roma-Bari, Laterza, 1986, 50.

(190) Cfr. RONZITTI, *op. ult. cit.*, 36-37.

(191) Cfr. G. AZZARITI, *La guerra illegittima*, in *Costituzionalismo.it*, 2003, n. 1, 2; M. BENVENUTI, *Ripudio della guerra e Costituzione italiana*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli, Jovene, 2010, 45; A. CASSESE, in *Commentario della Costituzione* a cura di BRANCA, sub art. 11, cit., 569; F. SORRENTINO, *Riflessioni su guerra e pace tra diritto internazionale diritto interno*, in *Riv. dir. cost.*, 2004, 162-163; FIORILLO, *op. cit.*, 108 ss.; CHIEFFI, in *Commentario alla Costituzione* a cura di BIFULCO, CELOTTO e OLIVETTI, sub art. 11, cit., 268; A. PATRONI GRIFFI, in *Commentario alla Costituzione* a cura di BIFULCO, CELOTTO e OLIVETTI, cit., II, 2006, sub art. 78, 1540; RIGANO, *La guerra: profilo di diritto costituzionale*, cit., 34.

(192) Cfr. DE VERGOTTINI, *Guerra e costituzione*, cit., 66 e 124 ss.; BONANATE, *Costituzione italiana: Art. 11*, cit., 82.

(193) Cfr. FERRARI, *Guerra (stato di)*, cit., 831; G.U. RESCIGNO, *Riflessioni di un giurista sulla guerra e sulla pace*, in *Quad. cost.*, 1999, 377.

(194) CHIEFFI, *Il valore costituzionale della pace*, cit., 137; SORRENTINO, *Riflessioni su guerra e pace*, cit., 165.

(195) Malgrado gli orientamenti della dottrina più risalente (Cfr. soprattutto BON VALSASSINA, *Il ripudio della guerra*, cit., 45 ss.).

(196) Cfr. BARONE, *La difesa nazionale nella Costituzione*, pt. I, cit., 685.

(197) A. GIARDINA, *Come applicare le sanzioni economiche*, in *Dem. dir.*, 1992, 103; A.P. SERENI, *Il concetto di guerra nel diritto internazionale con temporaneo*, in *Riv. dir. intern.*, 1963, 559-560.

mico e finanziario, aumento delle tariffe doganali, introduzione della condizione di reciprocità per il trattamento degli stranieri) adottati in tempo di pace, la cui adozione potrebbe comunque legittimare una ritorsione, non sono inclusi né tra gli atti vietati dallo Statuto dell'ONU, né tra le forme di atti ostili ripudiati dalla Costituzione. Peraltro, le risoluzioni dell'Assemblea generale dell'ONU (198) (benché prive di forza vincolante) tendono ad ampliare la nozione di forza includendovi le pressioni di natura economica;

8) la vendita indiscriminata di materiale bellico (199) a Stati (e infatti la l. 9 luglio 1990, n. 185 vieta l'esportazione, il transito, il trasferimento intracomunitario e l'intermediazione di materiali di armamento, la cessione delle relative licenze di produzione e la delocalizzazione produttiva, quando contrastano con la Costituzione, con gli impegni internazionali dell'Italia, con gli accordi concernenti la non proliferazione e con i fondamentali interessi della sicurezza dello Stato, della lotta contro il terrorismo e del mantenimento di buone relazioni con altri Paesi e quando mancano adeguate garanzie sulla definitiva destinazione dei materiali di armamento, fuori dei casi in cui lo Stato acquirente se ne serva per esercitare il suo diritto all'autodifesa individuale e collettiva in caso di attacco armato, garantito dall'art. 51 Statuto ONU);

9) l'intervento d'umanità per salvare masse di persone da violazioni dei diritti umani derivanti da una situazione generale o da una guerra o dalle azioni delle autorità che governano un determinato Stato, salvo che tale intervento sia autorizzato ai sensi dell'art. 53 Statuto ONU dal Consiglio di sicurezza, il quale le ritenga una minaccia per la pace ai sensi del cap. VII dello stesso Statuto, anche sulla base degli obblighi di cooperazione di tutti gli Stati per la promozione dei diritti umani previste dagli art. 55 e 56 dello stesso Statuto (200). In mancanza dell'autorizzazione del

Consiglio di sicurezza dell'ONU, spesso incapace di trovare un accordo per rimediare a crisi umanitarie gravissime, vi è chi afferma che un intervento nell'ambito di organizzazioni internazionali (come la NATO) che agiscano non soltanto per la pace, ma anche per la giustizia tra i popoli ai sensi dell'art. 11 cost., sarebbe comunque legittimo, anche perché la criminalizzazione dei crimini internazionali attesta la nascita di una consuetudine vincolante ai sensi dell'art. 10 comma 1 cost. finalizzata alla tutela dei diritti umani, il che derogherebbe al ripudio della guerra della prima parte dell'art. 11 cost. (201). Tale orientamento è contrastato da chi dalla giurisprudenza costituzionale ricava l'immodificabilità dell'art. 11 cost. quale principio supremo e ritiene che la consuetudine internazionale supposta sia soltanto in corso di formazione, sicché devono ritenersi costituzionalmente illegittimi gli interventi militari italiani attuati nell'ambito della NATO in Serbia e Kosovo nel 1999, e, malgrado l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza dell'ONU, anche quelli attuati in Afghanistan dal 2001 e in Libia nel 2011 (202);

10) ogni forma di intervento armato a favore o contro gruppi di ribelli in qualsiasi Stato (203).

zione a cura di BIFULCO, CELOTTO e OLIVETTI, *sub art. 11, cit.*, 272-275; F. LATTANZI, *Assistenza umanitaria e intervento di umanità*, Torino, Giappichelli, 1997, 100; V. ONIDA, *Guerra, diritto, Costituzione*, in *Il Mulino*, 1999, n. 5, 958; CARLASARE, *Costituzione italiana*, cit., 25-27; BENVENUTI, *La prima proposizione*, cit., 261; C. DE FIORES, *L'intervento militare in Afghanistan. Profili di diritto costituzionale interno e internazionale*, in *Pol. dir.*, 2002, n. 1, 89 ss.; G. FERRARA, *Ripudio della guerra, rapporti internazionali dell'Italia e responsabilità del Presidente della repubblica. Appunti*, in *Costituzionalismo.it*, 2003, n. 1, 6.

(201) Cfr. G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e l'intervento NATO nell'ex Jugoslavia*, in *Quad. cost.*, 1999, n. 1, 124-125; C. PINELLI, *Sul fondamento degli interventi armati a fini umanitari*, in *Dir. pubbl.*, 1999, 65 ss.; M. CAVINO, *Lo scopo umanitario come causa di giustificazione dell'uso della forza*, in *Diritti umani e uso della forza. Profili di diritto costituzionale interno e internazionale* a cura di M. DOGLIANI e S. SICARDI, Torino, Giappichelli, 1999, 40-41; D. CABRAS, *Il "ripudio della guerra" e l'evoluzione del diritto internazionale*, in *Quad. cost.*, 2006, n. 2, 303.

(202) RUGGERI, *Le guerre, la teoria del potere costituente*, cit., 22-23, dubita che l'art. 11 cost. tolleri «l'esistenza di condizioni di pace ingiusta, edificata sulle macerie di diritti fondamentali calpestati e di doveri inderogabili inadempiti e non fatti valere» e ritiene che l'art. 2 cost. comporti che la Repubblica debba concorrere alla diffusione del valore supercostituzionale della dignità dell'uomo e di conseguenza dei diritti fondamentali e dei doveri inderogabili di solidarietà non escluda che, pur essendo il fatto bellico tendenzialmente incostituzionale, si possa riuscire a dimostrare caso per caso la liceità di guerre umanitarie purché si dimostri il bilanciamento tra costi (in termini di vite umane sacrificate) e benefici per la tutela di altri diritti fondamentali tutelati.

(203) A. CASSESE, in *Commentario della Costituzione a*

(198) Cfr. risoluzione 24 ottobre 1970, n. 2625 (XXV), sulle relazioni amichevoli la collaborazione fra gli Stati che vieta agli Stati «l'uso delle misure economiche, politiche o di altra natura per costringere un altro Stato a subordinare l'esercizio dei suoi diritti sovrani e per ottenere da questo dei vantaggi di qualunque genere essi siano»; Dichiarazione per l'instaurazione di un nuovo ordine economico internazionale (risoluzione 1° maggio 1974, n. 3201, S-VI); Carta dei diritti e dei doveri economici degli Stati (risoluzione 12 dicembre 1974, n. 3281, XXIX); Atto finale della Conferenza di Vienna sul diritto dei trattati, 1969 (U.N. doc. A/CONF.39/26).

(199) CHIEFFI, *op. ult. cit.*, 106.

(200) Cfr. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*⁷, cit., 51-55; CHIEFFI, in *Commentario alla Costitu-*

8. *La guerra di difesa e i suoi limiti costituzionali e internazionali.* — Dagli art. 52, 78 e 87 cost. si ricava la liceità costituzionale e anzi la doverosità della guerra, intesa come violenza indiscriminata, allorché sia necessaria e proporzionale all'esigenza di difendersi da un'aggressione allo Stato italiano (204), rivolta cioè a reagire ad un'aggressione che lede o minaccia la sicurezza esterna dello Stato (205). Anche la giurisprudenza costituzionale ha ricordato che la tutela dei confini del Paese appare la « condizione prima della conservazione della comunità nazionale » (206) e « il presidio dell'indipendenza e libertà della nazione » (207).

La guerra è legittima e doverosa in base alla Costituzione allorché di fatto la guerra già è sorta, cioè si tratta di difesa da un attacco armato altrui contro lo Stato (208), intesa quale aggressione, come definita dalle citate norme internazionali.

Peraltro, per il diritto internazionale consuetudinario (a cui lo Stato ha l'obbligo di conformarsi ai sensi dell'art. 10 comma 1 cost.) la difesa è legittima soltanto se consiste in misure proporzionate all'attacco armato subito e necessarie a farlo cessare. I due principi di proporzionalità e di necessità (209) limitano dunque la liceità dell'uso della violenza bellica e impediscono di usarla allorché un solo atto ostile armato abbia prodotto danni molto limitati (come accadde allorché la Libia lanciò due missili nel mare vicino alle scogliere dell'isola di Lampedusa il 15 aprile 1986 senza causare altri danni, a cui il Governo italiano reagì soltanto a livello diplomatico e rafforzando le misure di difesa militare). L'uso della forza armata secondo forme diverse da quelle della guerra è perciò costituzionalmente legittimo e conforme all'art. 51 Statuto ONU quale esercizio del diritto di autotutela soltanto nei casi in cui ciò sia necessario e proporzionato come forma di risposta ad aggressioni esterne attuate in forme diverse (cioè ben più circoscritte nel tempo e nello spazio) rispetto a quelle della guerra (che è invece caratterizzata

dall'intenzione di asservire o annientare lo Stato nemico). Ad ogni modo, in caso di attacco armato la difesa conforme all'art. 11 cost. e all'art. 51 Statuto ONU consiste in azioni militari soltanto se siano esauriti i rimedi per giungere a risolvere in modo pacifico l'eventuale controversia, deve mirare a ripristinare il diritto violato e non a distruggere lo Stato nemico, né a sostituire il governo dello Stato autore dell'attacco armato (210) e deve comunque concludersi al momento dell'adozione delle misure da parte del Consiglio di sicurezza dell'ONU.

In qualsiasi altro caso l'uso o la minaccia di altre forme di forza sono invece illeciti, non tanto sulla base del ripudio della guerra, quanto piuttosto per la « limitazione di sovranità » che, come consentito dall'art. 11 cost., deriva dallo Statuto ONU; tuttavia, parte della dottrina (211) e la giurisprudenza internazionale (212) affermano che il presupposto per l'applicabilità dell'art. 51 di tale Statuto può essere soltanto l'esistenza di un previo attacco armato (anche di forze "irregolari") e che pertanto dovrebbe ritenersi vietata internazionalmente la legittima difesa in funzione preventiva contro una minaccia che ancora non si concretizzi in uso attuale della forza.

La maggioranza della dottrina, anche sulla base della prassi, afferma invece l'esistenza, nel diritto internazionale generale, della legittima difesa come causa di giustificazione di azioni esercitate anche in presenza del solo pericolo o della minaccia della commissione di un illecito (213), nella specie il pericolo concreto ed imminente di un'aggressione. Perciò anche in base all'art. 51 Statuto ONU, lo Stato può ricorrere per primo all'uso della forza armata nell'esercizio del diritto di autodifesa,

(210) Cfr. CHIEFFI, in *Commentario alla Costituzione* a cura di BIFULCO, CELOTTO e OLIVETTI, *sub art. 11*, cit., 268-269.

(211) Cfr., tra i tanti, A. LAMBERTI ZANARDI, *La legittima difesa nel diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1972, 230 ss.; CURTI GIALDINO, *Guerra (diritto internazionale)*, cit., 873; SERENI, *Il concetto di guerra*, cit., 1528; M. CECCHETTI, *Il ripudio della guerra contenuto nella carta costituzionale, alla luce del diritto e della prassi internazionali*, in *Commun. intern.*, 1993, 300.

(212) Cfr. in tal senso la sentenza della Corte internazionale di giustizia resa il 27 giugno 1986 nel caso delle attività militari e paramilitari in Nicaragua e contro il Nicaragua, cit., 22 ss. Sul tema cfr. E. SCISO, *Legittima difesa e aggressione indiretta secondo la Corte Internazionale di Giustizia*, in *Riv. dir. intern.*, 1987, 627. Peraltro, la sentenza afferma altresì che l'art. 51 Statuto ONU non intende definire i contorni della nozione di legittima difesa, bensì affermare l'esistenza di un diritto "naturale" degli Stati all'autodifesa.

(213) Cfr. RONZITTI, *op. ult. cit.*, 36-37. A. MARAZZI, *Aggressione*, in *Nss. D.I.*, Appendice, I, 1980, 164; BARONE, *La difesa nazionale nella costituzione*, pt. II, cit., 19.

cura di BRANCA, *sub art. 11*, cit., 572; FERRARI, *Guerra (stato di)*, cit., 831.

(204) Cfr., per tutti, CHIEFFI, *Il valore costituzionale della pace*, cit., 118.

(205) LABRIOLA, *Difesa nazionale e sicurezza dello Stato*, cit., 936.

(206) Così C. cost. 24 aprile 1967, n. 53, cit.

(207) Così C. cost. 27 febbraio 1973, n. 16, cit.

(208) Così GIARDINA, in *Commentario della Costituzione* a cura di BRANCA, *sub art. 78*, cit., 103; A. CASSESE, *op. ult. cit.*, 565 ss.; FIORILLO, *Guerra e diritto*, cit., 100; M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, Jovene, 2010, 60-63.

(209) Per approfondimenti cfr. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*⁷, cit., 49-43.

ma, perché tale uso della forza non faccia scattare la presunzione (di aggressione) indicata nell'art. 2 della risoluzione n. 3314 del 1974, deve dimostrare di essere a ciò legittimato dalla necessità di prevenire una minaccia grave ed imminente (214) alla propria sicurezza o all'integrità del territorio nazionale (215).

Poiché comunque ogni azione di legittima difesa è consentita e pienamente lecita in base all'art. 51 Statuto ONU soltanto fino a quando il Consiglio di sicurezza abbia adottato le misure idonee al mantenimento della pace, l'azione militare di legittima difesa può mirare soltanto a prevenire un'altrui attacco armato e ad impedire o fare cessare la commissione dell'illecito (aggressione) e non già ad annientare l'avversario (o *animus bellandi*), che è caratteristica dell'istituto della guerra (216).

Perciò l'azione di legittima difesa, nel senso tecnico (cioè preventiva) previsto dal diritto internazionale generale, non può essere la guerra (che, nel diritto internazionale generale, è caratterizzata dall'intento di annientare l'avversario), bensì un'azione violenta più limitata nel tempo e nello spazio, ma di natura non bellica (217), diretta ad impedire il compimento dell'illecito (anche se soltanto minacciato), ma senza alcun altro fine punitivo o distruttivo.

Invece l'uso della violenza bellica appare costituzionalmente legittimo soltanto quale difesa rispetto ad un'aggressione di natura bellica già in atto contro lo Stato, cioè nell'ambito di quello stato di guerra già creato di fatto a livello internazionale dallo Stato aggressore (218).

Il ricorso alla violenza bellica è consentito come *extrema ratio*, come « male minore » (219), sia attraverso l'immediata adozione, da parte del Governo, di ogni misura utile per respingere l'aggressione, sia attraverso la formale deliberazione dello stato di guerra (art. 78 cost.).

Pertanto, il Governo nell'immediatezza dell'aggressione potrà legittimamente ricorrere alla violenza bellica necessaria per respingere l'aggressione e così difendere la patria, senza che a tal fine sia necessario deliberare e dichiarare alcuna guerra ai sensi degli art. 78 e 87 comma 9 cost. (220), informandone tempestivamente il Presidente della Repubblica ed eventualmente adottando ulteriori misure con decreto-legge. Poi le Camere adotteranno la delibera dello stato di guerra, con la quale, accertato che lo Stato è oggetto di aggressione militare esterna (che cioè è già in atto una guerra in cui l'Italia è coinvolta), si instaura lo stato di guerra all'interno (221). Tale delibera si configura infatti come presupposto sia dell'entrata in vigore di quelle norme previste per lo stato di guerra dalla Costituzione (art. 60 comma 2, 103 comma 3, 111 comma 2 cost.) e delle norme legislative ordinarie di carattere eccezionale predisposte in caso di guerra (222), sia dell'eventuale conferimento da parte delle Camere al Governo di "poteri necessari", sia della dichiarazione dello stato di guerra da parte del Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 87 comma 9 cost.

La natura "accertativa" della delibera dello stato di guerra da parte delle Camere si evince dai lavori preparatori tra i quali decisivo appare l'intervento del relatore, on. Ruini (223), che ricordò

(220) Così BARONE, *op. ult. cit.*, 8, il quale osserva che se il Governo non potesse ricorrere a misure estreme di violenza armata di fronte a quelle stesse misure esercitate dall'aggressore, lo Stato sarebbe votato a sicura sconfitta.

(221) L'orientamento è condiviso in dottrina da MORTATI, *op. cit.*, 720; L. ELIA, *Gli atti bicamerali non legislativi*, in *Raccolta di scritti sulla Costituzione. 27 dicembre 1947-27 dicembre 1957* a cura del Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione, II. *Studi sulla Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1958, 431-432; GIARDINA, in *Commentario della Costituzione* a cura di BRANCA, *sub art. 78*, cit., 99 ss.; BARONE, *op. ult. cit.*, 36 ss.; BETTINELLI, *Guerre e operazioni di polizia internazionale*, cit., 377 ss.

(222) La legislazione eccezionale predisposta per il tempo di guerra è tuttora costituita da testi approvati in epoca fascista: il codice penale militare di guerra (r.d. 20 febbraio 1941, n. 302); la legge di guerra e di neutralità (r.d. 8 luglio 1938, n. 1415), modificata con l. 16 dicembre 1940, n. 1902; la l. 21 maggio 1940, n. 415, sulla organizzazione della Nazione per la guerra; e la l. 24 maggio 1940, n. 261, sulla disciplina dei cittadini in tempo di guerra. Su tali norme, ormai obsolete, cfr. BETTINELLI e ROSSI, in *Commentario della Costituzione* fondato da BRANCA e continuato da PIZZORUSSO, *sub art. 52*, cit., 96 ss. Peraltro, la l. 27 febbraio 2002, n. 15 dà del concetto di conflitto armato una definizione che non lontana da quella di guerra internazionale: ai sensi del suo art. 2, che ha modificato l'art. 165 c.p. mil. g., « 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 » (v. G. DE VERGOTTINI, *Il crescente uso della forza: riflessi costituzionali*, in *Riv. AIC*, 2012, n. 2, 7).

(223) Così Meuccio Ruini nella seduta pomeridiana del

(214) BON VALSASSINA, *Il ripudio della guerra*, cit., 67, ritiene indispensabile che il pericolo debba essere attuale, grave ed imminente.

(215) Così BARONE, *op. ult. cit.*, 20.

(216) Così CURTI GIALDINO, *lc. ult. cit.*; BARONE, *op. ult. cit.*, 24.

(217) L'opinione è fatta propria da MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, cit., 1491; GIARDINA, in *Commentario della Costituzione* a cura di BRANCA, *sub art. 78*, cit., 103; BARONE, *op. ult. cit.*, 26 ss. L'art. 42 Statuto ONU enumera i tipi di azioni in cui si può esprimere la forza armata.

(218) Così GIARDINA, *op. ult. cit.*, 102-103; BARONE, *op. ult. cit.*, 26.

(219) Così BON VALSASSINA, *op. cit.*, 61.

che in caso di un attacco esterno improvviso il Governo potrà comunque fin da subito disporre la mobilitazione, « come potrà ricorrere a ogni altra norma necessaria per la difesa dello Stato, in via di urgenza e di necessità con decreto legge » e poi concordò con tutti coloro che già allora avevano osservato che « con lo stato attuale della tecnica della guerra, nell'età che ormai si chiama della bomba atomica, la guerra si aprirà con aggressioni improvvise ». E tuttavia una norma come quella del testo del futuro art. 78 era a suo parere necessaria perché il fatto che il Governo possa immediatamente adottare i provvedimenti necessari per la difesa « non toglie che il Parlamento non debba, appena è possibile, intervenire. Vi è un atto necessario, ed è quello di stabilire — sarà, di fatto, più spesso, riconoscere — che vi è la guerra; e che ne derivano conseguenze giuridiche di grandissimo rilievo sia nei rapporti dei cittadini all'interno, sia nei rapporti esterni con gli Stati e con i cittadini esteri. Non occorrono esemplificazioni. Si tratta in sostanza di deliberare lo stato di guerra (224) ».

Lo stesso Ruini così precisò la sequenza di atti da compiersi in caso di guerra: « Avremo queste fasi: difesa immediata con atti del Governo; deliberazione dello stato di guerra da parte del Parlamento; dichiarazione formale che spetta al Capo dello Stato. Il Parlamento avrà poi un altro compito: [...] accordare al Governo i necessari poteri. Non direi pieni poteri, né poteri adeguati; "necessari" mi sembra l'espressione migliore ».

La guerra in questione è la massima forma di esercizio del diritto "naturale" di ogni Stato di difendersi da attacchi armati garantito dall'art. 51 Statuto ONU e dunque l'uso della violenza bellica sarà lecito soltanto nella misura in cui sia necessario e proporzionato a respingere l'aggressione subita e soltanto fino al momento in cui il Consiglio di sicurezza abbia adottato le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale, sulla cui congruità al fine di assicurare la difesa della patria ed effettività la valutazione ul-

21 ottobre 1947 dell'Assemblea costituente, in Atti dell'Assemblea costituente, 1402.

(224) La Costituzione italiana non disciplina il caso in cui le Camere non siano materialmente in grado di riunirsi a causa delle difficoltà delle comunicazioni o di un'occupazione nemica repentina o di altri eventi bellici (ipotesi evocate nell'Assemblea costituente dagli on. Nobile e Corbino nella seduta del 21 ottobre 1947. Cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Roma, Camera dei deputati, 1970, 3401 e 3410). Per tale caso BARONE, *La difesa nazionale nella costituzione*, pt. II, cit., 51, ipotizza che il Presidente della Repubblica dichiari la guerra anche ai fini interni, quale garante dell'unità nazionale, anche senza la delibera parlamentare.

tima spetta però ai pubblici poteri dello Stato (225).

Peraltro il ripudio della guerra dovrebbe comportare che anche la guerra di difesa come reazione dall'aggressione di natura bellica in atto non potrebbe consistere in una violenza irrazionale diretta all'annientamento dell'entità fisica o politica dello Stato aggressore (l'*animus bellandi* della guerra classica), bensì nell'uso della forza armata diretta soltanto all'annientamento della sua resistenza, cioè in pratica a respingere definitivamente l'aggressione riportando la situazione allo *status quo ante*. Perciò l'uso della violenza bellica non potrebbe assumere forme smisurate ed incontrollate, tali da trasformarsi in guerra di natura offensiva vietata dall'art. 11 cost., sicché anche in caso di azione difensiva l'uso stesso di un'arma atomica avrebbe effetti così enormi e generalizzati da poter comportare una « offesa alla libertà degli altri popoli » e un genocidio, atto di per sé interdetto e punito anche sulla base di norme di diritto internazionale convenzionale (226).

9. *La difesa come funzione pubblica esclusiva statale e il divieto di associazioni che perseguano scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare.* — La difesa dello Stato è configurata implicitamente dagli art. 11, 52 e 117 cost. quale funzione pubblica, che esige un indirizzo politico unitario, finalizzato a realizzare da parte italiana un'azione dell'intero Stato, volta ad impedire ogni azione aggressiva, a mirare a realizzare un ordinamento internazionale preposto ad azioni di pace e giustizia tra le nazioni, a collaborare con organizzazioni internazionali e a concentrare dunque attività diplomatica, attività amministrative, utilizzo operativo di Forze armate e coordinamento pubblico, sia per la difesa civile, sia per la difesa militare. In particolare, l'approntamento difensivo della difesa militare, esige costante preparazione di

(225) *Contra* LAMBERTI ZANARDI, *La legittima difesa*, cit., 264, per il quale le misure indicate dallo Statuto ONU sono quelle astrattamente idonee a ristabilire la pace internazionale, indipendentemente dalla circostanza che, per effetto di tali misure, la pace sia effettivamente ristabilita. Tuttavia, pare a chi scrive che se si sottraesse al Governo della Repubblica il potere di valutare in concreto l'adeguatezza delle misure deliberate dal Consiglio di sicurezza ai fini di assicurare la difesa dello Stato, si potrebbe di fatto non ottemperare al dovere costituzionale di difendere la patria.

(226) Cfr. la Convenzione internazionale sul genocidio del 9 dicembre 1948, resa esecutiva con l. 9 ottobre 1967, n. 962. ALLEGRETTI, *Una ricerca su Costituzione e nuove armi*, cit., 109, afferma che l'art. 11 cost. vieterrebbe in modo radicale e totale di apprestare ed usare armi nucleari, batteriologiche, chimiche ed ogni altra arma di distruzione di massa.

azioni operative, alle quali è preposta una speciale tipologia di amministrazione pubblica, le Forze armate, che hanno un apposito ordinamento e apposito personale, dotato di uno *status* particolare, la cui gestione e utilizzo possono coinvolgere tutti i cittadini, con particolare riguardo per coloro che sono obbligati al servizio militare.

Perciò trattandosi della difesa dello Stato, che riguarda la sua stessa sopravvivenza stessa, si prevede anche che le sue decisioni spettino ai suoi organi costituzionali (come si approfondirà *infra*, nel § 13).

Si tratta, infatti, di funzione pubblica, che attiene ai rapporti internazionali dello Stato e alla sicurezza dello Stato e comporta il monopolio dello Stato nell'uso della forza armata all'interno e all'estero, inclusa la disciplina dell'obbligo del servizio militare previsto dall'art. 52 cost.

Sono perciò *escluse competenze legislative o amministrative regionali in materia di difesa dello Stato*. Infatti, difesa dello Stato e Forze armate, sicurezza dello Stato, armi ed esplosivi, protezione dei confini sono attribuite dall'art. 117 comma 2 cost. alla *potestà statale esclusiva*, quali « competenze collegate all'esercizio dei poteri sovrani » (227) o « materie tradizionalmente identificative dell'identità statale » (228).

Inoltre, poiché la difesa è una *funzione pubblica non può essere esercitata da singoli*, perché in uno Stato democratico soltanto gli organi costituzionali preposti hanno diritto di decidere, con conseguente responsabilità di fronte al Paese, in merito all'ordinamento ed all'impiego della pubblica forza e perciò l'iniziativa privata può sollecitare ed indirizzare nei modi legali le loro decisioni, ma non può mai sostituirsi ad essi (229). Ciò si ricollega pure alle norme internazionali che non proteggono i combattenti non legittimi. Tutto ciò dunque dà fondamento costituzionale sia ai reati che puniscono il cittadino che compia arruolamenti (il che presuppone la stipulazione di un contratto e l'inquadramento dell'arruolato in una struttura militare) (230) o atti ostili verso altri Stati che possano mettere in pericolo la difesa dello Stato o che possano esporre al pericolo di ritorsioni o di rappresaglie o della rottura delle rela-

zioni diplomatiche o possano far scoppiare una guerra (art. 244 c.p.), e chiunque arruoli o armi cittadini al servizio di Stati esteri senza il consenso del Governo (art. 288 c.p.), sia ai reati previsti dagli art. 3 e 4 l. 12 maggio 1995, n. 210 — che dà esecuzione alla Convenzione internazionale contro il reclutamento, l'utilizzazione, il finanziamento e l'istruzione di mercenari, del 4 dicembre 1989 —, che puniscono i combattenti stranieri in altri Stati reclutati per denaro, sia il reclutamento di mercenari (che comprende sia l'attività di reperimento di persone disponibili ad attività militari mercenarie, sia il raggiungimento di un accordo finalizzato al loro impiego) (231).

Il monopolio della forza armata e il divieto di mercenari o di forme irregolari e incontrollate di violenza armata e di ogni tipo di milizie armate si collegano anche al *divieto di associazioni che si propongono scopi politici con organizzazioni di carattere militare* (art. 18 cost.). Il divieto mira non soltanto a prevenire e punire le organizzazioni « costituite mediante l'inquadramento degli associati in corpi, reparti o nuclei, con disciplina ed ordinamento gerarchico interno analoghi a quelli militari, con l'eventuale adozione di gradi o di uniformi, e con organizzazione atta anche all'impiego collettivo in azioni di violenza o di minaccia » (art. 1 comma 4 d. lg. 14 febbraio 1948, n. 43), ma anche quelle organizzazioni che perseguono finalità terroristiche, cioè quelle condotte che « possono arrecare grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale e sono compiute allo scopo di intimidire la popolazione o costringere i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto o destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di un'organizzazione internazionale, nonché le altre condotte definite terroristiche o commesse con finalità di terrorismo da convenzioni o altre norme di diritto internazionale vincolanti per l'Italia » (art. 270-*sexies* c.p.).

Si mira infatti non soltanto a fare in modo che l'attività politica sia indirizzata dal libero consenso dato dagli elettori e mai dall'intimidazione e dalla paura (232), e dunque ad evitare che essa si svolga in modo non democratico, cioè in modo non pacifico e soggetto a condizionamenti anche a prescindere dall'effettivo compimento di atti vio-

(227) S. PARISI, *Le potestà normative*, in *Diritto regionale* a cura di R. BIN e G. FALCON, Il Mulino, Bologna, 2012, 238.

(228) L. ANTONINI, in *Commentario alla Costituzione* a cura di BIFULCO, CELOTTO e OLIVETTI, cit., III, 2006, sub art. 117 commi 2, 3 e 4, 2230.

(229) Analogamente S. MALIZIA, *Arruolamento illecito*, in questa *Enciclopedia*, III, 1958, 89 ss.

(230) Così Cass. pen., sez. VI, 25 settembre 2003, n. 36776.

(231) Così Cass. pen., sez. I, 27 marzo 2009, n. 13597.

(232) Analogamente, MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, cit., 1163.

lenti (233). Si mira altresì a prevenire e sanzionare eventuali violazioni dei doveri costituzionali dei cittadini di difendere la patria e di fedeltà alla Repubblica, compiute mediante arruolamenti in Forze armate di altri Stati o in organizzazioni terroristiche. Ciò spiega anche la previsione della perdita della cittadinanza italiana del cittadino italiano che presta servizio militare per uno Stato estero e che non ottempera all'invito del Governo di abbandonarlo (art. 12 l. 5 febbraio 1992, n. 91) e i reati che puniscono tale arruolamento, anche in favore di organizzazioni terroristiche (art. 270-*quater* c.p.) e anche di militari in pace (art. 77 e 103 c.p. mil. p.) o durante lo stato di guerra (art. 85 c.p. mil. g.). Si tratta di questioni sempre attuali, come è accaduto per alcuni terroristi o militari reclutati in Italia per combattere in milizie armate irregolari islamiste o nelle Forze armate russe o ucraine che si fronteggiano e si combattono dal 2014.

10. *Difesa e conflitti nell'ambito di accordi internazionali: il diritto di autodifesa individuale e collettiva dello Stato e i sistemi dell'ONU e della NATO.* — La seconda parte dell'art. 11 cost. consente e promuove « limitazioni di sovranità » in favore di un ordinamento e di organizzazioni internazionali in grado di garantire la pace e la giustizia tra le nazioni. Anche se le limitazioni di sovranità erano state concepite in senso vago dai costituenti (234), oggi esse si possono configurare come « limitazioni dei poteri dello Stato in ordine all'esercizio delle funzioni legislativa, esecutiva e giurisdizionale » (235) in favore di vere e proprie organizzazioni sovranazionali (236), i cui membri siano posti sullo stesso piano (anche se la parità deve intendersi in modo non assoluto) (237).

La predetta norma dell'art. 11 cost. sembra porsi secondo due prospettive diverse: da un lato si configura come clausola di garanzia costituzionale delle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati istitutivi di tali organizzazioni internazionali, dall'altro comporta il divieto di concludere accordi internazionali che prevedano una guerra

automatica come *casus foederis* (238) o che siano comunque parti di un'alleanza di natura aggressiva o suscettibile di creare controversie internazionali.

Dunque, le « limitazioni di sovranità » stipulate con vincoli di diritto internazionale non richiedono revisione costituzionale, essendo sufficiente il procedimento ordinario di ratifica ai sensi degli art. 80 e 87 cost., ma sono consentite soltanto nei confronti di organizzazioni capaci di realizzare la pace e la giustizia (239) e sempre fatto salvo il limite del rispetto dei principi supremi dell'ordinamento (tra cui vi è senz'altro quello pacifista) e dei diritti fondamentali dell'uomo (240).

In ogni caso occorre rilevare che tra le due forme di difesa costituzionalmente disciplinate, e cioè tra quella vietata (la guerra ripudiata) e quella necessaria (la guerra di difesa), la Costituzione sembra lasciare un terzo spazio a scelte discrezionali concernenti la partecipazione a forme di difesa anche militare (241) e a situazioni richiedenti intervento armato (operazioni di *peace keeping*, *peace building*, *peace enforcing*, soluzione di crisi, interventi umanitari, interventi di stabilizzazione).

Tali operazioni possono essere intraprese anche sulla base della partecipazione, ai sensi dell'art. 11 cost., a organizzazioni internazionali che:

a) consentono ai propri organi l'adozione di misure coercitive anche militari vincolanti o raccomandate per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionali (ONU);

b) prevedano la facoltà o l'obbligo per ogni membro di aiutare un altro Stato membro in caso di attacco armato (ONU, NATO e UE);

c) prevedano meccanismi stabili di autodifesa collettiva (NATO);

d) consistano in trattati bilaterali o multilaterali, soprattutto in materia di reciproca collaborazione in materia di difesa, inclusa l'adozione di misure militari e di difesa reciproca in caso di aggressione.

Trattandosi di scelte discrezionali, eventuali

(238) Cfr. CURTI GIALDINO, *Guerra (diritto internazionale)*, cit., 855.

(239) In tal senso si aderisce all'impostazione secondo la quale non tutte le limitazioni di sovranità sono legittime (cfr. ALLEGRETTI, *Una ricerca su Costituzione e nuove armi*, cit., 110).

(240) Si tratta dei limiti enunciati dalla nota giurisprudenza costituzionale elaborata a proposito degli organi della Comunità europea; cfr. C. cost. 27 dicembre 1973, n. 183, cit.

(241) Si condivide qui quasi tutto l'orientamento argomentato da BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra*, cit., 84 ss.

(233) Cfr. F. RIGANO, in *Commentario alla Costituzione* a cura di BIFULCO, CELOTTO e OLIVETTI, I, cit., *sub* art. 18, 414-415.

(234) Così osserva A. CASSESE, in *Commentario della Costituzione* a cura di BRANCA, *sub* art. 11, cit., 579.

(235) Cfr. C. cost. 27 dicembre 1973, n. 183, in *Foro it.*, 1974, I, 314.

(236) Cfr. C. cost. 20 maggio 1982, n. 96.

(237) Così ha riconosciuto C. cost. 28 dicembre 1984, n. 300, cit.

obblighi internazionali violano l'art. 11 cost. (242) qualora comportino interventi o assistenza militare: *a)* su semplice richiesta di uno Stato alleato, senza consentire una previa valutazione della situazione, cioè della sussistenza di un'aggressione; *b)* al fine di restaurare dei governanti rovesciati dai propri concittadini, o di introdurre forme di Stato o di governo non in vigore (243); *c)* in favore della risoluzione (forzata) di insanabili controversie internazionali di cui siano parti altri Stati (244).

Violano il precetto costituzionale anche gli obblighi da cui derivi la predisposizione di un apparato di difesa avente una potenza distruttiva sproporzionata rispetto alla difesa della Repubblica (e degli Stati suoi alleati) e quelli che comportino condizioni inique che costituiscano la premessa di un'inevitabile rottura della pace (245).

La seconda parte dell'art. 11 cost. mirava senz'altro all'adesione italiana all'ONU, il cui Statuto era già in vigore dal 24 ottobre 1945 e del quale perciò i costituenti conoscevano il testo. Perciò si può affermare che dopo l'adesione italiana all'ONU l'ordinamento italiano limita la propria sovranità per conferire all'ONU il mantenimento dell'ordine internazionale, anche con l'imposizione agli Stati membri di misure coercitive o con l'attuazione di interventi di natura umanitaria: soltanto se il Consiglio di sicurezza rimane inerte riprendendo il suo pieno vigore la possibilità di autonomo intervento italiano, che deve in ogni caso conformarsi sia al principio pacifista di diritto interno, sia alle norme di diritto internazionale generale.

L'appartenenza all'ONU potrebbe però porre l'Italia nella situazione di dover operare azioni di carattere bellico nell'ambito di azioni di polizia internazionale o di interventi di natura umanitaria disposti dal Consiglio di sicurezza o nell'esercizio del diritto di autotutela collettiva in favore di altri Stati membri aggrediti. Tuttavia, il ripudio della guerra è principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale e perciò impedisce ai pubblici poteri italiani di ottemperare alle decisioni delle organizzazioni internazionali nei confronti delle quali si è operata la limitazione della sovranità,

(242) Cfr. sul tema A. CASSESE, in *Commentario della Costituzione* a cura di BRANCA, *sub art. 11*, cit., 583 ss.

(243) Cfr. BON VALSASSINA, *Il ripudio della guerra*, cit., 53, per il quale l'art. 11 cost. esclude la legittimità costituzionale di una guerra condotta per abbattere dittature o per estendere i diritti dell'uomo.

(244) Cfr. U. ALLEGRETTI, *Costituzione e politica estera: punti preliminari*, in *Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli*, 1990, n. 3, 40.

(245) Così CARLASSARE, *Costituzione italiana*, cit., 84 ss.

allorché esse di fatto comportino, anche per gli organi ONU, un « inammissibile potere di violare i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale o i diritti inalienabili della persona umana » (246). Del resto, autorevole dottrina internazionalistica (247) ha affermato che anche dal punto di vista internazionale gli Stati membri hanno il dovere di disapplicare le deliberazioni del Consiglio di sicurezza che violino proprio il fondamentale divieto dell'uso e della minaccia della forza armata.

Il diritto di *autotutela collettiva* riconosciuto in caso di aggressione dal diritto internazionale generale quale legittima difesa (248) e dall'art. 51 Statuto ONU può essere esercitato dagli Stati anche nell'ambito di alleanze "regionali" di natura difensiva, che la dottrina ritiene in sé costituzionalmente legittime (249); in ogni caso, la legittima difesa collettiva non potrebbe mai consistere in una guerra (250), ma in un'azione assai più limitata (251), non necessariamente di natura militare.

Appare costituzionalmente ammissibile una forma di aiuto consistente nell'*invio allo Stato aggredito di aiuti finanziari o sanitari o alimentari o energetici o di supporto alla protezione civile o alla ricostruzione o di mezzi e materiali di equipaggiamento militari non letali di protezione*.

Invece l'*invio da parte dell'Italia di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari (letali) alle autorità di uno Stato aggredito* per alcuni dovrebbe ritenersi vietato perché il ripudio costituzionale della guerra comprende anche il divieto di fornire armi a Paesi belligeranti (252), mentre per altri è

(246) Cfr. C. cost. 27 dicembre 1973, n. 183, cit.

(247) B. CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, Padova, Cedam, 1986, 282 ss.

(248) Cfr. LAMBERTI ZANARDI, *La legittima difesa*, cit., 276 ss.

(249) Cfr. sul punto BON VALSASSINA, *op. cit.*, 54 ss.; FERRARI, *Guerra (stato di)*, cit., 833-834; LABRIOLA, *Difesa nazionale e sicurezza dello Stato*, cit., 973.

(250) *Contra* BON VALSASSINA, *op. cit.*, 68, per il quale i Costituenti non vollero affatto proibire il ricorso alla violenza bellica che avesse per scopo il mantenimento della pace.

(251) Si segnala peraltro la tesi secondo la quale l'azione in legittima difesa collettiva, essendo così limitata, si configurerebbe come "intervento" e non già come guerra: cfr. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, cit., 231, 278-279; BARONE, *La difesa nazionale nella Costituzione*, pt. II, cit., 33 ss.; CURTI GIALDINO, *Guerra (diritto internazionale)*, cit., 873, afferma che il diritto di autodifesa collettiva « concreta propriamente un intervento ». *Contra* BETTINELLI e ROSSI, in *Commentario della Costituzione* fondato da BRANCA e continuato da PIZZORUSSO, *sub art. 52*, cit., 93.

(252) Cfr. FERRARI, *op. cit.*, 831, nonché, con specifico riguardo alla guerra di aggressione del 2022 della Russia all'Ucraina, C. DE FIORES, *Il principio costituzionale pacifista*,

costituzionalmente possibile (253), anche perché nella prassi e in alcune norme del diritto internazionale si è sviluppata una figura distinta dalla neutralità, cioè la non belligeranza, in presenza della quale uno Stato può aiutare uno degli Stati in conflitto senza intervenire direttamente e senza essere perciò considerato belligerante; tale condotta appare conforme al diritto internazionale quando una risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU abbia individuato l'autore dell'aggressione oppure una situazione di legittima difesa collettiva, fermi restando il divieto dell'uso del territorio dello Stato non belligerante come base di attacco da parte dello Stato belligerante contro il nemico (254) e il rispetto delle norme internazionali che regolano i trasferimenti di armamenti, tra le quali il Trattato sul commercio delle armi adottato a New York il 2 aprile 2013 (ratificato e reso esecutivo con l. 4 ottobre 2013, n. 118).

Durante la non belligeranza è consentita la cessione di armi allo Stato aggredito, atto che non deve essere considerato ostile contro lo Stato aggressore e che dunque non viola il divieto della minaccia e dell'uso della forza previsto dall'art. 2 Statuto ONU, né consiste in una forma di legittima difesa collettiva; si tratta invece di un supporto all'esercizio della legittima difesa individuale contro un attacco armato ai sensi dell'art. 51 dello stesso Statuto.

L'art. 11 cost. deve essere perciò interpretato nel senso di non escludere interventi (anche armati) a sostegno di Stati (come l'Ucraina di fronte dell'invasione militare intrapresa dalla Russia nel 2014 e dal 2022), il cui uso della forza non rappresenta una violazione del diritto internazionale essendo la reazione ad un attacco qualificabile sicuramente come aggressione (255).

Anche la partecipazione ad alleanze militari e a patti regionali di assistenza reciproca di fatto rischia di derogare al principio pacifista o di violare il dovere di difesa della sola patria imposto dall'art. 52 comma 1 cost. e la partecipazione italiana a meccanismi di autodifesa collettiva che comporti

un intervento automatico priverebbe lo Stato della facoltà di scegliere caso per caso se, come e quando intervenire eluderebbe l'art. 78 cost. che riserva alle Camere ogni decisione in merito alla deliberazione dello stato di guerra (256).

Perciò l'adesione italiana alla NATO è costituzionalmente legittima, perché l'adozione di misure belliche in caso di aggressione a uno degli Stati membri non è conseguenza automatica dell'art. 5 del Trattato, che impegna gli Stati membri a concertare con gli alleati l'adozione delle misure ritenute necessarie a garantire i territori dei membri in caso di attacco armato (257): ogni Stato potrà così decidere la sua posizione in base al suo sistema costituzionale. Di fatto però tali norme convenzionali e le norme costituzionali paiono violate.

Anzitutto il *potere di decidere le grandi opzioni della difesa* appare infatti sostanzialmente trasferito dallo Stato verso la NATO, in particolare verso il Consiglio e soprattutto verso il comandante supremo per l'Europa, che per convenzione è sempre un membro della gerarchia militare degli USA (258). Tale dismissione di poteri sembra violare anche il principio della parità tra i membri delle organizzazioni internazionali. Infatti, il Consiglio atlantico di Atene del 6 maggio 1962 decise che gli Stati alleati proprietari delle *armi nucleari* conservano la decisione ultima sul loro impiego, pur se collocate in un Paese alleato, alle condizioni di quest'ultimo se lo consentono i tempi e le circostanze. Dunque, la Repubblica italiana non dispone di proprie armi nucleari, ma in realtà concorre a decidere se e come usare le armi nucleari degli USA installate in Italia, allorché gli USA decidano di usarle. Peraltro, tali armi esigono una scelta rapida qualora si voglia assicurare un'efficace azione di difesa per respingere un attacco di sorpresa, sicché si potrebbe verificare l'ipotesi in cui manchi il tempo materiale per concordare con gli organi competenti italiani una linea comune. La delega ad un altro Paese del potere di decidere della propria difesa comporta che proprio nei momenti più delicati per la sicurezza della Repub-

gli obblighi internazionali e l'invio di armi a paesi in guerra, in *Il costituzionalismo democratico moderno* a cura di AZZARITI, cit., 54 ss.

(253) Cfr. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra*, cit., 50 ss. e 60 ss.

(254) Sulla non belligeranza come figura distinta dalla neutralità con ampi esempi della prassi internazionale e delle norme internazionali vigenti cfr. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*⁷, cit., 357-359.

(255) Così M. IOVANE, *Il conflitto ucraino e il diritto internazionale: prime osservazioni*, in *Oss. AIC*, 2022, n. 3, 19.

(256) Cfr. A.C. JEMOLO, *Impegni di trattati e dichiarazione di guerra*, in *Studi per il ventesimo Anniversario dell'Assemblea Costituente*, IV. *Aspetti del sistema costituzionale*, Firenze, Vallecchi, 1964, 295 ss.; D. GALLO, *Ordinamento democratico o Stato nucleare?*, in *Foro it.*, 1985, IV, 27 ss.

(257) Così, per tutti, F. DURANTE, *Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO)*, in questa *Enciclopedia*, XXXI, 1981, 212 e 213.

(258) Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le modificazioni costituzionali in tema di difesa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, 409 ss. (v. soprattutto 429 ss. e 444-446); BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra*, cit., 93-95.

blica il suo destino dovrebbe soggiacere a decisioni adottate da uno Stato estero, il che però espropria le attribuzioni degli organi costituzionali italiani in materia di difesa (259) ed è una rinuncia alla sovranità, che viola gli art. 11 e 52 cost. e che anzi costituirebbe un grave pericolo per la conservazione della pace e della giustizia fra le nazioni, poiché lo Stato che ospita le armi nucleari potrebbe essere così coinvolto in conflitti a cui è estraneo, qualora il Paese proprietario delle armi decidesse di utilizzarle per un'azione a tutela dei propri interessi (260).

Proprio la *detenzione di armi nucleari in due basi NATO site sul suolo italiano* suscita notevoli dubbi di legittimità rispetto ai principi dell'art. 11 cost.: anche qualora fosse funzionale alla difesa il semplice uso di armi letali che distruggono qualsiasi cosa, per decenni annienterebbe popoli e l'ambiente e scatenerrebbe una reazione catastrofica e pericolosa per la sopravvivenza dell'umanità intera. Le armi atomiche sono consentite dal diritto internazionale, soltanto allorché sia necessario e proporzionale per esercitare il diritto di autodifesa previsto dall'art. 51 Statuto ONU (261), ma violano il diritto internazionale consuetudinario che vieta armi che causino lesioni superflue, sofferenze inutili e perdite eccessive e i principi base del diritto umanitario di proporzionalità e distinzione tra civili e militari. Inoltre, l'uso di tali armi sarebbe un mezzo per perpetrare il crimine internazionale di genocidio, vietato da *ius cogens* insuperabile. Infine, la detenzione in Italia di ordigni nucleari è di dubbia conformità con gli art. 1 e 2 del Trattato contro la proliferazione delle armi nucleari firmato a Londra, Mosca e Washington il 1° luglio 1968 (ratificato e reso esecutivo con l. 24 aprile 1975, n. 131), i quali vietano agli Stati nucleari di consegnare ad altri Stati non nucleari armi atomiche e vietano agli Stati non nucleari di accettarne il possesso o la disposizione (262).

Altri dubbi di legittimità costituzionale riguardano il *regime giuridico delle basi NATO* (che sono

regolate da accordi conclusi in forma semplificata e non pubblicati e la cui natura è mista, trattandosi spesso di basi militari degli USA in Italia, le quali svolgono anche funzioni NATO) (263) e gli *ampliamenti dei compiti della NATO* posti in essere con delibere del Consiglio atlantico che hanno approvato nuovi « concetti strategici NATO » nel 1991, nel 1999, nel 2010 e nel 2022. Tali delibere dichiarano di attuare il Trattato NATO, ma ne danno una « interpretazione evolutiva » (264) che in realtà pare innovarne radicalmente il sistema (265).

Su queste basi la NATO (e l'Italia) hanno deciso di intervenire rispettivamente dal 2001 al 2021 in Afghanistan, nel 2011 nella Guerra civile libica e nel 1999 per bombardare per diversi mesi la Serbia. Peraltro, ogni singola operazione militare italiana all'estero anche nell'ambito della NATO è stata sempre previamente autorizzata in varie forme dal Parlamento (con esclusione dei bombardamenti del 1999 sulla Serbia, la cui legittimità costituzionale è assai dubbia) (266). Nonostante il controllo parlamentare, di fatto il potere effettivo di accertare e decidere le singole operazioni sembra detenuto soprattutto dagli apparati intergovernativi e militari della NATO, anche per aspetti che hanno effetti delicatissimi sulla difesa nazionale, come confermano le decisioni adottate dal Consiglio atlantico per supportare la difesa degli Stati orientali della NATO e l'autodifesa dell'Ucraina dall'attacco armato russo nel 2014 e nel 2022.

11. La difesa dello Stato nel processo di integrazione europea (e nella difesa europea). — Poiché la difesa dello Stato attiene all'essenza stessa della sovranità statale e le Forze armate restano essenzialmente proprie di ogni Stato, salvo il conferimento di qualche contingente militare nazionale ad alleanze militari, come la NATO, o a contingenti multinazionali in ambiente ONU, è evidente che la difesa è *limite della competenza dell'Unione europea*: nel Trattato UE e nel TFUE essa è materia di

(259) Così DE VERGOTTINI, *op. ult. cit.*, 450.

(260) CHIEFFI, *Il valore costituzionale della pace*, cit., 40 ss.

(261) Cfr. il parere della Corte internazionale di giustizia dell'8 luglio 1996.

(262) Per ulteriori approfondimenti cfr. P. COTTA RAMUSINO, *Il funzionamento della Nato rispetto al controllo delle armi nucleari in Europa* e L. LUZZATO, *Impegni e limiti del Trattato di non proliferazione delle armi nucleari*, in AA.VV., *Missili e potere popolare. Per la riforma dell'art. 80 della Costituzione*, Milano, FrancoAngeli, 1986, rispettivamente 328 ss. e 353 ss., nonché F. MOSCONI, *Proliferazione nucleare (trattato di non)*, in questa *Enciclopedia*, XXXVII, 1988, 1-22.

(263) Sul punto v. anche con riferimento ai singoli accordi conclusi in forma semplificata di cui si hanno elementi dei rispettivi testi, F. FURLAN, *Il regime giuridico delle basi NATO (e USA) in Italia*, in *Nato e Costituzione. La rinascita dell'Italia tra difesa e sviluppo economico* a cura di S. LAPORTA, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2020, 125-148.

(264) Così la definisce A. BARBERA, *Le vicende del Trattato del Nord Atlantico: revisione de facto o interpretazione evolutiva*, in *Rass. parl.*, 1999, 815.

(265) Così E. CANNIZZARO, *La nuova dottrina strategica della NATO e gli interventi "fuori area"*, in *Riv. dir. intern.*, 1999, 730.

(266) Cfr., per tutti, CHIEFFI, in *Commentario alla Costituzione* a cura di BIFULCO, CELOTTO e OLIVETTI, *sub art. 11*, cit., 275-276.

esclusiva pertinenza di ogni Stato membro e di competenza quasi soltanto eventuale dell'UE, perché l'Unione può occuparsene soltanto nei casi e nei modi indicati nei Trattati e soltanto col consenso unanime di ogni Stato membro. È infatti un'area in cui la collocazione internazionale di ogni Stato membro della UE, anche nel sistema delle alleanze, appare del tutto preferenziale e tutelata, sia che si tratti di neutralità, sia che si tratti di appartenenza alla NATO, che è senz'altro menzionata nei Trattati e tutelata come preferenziale collocazione, nella quale ogni Stato può liberamente interagire con la UE.

La difesa di ogni Stato membro può dunque essere un limite al processo di integrazione europea, fuori dei casi in cui lo Stato stesso chieda agli altri membri dell'UE assistenza per la propria difesa dall'aggressione (ipotesi prevista dall'art. 42 § 7 Trattato UE, nella quale però ogni Stato ha il dovere di fornire assistenza soltanto nei casi e limiti dell'art. 51 Statuto ONU, e attivata per la prima volta su richiesta della Francia dopo gli attentati dell'Isis a Parigi il 13 novembre 2015) (267) o riceva assistenza in caso di attacco terroristico o di calamità (art. 222 § 2 TFUE), oppure decida una cooperazione rafforzata di carattere bilaterale o multilaterale con altri Stati membri dell'UE o la partecipazione a forme di difesa comune europea.

L'azione della UE è dunque, al più, servente la difesa curata dai singoli Stati membri, anche in accordo tra loro o con alleanze militari come la NATO, perché prevede:

a) la costituzione di un'apposita Agenzia europea della difesa (con competenza prevalente nella cooperazione in materia di produzione degli armamenti);

b) una cooperazione strutturata permanente nel settore della difesa (*Permanent Structured Cooperation*-PESCO) tra molti Stati per raggiungere obiettivi di miglioramento dell'efficienza degli strumenti militari nazionali e creare programmi comuni o europei di equipaggiamenti;

c) la cooperazione intergovernativa tra alcuni Stati UE in materia di difesa anche per creare forze multinazionali (art. 43 § 3 Trattato UE);

d) la creazione di un'azione di progressiva

difesa europea, ma sempre subordinata al consenso di ogni Stato, nell'ambito della politica di sicurezza e difesa europea.

Nell'attuazione della politica di sicurezza e difesa, gli Stati membri mettono a disposizione dell'UE capacità civili e militari per conseguire gli obiettivi indicati dal Consiglio dell'Unione europea, e si impegnano a migliorare le proprie capacità militari, secondo le esigenze individuate dall'Agenzia europea per la difesa (art. 42 § 3; art. 45 Trattato UE) e senza alcuna partecipazione o controllo del Parlamento europeo (il che fa interrogare circa la non democraticità dei processi decisionali (268) e riproduce a livello europeo le medesime criticità che a livello statale suscitò nelle forme di Stato liberale il mancato controllo parlamentare della politica estera). Le relative decisioni, comprese quelle inerenti all'avvio di una missione civile e/o militare dell'UE, sono adottate dal Consiglio dell'UE all'unanimità, su proposta dell'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, o su iniziativa di uno Stato membro (art. 42 § 4 Trattato UE). Le missioni possibili sono azioni congiunte in materia di disarmo, missioni umanitarie e di soccorso, di consulenza e assistenza in materia militare, di prevenzione dei conflitti e di mantenimento o ristabilimento della pace, nonché di stabilizzazione al termine dei conflitti; a tutte le tipologie di missioni l'UE può fare ricorso anche per contribuire alla lotta contro il terrorismo internazionale (art. 43).

La politica di difesa europea in astratto pare conforme agli scopi indicati nell'art. 11 cost. perché mira ad assicurare che l'UE disponga di una propria capacità operativa per contribuire a garantire, al suo esterno, il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale in conformità alla Carta delle Nazioni Unite (art. 42 § 1 Trattato UE) e comprende, in prospettiva, anche la graduale definizione di una difesa comune dell'UE (art. 42 § 2).

Anche il dubbio che siano conformi all'art. 11 cost. attività consistenti nell'uso della prevenzione dei conflitti con mezzi civili o militari e in missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, perché esse sarebbero l'opposto del ripudio della guerra e della guerra difensiva, consistendo in interventi militari a scopi preventivi e alla fine in forme di guerra per la risoluzione delle controver-

(267) Sull'attivazione della clausola nel 2016 cfr. E. CIMIOTTA, *Le implicazioni del primo ricorso alla c.d. "clausola di mutua assistenza" del Trattato sull'Unione europea*, in *European Papers*, I, 2016, n. 1, 163-175, e A. ALI, *L'attivazione della clausola UE di mutua assistenza a seguito degli attacchi terroristici del 13 novembre 2015 in Francia*, in *SIDIBlog*, 21 dicembre 2015.

(268) Per approfondimenti v. E. TIRA, *La politica europea di sicurezza e difesa comune e l'istituzione di PESCO: alcuni problemi di ordine costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2020, n. 1, 122-142.

sie internazionali (269) appare infondato perché proprio l'art. 42 § 2 Trattato UE prevede che, premesso che la politica estera e di sicurezza comune dell'UE (PESC) comprende una politica di difesa comune che potrebbe condurre alla opzione per una difesa comune, il Consiglio europeo «raccomanda agli Stati membri di adottare una decisione in tal senso secondo le rispettive norme costituzionali». La partecipazione di contingenti militari di uno Stato, dunque, dipende sempre dalla volontà dello Stato stesso, sicché ai sensi della l. n. 145 del 2016 ben potrebbero prima dell'inizio dell'operazione il Governo e il Parlamento rispettivamente non richiedere e non approvare, né prorogare o limitare l'autorizzazione alla partecipazione di contingenti italiani. In realtà, poiché la decisione del Consiglio europeo deve essere adottata all'unanimità il Governo italiano può opporvisi allorché essa comporti per l'Italia una violazione dell'art. 11 cost.

Dunque, il potere in materia di difesa dello Stato spetta sempre ad ogni Stato membro e così, a parte il finanziamento diretto alla ricerca tecnologica in ambito militare stanziato dalla Commissione (Fondo europeo per la difesa), ai governi nazionali resta l'ultima parola sulle rispettive Forze armate e sulle risorse necessarie per mantenerle in grado di assolvere i loro compiti.

Peraltro, l'ambiguità di tante norme dei Trattati dell'Unione europea in materia di difesa comune deriva dall'appartenenza alla NATO che è menzionata nei Trattati medesimi e con la quale la difesa comune europea deve collaborare, ma che è collocata fuori del processo di difesa europea anche se la gran parte degli Stati membri della UE sono anche membri della NATO (270).

La guerra di aggressione russa all'Ucraina nel 2022 pare abbia smosso il processo verso una difesa comune europea, paralizzato dall'indecisione e dalla regola dell'unanimità. La fornitura di armi letali a uno Stato aggredito militarmente in Europa, deliberata attraverso la decisione PESC del Consiglio 28 febbraio 2022, n. 2022/338 e le de-

cisioni che nel 2014 e nel 2022 hanno stabilito sanzioni economiche e politiche a carico della Russia e della Bielorussia appaiono un grande cambiamento; un analogo passo in avanti verso il futuro della difesa comune appare l'adozione da parte del Consiglio europeo del 21 marzo 2022 di un corposo documento («Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa - Per un'Unione europea che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e contribuisce alla pace e alla sicurezza internazionali»).

In realtà la concreta realizzazione di ognuna delle azioni delineate in tale documento è anch'essa rimessa alla decisione sovrana di ogni Stato membro della UE (e ognuno può opporvisi a livello complessivo o in ogni eventuale azione, paralizzando o indebolendo l'azione comune in materia di difesa. In tal senso la difesa comune europea è paralizzabile da ogni Stato membro, il che consente il verificarsi di effetti analoghi alla paralis che nel 1954 si verificò con la mancata ratifica francese del Trattato istitutivo della Comunità europea di difesa firmato il 27 maggio 1952). Del resto, le decisioni dell'UE su qualsiasi materia da adottarsi a maggioranza qualificata possono essere paralizzate da qualunque Stato e riportate all'unanimità allorché uno Stato vi si opponga «per specificati e vitali motivi di politica nazionale» (art. 31 § 2 Trattato UE), tra i quali ogni Stato può liberamente ricomprendere anche le esigenze imprescindibili della propria difesa.

Inoltre poiché secondo il Trattato UE la stessa difesa comune europea deve svolgersi in collaborazione con la NATO, proprio la guerra di aggressione russa all'Ucraina del 2022 ha rivitalizzato e rinforzato gli schieramenti militari operativi di difesa organizzati dalla NATO, i quali rendono però quasi inutile — oltre che futuro e incerto — il processo per giungere a una difesa comune europea che, caratterizzato da bassi tassi di democrazia e dalla farraginosità degli organi e delle procedure decisionali (271), non è stato finora in grado di diventare operativo, lasciando così di fatto quasi tutto lo spazio di difesa europea ad accordi intergovernativi e alle azioni operative di difesa collettiva intraprese dai singoli Stati membri della UE (inclusa l'Italia) nell'ambito della NATO, pur col concorso decisivo di altri Stati membri della NATO, ma che non sono membri della UE (USA, Canada, Regno Unito, Turchia, Norvegia,

(269) V. le critiche (e la dottrina citata) di F. SALMONI, *La difesa comune europea come pilastro della NATO. Un esercizio senza Stato per un'Europa senza sovranità*, in *Costituzionalismo.it*, 2022, n. 2, 72-77.

(270) Si deve ricordare che nel 2022 della NATO fanno parte anche quasi tutti i nuovi Stati membri dell'UE, incluse Svezia e Finlandia che hanno aderito alla NATO nel 2022, sicché Austria, Irlanda, Malta e Cipro sono gli ultimi Stati neutrali membri dell'UE, che non siano anche membri della NATO, anche se la neutralità di Malta è protetta dall'Italia per effetto dello scambio di note del 15 settembre 1980 e Cipro non fa parte della NATO per il veto posto dalla Turchia per il suo contenzioso turco-cipriota.

(271) Per un'analisi accurata cfr., per tutti, anche per la dottrina citata, M. FRAU, *I nodi irrisolti della difesa comune europea. Una prospettiva federalista*, in *Federalismi.it*, 2022, n. 6.

Islanda) o che sono candidati all'adesione alla UE (Albania, Macedonia del Nord e Montenegro).

12. *La difesa dello Stato come limite all'esercizio dei diritti fondamentali. L'obbligo del servizio militare, i suoi modi e i suoi limiti, il servizio civile. I diritti dei militari, la disciplina militare e la giustizia militare.* — La difesa dello Stato in quanto "sacro" dovere costituzionale si impone sull'esercizio dei diritti costituzionali e sull'adempimento degli altri doveri costituzionali.

In tal senso, sulla base di tale dovere i dirigenti politici e militari della difesa civile e armata detengono un potenziale enorme potere di influire sulla vita concreta dei cittadini; si tratta, però, di un dovere che, in uno Stato costituzionale di diritto, non è illimitato, ma deve essere adempiuto bilanciandolo con gli altri diritti e doveri costituzionali e deve essere proporzionale ai beni da difendere e all'entità delle minacce da cui difendersi.

Occorre anzitutto ricordare che qualora sia intrapresa una guerra (di difesa) o sia dichiarato lo stato di guerra o comunque sia intrapreso un conflitto armato, le esigenze della guerra possono portare a mettere in pericolo e a sopprimere il diritto alla vita garantito dall'art. 2 CEDU, tanto che il « decesso causato da legittimi atti di guerra » è consentito dall'art. 15 CEDU.

L'art. 15 CEDU prevede infatti che in caso di guerra o di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione, ogni Stato può adottare delle misure in deroga agli obblighi previsti dalla stessa Convenzione, nella stretta misura in cui la situazione lo richieda e a condizione che tali misure non siano in conflitto con gli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale, fermo restando che anche in situazioni estreme di difesa le deroghe ai diritti fondamentali (che devono essere preventivamente notificate al Consiglio d'Europa) possono comportare morte causata da legittimi atti di guerra, ma non possono derogare ai divieti di torture e trattamenti inumani e degradanti, di schiavitù e servitù e di sanzioni penali retroattive (272). Dunque, a livello internazionale sono ritenute ammissibili deroghe importanti ai diritti fondamentali, pur restando salda la garanzia di un nucleo duro di diritti fondamentali, ma la Costituzione italiana non consente così drastiche limitazioni neppure durante lo stato di guerra.

Peraltro, poiché la difesa dello Stato può dirsi

senz'altro ricompresa nelle più ampie nozioni di "sicurezza" e di "sicurezza nazionale" (v. SICUREZZA E POTERE), l'imprescindibile adempimento del dovere costituzionale di difesa può legittimare vari tipi di misure, così schematizzabili (273):

a) restrizioni a qualsiasi diritto fondamentale, che sono genericamente consentite al legislatore sulla base di riserve di legge previste dalla Costituzione;

b) restrizioni generali per motivi non politici possono essere apportate dal legislatore alle libertà di circolazione, di soggiorno e di espatrio per motivi di sicurezza (art. 16 cost. e art. 2 comma 3 del prot. n. 4 alla CEDU);

c) limiti e divieti che l'autorità di pubblica sicurezza può imporre, incluso lo scioglimento, a determinate riunioni per motivi di sicurezza (art. 17 cost.), purché siano previsti per legge e siano necessari in una società democratica a tutelare la sicurezza nazionale (art. 11 comma 2 CEDU);

d) limiti ad attività di iniziativa economica privata che contrastino con la sicurezza (art. 41 cost.);

e) divieti di associazioni segrete o che perseguono scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare o atti vietati ai singoli dalla legge penale (art. 18 cost.), sulle quali si rinvia al § 9;

f) divieti dell'accesso del pubblico o della stampa alla sala d'udienza durante tutto o parte del processo per motivi di sicurezza nazionale (art. 4 comma 1 CEDU);

g) ingerenze nel diritto alla vita privata e familiare da parte di un'autorità pubblica previste per legge e necessarie alla sicurezza nazionale (art. 8 comma 2 CEDU);

h) formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni alla libertà di espressione che possono essere previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale (art. 10 comma 2 CEDU);

i) limiti alla proprietà privata che la legge può imporre (art. 42 cost.) anche per motivi attinenti alle esigenze di difesa dello Stato (in tal senso il codice dell'ordinamento militare disciplina le servitù militari, il demanio militare e le requisizioni in tempo di pace e in tempo di guerra);

l) espulsioni di stranieri per motivi di sicurezza dello Stato, che possono essere eseguite anche prima che siano esercitati i diritti procedurali contro l'espulsione garantiti dall'art. 1 prot. n. 7 alla CEDU.

(272) Per approfondimenti dottrinali e giurisprudenziali sui diritti derogabili e inderogabili e sui relativi controlli parlamentari v. BONETTI, *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, cit., 227-292.

(273) Per ulteriori approfondimenti v. BONETTI, *op. ult. cit.*, 298 ss.

Ulteriori limiti ai diritti fondamentali possono essere imposti dal legislatore alla condizione di determinate persone non tanto quali forme di adempimento del dovere di difesa previsto dall'art. 52 comma 1 cost. che grava su tutti i cittadini (e limiti molto gravosi sono previsti dalla legislazione vigente durante lo stato di guerra, adottata durante il regime fascista, ma tuttora vigente e di dubbia legittimità costituzionale) (274), quanto piuttosto in adempimento all'obbligo del servizio militare previsto dall'art. 52 comma 2 cost. nei casi e nei limiti previsti dalla legge e/o in ragione della loro appartenenza alle Forze armate, il cui ordinamento deve comunque ispirarsi allo spirito democratico della Repubblica (art. 52 comma 3 cost.).

Da un lato l'obbligo del servizio militare può essere soggetto dalla legge a vari *limiti*, connessi all'esigenza di bilanciarlo con la tutela dei diritti fondamentali alla salute, allo studio e all'istruzione del cittadino e coi suoi diritti e doveri costituzionali di coniuge e di genitore, ma anche con la garanzia delle sue libertà di religione, di manifestazione del pensiero e della sua libertà di coscienza, cioè del suo diritto di comportarsi in conformità ai dettami inderogabili della sua coscienza (275). Ciò ha indotto il legislatore a prevedere sia esenzioni o ritardi dal servizio militare per motivi di salute o di studio o familiari, sia la conversione dell'obbligo costituzionale del cittadino che si rifiuti di usare le armi per ragioni filosofiche o religiose in un altro obbligo di diritto pubblico, consistente nell'obbligo di svolgere prestazioni riconducibili, comunque, al dovere costituzionale di difendere la patria, seppur con modalità non militari (276), cioè il servizio civile, quale forma di riconoscimento della obiezione di coscienza al servizio militare (disciplinato con norme legislative fin dal 1972, più volte modificate e spesso reinterprete o demolite dalla giurisprudenza costituzionale) (277).

(274) In particolare, l'art. 4 r.d. n. 1415 del 1938 (che consente di adottare bandi militari in caso di pericolo esterno, grave e imminente che minacci parte del territorio) contrasta con la soggezione dei militari ai civili derivante dall'art. 52 comma 3 cost.; cfr. sul punto G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2003, 310 ss.

(275) Sul punto cfr. C. cost. 24 aprile 1986, n. 113 e C. cost. 19 dicembre 1991, n. 467.

(276) Sul punto cfr. C. cost. 24 maggio 1985, n. 164, cit. e F. MARZANO, *Libertà costituzionali, obiezione di coscienza e convertibilità dell'obbligo di leva*, Napoli, Jovene, 1987, 55.

(277) La dottrina e la giurisprudenza sul tema della obiezione di coscienza sono imponenti: sul punto cfr., per tutti, BASCHERINI, *Il dovere di difesa nell'esperienza costituzionale italiana*, cit., 158-161 e P. BONETTI, *L'obiezione di coscienza nel sistema costituzionale democratico*, in *Alle fron-*

Dall'altro lato la legge può disciplinare i *modi* di svolgimento del servizio militare. Tali modi sono stati disciplinati dalla legge fino alla sospensione dell'obbligo stesso in tempo di pace (attuata dal 2005 e su cui vi sono dubbi di legittimità costituzionale) (278) che può essere ripristinato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Governo, durante lo stato di guerra e nei casi di « grave crisi internazionale nella quale l'Italia è coinvolta direttamente o in ragione della sua appartenenza ad una organizzazione internazionale », la quale « giustifica un aumento della consistenza numerica delle Forze armate [...] se il personale volontario in servizio è insufficiente e non è possibile colmare le vacanze di organico, in funzione delle predisposizioni di mobilitazione, mediante il richiamo in servizio di personale militare volontario cessato dal servizio da non più di cinque anni » (art. 1929 c. ord. mil.).

Il ripristino dell'obbligo del servizio militare è effetto diretto e immediato della delibera parlamentare dello stato di guerra e dunque può essere comunque oggetto di valutazione parlamentare contestualmente con tale delibera.

Invece il ripristino in presenza di grave crisi internazionale in cui l'Italia è coinvolta è provvedimento importante per la vita di tutti i cittadini e deve fondarsi su una complessiva valutazione geopolitica e militare e perciò dovrebbe essere sempre preceduto da delibera governativa sottoposta all'esame del Consiglio supremo di difesa e alla successiva approvazione parlamentare ai sensi dell'art. 10 comma 1 lett. a c. ord. mil.

La sospensione del servizio militare obbligatorio ha comportato sia la professionalizzazione del personale delle Forze armate in servizio permanente e in servizio temporaneo (l. 4 novembre 2000, n. 331) e la loro conseguente ristrutturazione, sia la trasformazione del servizio civile sostitutivo in Servizio civile universale finalizzato ai sensi degli art. 52 comma 1, e 11 cost. alla difesa non armata e nonviolenta della patria, all'educazione, alla pace tra i popoli, nonché alla promozione dei valori fondativi della Repubblica, anche con riferimento agli art. 2 e 4 comma 2 cost. (art.

tiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida, Milano, Giuffrè, 2011, 231-254, e, più in generale, A. PUGIOTTO, *Obiezione di coscienza nel diritto costituzionale*, in *D. disc. pubbl.*, X, 1995, 240-252.

(278) Cfr. PIZZOLATO, *Servizio militare professionale e Costituzione*, cit., 772 e R. ROMBOLI, *Il servizio civile alla luce dei principi costituzionali*, in *Le prospettive del servizio civile in Italia: dalla Legge n. 64/2001 ai decreti legislativi attuativi* a cura di E. ROSSI e F. DAL CANTO, Padova, Cedam, 2002, 33 ss.

Difesa dello Stato e potere

2 d. lg. n. 40 del 2017), aperto sia ai cittadini italiani obiettori di coscienza al servizio militare (se e quando sarà ripristinato l'obbligo), sia ai cittadini italiani e agli stranieri regolarmente soggiornanti che vogliono svolgere un periodo di volontariato in attività di solidarietà sociale o ambientale, presso enti pubblici o privati convenzionati (v. *supra*, § 6).

Restano tuttora aspetti di dubbia legittimità costituzionale circa i requisiti di accesso al servizio militare.

Infatti, quando esso è obbligatorio lo è soltanto per i cittadini italiani di sesso maschile (art. 1932 c. ord. mil.), oltre che per gli apolidi (art. 16 comma 1 l. n. 91 del 1992). Ciò comporta una discriminazione irragionevole per motivi di sesso in favore delle donne che non abbiano in corso gravidanza o allattamento.

Invece per il reclutamento volontario nelle Forze armate si esige la cittadinanza italiana (art. 635 c. ord. mil.), il che esclude in modo irragionevole sia gli apolidi, sia gli stranieri, benché la legge sulla cittadinanza preveda che lo straniero o l'apolide, del quale uno dei genitori o degli ascendenti in linea retta di secondo grado sono stati cittadini per nascita, diviene cittadino se presta effettivo servizio militare e dichiara preventivamente di voler acquistare la cittadinanza (art. 4 comma 1 lett. a l. n. 91 del 1992) e che chi ha perduto la cittadinanza italiana la riacquista se presta effettivo servizio militare e dichiara previamente di volerla riacquistare (art. 13 comma 1 l. n. 91 del 1992). L'esclusione di apolidi e stranieri dal servizio militare volontario appare irragionevole, perché non serve certo a prevenire eventuali conflitti di fedeltà tra diversi ordinamenti a cui la persona appartiene (infatti l'obbligo del servizio militare è previsto dal legislatore anche per chi abbia doppia cittadinanza e per gli apolidi), ma di fatto impedisce agli stranieri regolarmente soggiornanti una forma di inclusione sociale, di formazione e di agevolazione della cittadinanza con la futura patria nel cui territorio vivono stabilmente e che ben potrebbero scegliere di difendere come militari a titolo volontario, quale forma di spontaneo adempimento ai doveri inderogabili di solidarietà, analogamente a ciò che costoro possono fare invece soltanto quali volontari del Servizio civile universale (279) sulla base della giurisprudenza costituzionale (280).

L'appartenenza (volontaria o obbligatoria) alle

(279) Per osservazioni critiche analoghe cfr. RAUTI, *Difesa della Patria*, cit., 186-188.

(280) Cfr. C. cost. 25 giugno 2015, n. 119.

forze armate, il cui ordinamento è fondato sull'imparzialità politica e sulla disciplina dei militari, comporta un sistema di misure disciplinari, fondate sull'obbedienza pronta e immediata agli ordini dei superiori gerarchici, che limita le libertà di riunione, di espressione e di associazione, di circolazione e soggiorno e prevede pure una giurisdizione speciale militare per i reati militari commessi da appartenenti alle Forze armate (art. 103 comma 3 cost.) e la facoltà per il legislatore di prevedere un divieto di iscrizione dei militari di carriera ai partiti politici (art. 98 cost.).

In quest'area il potere militare pare peraltro oggi più contenuto rispetto ad alcuni eccessi liberticidi che avevano caratterizzato i primi decenni della Repubblica, rendendo sempre più piena la conformità dell'ordinamento militare al sistema costituzionale, del quale è parte integrante e non separata (281), tanto che è stato progressivamente ricondotto dal legislatore e dalla giurisprudenza costituzionale (282) « nell'ambito del generale ordinamento statale, particolarmente rispettoso e garante dei diritti sostanziali e processuali di tutti i cittadini, militari oppure no » (283). Per tali ragioni la condizione di militare in servizio effettivo non può scindersi da quella di cittadino (284) e la nozione di « ordinamento delle Forze armate » non indica una sua inammissibile estraneità all'ordinamento generale dello Stato, ma l'assoluta specialità della funzione (285), il che consente al legislatore di prevedere norme speciali e puntuali deroghe al modello dell'amministrazione civile (286). Perciò l'art. 1465 c. ord. mil. prevede che ai militari spettano i diritti che la Costituzione riconosce ai cittadini e che per garantire l'assolvimento dei compiti propri delle Forze armate sono imposte ai militari limitazioni nell'esercizio di alcuni di tali diritti, nonché l'osservanza di particolari doveri nell'ambito dei principi costituzionali, ma prevede pure che lo Stato predispone misure effettive volte a tutelare e promuovere lo sviluppo della personalità dei militari, nonché ad assicurare

(281) Cfr. sul punto BETTINELLI e ROSSI, in *Commentario della Costituzione* fondato da BRANCA e continuato da PIZZORUSSO, *sub art.* 52, cit., 175 ss. e 162 ss.

(282) Per un'analisi dell'evoluzione dopo il 1948 delle norme in materia di difesa e degli orientamenti della giurisprudenza costituzionale cfr., per tutti, BASCHERINI, *Il dovere di difesa nell'esperienza costituzionale italiana*, cit., 99-188.

(283) C. cost. 23 luglio 1987, n. 278.

(284) Cfr. A. CASSATELLA, *Situazioni giuridiche soggettive e status militare*, in *Dir. cost.*, 2022, n. 1, 96.

(285) C. cost. 11 giugno 1999, n. 229.

(286) Cfr. LUTHER, in *Commentario alla Costituzione* a cura di BIFULCO, CELOTTO e OLIVETTI, *sub art.* 52, cit., 1045-1046.

loro un dignitoso trattamento di vita e che deve essere sempre garantita nei rapporti personali la pari dignità di tutti i militari.

Dunque, gli art. 1469-1475 c. ord. mil. non impediscono al militare il completo esercizio dei suoi diritti fondamentali, ma prevedono limiti ai diritti (peraltro non indiscriminati e di per sé sempre censurabili a livello costituzionale in caso di irragionevolezza o per vizio di proporzionalità).

Inoltre, dal 2000 anche le donne possono accedere alle Forze armate in servizio volontario e fin dal 1978 la disciplina militare è regolata da norme legislative. Anche la giustizia militare è stata riformata fin dal 1981 sia nella composizione e nella struttura dell'ordinamento giudiziario militare, sia nelle garanzie di indipendenza per i magistrati militari (perfezionata con l'istituzione del consiglio superiore della magistratura militare che svolge sui magistrati militari le stesse attribuzioni previste per il Consiglio superiore della magistratura), sia nell'organizzazione degli uffici giudiziari militari (Tribunali militari e Procure militari), peraltro molto ridimensionata con la l. 24 dicembre 2007, n. 244 in considerazione della riduzione del numero dei militari e della sospensione dell'obbligo del servizio militare, sia nell'organizzazione penitenziaria militare, i cui istituti sono peraltro aperti anche, su loro richiesta, ai condannati o indagati per reati compiuti da appartenenti della Polizia di Stato nell'esercizio delle loro funzioni (art. 79 l. 1° aprile 1981, n. 121).

Peraltro, la disciplina legislativa dei rapporti tra Governo e giustizia militare appare tuttora di dubbia legittimità costituzionale perché gli art. da 61 a 86 c. ord. mil. attribuiscono al Ministro della difesa, anziché al Ministro della giustizia, come invece prescrivono gli art. 107 e 110 cost., l'azione disciplinare nei confronti dei magistrati militari e l'organizzazione dei servizi attinenti all'amministrazione della giustizia militare e non assicurano la piena indipendenza dei giudici speciali prescritta dall'art. 108 comma 2 cost., perché i militari estratti a sorte tra gli ufficiali per far parte dei giudici militari collegiali non appaiono indipendenti fino in fondo, in quanto il Ministro della difesa, è anche la massima autorità disciplinare degli stessi militari.

Il diritto di costituire organizzazione sindacali tra militari e di aderirci, prima vietato, dopo importanti sentenze europee e italiane (287) ora è

(287) Cfr. C. eur. dir. uomo, sez. V, 2 ottobre 2014, *Matelly c. Francia*, ricorso n. 10609/10, e C. eur. dir. uomo, sez. V, 2 ottobre 2014, *ADefDroMil c. Francia*, ricorso n. 32191/09; nonché Comitato europeo dei diritti sociali 4

disciplinato, con modalità speciali, dalla l. 28 aprile 2022, n. 46.

Cruciale per garantire l'effettiva soggezione del potere dell'apparato militare alla Costituzione (e cioè al potere civile) è poi l'art. 1349 c. ord. mil.: esso da un lato prevede che gli ordini impartiti ai militari dai loro superiori devono, conformemente alle norme in vigore, attenere alla disciplina, riguardare le modalità di svolgimento del servizio e non eccedere i compiti di istituto e che a tali ordini non si applicano i capi I, III e IV della l. n. 241 del 1990, cioè la gran parte delle norme sul procedimento amministrativo, incluso l'obbligo di motivazione, e dall'altro lato stabilisce che « il militare al quale è impartito un ordine manifestamente rivolto contro le istituzioni dello Stato o la cui esecuzione costituisce comunque manifestamente reato, ha il dovere di non eseguire l'ordine e di informare al più presto i superiori ». Peraltro, la norma lascia pericolosamente al singolo di decidere la natura dell'oggetto dell'ordine ricevuto e se si tratti di un ordine manifestamente criminoso o no, il che favorisce incertezze e non scoraggia timori e comportamenti deferenti.

Peraltro, almeno una misura disciplinare conferisce tuttora ai superiori gerarchici un potere che appare tuttora incostituzionale, cioè la sanzione disciplinare di corpo della consegna di rigore, consistente nell'obbligo di restare nel proprio alloggio di servizio, in violazione della riserva di giurisdizione prevista dall'art. 14 cost. per le misure restrittive della libertà di domicilio (288).

13. I poteri dello Stato e le decisioni in materia di difesa nazionale e di impiego delle Forze armate.

— Poiché la difesa dello Stato è una funzione pubblica che coinvolge l'essenza stessa di ogni Stato, in ogni forma di Stato democratico e in ogni forma di governo parlamentare le principali decisioni che la riguardano sono adottate con la partecipazione di tre organi costituzionali che hanno una legittimazione popolare diretta o indiretta: a) il Capo dello Stato, con funzioni di garanzia, impulso, controllo, freno e consiglio degli altri organi costituzionali e di supervisione dell'attività delle Forze armate diretta dal Governo; b) il Parlamento, quale organo rappresentativo del

luglio 2016, *European Council of Police Trade Unions (CESP) v. France*, reclamo n. 101/2013, e Comitato europeo dei diritti sociali 12 febbraio 2018, *European Organization of Military Associations (EUROMIL) v. Ireland*, reclamo n. 112/2014. Infine, cruciale fu C. cost. 13 giugno 2018, n. 120, che dichiarò incostituzionale il divieto di associazioni sindacali tra militari.

(288) Cfr. sul punto BETTINELLI e ROSSI, *op. cit.*, 228 ss.

corpo elettorale, che delibera sulle questioni più gravi concernenti la pace e la guerra, autorizza le missioni militari all'estero e approva le leggi che autorizzano la ratifica dei trattati, che disciplinano la difesa armata e non armata, l'ordinamento delle Forze armate e le spese del bilancio della difesa; c) il Governo, quale responsabile politico e giuridico delle funzioni amministrative concernenti la difesa e delle attività delle Forze armate. Peraltro, i poteri militari appaiono concentrati soprattutto nel Governo, perché è il solo organo costituzionale che soddisfa cinque esigenze strutturali e imprescindibili per garantire la difesa: la composizione ristretta; la tempestività dell'intervento; la non pubblicità del processo di formazione delle decisioni; la disponibilità immediata delle strutture civili e militari; la continuità dell'esercizio delle funzioni (289).

La Costituzione italiana adotta questo modello, ma in modo parziale e con alcune specificità.

In primo luogo molti aspetti importanti non sono disciplinati da norme costituzionali e sono perciò rimessi a convenzioni e prassi costituzionali e a norme legislative; queste ultime hanno regolato in senso sempre più preciso la disciplina militare e la catena di comando politico e operativo delle Forze armate e hanno inoltre aumentato il ruolo del Parlamento di codicisore nell'approvazione delle decisioni governative in materia di sicurezza e difesa e delle autorizzazioni alle missioni militari all'estero proposte dal Governo.

Anzitutto la Costituzione non disciplina le *funzioni istituzionali delle Forze armate*, ma includendole nella norma sul dovere di difendere la patria rende implicito che esse sono consistono anzitutto nella difesa militare dello Stato, nei limiti costituzionali ed internazionali che poi il legislatore esplicita, come si è spiegato nel § 4.

In secondo luogo, molti aspetti della difesa per effetto dei trattati internazionali sono sottoposti a decisioni di organizzazioni internazionali (per esempio ONU e NATO) o di altri Stati alleati (per esempio USA) e perciò sono di fatto sottoposti anche a decisioni di soggetti non italiani, illustrati nel § 10.

In terzo luogo, nel sistema costituzionale italiano i rapporti tra gli organi costituzionali competenti in materia di difesa sono stati declinati in modo peculiare.

Anzitutto molte funzioni del *Presidente della Repubblica* (v. POTERI E GARANZIE: PRESIDENTE DELLA

REPUBBLICA), la sua monocraticità e la durata settennale del suo mandato consentono al Presidente di bilanciare la concentrazione dei poteri militari del Governo, espressione di una maggioranza spesso precaria, divisa e transeunte, e gli danno un ruolo, assai più durevole e stabile, di garanzia, impulso e controllo sulla difesa e sull'impiego delle Forze armate, anche se è irresponsabile per gli atti compiuti nelle sue funzioni, salvo che per i reati di attentato alla Costituzione e di alto tradimento (art. 90 cost.), i quali puniscono condotte potenzialmente attinenti proprio anche alla difesa dello Stato. Il primo reato punisce infatti chiunque « con atti violenti, commette un fatto diretto e idoneo a mutare la Costituzione dello Stato o la forma di Governo » (art. 283 c.p.) e cioè un comportamento doloso anticostituzionale (290), il che potrebbe verificarsi anche con la violenza usata dalle Forze armate, attuata col consenso o su ordine del Presidente (per esempio un colpo di Stato). Il secondo reato punisce condotte attinenti anche alla funzione del Presidente quale comandante delle Forze armate, il cui comportamento doloso potrebbe danneggiare l'integrità dello Stato (per esempio fornire a Stati esteri informazioni sulla difesa nazionale o accordarsi con essi contro le azioni di difesa civile o armata).

L'uso accorto (anche in senso interdittivo) degli atti presidenziali consente al Presidente un'influenza sulla difesa al fine di garantire che, tramite un preventivo esame dei profili costituzionali, internazionali ed europei delle attività svolte in materia, gli organi costituzionali e le Forze armate non attentino alla Costituzione e adempiano sempre al dovere costituzionale di difendere la patria. Si pensi ad alcuni importanti atti formalmente e sostanzialmente presidenziali, come la promulgazione delle leggi, incluse quelle di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali e il loro eventuale rinvio alle Camere per una nuova deliberazione (per esempio allorché si violino gli obblighi internazionali, tra cui quelli che consentono l'autodifesa o vietano l'uso o la minaccia della forza, o le norme costituzionali, tra cui il principio pacifista indicato nell'art. 11 cost. e il dovere di difesa previsto dall'art. 52 cost. (291) e la concessione

(290) Cfr. A. SPADARO, in *Commentario alla Costituzione* a cura di BIFULCO, CELOTTO e OLIVETTI, II, cit., *sub* art. 90, 1757, al quale si rinvia anche per le diatribe dottrinali sui reati presidenziali.

(291) Il Presidente Cossiga nel gennaio 1992 rinviò alle Camere (sciolte) la legge di riforma dell'obiezione di coscienza e del Servizio civile criticandola in relazione all'adempimento del dovere di difesa; lo scioglimento delle Camere comportò la ripresa del procedimento legislativo

(289) DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa*, cit., 236-270.

della grazia, che riguarda pure i reati militari (292). Si pensi anche ad alcuni atti sostanzialmente governativi come la ratifica dei trattati (che deve essere rifiutata per trattati che prevedano l'obbligo di partecipare ad una guerra di aggressione) (293), l'autorizzazione alla presentazione di disegni di legge e l'emanazione di decreti-legge (che devono essere rifiutate o rinviate se configurino un alto tradimento o l'attentato alla Costituzione) (294): non possono superare la verifica presidenziale atti che violino il principio pacifista o obblighi internazionali che violino il divieto della minaccia o dell'uso della forza e che consentono la reciproca autodifesa (295). Inoltre, il Presidente prima di firmare l'atto propositogli può convocare il Consiglio supremo di difesa, trattandosi di deliberazioni del Governo in materia di difesa che devono essere da esso esaminati (art. 10 comma 1 lett. a c. ord. mil.) (296).

Altra forma di influenza ha il *potere informale di esternazione*, con cui spesso il Presidente ricorda a Parlamento, Governo e Forze armate aspetti più attuali e rilevanti degli obblighi internazionali e costituzionali di difesa.

Più incisivo è il ruolo presidenziale di impulso, consiglio e controllo esercitato con le quattro importanti attribuzioni previste nell'art. 87 cost. concernenti la difesa.

1) Il *comando delle Forze Armate*. Non è una funzione cerimoniale (297), ma gli consente di

nella legislatura successiva. Cfr. A. MANZELLA, *Camere sciolte e rinvio presidenziale delle leggi*, in *Quad. cost.*, 1992, 313 ss.

(292) Pertini graziosi ben 3.290 reati militari, in gran parte commessi dal personale militare addetto ai servizi di assistenza al volo negli aeroporti civili che nel 1979 si rifiutarono di operare, chiedendo che le loro funzioni fossero svolte da enti civili. Napolitano concesse la grazia a cittadini degli USA, militari e appartenenti ai servizi segreti, condannati in contumacia per avere compiuto sul territorio italiano sequestri di persona nel caso Abu Omar, ma la grazia fu censurata pure dalla Corte europea dei diritti dell'uomo quale violazione dell'obbligo convenzionale dello Stato previsto di proteggere la libertà personale da ogni tipo di lesione anche con sanzioni penali. Sul punto cfr. P. BONETTI, *Il caso "Abu Omar" a Strasburgo: l'obbligo di punire le "extraordinary renditions"*, in *Quad. cost.*, 2016, n. 2, 390 ss.

(293) A. CASSESE, in *Commentario della Costituzione* a cura di BRANCA, cit., *Il Presidente della Repubblica*, I (Art. 83-87), 1978, sub art. 87 comma 8, 233-234.

(294) Così G.F. CIAURRO, *Decreto-legge*, in *Enc. giur.*, 1988, 7.

(295) Analogamente FURLAN, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza*, cit., 216 ss.

(296) Sui comportamenti che potrebbe tenere il Presidente della Repubblica si rinvia alle prospettazioni svolte in P. BONETTI, *Ordinamento della difesa nazionale e Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 2000, 234.

(297) Questa era la tesi di MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., I, 1975, 268.

essere il garante del rispetto delle norme costituzionali, internazionali ed europee circa l'impiego delle Forze armate, con particolare riguardo per la loro soggezione alle autorità civili, alla loro apoliticità e apartiticità (298), sicché in tale veste il Presidente agisce quale rappresentante dell'unità nazionale (299). La funzione consente al Presidente di svolgere un ruolo di controllo, di garanzia e di moderazione (300), che comporta la partecipazione presidenziale ai più importanti atti concernenti l'organizzazione e l'impiego delle Forze armate, tra cui l'eventuale decreto di ripristino dell'obbligo del servizio militare e l'invio di forze militari italiane all'estero che deve essere autorizzato dal Parlamento. Peraltro, poiché la funzione di indirizzo politico-amministrativo spetta al Governo, il Presidente non persegue un proprio orientamento, ma può impedire che le condotte del Governo e del Parlamento violino i parametri costituzionali di riferimento nel settore della politica di difesa e militare (301). L'esercizio di tale funzione presuppone l'obbligo per il Governo di tenere sempre tempestivamente informato il Presidente circa le proprie deliberazioni in materia di sicurezza e difesa, anche tramite il loro esame da parte del Consiglio supremo di difesa (anche se non devono essere approvate) (302) e in ogni caso di impiego delle Forze armate, soprattutto in situazioni di conflitto, in cui il Capo dello Stato deve essere sempre previamente informato dal Ministro della difesa, massimo organo gerarchico e disciplinare, di ogni misura e deve dare il proprio nulla-osta (tale sembra la convenzione instauratasi dopo lettere reciproche inviate nel 1988 dal Presidente della Repubblica Cossiga e dal Presidente del Consiglio dei ministri De Mita) (303).

Il ruolo presidenziale di garanzia sarebbe cruciale nelle ipotesi estreme di un impiego delle Forze armate in violazione degli art. 11, 52, 78, 87 cost. e degli obblighi internazionali o europei o delle procedure previste dalle leggi (tra cui il c.

(298) L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in questa *Enciclopedia*, XXXV, 1986, 230.

(299) MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, cit., 656.

(300) M. FIORILLO, *Il Capo dello Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2002, 68-69; S. GALEOTTI e B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *D. disc. pubbl.*, X, 1996, 473.

(301) FURLAN, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza*, cit., 216 ss.

(302) DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione*, cit., 308.

(303) Cfr. L. VIGORITA, *Procedure di comando costituzionale delle Forze Armate: rapporti tra Presidente della Repubblica, Governo e Parlamento*, in 1989. *Rivista di diritto pubblico e scienze politiche*, 1993, n. 1, 114.

ord. mil. e la l. n. 145 del 2016 sulle missioni militari all'estero). In tali casi potrebbe inviare alle Camere un messaggio. Inoltre potrebbe impedirlo con due modalità diverse: *a*) se tale impiego fosse previsto in atti legislativi potrebbe esercitar le sue più generali funzioni costituzionali (rinvio alle Camere di leggi, rifiuto di emanare decreti-legge o decreti legislativi); *b*) se esso fosse disposto dal Ministro della difesa o dal Capo di Stato maggiore della difesa, potrebbe rivolgere moniti o chiedere al Governo di far ritirare tali atti o di farli previamente esaminare in una riunione del Consiglio supremo; peraltro qualora tali rimedi si rivelino inefficaci o siano impossibili o intempestivi e poiché nel comando delle Forze armate deve essere compreso l'invio di ordini (304), in casi eccezionali (305) il Presidente potrebbe impartire alle Forze armate un proprio ordine per impedire l'esecuzione di tali ordini ministeriali e l'obbligatoria controfirma di questo suo atto dovrebbe spettare al Presidente del Consiglio dei ministri (qualora si voglia bloccare l'atto ministeriale) o al Ministro della difesa (qualora si voglia bloccare un ordine del Capo di Stato maggiore della difesa o di altri comandanti operativi). In ogni caso si tratterebbe della sola ipotesi in cui l'obbedienza delle Forze armate deve ritenersi sottratta al Governo e dovuta al solo Presidente della Repubblica, loro comandante e rappresentante dell'unità nazionale (306), funzioni che ogni militare ha comunque il dovere di osservare (art. 714 t.u. reg. ord. mil.). L'eventuale diniego della controfirma di questo contrordine presidenziale potrebbe essere

(304) In tal senso A. PREDIERI, *Il Consiglio supremo di difesa ed i poteri del Presidente della Repubblica*, in *Raccolta di scritti sulla Costituzione. 27 dicembre 1947-27 dicembre 1957* a cura del Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione, cit., III. *Studi sulla Costituzione*, 1958, 264; P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 327; P. CERETI, *Il Presidente della Repubblica quale comandante delle Forze armate*, in *Scritti di diritto internazionale in onore di Tomaso Perassi*, Milano, Giuffrè, 1957, 373; A. BARONE, *Il Consiglio Supremo di Difesa*, in *Dir. soc.*, 1982, n. 3, 48.

(305) PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., 231, osservava che deve trattarsi di casi eccezionali, perché altrimenti il Presidente sarebbe in grado di influire negativamente sui rapporti esistenti tra i militari e i competenti organi del Governo responsabili politicamente.

(306) Per tale ipotesi BARONE, *lc. ult. cit.*; E. DE MARCO, M. FRANCHINI e U. ROSSI MERIGHI, *Il comando delle Forze armate*, in A. MOTZO, E. DE MARCO, M. FRANCHINI e U. ROSSI MERIGHI, *Le competenze amministrative del Presidente della Repubblica*, in *Trattato di diritto amministrativo* diretto da G. SANTANIello, VI, Padova, Cedam, 1990, 65; BONETTI, *Ordinamento della difesa nazionale e Costituzione italiana*, cit., 96.

oggetto di un ricorso presidenziale alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato o potrebbe portare pure alle dimissioni del Presidente della Repubblica o del Governo.

2) La *nomina degli alti ufficiali delle Forze armate* (tra i funzionari dello Stato la cui nomina è dalla legge attribuita al Presidente) è atto sostanzialmente governativo. In vista di tali nomine, indicate nell'art. 1 comma 1 l. 12 gennaio 1991, n. 13, il Presidente, oltre a verificare il rispetto delle procedure previste dalle leggi vigenti, è posto nelle condizioni di valutare le capacità di ognuna delle persone proposte e può esternare riservatamente al Governo eventuali rilievi. La più cruciale e delicata è la nomina del Capo di stato maggiore della difesa (che è anche membro del Consiglio supremo di difesa). Quale comandante delle Forze armate, il Presidente deve controllare che non sussistano ragionevoli dubbi sull'idoneità della persona proposta dal Governo; quale rappresentante dell'unità nazionale, il Presidente deve al contempo mantenere l'apoliticità e la democraticità delle Forze armate (307) e perciò deve verificare che non sussistano dubbi che il prescelto non abbia un collegamento "organico" né all'indirizzo politico del Governo in carica, né ad altri orientamenti, né abbia mai avuto comportamenti tali da pregiudicare l'obbligo delle Forze armate di essere assolutamente fedeli alle istituzioni repubblicane e di mantenersi in ogni circostanza al di fuori delle competizioni politiche.

3) La *dichiarazione dello stato di guerra* deliberato dalle Camere è pure atto sostanzialmente governativo, che mira a produrre effetti sul piano internazionale (mentre la deliberazione delle Camere ha rilievo interno) (308) anche se il rapporto di belligeranza può anche sorgere per fatti conclusivi allorché vi sia l'*animus bellandi* delle controparti (309). Sulla natura della dichiarazione di guerra le opinioni non sono concordi. Dai lavori preparatori si evince (310) che si riteneva il Presidente della Repubblica l'unico organo abilitato a rappresentare l'intera Nazione dal punto di vista del diritto internazionale. L'atto instaura il rapporto di belligeranza a livello internazionale (311),

(307) MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, cit., 207 ss.

(308) FERRARI, *Guerra (stato di)*, cit., 842.

(309) G. DE VERGOTTINI, in *Commentario della Costituzione* a cura di BRANCA, *Il Presidente della Repubblica*, I (Art. 83-87), cit., sub art. 87 comma 9 - prima parte, 273.

(310) Cfr. in particolare gli interventi dell'on. Codacci Pisanelli in Sottocommissione e dell'on. Tosato in Assemblea: v. Atti dell'Assemblea costituente, 1447 ss.

(311) FERRARI, *lc. ult. cit.*

qualora l'*animus bellandi* non risulti anche da fatti concludenti. La dichiarazione può comunque essere esercitata soltanto se le Camere abbiano previamente deliberato lo stato di guerra, a pena di inefficacia (312). Alcuni (313) ritengono che la dichiarazione sia un atto dovuto e che perciò anche se le Camere deliberassero lo stato di guerra violando l'art. 11 cost. il Presidente dovrebbe comunque fare la dichiarazione perché egli non potrebbe sindacare nel merito politico la delibera e comunque non disporrebbe di misure capaci di evitare lo stato di guerra deliberato dalle Camere (314). Altri invece affermano che il Presidente anche in tal caso potrà esercitare un controllo preventivo rifiutando l'emanazione della dichiarazione qualora manchi un effettivo conflitto armato o qualora la delibera delle Camere sia adottata per fini incostituzionali (315). Il Presidente non può far prevalere la sua volontà su quella delle Camere (316), ma qualora la guerra sia in palese contrasto con gli art. 11, 52 e 78 cost. può inviare ad esse un messaggio (utile soprattutto prima della deliberazione parlamentare) e soprattutto può rifiutare l'emanazione dell'atto e, qualora le Camere insistano, dovrebbe rassegnare le proprie dimissioni (317).

4) La *presidenza del Consiglio supremo di difesa*, costituito secondo la legge, consente al Presidente di svolgere ruoli di impulso e di vigilanza sui più cruciali aspetti della difesa e della sicurezza.

Il Consiglio esamina i problemi generali politici e tecnici attinenti alla difesa nazionale e determina i criteri e fissa le direttive per l'organizzazione e il coordinamento delle attività che comunque la riguardano (art. 8 c. ord. mil.), esamina le

deliberazioni governative in materia di sicurezza e di difesa che devono essere poi approvate dal Parlamento e attuate dal Ministro della difesa (art. 10 comma 1 lett. a c. ord. mil.) e può esaminare la proposta del Governo, comunicata al Presidente della Repubblica e indirizzata alle Camere, di autorizzare o prorogare missioni militari all'estero (art. 2 comma 1 l. n. 145 del 2016).

Il Presidente presiede il Consiglio supremo in ragione delle sue funzioni di Capo dello Stato e di comandante delle Forze armate, potendo dunque egli fornire elementi conoscitivi e istruttori perché tale organo svolga la propria funzione di garanzia (318). Esso è composto di membri ordinari (Presidente del Consiglio dei ministri e Ministri della difesa, degli esteri, dell'interno, dell'economia, delle imprese, delle infrastrutture e trasporti, nonché Capo di Stato maggiore della difesa) e di eventuali membri straordinari convocati *ad hoc*. La presenza del Capo di Stato maggiore della difesa è stata talvolta criticata, perché sembra inserire il potere militare nell'area dell'indirizzo politico che la Costituzione riserva ai poteri civili (319), ma in realtà tale presenza appare lo strumento che mette a disposizione delle Forze armate una sede formale in cui almeno il loro più elevato rappresentante può avere un rapporto diretto con il loro comandante e può così esprimerli eventuali aspetti problematici circa l'attuazione tecnica dell'indirizzo politico governativo. Il Consiglio può dunque contenere eventuali eccessi illegittimi, sia da parte della maggioranza parlamentare, sia da parte delle Forze armate rispetto alla loro apoliticità e sottoposizione al Governo.

Le riunioni del Consiglio (peraltro piuttosto rare, essendo obbligatorie almeno due l'anno) consentono al Presidente di migliorare le sue informazioni e a ognuno dei componenti di portare elementi e valutazioni, utili all'esercizio delle funzioni proprie di ognuno. Al di là del dibattito sulla natura e le attività dell'organo (320), l'analisi delle prassi (321) conferma il ruolo ibrido e flessibile effettivamente svolto dal Consiglio, tale da poter giungere pure a marginalizzare di fatto il ruolo del Governo, il quale è però il solo organo politica-

(312) Così MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, cit., 720.

(313) Cfr. per tutti FERRARI, *loc. cit.*

(314) Così M. SCUDIERO, *Aspetti dei poteri necessari per lo stato di guerra*, Napoli, Jovene, 1969, 80 ss.

(315) Così BARONE, *La difesa nazionale nella Costituzione*, pt. II, cit., 50; cfr. anche LABRIOLA, *Difesa nazionale e sicurezza dello Stato*, cit., 941; GIARDINA, in *Commentario della Costituzione* a cura di BRANCA, *sub art. 78*, cit., 98.

(316) Lo ricorda SCUDIERO, *op. cit.*, 82-83, che peraltro ritiene che il Presidente non possa accertare la legittimità della guerra, perché interferirebbe con una funzione spettante soltanto alle Camere.

(317) DE VERGOTTINI, in *Commentario della Costituzione* a cura di BRANCA, *sub art. 87* comma 9 - prima parte, cit., 272-273; MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, cit., 721; FIORILLO, *Il Capo dello Stato*, cit., 76; GALEOTTI e PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., 472, che ritengono che la dichiarazione di guerra non spetti al Supplente e che perciò occorra l'elezione di un nuovo Presidente.

(318) Analogamente A. MANZELLA, *Il Capo dello Stato in Consiglio Supremo di Difesa*, in *Quad. cost.*, 1987, n. 2, 244.

(319) DE VERGOTTINI, *op. cit.*, 257.

(320) Per una ricostruzione della dottrina cfr. FURLAN, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza*, cit., 247-257.

(321) Si vedano le accurate analisi della prassi delle attività effettivamente svolte dal Consiglio dal 1950 al 2009 in R. BELLANDI, *Il Consiglio supremo di difesa. Storia, organizzazione e attività*, Bologna, Il Mulino, 2011, spec. 53 ss.

mente responsabile della politica in materia di difesa (322).

Questo ruolo ibrido e flessibile deriva dall'indeterminatezza delle funzioni attribuite dalle norme legislative al Consiglio (323), che le possono fare assomigliare a quelle di una conferenza di servizi, nella quale ognuno dei suoi membri si confronta in vista di successivi provvedimenti spettanti ad ognuno, con la garanzia che il Presidente della Repubblica e le gerarchie militari non si opporranno a un orientamento concordato nella riunione consiliare, seppur in modo non vincolante, e poi attuato dal Governo che è il solo a risponderne (324).

La natura ibrida del Consiglio appare conforme sia alla riserva di legge sul Consiglio stesso, sia al ruolo costituzionale del Presidente che lo presiede, le cui funzioni costituzionali sono delineate in modo così vago da consentirgli di essere di fatto più o meno interventista a seconda della solidità o meno della maggioranza politica del momento, pur non potendo invadere l'indirizzo politico-amministrativo della difesa deciso dal Governo. Così allorché il Governo su determinate questioni non abbia ancora definito un proprio indirizzo o sia diviso o incerto o sia volutamente vago per mantenersi spazi di manovra il Presidente, dentro e fuori del Consiglio, può ricordargli gli inderogabili vincoli costituzionali, europei e internazionali e finisce per contribuire di fatto alla definizione di un orientamento preciso, che il Governo preciserà e farà proprio durante e dopo la riunione consiliare e da esso sarà poi proposto all'approvazione del Parlamento e infine attuato. Allorché invece la maggioranza politica abbia un orientamento saldo e conforme a tali vincoli il Presidente interviene di meno e il Consiglio stesso è meno convocato e si pronuncia nel senso confermativo dell'orientamento governativo. Allorché la maggioranza, pur solida, trascuri quei vincoli, il Presidente glieli ricorda intervenendo in varie forme, anche convocando riunioni del Consiglio ed esplicitando durante e dopo la riunione gli orientamenti costituzionalmente conformi.

Dunque, a seconda della situazione, grazie all'intervento attivo del Presidente il ruolo del Consiglio supremo può consistere nelle seguenti attività: 1) consultazione tra organi (soprattutto tra Presidente e Governo) con funzione di informa-

zione e controllo presidenziale, consentendo ad essi anche di concordare preventivamente atti che poi ognuno compirà anche nei rapporti con il Parlamento (325); 2) partecipazione alla definizione dell'indirizzo politico con deliberazioni formali e politicamente cogenti nei confronti degli altri organi (326); 3) partecipazione alla definizione dell'indirizzo politico con funzioni preparatorie o di elaborazione provvisoria rispetto a successive attività spettanti al Governo (327); 4) funzioni amministrative di programmazione generale concernente l'apparato tecnico-operativo e di direttiva all'amministrazione statale (328).

In quarto luogo *l'indirizzo politico-amministrativo in materia di difesa e di utilizzo delle Forze armate spettante al Governo, secondo una catena di comando sulle Forze armate*, appare riformato in modo costituzionalmente conforme negli art. 10 ss. c. ord. mil., già previsti dalla l. 18 febbraio 1997, n. 25: il vertice politico spetta in particolare al Presidente del Consiglio dei ministri (che è pure a capo del Sistema di informazioni per la sicurezza della Repubblica) e ai Ministri, perché le deliberazioni in materia di sicurezza e difesa adottate dal Governo, sottoposte all'esame del Consiglio supremo di difesa e approvate dal Parlamento, sono attuate dal Ministro della difesa. Il Ministro pro-

(325) È il modello esplicitato da S. LABRIOLA, *Consiglio supremo di difesa*, in *Enc. giur.*, VIII, 1989, 5. Tale modello nella prassi pare essersi realizzato soltanto nella presidenza Napolitano durante il governo Berlusconi IV (così BELLANDI, *op. cit.*, 186), ma forse anche durante la prima presidenza Mattarella.

(326) È il modello realizzatosi nella prassi pare essersi realizzato in contesti di maggioranze governative deboli durante le presidenze Gronchi, Segni, Saragat (che contribuirono all'installazione dei missili nucleari Jupiter in Italia), nella presidenza di Ciampi con il governo Berlusconi II (con l'episodio rilevante del comunicato del Consiglio supremo di difesa voluto da Ciampi di non partecipazione alla guerra del Golfo del 2003 perché contraria all'art. 11 cost.), di Napolitano durante il governo Berlusconi IV (con la decisione in Consiglio supremo di difesa sollecitata da Napolitano di intervento in Libia: così BELLANDI, *op. cit.*, 187), ma pure nel secondo mandato presidenziale di Mattarella durante il governo Draghi, allorché il Consiglio supremo di difesa fu convocato il 24 febbraio 2022 e decise la posizione italiana di dura condanna della guerra di aggressione russa all'Ucraina e di disponibilità ad aiutare lo Stato aggredito, cioè il giorno prima della riunione del Consiglio dei ministri che approvò il decreto-legge per affrontare la crisi ucraina (cfr. G. GIUGLIA, *Il ruolo del Consiglio supremo di difesa e l'aggressione militare all'Ucraina*, in *Costituzionalismo.it*, 2022, n. 2).

(327) Questo modello prospettato da MANZELLA, *Il Capo dello Stato in Consiglio Supremo di Difesa*, cit., 241 pare realizzato nelle presidenze di Leone, Pertini e Cossiga e in quasi tutti i mandati presidenziali (così BELLANDI, *op. cit.*, 189).

(328) Il modello è stato adottato soprattutto durante le presidenze di Einaudi e di Gronchi; così BELLANDI, *lc. ult. cit.*

(322) Cfr. DE VERGOTTINI, *lc. ult. cit.*

(323) Per una critica analoga cfr. DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione*, cit., 308-309.

(324) Cfr. FURLAN, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza*, cit., 257.

pone alle Camere gli scenari geopolitici, le prospettive di impiego militare e le analisi circa la programmazione di bilancio, partecipa agli organismi internazionali in materia di difesa, è la massima autorità gerarchica e disciplinare delle Forze armate e adotta le direttive per la difesa civile e militare, per le attività amministrative della difesa (329), per le attività operative delle Forze armate e per la pianificazione operativa, finanziaria e produttiva delle loro attività e delle industrie della difesa. Invece la direzione operativa complessiva delle attività delle Forze armate spetta al Capo di Stato maggiore della difesa, che attua le direttive ministeriali, è il solo responsabile della pianificazione, della predisposizione e dell'impiego delle stesse (anche tramite il Comando operativo interforze) e impartisce le disposizioni ai capi di stato maggiore (330).

In quinto luogo il ruolo di indirizzo, controllo e codecisione del Parlamento appare progressivamente accresciuto dall'entrata in vigore della l. n. 25 del 1997 in poi.

Il ruolo del Parlamento è già decisivo nelle sue funzioni costituzionalmente garantite, come quella legislativa, inclusa l'approvazione delle leggi di bilancio e di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali (tra i quali molti in materia di difesa).

Cruciale è il compito spettante alle Camere di deliberare lo stato di guerra e di conferire al Governo i poteri necessari (art. 78 cost.). Le Camere dovrebbero anzitutto valutare se sussistono i presupposti costituzionali del ricorso alla guerra e, di conseguenza, esaminare il disegno di legge di conversione di decreti-legge eventualmente emanati dal Governo adducendo la necessità e l'urgenza di respingere aggressioni in atto o imminenti, e dunque la sussistenza di tali condizioni e la necessità e proporzionalità delle misure difensive adottate provvisoriamente dal Governo. Per ulteriori approfondimenti v. *supra*, § 8.

A garanzia generale del ripudio della guerra, dunque, la Costituzione impone la rappresentatività degli organi a cui spettano le decisioni finali sulla guerra o sui trattati; ciò è conforme al motivo intrinseco del ripudio della guerra, quale fonte di distruzioni e di conseguenze negative per tutto il popolo e che perciò non può essere considerata un fatto che riguardi i soli pubblici poteri (331).

(329) Su tali aspetti cfr. R. URSI, *L'amministrazione militare*, Torino, Giappichelli, 2019.

(330) Cfr. BONETTI, *Ordinamento della difesa nazionale e Costituzione italiana*, cit., e URSI, *Difesa*, cit.

(331) FERRARI, *Guerra (stato di)*, cit., 823.

Nella presente sede non si possono peraltro approfondire gli aspetti giuridici concernenti gli effetti dell'instaurazione dello stato di guerra, né il tema dei « poteri necessari » (332), né la forma della delibera parlamentare dello stato di guerra prevista dall'art. 78 cost. (333) e se dunque debba trattarsi di una legge formale (334) o di un atto non legislativo (335). Peraltro, l'orientamento che le ritiene procedure ormai anacronistiche o in desuetudine (336) appare non convincente. Poiché infatti la sola guerra consentita è quella di difesa, la mancata applicazione delle norme costituzionali che prevedono la delibera parlamentare dello stato di guerra deriva dal fatto che l'Italia dal 1948 in poi non ha mai affrontato uno scenario di questo tipo, mentre analoghe delibere parlamentari che instaurano o prorogano lo stato di guerra sono state adottate in quegli Stati democratici che tuttora hanno dovuto difendersi da guerre di aggressione (per esempio l'Ucraina contro la Federazione russa nel 2022).

Peraltro, gli art. 78 e 87 cost., seppur mai applicati, rendono evidente la Costituzione vuole che siano coinvolti Parlamento, Governo e Presidente della Repubblica nell'eventuale decisione concernente lo stato di guerra, cioè la più grave situazione in cui occorre adempiere al dovere costituzionale di difendere la patria. Da questa esigenza costituzionale di triplice coinvolgimento si può ricavare la conclusione che anche qualsiasi decisione circa conflitti armati ed eventuali missioni di pace che possano sfociare in conflitti

(332) Sull'argomento cfr., per tutti, SCUDIERO, *Aspetti dei poteri necessari*, cit., *passim*, nonché PATRONI GRIFFI, in *Commentario alla Costituzione* a cura di BIFULCO, CELOTTO e OLIVETTI, *sub art. 78*, cit., 1536 ss.

(333) Sul quale, per tutti, cfr. PATRONI GRIFFI, *sub art. 78*, cit., 1535-1536.

(334) Per tale tesi cfr., tra i tanti, BON VALSASSINA, *Il ripudio della guerra*, cit., 95, 96 e 105 ss.; FERRARI, *op. cit.*, 834 ss.; MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, cit., 720-721; T. PERASSI, *La Costituzione italiana e l'ordinamento internazionale*, in Id., *Scritti giuridici*, I, 1931-1939, Milano, Giuffrè, 1958, 427-428.

(335) Per tale tesi cfr., tra i tanti, ELIA, *Gli atti bicamerale non legislativi*, cit., 431; GIARDINA, in *Commentario della Costituzione* a cura di BRANCA, *sub art. 78*, cit., 98-99; SCUDIERO, *op. cit.*, 77 ss.; LABRIOLA, *Difesa nazionale e sicurezza dello Stato*, cit., 938 ss.; BARONE, *La difesa nazionale nella Costituzione*, pt. II, cit., 40 ss.; BETTINELLI e ROSSI, in *Commentario della Costituzione* fondato da BRANCA e continuato da PIZZORUSSO, *sub art. 52*, cit., 88, osservano che l'atto approvato dalle Camere, anche se privo della forma di legge, dovrebbe comunque avere valore di legge.

(336) Afferma la desuetudine delle Costituzioni belliche degli Stati democratici (seppur con riferimenti a quelli occidentali) A. VEDASCHI, *Guerra e Costituzioni: spunti dalla comparazione*, in *Oss. AIC*, 2022, n. 3, 51.

armati debba comportare la compresenza dei tre organi costituzionali (337) ed è proprio tale spunto che è stato poi recepito e sviluppato nella l. n. 145 del 2016 sulle missioni militari all'estero.

Sono poi cresciuti e rafforzati gli strumenti di indirizzo e controllo parlamentare sulla spesa della difesa per effetto degli art. 12 e 548 c. ord. mil., che prevedono che il Ministro della difesa deve presentare diverse relazioni al Parlamento durante l'esame del disegno di legge sul bilancio e al termine del primo mese dell'anno, concernenti l'evoluzione del quadro strategico e degli impieghi delle forze armate e lo stato di attuazione dei programmi.

Sono cresciuti anche l'indirizzo e il controllo parlamentare sulla politica estera e interna in materia di difesa. Infatti, l'art. 10 comma 1 lett. a c. ord. mil. (che riproduce la l. n. 25 del 1997) prevede che le deliberazioni governative in materia di sicurezza e difesa, esaminate dal Consiglio supremo, debbano essere approvate dal Parlamento e poi attuate dal Ministro.

Questa previsione ha provocato importanti effetti sui poteri parlamentari. Infatti, l'approvazione parlamentare presuppone un procedimento pubblico di compartecipazione delle Camere nell'individuare caso per caso le priorità, gli interessi nazionali, gli obiettivi e gli strumenti della politica della difesa nello scenario geopolitico e nella verifica della loro realizzabilità e della loro conformità ai principi costituzionali e internazionali. L'approvazione può avvenire con tutti i tipi di strumenti parlamentari: leggi o atti di indirizzo politico (mozioni, risoluzioni). Perciò ogni tipo di accordo internazionale in materia di difesa rientra tra i trattati di natura politica e deve essere ratificato ai sensi dell'art. 80 cost., il che ha fatto cessare la prassi degli accordi in forma semplificata in tali materie (338).

L'approvazione parlamentare prevista dall'art. 10 comma 1 lett. a c. ord. mil. appare però troppo vaga per essere davvero utile anche ai fini dell'indirizzo e controllo sulle missioni militari all'estero, che fino al 1997 era avvenuta su iniziativa dei Governi in ambito ONU, NATO, UE, Conferenza sulla sicurezza e sulla cooperazione in Europa (CSCE) con gli strumenti istituzionali più vari ed eterogenei. Perciò tali norme furono eluse dal Governo con la opinabile partecipazione militare alla missione NATO in Kosovo del 1999, né bastò la

risoluzione n. 7-01007 Ruffino approvata dalla Commissione Difesa della Camera, che fu il modello procedurale cui si ispirarono dal 2001 al 2016 i rapporti tra Governo e Parlamento in materia di impiego dello strumento militare all'estero. Perciò occorre una specifica disciplina organica che fu adottata con la l. n. 145 del 2016, applicabile alle missioni militari, diverse dallo stato di guerra deliberato ai sensi dell'art. 78 cost., che devono essere sempre conformi all'art. 11 cost. Il suo ambito di applicazione è pertanto circoscritto:

1) alla partecipazione delle Forze armate, delle Forze di Polizia ad ordinamento militare o civile e dei corpi civili di pace a missioni internazionali istituite nell'ambito dell'ONU o di altre organizzazioni internazionali cui l'Italia appartiene o comunque istituite in conformità al diritto internazionale, comprese le operazioni militari e le missioni civili di polizia e per lo stato di diritto dell'Unione europea;

2) all'invio di personale e di assetti, civili e militari, fuori del territorio nazionale, che avvenga secondo i termini della legalità internazionale, delle disposizioni e delle finalità costituzionali, in ottemperanza agli obblighi di alleanze o ad accordi internazionali o intergovernativi, o per eccezionali interventi umanitari.

La procedura prevista dalla l. n. 145 del 2016 prevede anzitutto un'apposita delibera del Consiglio dei ministri, da adottarsi previa comunicazione al Presidente della Repubblica (che così può interloquire preventivamente col Governo quale comandante delle Forze armate e garante della costituzione e degli obblighi costituzionali e internazionali) ed eventualmente convocando il Consiglio supremo di difesa, ove se ne ravvisi la necessità (art. 2 comma 1).

Le deliberazioni del Consiglio dei ministri devono poi essere comunicate alle Camere, le quali le discutono e, con appositi atti di indirizzo, le autorizzano, per ciascun anno, eventualmente definendo impegni per il Governo, ovvero ne negano l'autorizzazione (art. 2 comma 2). La trasparenza e la discussione parlamentare sono favorite dall'obbligo che le deliberazioni del Consiglio dei ministri indichino per ogni missione l'area geografica di intervento, gli obiettivi, la base giuridica di riferimento, la composizione degli assetti da inviare, compreso il numero massimo delle unità di personale coinvolte, nonché la durata programmata e il fabbisogno finanziario per l'anno in corso. Alle deliberazioni deve anche allegarsi la relazione tecnica sulla quantificazione dei relativi oneri, verificata dal Ministero dell'economia.

(337) In modo analogo DE VERGOTTINI, *Il crescente uso della forza: riflessi costituzionali*, cit., 9.

(338) Per approfondimenti v. BONETTI, *Ordinamento della difesa nazionale e Costituzione italiana*, cit., 120-206.

Per garantire la massima informazione in merito alle missioni in corso si prevede lo svolgimento di una apposita sessione parlamentare sull'andamento delle missioni autorizzate, da svolgere entro il 31 dicembre di ciascun anno (art. 3) ed entro tale data il Governo presenta alle Camere, per la discussione e le conseguenti deliberazioni parlamentari, una relazione analitica sulle missioni in corso, anche ai fini della loro prosecuzione per l'anno successivo, la quale precisa l'andamento di ciascuna missione (comprese quelle concluse nell'anno in corso) e i risultati conseguiti, anche con riferimento esplicito alla partecipazione delle donne e all'adozione dell'approccio di genere nelle diverse iniziative per attuare la risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite n. 1325 del 31 ottobre 2000 e le risoluzioni successive, nonché i Piani d'azione nazionali previsti per l'attuazione delle stesse.

La relazione analitica sulle missioni deve essere accompagnata da un documento di sintesi operativa che riporti espressamente per ogni missione i seguenti dati: mandato internazionale, durata, sede, personale nazionale e internazionale impiegato e scadenza, nonché i dettagli atualizzati della missione. La relazione è integrata dai pertinenti elementi di valutazione fatti pervenire dai comandi internazionali competenti con particolare riferimento ai risultati raggiunti, nell'ambito di ciascuna missione, dai contingenti italiani. Con la medesima relazione, il Governo riferisce sullo stato degli interventi di cooperazione allo sviluppo a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione.

Non sono trasmesse alle Camere anche le *regole di ingaggio* delle Forze armate impiegate in ogni missione (339), cioè di quelle direttive date dal Ministro o di quelle disposizioni date dal Capo di stato maggiore della difesa per lo svolgimento di una specifica missione. In realtà da un lato la l. n. 145 del 2016 esige che per ogni missione siano specificati dal Governo nella richiesta di autorizzazione parlamentare contenuti, forme e limiti, sicché le esigenze di trasparenza e controllo parlamentare paiono sostanzialmente soddisfatte, dall'altro lato proprio esigenze concrete di difesa dei militari impiegati nei contingenti inviati motivano questa prassi, anche se pare che il contenuto delle regole di ingaggio sia conforme alle norme internazionali e costituzionali, perché sembra prescrivere l'uso della forza soltanto ove indispensabile in caso di autodifesa, il non danneggiamento alla locale

popolazione civile, il diritto di legittima difesa e applichi il principio di proporzionalità (340).

La legge disciplina altresì in modo uniforme il trattamento penale militare, assicurativo, amministrativo, retributivo e di carriera dei militari impegnati in qualsiasi missione all'estero e le questioni amministrative e finanziarie e consente alle Camere di concentrarsi ogni anno sui contenuti fondamentali di ogni missione, sulle ragioni di politica estera che la consentono, sugli scenari geopolitici, sugli obiettivi strategici del personale, sul trattamento economico della missione (341).

L'art. 4 istituisce un apposito Fondo destinato al finanziamento della partecipazione italiana alle missioni internazionali, la cui dotazione è stabilita annualmente dalla legge di bilancio o da appositi provvedimenti legislativi (comma 1). Entro sessanta giorni dalla data di approvazione degli atti di indirizzo delle Camere, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, le risorse del Fondo sono destinate a soddisfare il fabbisogno finanziario delle missioni e degli interventi come risultante a seguito delle relative deliberazioni parlamentari. Gli schemi di tali atti, corredati di relazione tecnica esplicativa, sono trasmessi alle Commissioni parlamentari competenti per materia che devono rendere il parere entro 20 giorni dalla relativa assegnazione. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. I pareri definitivi delle Commissioni competenti sono espressi entro dieci giorni dalla data della nuova trasmissione e, decorso tale termine, i decreti possono essere comunque adottati.

La l. n. 145 del 2016 non disciplina l'invio all'estero di soli assetti e perciò in modo analogo gli art. 2 e 2-bis d.l. 25 febbraio 2022, n. 14, convertito con modificazioni nella l. 5 aprile 2022, n. 28, disciplinano l'autorizzazione alla cessione degli aiuti militari italiani alle autorità governative dell'Ucraina per difendersi dall'aggressione russa: a) si autorizza la cessione, a titolo gratuito, di mezzi e materiali di equipaggiamento militari non letali di protezione; b) previo atto di indirizzo delle Camere, si autorizza la cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari.

(340) Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Costituzione e regole di ingaggio*, in *Rass. parl.*, 2008, n. 1, 53 ss.

(341) D. CABRAS, *I poteri di indirizzo e controllo del Parlamento sulle missioni internazionali dopo la legge 21 luglio 2016, n. 145*, in *Riv. AIC*, 2017, n. 4, 28.

(339) Analoghe osservazioni critiche circa la lacuna della disciplina dell'approvazione delle regole di inganno in BENVENUTI, *Luci ed ombre*, cit., 42 ss.

Nel complesso le funzioni parlamentari di indirizzo e controllo nei confronti delle scelte politiche in materia di difesa e di gestione delle Forze armate sono state esercitate spesso in ampie discussioni delle Assemblee sulle missioni militari e sulle principali leggi di indirizzo e di spesa e nella meno nota attività delle Commissioni parlamentari. Tuttavia, nella prassi (342) paiono frenate da contrapposizioni meramente fondate su appartenenze politiche e dalla scarsa preparazione dei parlamentari in materia di difesa, il che di fatto ostacola un effettivo controllo dell'operato dei militari da parte delle Camere e dell'opinione pubblica e dello stesso Governo.

Dunque, il Parlamento da un lato con leggi ha reso conforme alla Costituzione l'ordinamento delle forze armate, l'obbligo del servizio militare e il commercio di armamenti e poi ha ampliato la propria compartecipazione alle decisioni sulla difesa dello Stato, mentre dall'altro lato nei fatti ha esercitato tale compartecipazione in modi precari o intempestivi o superficiali, il che però rende fragile l'effettiva sottoposizione del potere militare ai poteri civili e aumenta il pericolo che la difesa militare e l'azione delle Forze armate non siano sempre conformi alla Costituzione.

Paolo Bonetti

FONTI. — Art. 10, 11, 52, 68, 77, 78, 87, 103 cost.; art. 42-46 Trattato UE; art. 2, 51, 53 Statuto ONU, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945, ratificato e reso esecutivo con l. 17 agosto 1957, n. 848; Trattato del Nord Atlantico, firmato a Washington il 4 aprile 1949, ratificato e reso esecutivo con l. 1° agosto 1949, n. 465; l. 9 luglio 1990, n. 185, Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento; Statuto istitutivo della Corte penale internazionale, adottato a Roma il 17 luglio 1998 e ratificato ai sensi della l. 12 luglio 1999, n. 232 e modificato dagli emendamenti relativi al crimine di aggressione, adottati a Kampala il 10 e 11 giugno 2010, ratificati e resi esecutivi con l. 10 novembre 2021, n. 202; l. 3 agosto 2007, n. 124, Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto; d. lg. 15 marzo 2010, n. 66, Codice dell'ordinamento militare; d.P.R. 15 marzo 2010, n. 90, Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare; l. 26 luglio 2016, n. 145, Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali; d. lg. 6 marzo 2017, n. 40, Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'articolo 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106; art. 2 e 2-bis d.l. 25 febbraio 2022, n. 14, Disposizioni urgenti sulla crisi in Ucraina, convertito con modificazioni nella l. 5 aprile 2022, n. 28; l. 28 aprile 2022, n. 46, Norme sull'esercizio della libertà sindacale del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare, nonché delega al Governo per il coordinamento normativo.

(342) Cfr. la prassi analizzata da E. ERTOLA, *Democrazia e difesa. Il controllo parlamentare sulla politica militare (1948-2018)*, Milano, Unicopli, 2019-2020.

LETTERATURA. — AA.VV., *La guerra nel pensiero politico* a cura di C. JEAN, Milano, FrancoAngeli, 1987; AA.VV., *Filosofi per la pace* a cura di D. ARCHIBUGI e A. VOLTAGGIO, Roma, Editori Riuniti, 1991; AA.VV., *Nato, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana* a cura di N. RONZITTI, Milano, Giuffrè, 2000; AA.VV., *La guerra. Profili di diritto internazionale e diritto interno*, Napoli, Editoriale scientifica, 2002; AA.VV., *Guerra e Costituzione* (Atti del Convegno dell'Università degli Studi Roma Tre, Roma, 12 aprile 2002) a cura di P. CARNEVALE, Torino, Giappichelli, 2004; AA.VV., *L'articolo 11 della Costituzione. Baluardo della vocazione internazionale dell'Italia* a cura di N. RONZITTI, Napoli, Editoriale scientifica, 2013; AA.VV., *Nato e Costituzione. La rinascita dell'Italia tra difesa e sviluppo economico* a cura di S. LAPORTA, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2020; AA.VV., *Difesa e Costituzione* a cura di R. URSI, n. 1 del 2022 della rivista *Diritto costituzionale*; AA.VV., *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?* a cura di G. AZZARITI, Napoli, Editoriale scientifica, 2022; A. BARONE, *Il Consiglio Supremo di Difesa*, in *Dir. soc.*, 1982, n. 3, 451-492; ID., *La difesa nazionale nella Costituzione*, pt. I, *ivi*, 1987, 643-688; ID., *La difesa nazionale nella Costituzione*, pt. II, *ivi*, 1988, 1-52; G. BASCHERINI, *Il dovere di difesa nell'esperienza costituzionale italiana*, Napoli, Jovene, 2017; R. BELLANDI, *Il Consiglio supremo di difesa. Storia, organizzazione e attività*, Bologna, Il Mulino, 2011; M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, Jovene, 2010; ID., *Luci e ombre della l. n. 145/2016 in tema di partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali. Una prima lettura*, in *Riv. AIC*, 2017, n. 2; E. BETTINELLI e E. ROSSI, in *Commentario della Costituzione* fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, *Rapporti politici*, I (Art. 48-52), Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1992, sub art. 52, 173 ss.; N. BOBBIO, *Il problema della guerra e le vie della pace*, Bologna, Il Mulino, 1991; M. BON VALSASSINA, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1955; L. BONANATE, *La guerra*, Roma-Bari, Laterza, 1998; ID., *Costituzione italiana. Art. 11*, Roma, Carocci, 2018; P. BONETTI, *Ordinamento della difesa nazionale e Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 2000; ID., *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, Bologna, Il Mulino, 2006; D. CABRAS, *Il "ripudio della guerra" e l'evoluzione del diritto internazionale*, in *Quad. cost.*, 2006, n. 2, 297-322; ID., *I poteri di indirizzo e controllo del Parlamento sulle missioni internazionali dopo la legge 21 luglio 2016, n. 145*, in *Riv. AIC*, 2017, n. 4; L. CARLASSARE, *L'art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, in *Costituzionalismo.it*, 2013, n. 1; A. CASSESE, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. BRANCA, *Principi fondamentali* (Art. 1-12), Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1975, sub art. 11, 565-588; ID., *ivi*, *Il Presidente della Repubblica*, I (Art. 83-87), 1978, sub art. 87 comma 8, 223-240; ID., *ivi*, *La formazione delle leggi*, II (Art. 76-82), 1979, sub art. 80, 150-196; M. CECCHETTI, *Il ripudio della guerra contenuto nella carta costituzionale, alla luce del diritto e della prassi internazionali*, in *Comun. intern.*, 1993, 278-310; L. CHEFFI, *Il valore costituzionale della pace*, Napoli, Liguori, 1990; ID., in *Commentario alla Costituzione* a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI, I, Torino, Utet, 2006, sub art. 11, 263-279; C. VON CLAUSEWITZ, *Vom Kriege* (1832), trad. it. *Della guerra*, Milano, Mondadori, 1991; G. CURTI GIALDINO, *Guerra (diritto internazionale)*, in questa *Enciclopedia*, XIX, 1970, 849-890; C. DE FIORES, *"L'Italia ripudia la guerra"? La Costituzione di fronte al nuovo ordine globale*, Roma, Ediesse, 2002; G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1971; ID., *Le modificazioni delle competenze costituzionali in tema di difesa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, 409-450; ID., in *Commentario della Costituzione* a cura di G. BRANCA, *Il Presidente della Repubblica*, I (Art. 83-87), cit., sub

art. 87 comma 9 - prima parte, 240-274; Id., *Guerra e costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2004; Id., *Difesa nazionale e guerre ripudiate*, in *Valori e principi del regime repubblicano*, I. *Sovranità e democrazia* a cura di S. LABRIOLA, Roma-Bari, Laterza, 2006, 401-461; Id., *Il crescente uso della forza: riflessi costituzionali*, in *Riv. AIC*, 2012, n. 2; Id., *Difesa*, in *Dizionario di politica* a cura di N. BOBBIO, N. MATTEUCCI e G. PASQUINO, nuova ed. aggiornata, Torino, Utet, 2016, 252-257; L. FERRAJOLI, *Per una Costituzione della Terra. L'umanità al bivio*, Milano, Feltrinelli, 2022; G. FERRARA, *Ripudio della guerra, rapporti internazionali dell'Italia e responsabilità del Presidente della repubblica*. *Appunti*, in *Costituzionalismo.it*, 2003, n. 1; G. FERRARI, *Guerra (stato di) (diritto costituzionale)*, in questa *Enciclopedia*, XIX, 1970, 816-849; M. FIORILLO, *Guerra e diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2009; M. FRAU, *I nodi irrisolti della difesa comune europea. Una prospettiva federalista*, in *Federalismi.it*, 2022, n. 6; F. FURLAN, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale tra diarchia e garanzia*, Milano, Giuffrè, 2013; W.B. GALLIE, *Philosophers*

of Peace and War. Kant, Clausewitz, Marx, Engels and Tolstoy (1978), trad. it. *Filosofie di pace e di guerra*. Kant, Clausewitz, Marx, Engels, Tolstoj, Bologna, Il Mulino, 1992; A. GIARDINA, in *Commentario della Costituzione* a cura di BRANCA, *La formazione delle leggi*, II (Art. 76-82), cit., sub art. 78, 94-115; I. KANT, *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf* (1795), trad. it. *Per la pace perpetua*, Roma, Editori Riuniti, 1985; J. LUTHER, in *Commentario alla Costituzione* a cura di BIFULCO, CELOTTO e OLIVETTI, I, cit., sub art. 52, 1030-1054; A. PATRONI GRIFFI, *ivi*, II, 2006, sub art. 78, 1532 ss.; N. RONZITTI, *Forza (uso della)*, in *D. disc. pubbl.*, VII, 1991, 1-25; Id., *Diritto internazionale dei conflitti armati*⁷, Torino, Giappichelli, 2021; C. SCHMITT, *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum* (1950), trad. it. *Il nomos della terra nel diritto internazionale dello « ius publicum europaeum »*, Milano, Adelphi, 1991; M. SCUDIERO, *Aspetti dei poteri necessari per lo stato di guerra*, Napoli, Jovene, 1969; A. VEDASCHI, *À la guerre comme à la guerre? La disciplina della guerra nel diritto costituzionale comparato*, Torino, Giappichelli, 2007.

COMITATO SCIENTIFICO

STEFANIA BARIATTI - MARTA CARTABIA - CLAUDIO CONSOLO - GIOVANNI D'AMICO

RICCARDO DEL PUNTA - FABRIZIO DI MARZIO - MASSIMO DONINI

BERNARDO GIORGIO MATTARELLA - LAURA MOSCATI

FRANCESCO RICCOBONO - ROBERTO ROMEI

pubblicazione fuori commercio

Isbn 9788828831969