

## INTRODUZIONE

*“Si vis pacem, para bellum”*

Questa celebre locuzione latina «se vuoi la pace, prepara la guerra», attribuita da alcuni a Platone da altri allo scrittore romano Vegezio, rappresentava il fulcro delle relazioni internazionali dell'epoca: essere pronti, ben addestrati e ben armati era la chiave migliore per evitare un conflitto e mantenere la pace. Prepararsi ad una possibile guerra futura costituiva un ottimo modo per far sì che tale conflitto non avvenisse mai.

Lo ricordò esplicitamente, in tempi più prossimi, anche la Serenissima Repubblica di Venezia, dove all'ingresso del suo famoso arsenale fu incisa la frase: «Felice la città che in tempo di pace pensa alla guerra».

Tale strategia, che a prima vista sembrerebbe decisamente bellicistica, ricalca, in realtà, un modello che anche nella contemporaneità è stato risolutamente assimilato come base per i più recenti rapporti di forza tra Stati: la deterrenza. Possedere una capacità militare forte, pronta all'impiego e potenzialmente devastante, racchiude in sé l'obiettivo di scoraggiare ogni possibile nemico dall'intraprendere azioni ostili per timore di una possibile potente ritorsione.

Una lettura più profonda di questa frase latina, però, può permetterci anche di individuare al suo interno un significato più filosofico: chi combatte o conosce la guerra è colui che meglio può comprendere ed apprezzare la pace. Ed è proprio con questo spirito, dopo gli orrori della Seconda guerra mondiale, che i Padri Costituenti diedero vita a quell'insieme di articoli volti a disegnare l'ordinamento della nuova e democratica Repubblica italiana.

Il pacifismo è stato un importante pilastro nella costruzione della Legge Fondamentale del nostro Paese: l'Art. 11, infatti, esprime il ripudio della guerra come strumento di offesa. Tale visione, però, non poteva in alcun modo precludere la possibilità di lottare per il diritto all'esistenza del Paese e di conseguenza accanto all'impossibilità di utilizzare la forza militare in modo offensivo, si è posto, in termini decisi, il dovere di ogni singolo cittadino italiano di difendere il suolo patrio. Non a caso nelle *Odi*, il celebre scrittore romano Orazio disse: “*Dulce et decorum est pro patria mori*”, «dolce e onorevole è morire per la Patria». Un dovere che autorizza e legittima la Repubblica, in casi estremi

e limitatissimi, a muovere guerra al fine di difendere il proprio naturale diritto alla sopravvivenza.

In questo elaborato ho voluto analizzare quelle che sono le fonti e le procedure riguardanti proprio l'utilizzo della forza militare da parte del nostro Paese, partendo dalla nascita degli articoli della Costituzione che disciplinano questo determinato argomento e con essa il significato intrinseco che i Costituenti vollero affidare a tali disposizioni.

Il contesto storico nel quale la nostra Legge Fondamentale fu redatta, le varie posizioni politiche rappresentate all'interno dell'Assemblea Costituente, la posizione internazionale ricoperta dall'Italia in quanto Paese sconfitto al termine del secondo conflitto mondiale, la volontà di porre la nostra Nazione in prima linea nella nuova diplomazia internazionale sono solo alcune delle importanti variabili che condizionarono la determinazione delle disposizioni costituzionali.

Il mio lavoro è proseguito con un approfondito esame della procedura con cui instaurare lo stato di guerra nel nostro Paese, prevista agli articoli 78 e 87, comma 9 della Costituzione. Nel dettaglio ho enucleato il ruolo e le prerogative dei vari attori istituzionali coinvolti in tale iter: la deliberazione da parte delle Camere con la conseguente cessione dei poteri straordinari al Governo; la funzione di garanzia costituzionale svolta dal Capo dello Stato, anche in qualità di presidente del Consiglio supremo di difesa; la possibilità di un controllo di legittimità da parte della Corte Costituzionale; i limiti inderogabili dei poteri di guerra dell'esecutivo.

Inoltre, è presente un'analisi nei riguardi delle varie fonti che regolano l'impiego delle Forze Armate italiane e degli apparati di Difesa, anche al di fuori dei casi che presuppongono una vera e propria dichiarazione di guerra.

Ho evidenziato come tale procedura sia macchinosa, lenta e del tutto anacronistica in riferimento alle necessità delle moderne relazioni internazionali. Il suddetto sistema, infatti, non è mai stato applicato nel corso della storia repubblicana, ma questo non ha impedito al nostro Paese di intraprendere numerose operazioni militari all'estero.

Di conseguenza, ho analizzato i più recenti interventi militari italiani interrogandomi sulla loro legittimità e sull'iter autorizzativo di tali missioni, le quali eludono la procedura di guerra. Tutto ciò sempre con un occhio rivolto alle disposizioni costituzionali ed alla consuetudine dei rapporti internazionali nei quali l'Italia, volente o nolente, si trova incardinata.

Infine, ho dato spazio ad una breve comparazione con altri Paesi della sfera occidentale, osservando i punti in comune e le particolari peculiarità di tali Stati nella gestione delle emergenze belliche, sia a livello costituzionale che analizzando la prassi degli ultimi anni.

## **CAPITOLO I: La genesi dello Stato di Guerra nell'Assemblea Costituente**

### **1. Contesto storico**

A ridosso della fine della Seconda guerra mondiale la sfera istituzionale del nostro Paese si trovò ad affrontare il c.d. “periodo costituzionale transitorio”, ovvero quella fase storico-politica racchiusa tra il 25 luglio 1943 e il 2 giugno 1946, comprendente la caduta del Governo fascista di Mussolini, la nascita del Regno del Sud, la scelta della forma repubblicana con il referendum istituzionale e l'elezione dell'Assemblea Costituente.

Dopo la sfiducia del Gran consiglio del fascismo nei confronti di Mussolini e il successivo Governo del generale Pietro Badoglio nominato da Re Vittorio Emanuele III, l'Italia, ormai impossibilitata a continuare la guerra contro gli angloamericani, firmò l'8 settembre 1943 l'armistizio di Cassibile con cui si dichiarava la resa incondizionata agli Alleati e il conseguente conflitto con il Reich. Successivamente, a causa dell'occupazione tedesca dell'Italia<sup>1</sup>, la Monarchia e il Governo italiano fuggirono a Brindisi e instaurarono il c.d. “Regno del Sud”, comprendente l'Italia meridionale<sup>2</sup>, mentre il resto del Paese cadde in mano alla Repubblica sociale italiana con a capo, nuovamente, Benito Mussolini.

Nell'aprile 1944, a seguito della storica “svolta di Salerno”<sup>3</sup>, fu possibile la creazione di un Governo di unità nazionale che comprendesse tutte le forze politiche presenti nel CLN<sup>4</sup> e l'emanazione da parte del Luogotenente del Regno, Umberto II, del decreto legge luogotenenziale n. 151 del 25 giugno 1944. Con tale atto si sancì che, alla fine del conflitto, sarebbe stata eletta a suffragio universale, diretto e segreto, un'Assemblea costituente con il compito di redigere una nuova Costituzione per il Paese.

Dopo la liberazione, avvenuta il 25 aprile 1945, quasi tutto il territorio nazionale<sup>5</sup> tornò nelle mani della Corona e del Governo italiano. Quest'ultimo, presieduto da Ferruccio

---

<sup>1</sup> Operazione *Achse* (trad. Asse)

<sup>2</sup> Formalmente, erano sotto il controllo sabaudo solo la Puglia e la Sardegna, mentre il resto dell'Italia liberata era in mano all'*AMGOT* (*Allied Military Government of Occupied Territories*), ovvero il Governo militare alleato e solo gradualmente vennero trasferiti sotto l'autorità del Re.

<sup>3</sup> Fu una decisione strategica su impulso di Palmiro Togliatti, leader del Partito Comunista Italiano, al fine di sostenere un Governo di unità nazionale che includesse tutte le forze antifasciste, compresi monarchici e liberali.

<sup>4</sup> Il Comitato di Liberazione Nazionale fu un'organizzazione politica e militare italiana costituita dai principali partiti e movimenti antifascisti del Paese allo scopo di opporsi all'occupazione tedesca e al nazifascismo in Italia.

<sup>5</sup> Il territorio di Trieste rimase sotto controllo alleato e jugoslavo fino al 1954 quando, la zona A di Trieste passò alla giurisdizione italiana e quella B, definitivamente, al Governo di Belgrado.

Parri, istituì il Ministero per la Costituente, al fine di preparare i lavori della futura Assemblea attraverso la redazione e la raccolta di tutto il materiale giuridico-politico utile allo scopo.

Venuto meno l'obiettivo comune di riunificazione nazionale che legava le distinte forze politiche, iniziarono a crearsi importanti fratture all'interno dell'esecutivo, che furono sanate solo attraverso accordi che portarono all'insediamento del primo governo De Gasperi.

Si andò, difatti, a modificare il D.L.Lt. 151/1944, con il Decreto legislativo luogotenenziale 98/1946, il quale prevedeva, oltre alle votazioni per i componenti dell'Assemblea Costituente, l'indizione di un referendum popolare per la scelta della forma istituzionale dello Stato. Inoltre, si dispose che, nonostante le funzioni legislative rimanessero in capo al governo, quest'ultimo divenisse responsabile nei confronti dell'Assemblea<sup>6</sup> che così ottenne il potere di sfiduciare l'esecutivo.

Come ben noto, il quesito referendario vide il trionfo della forma repubblicana e si ebbe l'elezione di 556 deputati dell'Assemblea Costituente. Dalle urne emerse una netta vittoria per la Democrazia Cristiana (DC) con 207 deputati, seguita dal Partito Socialista Italiano di Unità Proletaria (PSIUP) con 115 delegati, il Partito Comunista Italiano (PCI) con 107 rappresentanti e a seguire il Partito Liberale Italiano (PLI), l'Uomo Qualunque (UQ), il Partito Repubblicano Italiano (PRI), il Blocco Nazionale delle Libertà (BNL) e altri movimenti di minor rilievo.

Come suo primo atto, l'Assemblea Costituente, presieduta dall'on. Giuseppe Saragat, elesse Enrico De Nicola come Capo provvisorio dello Stato<sup>7</sup>.

Successivamente, come anticipato, il compito fondamentale dell'Assemblea Costituente fu quello di redigere una nuova Costituzione. Per fare ciò, si nominò al suo interno una commissione speciale "per la Costituzione", definita commissione dei 75, in quanto composta appunto da 75 deputati, presieduta dall'on. Meuccio Ruini<sup>8</sup>, con l'incarico di elaborare e proporre il progetto generale della nuova Legge Fondamentale repubblicana.

---

<sup>6</sup> Il potere legislativo, salva ovviamente la materia costituzionale, rimase delegato all'esecutivo, con l'eccezione dell'approvazione della legge di bilancio, le leggi elettorali e la ratifica dei trattati internazionali.

<sup>7</sup> Una volta entrata in vigore la Costituzione le attribuzioni si trasferirono al Presidente della Repubblica e De Nicola ne assunse il titolo.

<sup>8</sup> Militante del Partito Democratico del Lavoro (PDL) venne eletto nelle fila dell'Unione Democratica Nazionale, lista elettorale che univa PDL e Partito Liberale, ma a seguito di dissensi con alcune decisioni del movimento si dichiarò indipendente e si iscrisse al gruppo misto.

Tale commissione, a sua volta, si suddivise in altre tre sottocommissioni: la prima rivolta ai diritti e doveri dei cittadini, presieduta dall'on. Umberto Tupini (DC), la seconda con attenzione all'organizzazione costituzionale dello Stato, presieduta dall'on. Umberto Terracini (PCI) e la terza incentrata sui rapporti economici e sociali, presieduta dall'on. Gustavo Ghidini (PSIUP).

I lavori della Commissione dei 75 terminarono il 12 gennaio 1947 e il 4 marzo l'aula iniziò a dibattere sul contenuto. Il testo finale della Costituzione fu approvato dall'Assemblea il 22 dicembre e la nuova Costituzione della Repubblica Italiana entrò in vigore il 1° gennaio 1948.



*Figura 1 - Il Capo dello Stato Enrico De Nicola firma la Costituzione italiana in una sala di Palazzo Giustiniani. Alla sua destra è presente il Presidente del Consiglio Alcide De Gasperi. (www.internazionale.it)*

## **2. Il dibattito relativo all'Art. 11 della Costituzione**

L'Art. 11 della Costituzione italiana si presenta come un unico comma che enuncia, però, due principi distinti anche se fortemente interconnessi tra loro: il primo riassumibile nel ripudio da parte della Repubblica della guerra offensiva e il secondo nella possibilità di limitazioni alla sovranità nazionale al fine di favorire lo sviluppo di organismi internazionali volti alla pace.

Il dibattito avvenuto all'interno dell'Assemblea Costituente nei riguardi di tali disposizioni fu, senza dubbio, fortemente influenzato dai tragici eventi vissuti dal nostro Paese durante il ventennio fascista e la conseguente partecipazione dell'Italia alla devastante Seconda guerra mondiale. Infatti, dopo le esperienze date dalle guerre coloniali e le mire espansionistiche fasciste, l'obiettivo dei Padri costituenti fu quello di ideare un nuovo sistema di relazioni internazionali basato sulla diplomazia e sulla pace, capace di far dimenticare il deplorabile comportamento internazionale tenuto dall'Italia negli anni precedenti.

Non a caso, la discussione sulla prima parte dell'articolo in analisi ebbe come comune denominatore la volontà di allontanare il più possibile l'eventualità dell'uso della forza da parte del Paese e la sua impossibilità all'utilizzo della potenza militare per la violazione della libertà di altri popoli.

Il Presidente della commissione dei 75 Meuccio Ruini sottolineò che le disposizioni che si andavano a creare avrebbero dovuto esprimere «come un grido di rivolta e di condanna del modo in cui era intesa la guerra nel fosco periodo»<sup>9</sup>.

Nonostante questo intento comune, la redazione di tale articolo fu chiaramente frutto di un compromesso tra le posizioni eterogenee delle varie forze politiche presenti.

La posizione più radicale venne presa dall'onorevole Cairo<sup>10</sup> che non solo auspicò la totale rinuncia all'uso delle armi, facendo riferimento all'Art. 9 della Costituzione giapponese che ne vietava l'utilizzo, ma anche la minaccia dell'uso della forza.

Questa proposta, però, non venne accolta dagli altri costituenti, poiché negava la possibilità di difendersi in caso di un'aggressione proveniente dall'esterno. Infatti, osservando attentamente lo Statuto delle Nazioni Unite del 1945, appariva chiara l'intenzione anche di quest'ultimo organo di condannare solo l'utilizzo della forza quando non giustificato dalla necessità di autotutela dello Stato.

L'idea che suscitò maggiori consensi fu quella di vietare solamente la guerra offensiva e permettere, invece, la possibilità di difesa della Patria, con la condizione, ripresa anch'essa dai dettami dell'ONU, di perseguire inizialmente la strada della diplomazia e del dialogo.

---

<sup>9</sup> On. M. RUINI, in Atti A.C., sed. del 24 marzo 1947.

<sup>10</sup> Esponente del PSIUP.

Il punto di partenza fu, quindi, la proposta dell'on. Dossetti<sup>11</sup>, che suggerì la rinuncia dello Stato italiano alla guerra come strumento di conquista e di offesa alla libertà di altri popoli.

Simile fu anche l'opinione dell'onorevole Palmiro Togliatti<sup>12</sup> che, sempre sulla scia della forte opposizione alla guerra in quanto causa della rovina della Nazione, propose la rinuncia all'utilizzo delle armi «come strumento di politica offensiva e di conquista»<sup>13</sup> al fine di incardinare l'Italia in un grande movimento internazionale che avesse come fine quello di «mettere la guerra fuorilegge»<sup>14</sup>.

Anche il Partito liberale con l'on. Crispo avanzò l'ipotesi di formulare l'articolo in questo modo: «l'Italia non intraprenderà alcuna guerra di conquista né userà mai violenza alla libertà di alcun popolo»<sup>15</sup>.

Lo specifico riferimento ad una guerra imperialista e di conquista all'interno della Costituzione fece, però, storcere il naso alla maggior parte dei Costituenti, in quanto sarebbe risultato equivoco se non addirittura bizzarro che una Nazione sconfitta rovinosamente al termine della guerra, dipendente «dall'aiuto dei vincitori»<sup>16</sup> e sottoposta alle condizioni del Trattato di Pace<sup>17</sup> si imponesse tale divieto. Difatti per l'on. Nitti<sup>18</sup> l'idea di dotarci di un simile obbligo morale avrebbe «fatto ridere all'estero»<sup>19</sup> poiché eravamo «sotto il dominio di fatto di altri popoli»<sup>20</sup> e inoltre non avrebbe fatto altro che ricordare le atrocità compiute dal nostro Paese negli anni passati in nome dell'imperialismo.

Anche l'on. Russo Perez<sup>21</sup> sottolineò come una tale formulazione sarebbe apparsa decisamente patetica nei confronti di una Nazione «disarmata, con un esercito ridotto soltanto ai limiti di una forza di polizia, senza navi da guerra, senza fortezza, senza bomba atomica»<sup>22</sup>; di conseguenza l'impossibilità di una guerra di conquista era, quindi, già data da un'incapacità materiale della potenza italiana, piuttosto che dall'imposizione di un elevato obbligo morale.

---

<sup>11</sup> Presbitero ed eletto tra le fila della DC.

<sup>12</sup> Membro fondatore del Partito comunista italiano, di cui fu segretario dal 1927 al 1934 e dal 1938 al 1964.

<sup>13</sup> On. P. TOGLIATTI, Atti A.C., Prima Sottoc. della Comm. per la Cost., sed. del 3 dicembre 1946.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> On. A. CRISPO, in Atti A.C., sed. del 24 marzo 1947.

<sup>16</sup> On. F. S. NITTI, in Atti A.C., sed. dell'8 marzo 1947.

<sup>17</sup> Trattato di Parigi fra l'Italia e le Potenze Alleate, firmato il 10 febbraio 1947.

<sup>18</sup> Deputato dell'Unione Democratica Nazionale.

<sup>19</sup> On. F.S. NITTI, in Atti A.C., sed. del 18 marzo 1947.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Militante del Fronte dell'Uomo Qualunque.

<sup>22</sup> On. G. RUSSO PEREZ, in Atti A.C., sed. del 14 marzo 1947.