

**AIC** Associazione Italiana  
dei Costituzionalisti

**Rivista AIC**

Trimestrale di diritto costituzionale

*Anno 2025/ Fascicolo IV* • Supplemento

Contributi di R. Balduzzi, L. Chieffi, M. Cavino, A. Vendaschi, A. Bultrini, V. Ciaccio, B. Pezzini,  
C. De Fiore, B. Nascimbene, D. Cabras, P. Bonetti, L. Buffoni, R. Ibrido, M. Malvicini, C.  
Pannacciulli, M. Plutino

**AIC**

L'Associazione Italiana dei Costituzionalisti è iscritta al Registro degli Operatori della Comunicazione a far data dal 09.10.2013 con n. 23897.

Codice ISSN 2039-8298 (Online). La Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti è inoltre registrata presso il Tribunale di Roma - n.339 del 05.08.2010.

Rivista trimestrale inclusa nella classe A delle Riviste scientifiche dell'Area 12 - Scienze giuridiche

Direttore Responsabile della Rivista AIC: Prof. Renato Balduzzi - Direttori della Rivista AIC: Prof. Andrea Pertici (coord.), Prof.ssa Benedetta Liberali, Prof.ssa Lucia Scaffardi, Prof.ssa Giusi Sorrenti

Comitato di Redazione: Elia Cremona, Nicola D'Anza, Giuseppe Donato, Cristina Equizi, Alessia Fonzi, Paolo Gambatesa, Giacomo Menegatto, Daniela Mone, Valentina Pupo, Chiara Sagone, Davide Servetti, Nicola Strangis, Matteo Trapani, Ludovica Tripodi

## ***Indice del fascicolo***

Renato Balduzzi	La pace e la guerra nella Costituzione. Introduzione	5
Lorenzo Chieffi	Pace e guerra in un'epoca di profonde trasformazioni delle relazioni internazionali	12
Massimo Cavino	L'esperienza della guerra in epoca repubblicana	42
Arianna Vendaschi	L'uso della forza armata tra teoria e prassi: un'analisi comparata	60
Antonio Bultrini	Il diritto internazionale di fronte al (brutale) riacutizzarsi del ricorso alla forza armata	78
Valentina Ciaccio	Forze ad alta e altissima prontezza operativa e clausola di interoperabilità. Una lettura critica delle modifiche alla disciplina sulle missioni internazionali	89
Barbara Pezzini	Stato di guerra deliberato dalle Camere e poteri necessari conferiti al Governo: un'endiadi	101
Claudio De Fiores	Il ruolo dei costituzionalisti davanti alle emergenze belliche - pg 128 B. Nascimbene - Contenuti e cogenza del diritto dell'Unione europea in tema di aiuti bellici, politiche di difesa e solidarietà militare tra gli Stati membri	129
Bruno Nascimbene	Contenuti e cogenza del diritto dell'Unione europea in tema di aiuti bellici, politiche di difesa e solidarietà militare tra gli Stati membri	148
Daniele Cabras	La guerra e la pace nella Costituzione	161
Paolo Bonetti	Il dovere costituzionale di difendere la patria di fronte alle nuove minacce	169
Laura Buffoni	Disarmiamo il metodo del diritto costituzionale. Con lo stato di guerra di Hobbes	185
Renato Ibrido	Perché l'articolo 11 della Costituzione è il prodotto di un attore geopolitico razionale	199

Massimiliano Malvicini	Il “quinto dominio” e l’ordinamento costituzionale: contributo allo studio della ripartizione delle competenze in materia di sicurezza nazionale cibernetica in Italia	209
Cecilia Pannacciulli	Il rafforzamento del “ripudio della guerra” tra revisione dell’art. 9 Cost. e approccio One Health	218
Marco Plutino	La crisi di prescrittività della “costituzione della difesa”. Continuum e sovrapposizione pace/guerra nel nuovo contesto tecnologico e delle relazioni internazionali	230

Supplemento al fascicolo n°. 4/2025  
Data di pubblicazione: 13/03/2026

Autore: Renato Balduzzi\*

## La pace e la guerra nella Costituzione. Introduzione

**Sommario:** 1. Quali parole - 2. Quali sguardi e quali prospettive - 3. Quale metodo e quale oggetto - 4. Quale filo conduttore.

### 1. Quali parole.

Il tema del Seminario da cui hanno preso le mosse gli scritti raccolti in questo fascicolo affonda le proprie radici in categorie e vicende che appartengono all'esperienza più profonda della condizione umana.

Parimenti, le parole che compongono il suo titolo riflettono proprio la stratificazione di quell'esperienza e possiedono pertanto un'eccedenza di significati, sempre da ricapitolare e da riattualizzare.

Così, al pari di altre coppie terminologiche e concettuali, pace e guerra non si accontentano del principio di non-contraddizione<sup>1</sup>. E così come, ad esempio, la salute non è soltanto assenza di malattia (*Preambolo* 1946 della Costituzione dell'Organizzazione mondiale della sanità)<sup>2</sup>, così il

---

\* Ordinario di diritto costituzionale e di diritto pubblico comparato nell'Università Cattolica del Sacro Cuore.

<sup>1</sup> Sul tema della sovrapposizione dei due concetti di pace e di guerra, soprattutto nell'epoca della guerra tecnologica, che è "guerra ibrida", "guerra asimmetrica", "guerra non convenzionale", cfr. M. PLUTINO, *La crisi di prescrittività della "costituzione della difesa"*. Continuum e sovrapposizione pace/guerra nel nuovo contesto tecnologico e delle relazioni internazionali, in *questo fascicolo*, 226 ss.

<sup>2</sup> "Health is a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity": su questo notissimo testo e sulle sue implicite integrazioni successive, v. il mio *Il diritto alla salute durante e dopo la pandemia. Milestones per un confronto*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 4/2021, p. 40, nt. 2. Sui rapporti tra guerra e salute, alla luce del paradigma *One Health* e dei danni ambientali che la guerra produce, cfr. R. PANNACCIULLI, *Il rafforzamento del "ripudio della guerra" tra revisione dell'art. 9 Cost. e approccio One Health*, in *questo fascicolo*, 214 ss.

termine-concetto pace non rimanda soltanto all'assenza di guerra, ma estende il suo significato a quello di condizione necessaria per realizzare e mantenere una società più coesa e giusta: la sua radice sanscrita (*pāk*, o *paç*, piantare, conficcare) faceva riferimento al piantare il chiodo sulla porta del tempio per ottenere il dono dell'assistenza divina, dimensione di significato che ritroviamo nello *shalom* ebraico e nel *salām* arabo<sup>3</sup>. È la medesima radice di patto, di una condizione di stabilità e armonia, ma non si tratta di una pace soltanto esterna o esteriore, ma anche interiore. Lo stesso slittamento di significato lo possiamo verificare nel termine-concetto guerra: la derivazione dal tedesco *werra*, cioè discordia, contesa, questione, non elimina la questione della lotta più grande, quella con se stesso. Di questa "guerra" ritroviamo tracce, come è noto, nell'arabo *jihad*: la lotta, lo sforzo davvero grande e supremo (*al-Kabir*) è per l'Islam quello di sottomettersi a un Oltre, dunque, è il risultato di un procedimento interiore<sup>4</sup>.

Se a questo punto introduciamo la terza parola del titolo del Seminario, non facciamo fatica a individuare tra Costituzione, pace e guerra un legame genetico: la Costituzione dello Stato moderno nasce, come ideale regolativo (a prescindere dagli accadimenti storici), dalla fine dello stato di guerra per stabilire la pace<sup>5</sup>. Anche qui, l'indagine etimologica lo conferma: l'etimo di Costituzione (*cum stare/statuire*) è, in sé, irenico, in quanto indica una condizione di con-vivenza che segna con immediatezza la vicinanza alla pace, senza mai dimenticare che le Costituzioni moderne tendono alla pace perché nascono da una lotta, e dunque la questione ritorna quella sui caratteri di tale lotta, e in particolare sulla sua connotazione di lotta violenta o non-violenta.

Il riconoscimento del nesso etimologico, se può forse accontentare il linguista, non è tuttavia sufficiente per il giurista, ancorché l'analisi del linguaggio costituisca una premessa sempre necessaria per l'analisi tecnico-giuridica. È vero che il diritto è (anche) linguaggio e che il linguaggio è intrinsecamente normativo, ma allo scienziato della Costituzione spetta tessere quel legame genetico secondo la normatività delle disposizioni costituzionali, le quali, secondo il mio punto di vista, non sono semplici materiali nella disponibilità arbitraria dell'interprete (in particolare, per quell'interprete qualificato che è il giudice, comune o costituzionale) e neppure, per contro, monolitiche basi di partenza che lo privino dell'indispensabile discrezionalità, ma rappresentano per lui un ineludibile punto di riferimento nel percorso circolare, proprio dello Stato democratico-costituzionale, di relazioni tra gli organi di indirizzo politico e gli organi di garanzia<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> In tal senso, M. Brunelli, voce *Pace*, in *Dizionario di politica*, a cura di G. Formigoni e L. Caimi, Brescia, Scholé, 2022, 300.

<sup>4</sup> Ricordiamo il celebre passaggio spinoziano: «*Pax enim non belli privatio, sed virtus est, ex animi fortitudine orta*» (B. Spinoza, *Tractatus politicus*, cap. V, § 4).

<sup>5</sup> Si v. M. BOUAZIZ, *Définir la constitution. L'art. 16 de la Déclaration de 1789 et le constitutionnalisme*, Paris, Classiques Garnier, 2024, spec. 141 ss. Di "sovranità disarmata" e di obbligo finalistico di costruire la pace parla B. PEZZINI, *Stato di guerra deliberato dalle Camere e poteri necessari conferiti al Governo: un'endiadi*, in *questo fascicolo*, 97 ss. Che il momento in cui uno stato di guerra termina e inizia lo stato di pace sia quello più delicato al fine di consolidare la pace stessa, è il filo conduttore dell'interessante saggio di P. MIELI, *Il prezzo della pace. Quando finisce una guerra*, Milano, Rizzoli, 2025.

<sup>6</sup> M. BARBERIS, *Stato costituzionale*, Modena, Mucchi, 2013 e, più di recente, Id., *Lo Stato costituzionale e le sue alternative*, Mucchi, Modena, 2020. Sulla circolarità tra organi di indirizzo politico e organi di garanzia, rinvio ai miei *Politica e*

## 2. Quali sguardi e quali prospettive

Per tessere tale legame genetico, il Seminario ha indagato la relazione tra pace/guerra e il diritto nella prospettiva costituzionale e, in seconda battuta (e nella misura strettamente consentita dalla Costituzione positiva), internazionale e sovranazionale. Tra il dentro e il fuori vi è, tuttavia, una duplice dipendenza costitutiva: lo sguardo *ad intra* condiziona quello *ad extra*, e questo retroagisce su quello. Tra la politica interna e quella internazionale, tra interno ed esterno, vi sono interazioni e conversioni reciproche: se è vero che alla base stanno sempre decisioni statali, una volta che queste ammettono una limitazione che scaturisce da quelle interazioni, lo sguardo cambia e la prospettiva si trasforma<sup>7</sup>.

Così accade per la pace e la guerra nella nostra forma di Stato democratico-costituzionale. Ne intravediamo segni eloquenti:

- la duplice dipendenza tra la forma democratica del potere e la pace, tra l'art. 1 e l'art. 11, in forza dei quali la teoria della «pace democratica» che esclude la guerra di conquista è diritto costituzionale positivo (sono peraltro noti gli espliciti riferimenti a tale prospettiva nella discussione in Assemblea costituente<sup>8</sup>, già a partire dalla proposta originaria di Giuseppe Dossetti<sup>9</sup>);
- la lettura integrata o scissa dei due periodi dell'art. 11, tra principio pacifista e internazionalista<sup>10</sup>;
- le limitazioni di sovranità tra sovranità dello Stato e sovranità popolare (senza appunto dimenticare mai che il termine “sovranità”, riferito all'ordinamento statale, viene come depotenziato e ridefinito dall'accostamento con l'altro termine, le limitazioni appunto);
- i controlimiti al diritto internazionale a tutela della pace o, a rovescio, il principio internazionalista come causa di auto-limitazione della sovranità.

*magistratura. Lezioni di diritto pubblico comparato*, Milano, EDUCatt, 2022, 151 ss., e *Diritto costituzionale* (a cura di), Milano, EDUCatt, 2025, spec. 39-40, 141 e 710.

<sup>7</sup> Con questa importante precisazione può accogliersi l'idea della priorità della politica estera su quella interna che costituisce un retaggio della nostra migliore tradizione istituzionale: ben nota è, ad esempio, l'insistenza di De Gasperi su tale nesso imprescindibile: v., per tutti, G. FORMIGONI, *Alcide De Gasperi*, Bologna, il Mulino, 2006, 236 ss.; ma si v. anche G. DOSSETTI, *Unità della politica: connessioni fra la politica interna e la politica estera italiana*, in *Cronache sociali 1947-1951*, antologia a cura di M. Glisenti e L. Elia, vol. I, San Giovanni Valdarno-Roma, Landi, 299 ss.; una recente discussione sulle implicazioni costituzionali di tale rapporto in R. IBRIDO, *Geopolitica costituzionale. Una introduzione*, Bologna, il Mulino, 2025, 297 ss.

<sup>8</sup> M. CAVINO, *L'esperienza della guerra in epoca repubblicana*, in *questo fascicolo*, 39 ss.; L. CHIEFFI, *Pace e guerra in un'epoca di profonde trasformazioni delle relazioni internazionali*, in *questo fascicolo*, 8 ss.

<sup>9</sup> Tale proposta (sulla quale v. L. CHIEFFI, *Il valore costituzionale della pace tra decisioni dell'apparato e partecipazione popolare*, Napoli, Liguori, 1990, 120) riecheggiava il ben noto Titolo VI della Costituzione francese del 1791.

<sup>10</sup> Per una lettura integrata dell'art. 11 Cost., cfr. R. IBRIDO, *Perché l'articolo 11 della Costituzione è il prodotto di un attore geopolitico razionale*, in *questo fascicolo*, 195, e, più diffusamente, ID., *Geopolitica costituzionale*, cit., 321 ss.; *contra*, sulla prevalenza del principio internazionalista e sul conseguente pericolo di una “decostituzionalizzazione” del principio pacifista, cfr. C. DE FIORES, *Il ruolo dei costituzionalisti davanti alle emergenze belliche*, in *questo fascicolo*, 125. Sul punto cfr. anche A. VEDASCHI, *L'uso della forza armata tra teoria e prassi: un'analisi comparata*, in *questo fascicolo*, 56.

La medesima tensione attraversa la relazione tra diritto e guerra nella forma di governo, lo *ius in bello*: i vincoli esterni sottopongono a tensione il modello costituzionale disegnato dall'art. 78<sup>11</sup>, tanto da interrogarsi sulla sua effettività e, a rovescio, sulla compatibilità costituzionale delle decisioni sull'invio delle armi, sulle azioni di polizia internazionale, e così via<sup>12</sup>.

### 3. Quale metodo e quale oggetto

La scelta di dedicare un Seminario al diritto della pace e della guerra ci dice qualcosa sul metodo del diritto costituzionale e sul suo oggetto.

Le ipotesi metodologiche in campo sono (almeno) tre: i) la disgiunzione tra il diritto, che è norma e la pace/guerra, che sono fatti; ii) la relazione di reciproca negazione; iii) la relazione ove la guerra è fonte, mezzo o oggetto del diritto<sup>13</sup>.

Ora, il punto decisivo per il costituzionalista non è tanto il fatto che è saltato l'ordine geopolitico della seconda metà del Novecento, né se abbia o meno ragione il realismo politico pessimistico con la sua antropologia negativa. Il primo è, appunto, un fatto di cui si registra il mutamento e del quale si deve tenere conto, pena l'irrealtà della norma e dunque della prospettiva che muove da essa<sup>14</sup>. Ma il costituzionalista non può, al modo dei realisti politici, fermarsi a "come va il mondo", all'idea del "disordine" mondiale o della "anarchia" delle relazioni internazionali. Il metodo giuridico è distinto, seppure non dualisticamente separato, dal processo storico: ricordarlo ci permette di non perderci nella casualità degli accadimenti e ci permette di meglio coglierne le relazioni di causalità. Il processo storico dipende dalla natura umana, se gli uomini sono buoni o cattivi<sup>15</sup>, il che è scientificamente indimostrabile (lo è già a partire dalla

<sup>11</sup> Sul tema dell'applicazione dell'art. 78 Cost., cfr. M. CAVINO, *op. cit., passim.*, e, più ampiamente, anche con riferimento ai rapporti tra gli artt. 11 e 78 Cost., B. PEZZINI, *op. cit., passim.* Per quanto riguarda l'indeffettibile, ancorché sempre più marginale, ruolo del Parlamento nel caso di missioni militari internazionali, cfr. V. CIACCIO, *Forze ad alta e altissima prontezza operativa e clausola di interoperabilità. Una lettura critica delle modifiche alla disciplina sulle missioni internazionali*, in *questo fascicolo*, 85 ss.; in ottica comparata, con riferimento alla situazione inglese, spagnola, belga, tedesca e francese, cfr. A. VEDASCHI, *op. cit.*, 56 ss.

<sup>12</sup> Un tema nuovo imposto dalla guerra "ibrida" contemporanea è quello della sicurezza nazionale cibernetica e della ripartizione, al riguardo, delle competenze tra organi statali (M. MALVICINI, *Il "quinto dominio" e l'ordinamento costituzionale: contributo allo studio della ripartizione delle competenze in materia di sicurezza nazionale cibernetica in Italia*, in *questo fascicolo*, 205 ss.). Sul dovere di difendere la Patria ex art. 52 Cost. e, più in generale, sulla guerra di difesa, cfr. P. BONETTI, *Il dovere costituzionale di difendere la patria di fronte alle nuove minacce*, in *questo fascicolo*, 165 ss.

<sup>13</sup> Nel Seminario è stato appunto evidenziato come, nel rapporto pace/guerra, sia «in gioco la relazione costitutiva del diritto tra fatto e norma, tra vita e forma, tra essere naturale e dover essere giuridico, tra *Sein* e *Sollen*» (L. BUFFONI, *Disarmiamo il metodo del diritto costituzionale. Con lo stato di guerra di Hobbes*, in *questo fascicolo*, 181), tali contrapposizioni esitando in una vera e propria disputa sul metodo, in un *Methodenstreit* (*ibidem*).

<sup>14</sup> Non v'è dubbio cioè che l'analisi politologica debba «stare ai fatti, a ciò che è reale e assistito da un certo tasso di probabilità» (così G. MIGLIO, *Lezioni di politica. 2. Scienza della politica*, a cura di A. Vitale, Bologna, il Mulino, 2011, 47, che riporta tale canone a Tuciddide), e che questo suggerimento metodologico debba essere tenuto in considerazione dalla stessa analisi giuridica, ma quest'ultima non può, pena la negazione della propria ragion d'essere, fermarsi ad esso, come si dirà subito nel testo.

<sup>15</sup> «[...] i giudizi idealistici e profetici sulla natura umana sono arbitrari perché sono inverificabili: non abbiamo elementi scientifici per stabilire se l'uomo sia, per natura e quindi necessariamente, buono o cattivo, simpatico o

storia delle idee, in cui alla linea Eraclito-Platone-Hobbes<sup>16</sup>-Schmitt-Foucault, o oggi Sadun<sup>17</sup>, si contrappone la linea Aristotele-Agostino-Tommaso d'Aquino-Lévinas-Cotta<sup>18</sup>).

Piuttosto, è giuridicamente rilevante la regressione dell'idea che vi sia e che vi debba essere un ordine convenzionale che non sia la legge della forza e dell'arroganza, o, meglio ancora, che la forza – riprendo il titolo del numero di maggio 2025 della rivista *Esprit* – sia percepita contro il diritto (e non soltanto contro la morale: ricordate Emmanuel Lévinas, in *Totalità e Infinito?*: “*la guerra distrugge la morale, la rende derisoria...*”<sup>19</sup>). Il giurista, e specialmente il costituzionalista – a differenza appunto del realista politico – tesse o deve tessere il legame tra il fatto e la norma, tra il reale e l'ideale, senza elidere nessuno dei due termini e senza dissolvere l'uno nell'altro, nella immediatezza amorfa del fatto brutto o nell'impotente irrealtà della forma.

Ne segue una specificità della scienza del diritto costituzionale della pace e della guerra rispetto ad altri saperi, oggi molto valorizzati, come la geopolitica. Si può, e forse si deve, trarre profitto da quei saperi, ma non giustapponendoli e meno che mai mutuandone il metodo: senza diluire il diritto costituzionale in altro da sé, in nome di una male intesa interdisciplinarietà, quei saperi sono mezzi di conoscenza del diritto, lo attraversano, ma il diritto deve dire qualcosa su quei fatti, deve “qualificarli”, stabilirne il “valore”, secondo il diritto costituzionale positivo. Ciò vale soprattutto per il confronto con la storia, il cui legame con il diritto è evidentemente genetico<sup>20</sup> e che permette una riflessione più attenta (e meno preoccupata di consequenzialismo) di quanto talvolta sia, per natura, la riflessione filosofica<sup>21</sup>: ancora recentemente, sono state scritte pagine persuasive circa la possibile inaugurazione di una stagione di pace, nonostante il perdurare dei conflitti, armati e non<sup>22</sup>.

A catena, il discorso sul metodo del diritto costituzionale ci consente di dire qualcosa sull'oggetto e di arrivare alla teoria della costituzione. Si potrebbe infatti dire che il problema è

egoista, pacifico o violento e se quelle qualità valgano per tutti gli uomini in tutti i tempi» (L. BUFFONI, *op. cit.*, 185 ss.).

<sup>16</sup> Con qualche necessità di rilettura e di distinzione tra il profilo descrittivo e quello precettivo di questo autore, alle quali talvolta ci si sottrae (ma questo è accaduto anche con altri scienziati sociali, ad es., con Montesquieu: riferimenti nel mio *Politica e magistratura*, cit., 7 s., 42 ss.), com'è il caso della già menzionata lettura di G. MIGLIO, *Lezioni di politica*, cit., 53 ss.).

<sup>17</sup> G. SADUN BORDONI, *Guerra e natura umana. Le radici del disordine mondiale*, Bologna, il Mulino, 2025.

<sup>18</sup> Quest'ultimo, meno citato nella discussione contemporanea, è per contro sempre straordinariamente interessante perché contrappone al frammento eracliteo “in principio è la guerra” il giovanneo “in principio è il *logos*”, e dunque il *dia-logos*, la relazione (S. COTTA, *Perché il diritto*, Brescia, La Scuola, 1979, 21), e perché critica le concezioni che affermano il conflitto come principio originario in quanto, a suo giudizio, rendono impossibile fondare il diritto in senso pieno, in quanto esso si fonda sulla relazione (in prospettiva parzialmente coincidente, J. Finnis, *Natural Law and Natural Rights* (1980), trad. it. *Legge naturale e diritti naturali*, Torino, Giappichelli, 1996).

<sup>19</sup> Richiamai questo passaggio di Lévinas nel mio *Principio di legalità e spirito democratico nell'ordinamento delle forze armate*, Milano, Giuffrè, 1988, 148 nt. 230.

<sup>20</sup> Più di recente, è tornato sul punto M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l'ordine costituzionale dei poteri*, Milano, Giuffrè, Francis Lefebvre, 2023, 3 ss.

<sup>21</sup> Mi sembra questo un elemento problematico nella pur ragguardevole riflessione di G. SADUN BORDONI, *Guerra e natura umana*, cit., *passim*.

<sup>22</sup> P. MIELI, *Il prezzo della pace*, cit., 13.

gnoseologico perché è ontologico. Vi è disaccordo sul metodo perché non vi è accordo sul concetto di costituzione.

Questo tempo di guerra<sup>23</sup> rappresenta, nella scienza costituzionalistica, un momento di rinascita del realismo (geo)politico che toglie il velo alle volontà di potenza degli Stati e delle concezioni conflittuali o polemiche del politico (prima fra tutte, naturalmente, quella schmittiana di amico/nemico) o, più moderatamente, del primato della costituzione materiale o reale sulla normatività di quella formale. Esso attinge alla terra, al suolo, alle stratificazioni che stanno sotto e determinano l'esistenza politica degli Stati, e sotto questo profilo non costituisce nulla di nuovo. Da sempre, infatti, l'alternativa tra validità ed effettività, che attraversa le teorie della costituzione, ipotizza la tematizzazione della guerra: così, tra tutte, da un lato, la teoria kelseniana del diritto internazionale, la filosofia cosmopolitica e l'universalismo del diritto umanitario internazionale e, dall'altro, la dottrina di Schmitt sull'occupazione della terra, il *radical title*, la guerra giusta e ingiusta, la guerra regolare e partigiana, la stasi, *bors de l'humanité*, ecc. La lotta, il dualismo, è sempre tra il normativismo e il realismo, tra le false forme e l'iper-politicismo della vita concreta e, con esse, tra il concetto normativo ed esistenziale di Costituzione, con sbilanciamenti ora dalla parte dell'essere, ora del dover essere<sup>24</sup>.

La domanda radicale che non possiamo non porci è se il primato, metodologico e ontologico, del realismo della geopolitica e della Costituzione in senso esistenziale sia compatibile con la normatività della nostra Costituzione<sup>25</sup> e se le questioni costituzionali, secondo il nostro diritto costituzionale, possano essere o essere originariamente, con Ferdinand Lassalle, *machtfragen*. In un assetto costituzionale come il nostro, il secondo comma dell'art. 3 spinge l'ordinamento, e dunque anche e soprattutto noi studiosi, a rendere forte il giusto.

Il costituzionalista, pena appunto il tradimento del suo ufficio, deve sempre mantenere lo scarto tra l'esistente e la norma. Per uscire dalla consueta e imbarazzante *impasse*, non deve schiacciare la norma sul realismo politico (la generica descrittiva di stampo sociologico, per dirla con Vezio Crisafulli), in nome di una male intesa razionalità del reale, né, dal lato opposto, schiacciare illusoriamente e *naïvement* il reale, ieri, sull'ideale del mitologico cosmopolitismo kantiano o della cooperazione societaria groziana e, oggi, sul funzionalismo a-conflittuale della tutela multilivello dei diritti. Così, ma è solo uno dei molti punti di ricaduta della questione che pongo, a strenua difesa del legame tra diritto e guerra per evitare la fine di quell'ordine giuridico internazionale, che la Costituzione italiana presuppone, si deve ripensare la geopolitica secondo i fattori condizionanti giuridici e istituzionali per allontanarla dalla natura e dal sangue, dall'egemonia e dalla potenza e avvicinarla all'artificio politico, alla convenzione. È un interstizio,

---

<sup>23</sup> Sulla crisi di fiducia nel diritto internazionale, cfr. D. CABRAS, *La guerra e la pace nella Costituzione*, in questo fascicolo, 157 ss.; per maggiori dettagli, A. BULTRINI, *Il diritto internazionale di fronte al (brutale) riacutizzarsi del ricorso alla forza armata*, in questo fascicolo, 74 ss.

<sup>24</sup> Sviluppato, sul punto, in L. BUFFONI, *op. cit.*, 181 ss.

<sup>25</sup> Sul carattere necessariamente prescrittivo del testo costituzionale e sul rischio che la scienza giuridica si trasformi in una "scienza empirica", cfr. C. DE FIORES, *op. cit.*, 125 ss.

ma è l'unico spazio per l'agire *politico* degli uomini ed è forse l'unico sforzo che ci resta prima di arrenderci al reale e alla sua brutalità apocalitticamente distruttiva<sup>26</sup>.

#### 4. Quale filo conduttore

Infine, mi pare che il Seminario di Anacapri e gli scritti qui raccolti abbiano costituito un primo momento, diranno i lettori quanto interessante, del cammino dell'Associazione italiana dei costituzionalisti nel triennio 2024-2027.

Il Seminario è stato legato, infatti, al tema scelto per il Convegno annuale (Torino, 9-10 ottobre 2025) sulla relazione tra Unione europea e Costituzione<sup>27</sup>, perché la pace/guerra è fatto o diritto degli Stati, più precisamente pertiene alla sovranità degli Stati-nazione. Quanto sia ancora attuale lo *European Dream* per smentire l'assioma di Charles Tilly, «*war made the state, and the state made war*»<sup>28</sup>, è stata un'interrogazione sottesa all'intera discussione di Torino.

Al pari, gli scritti qui raccolti sono strettamente collegati al tema del prossimo Seminario su “*Il metodo del diritto costituzionale fra interdisciplinarietà e transdisciplinarietà*” (Catania, maggio 2026), perché il discorso sulla guerra/pace è, come in questa introduzione si è più volte detto, attraversato dal dualismo tra diritto e fatto, tra validità ed effettività, tra formalismo giuridico e realismo politico, tra la forza della legge e la legge della forza. L'opposizione è, infatti, tra la *norma* sul ripudio della guerra ai sensi dell'art. 11 Cost. e il *fatto* del ritorno generalizzato della guerra nella geopolitica internazionale<sup>29</sup>.

Il Seminario e gli scritti cui ha dato vita sono stati, quindi, un *initium* in senso proprio: qualcosa che introduce, che va dentro, che comincia ciò che seguirà.

---

<sup>26</sup> In un'ottica non molto diversa, si v. ora l'avvincente proposta di G. Lupo, *Medioccidente. Un'alternativa geografica, politica, culturale*, Venezia, Marsilio, 2026, spec. 22, 32, 107, 141.

<sup>27</sup> Sulla PESC e, più in generale, sul diritto dell'UE relativo ai conflitti armati, cfr. B. NASCIBENE, *Contenuti e coerenza del diritto dell'Unione europea in tema di aiuti bellici, politiche di difesa e solidarietà militare tra gli Stati membri*, in *questo fascicolo*, 144 ss.

<sup>28</sup> CH. TILLY, *Reflections on the History of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975, 42, di cui peraltro viene solitamente meno citata la continuazione: «*If the protection rackets represented organized crime at its smoothest, then war making – quintessential protection rackets with the advantage of legitimacy – qualified as our largest examples of organized crimes.*»

<sup>29</sup> Rileggo questa introduzione nei giorni immediatamente successivi all'attacco statunitense e israeliano nei confronti dell'Iran (28 febbraio 2026): icona negativa - da una parte e dall'altra - della volontà di potenza, del rovesciamento del rapporto tra diritto e forza, della smemoratezza storica, della disinvoltata e miope sostituzione del conflitto (asseritamente breve e risolutivo) al dialogo (asseritamente lungo e inconcludente). L'eliminazione fisica del “nemico” è l'ipotesi di questa miopia e di queste negatività, non tanto o non soltanto perché essa costituisce un'offesa alla libertà degli altri popoli (alle autocrazie e ai sistemi autoritari non si addice infatti tale categoria), quanto piuttosto perché è basata sul presupposto, dichiarato e propagandato, che tale modalità costituisca un mezzo per la risoluzione delle controversie internazionali. Quanto, infine, alla questione circa la conformità costituzionale di un'eventuale partecipazione italiana, diretta o indiretta, a tali operazioni militari - in presenza del presupposto, ammesso dalla pressoché totalità delle forze politico-parlamentari, del loro carattere di atti in violazione di norme del diritto internazionale generalmente riconosciuto - non è evidentemente questa la sede per trattarla, ma non sembra seriamente dubbio che si tratterebbe di una rottura costituzionale.



Supplemento al fascicolo n° 4/2025  
Data di pubblicazione: 13/03/2026

Autore: Lorenzo Chieffi\*

## Pace e guerra in un'epoca di profonde trasformazioni delle relazioni internazionali

**Sommario:** 1. Brevi considerazioni introduttive. – 2. Sviluppi e trasformazioni delle relazioni internazionali dal '48 ad oggi. – 3. La limitazione dei nazionalismi per favorire la collaborazione fra gli Stati all'interno di organismi proiettati ad assicurare la pace e la giustizia fra le nazioni. – 4. Il favore mostrato alla Costituente per la promozione di una collaborazione tra gli Stati europei. – 5. La limitazione dell'uso delle armi per finalità esclusivamente difensive. – 6. La rinuncia dell'Italia alla neutralità militare. – 7. L'apertura del nostro Paese alla collaborazione militare multilaterale. – 8. Segue: i limiti costituzionali e internazionali alla partecipazione dell'Italia ad interventi militari all'estero. – 9. La fornitura di materiale bellico per consentire l'esercizio del diritto di autodifesa individuale a uno Stato terzo ingiustamente aggredito.

### 1. Brevi considerazioni introduttive.

L'invito del Consiglio direttivo dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti a tenere la relazione introduttiva al seminario dedicato al tema «Pace e Guerra nell'ordinamento costituzionale» mi consente di riprendere, seppure a distanza di oltre trent'anni, alcuni nodi interpretativi che furono al centro di uno studio monografico dal titolo *Valore costituzionale della pace tra decisioni dell'apparato e partecipazione popolare*<sup>1</sup>.

L'analisi degli sviluppi delle dinamiche costituzionali con riguardo alla gestione della politica estera e alla difesa del nostro Paese rappresentò l'obiettivo primario della ricerca, cui avevo indirizzato attenzione a cominciare dalla seconda metà degli anni '80.

---

\* Ordinario di diritto costituzionale e pubblico nell'Università della Campania "Luigi Vanvitelli".

<sup>1</sup> L. CHIEFFI, *Il valore costituzionale della pace tra decisioni dell'apparato e partecipazione popolare*, Napoli, 1990.

In estrema sintesi, solo per fornire alcuni spunti di riflessione, l'intento perseguito era stato quello di verificare le cause che avevano condotto le più significative scelte adottate dal Governo in questo importante ambito d'intervento a sottrarsi – «per una sorta di vischiosità storica»<sup>2</sup> risalente all'Italia prerepubblicana – all'esercizio degli irrinunciabili percorsi del controllo democratico.

In un periodo della storia contemporanea caratterizzato, a quell'epoca, dalla contrapposizione tra blocchi di Stati (aderenti all'Alleanza Atlantica e al Patto di Varsavia), separati dalla cd. *cortina di ferro*, le scelte, relative alla localizzazione nel territorio italiano di basi militari (in dotazione agli USA o alla NATO, supportate anche da armamento nucleare) ovvero allo svolgimento delle prime missioni militari di mantenimento della pace, tendevano infatti a rientrare nella esclusiva prerogativa del potere esecutivo al riparo da una preventiva verifica parlamentare e, di riflesso, della stessa opinione pubblica, tenuta all'oscuro su questioni in grado di condizionare la pace e la guerra.

Tali prassi, ampiamente diffuse nella maggior parte delle democrazie occidentali, venivano giustificate dalla naturale segretezza delle questioni di politica estera, soprattutto se concernenti la difesa dello Stato, e dall'esigenza di adottare, in presenza della necessità e urgenza di provvedere, procedure decisionali semplificate.

Ad un costante ricorso alla decretazione d'urgenza faceva seguito la successiva ratifica parlamentare, attraverso l'approvazione della legge di conversione, di attività già in precedenza avviate.

L'esclusione del *demos*, a causa di questa evidente mortificazione degli istituti di democrazia rappresentativa, induceva un noto studioso di Scienze politiche della *Columbia University*, Elmer Eric Schattschneider, a intitolare un saggio, assai ripreso in dottrina, ricorrendo all'efficace e appropriata espressione *The Semisovereign People*<sup>3</sup>. Il volume intendeva evidenziare l'elusione, soprattutto negli sviluppi della politica estera e della difesa dello Stato, delle più tradizionali regole della democrazia partecipativa, per essere riservati ad un ristretto numero di soggetti.

Ne derivava, in questo particolare settore delle attività dello Stato, una «perenne tensione tra organi costituzionali»<sup>4</sup>, in considerazione di un chiaro allontanamento dalla fondamentale regola della divisione dei poteri, di assai ardua giustiziabilità per interferire con la categoria delle cd. *political questions*<sup>5</sup>.

Ciò premesso, nel rimettere alle relazioni della sessione pomeridiana la verifica degli eventuali progressi di tipo partecipatorio realizzati, nel nostro Paese, per lo svolgimento di questi ambiti di

---

<sup>2</sup> A. CASSESE, *Risultati del dibattito e proposte per il potenziamento del ruolo del Parlamento in politica estera*, in ID. (a cura di), *Parlamento e politica estera. Il ruolo delle Commissioni affari esteri*, Padova, 1982, 289.

<sup>3</sup> E.E. SCHATTSCHNEIDER, *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, New York, 1960.

<sup>4</sup> F. LONGO, *Parlamento e politica estera. Il ruolo delle Commissioni*, Bologna, 2011, 17.

<sup>5</sup> Che induceva M. SCUDIERO, *Aspetti dei poteri necessari per lo stato di guerra*, Napoli, 1969, 82, a rilevare come il ripudio della guerra, affermato categoricamente dall'art. 11 Cost., «pur appartenendo ai principi fondamentali della carta repubblicana, non appare tutelato nei confronti delle violazioni della maggioranza parlamentare da specifici congegni di garanzia destinati ad operare sul piano degli atti, ma solo dalla garanzia generica costituita dalla responsabilità politica degli eletti di fronte al corpo elettorale».

attività, il mio intervento, come previsto nel programma dell'incontro, sarà invece orientato ad approfondire la tenuta del nostro disposto costituzionale, la sua capacità di adattamento, con attenzione ai principi ispiratori che intendono promuovere l'equilibrio e la giustizia nei rapporti internazionali.

La verifica di questa preconditione assiologica consentirà, più concretamente, di circoscrivere le ragioni che possono consentire all'Italia il ricorso alla forza delle armi per assicurare la legittima difesa dei suoi interessi vitali e, in presenza di peculiari condizioni, anche dei Paesi alleati che avessero subito un'ingiusta aggressione.

L'indispensabile contestualizzazione esegetica all'inarrestabile evoluzione delle relazioni internazionali ci porterà successivamente a vagliare la fondatezza di distinti e articolati indirizzi, pure autorevolmente sostenuti da una parte della dottrina costituzionalistica, che, se per un verso, intendono restringere il ricorso alla guerra<sup>6</sup> soltanto a quella necessaria per assicurare la difesa del territorio nazionale ingiustamente aggredito, in altra direzione sono pervenuti – in occasione della partecipazione italiana a missioni militari di sostegno di Stati terzi o di comunità minoritarie in questi insediate – a giustificare, attraverso ardite forzature interpretative, prassi e convenzioni maturate a livello internazionale derogatorie del nostro Testo fondamentale. Per questo secondo orientamento si sarebbero addirittura determinate forme di *de-costituzionalizzazione* o di modifica tacita della Costituzione, al punto da indurre taluni a sostenere la necessità di una sua revisione così da adattarla alle numerose e incisive trasformazioni intervenute all'interno del palcoscenico mondiale<sup>7</sup>.

Una persistente insoddisfazione per entrambe le soluzioni interpretative, tra di loro pure antinomiche, induce a sondare la possibilità di individuare una terza via, coerente ai limiti imposti dalla nostra Carta costituzionale e di derivazione internazionale, che consenta all'Italia di partecipare legittimamente alle missioni estere per il ristabilimento della pace anche ricorrendo, se del caso, all'impiego delle armi.

## 2. Sviluppi e trasformazioni delle relazioni internazionali dal '48 ad oggi.

Nel corso di oltre sette decenni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana profonde sono state le trasformazioni subite dalle relazioni internazionali che hanno indotto il Sommo Pontefice<sup>8</sup> a parlare di pericolosa regressione ovvero di un «ritorno all'indietro».

---

<sup>6</sup> Di cui al combinato disposto degli artt. 11, 52, 78 e 87, 9° co., Cost.

<sup>7</sup> Cfr. disegno di legge costituzionale n. 1872, Senato della Repubblica, XVII legislatura, d'iniziativa della Sen. Paola De Pin (M5S), recante *Modifiche agli artt. 11 e 80 della Costituzione in materia di ratifica dei trattati internazionali, nonché disposizioni per la pubblicazione di accordi internazionali vigenti e l'utilizzo di basi militari e caserme*.

<sup>8</sup> *Lettera Enciclica «Fratelli Tutti» del Santo Padre Francesco sulla fraternità e l'amicizia sociale*, 3 ottobre 2020, 3, reperibile al sito <https://www.vatican.va>.

Alla suddivisione delle sfere territoriali di influenza, decisa dalle grandi potenze vincitrici nel corso della Conferenza di Jalta del mese di febbraio 1945 e di quella successiva di Potsdam del mese di luglio dello stesso anno, ha fatto poi seguito un lungo periodo di pacificazione caratterizzato da un equilibrio del terrore, pure definito come *pace negativa* o *guerra fredda*.

Con la caduta del muro di Berlino nel 1989 e conseguente disgregazione dell'ex Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche (URSS) ne è derivato un periodo di grande incertezza dei rapporti tra gli Stati che smentiva la previsione di Francis Fukuyama, dimostratasi purtroppo infondata, della «fine della storia»<sup>9</sup> che avrebbe segnato, per questo Autore, il trionfo dei principi della democrazia liberale ritenuti definitivamente consolidati in occidente.

E così, ad un'epoca caratterizzata da guerre asimmetriche, provocate da gruppi terroristici a-territoriali, di derivazione jihadista, in non pochi casi sostenuti dai cd. *Stati canaglia*<sup>10</sup>, questo declino dei rapporti interstatuali ha fatto conoscere un forte incremento delle missioni militari all'estero, decise unilateralmente da una potenza egemone.

Un'evidente destrutturazione delle relazioni internazionali, accentuata da una tendenza *isolazionista e unilaterale* di politiche di dominio realizzate da Stati imperiali, culminata nella brutale aggressione subita dall'Ucraina ad opera della Federazione russa<sup>11</sup>, pure aggravata da un insanabile «scontro tra civiltà»<sup>12</sup>, ha poi caratterizzato la fase storica a noi più vicina che, nell'approfondire la complessità dei rapporti tra Stati sovrani, ha condotto, per Sergio Mattarella, a una riproposizione dell'antica categoria schmittiana *amico/nemico*<sup>13</sup>.

Tale deriva, provocata da una scarsa propensione a percorrere la strada della diplomazia e del negoziato, nell'accentuare la «rimilitarizzazione»<sup>14</sup> delle politiche nazionali ha progressivamente

<sup>9</sup> F. FUKUYAMA, *La fine della storia e l'ultimo uomo*, tr. it., Milano, 1992.

<sup>10</sup> Cfr. M. KALDOR, *Le nuove guerre. La violenza organizzata nell'età globale*, tr. it., Roma, 2001.

<sup>11</sup> Che rappresenta un'evidente conferma di una politica volta a riconquistare gli spazi di influenza che erano stati persi dall'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche (URSS) a seguito della caduta del muro di Berlino: dall'occupazione della Crimea, ai condizionamenti politici e militari di governi, come quello della Bielorussia, che facevano parte di questo Stato federale prima del suo collasso. Analoghe mire espansionistiche hanno animato le stesse politiche statunitensi attraverso lo svolgimento, nel corso degli anni, di operazioni militari, rivestite di una funzione pacificante e umanitaria, ma che sovente celavano l'intento di conquistare il dominio politico su alcune aree del pianeta. Più recentemente tale logica di spartizione delle sfere di influenza è stata confermata dalle dichiarazioni di Donald Trump di voler estendere la giurisdizione USA su territori come la Groenlandia, il canale di Panama, lo stesso Canada, come 51° Stato americano.

<sup>12</sup> S.P. HUNTINGTON, *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale. Il futuro geopolitico del pianeta*, tr. it., Milano, 2000. Oltre a segnalare una tensione tra occidente e islam, tale antinomia è stata ripetutamente denunciata dallo stesso Putin che, nel giustificare l'aggressione dell'Ucraina e condannare l'avanzata della NATO e dell'UE ai confini del territorio russo, ha più volte ribadito la necessità di proteggere il suo popolo «dall'Occidente "satanico" e da "perversioni che portano all'abbruttimento e all'estinzione"» (A. APPLEBAUM, *Autocrazie. Chi sono i dittatori che vogliono governare il mondo*, tr. it., Milano, 2024, 90).

<sup>13</sup> S. MATTARELLA, Intervento alla *Cerimonia per lo scambio degli auguri di fine anno con i rappresentanti delle istituzioni, delle forze politiche e della società civile*, Palazzo del Quirinale, 17 dicembre 2024, rinvenibile all'indirizzo [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it).

<sup>14</sup> A. COLOMBO, *Il suicidio della pace. Perché l'ordine internazionale liberale ha fallito (1989-2024)*, Milano, 2025, 257 ss., che rileva come «in un solo anno tra il 2021 e il 2023 gli Stati Uniti hanno aumentato le proprie spese del 2,3%, la Cina del 6%, l'India di più del 4% mentre, ancora una volta, la parte del leone l'hanno fatta i Paesi che fino a pochissimi anni fa si ritenevano al sicuro dalla guerra, quelli europei: in Polonia le spese sono cresciute del 75%, in Finlandia del 54%, in Danimarca del 39%, nei Paesi Bassi del 14%, in Germania del 9%, nel Regno Unito dell'8%».

ravvivato i focolai di tensione alla periferia del mondo conducendo a quella che, con incredibile capacità espressiva, è stata definita da Papa Francesco, in considerazione della interconnessione tra i diversi conflitti in atto, «terza guerra mondiale a pezzi»<sup>15</sup>, come conseguenza di «mondo fuori controllo»<sup>16</sup>.

Ne è infatti derivata una chiara regressione, rispetto alle conquiste assiologiche ritenute in passato definitivamente consolidate che, al di là di una sterile «retorica», conferma, per Alessandro Colombo<sup>17</sup>, la presenza di una condizione di stallo in cui si sono venute a trovare le istituzioni preposte alla regolamentazione delle relazioni tra i popoli. I meccanismi di controllo tipici del sistema internazionale, entrati in un pericoloso cortocircuito, «non funzionano più, o funzionano sempre meno»<sup>18</sup>.

Indiscutibile è l'indebolimento degli organismi, di rilievo internazionale o regionale (come l'OMS, l'OCSE, il WTO, la Corte penale internazionale, la NATO e la stessa ONU), ritenuti dalle grandi potenze, invece protese soprattutto a valorizzare le proprie identità nazionali<sup>19</sup>, del tutto inutili, quando non addirittura pregiudizievoli «per i propri interessi»<sup>20</sup>.

La presenza di minacciose autocrazie, che fanno prevalere tendenze illiberali erosive delle regole democratiche (riassunte nell'ossimoro di *democrazia illiberale*) faticosamente consacrate dal costituzionalismo occidentale post-bellico, rappresenta un decisivo fattore di indebolimento della capacità di queste istituzioni di pervenire, grazie al negoziato e soprattutto la promozione del dialogo tra Stati sovrani, alla composizione delle tensioni.

Il crescente ricorso, da parte di potenze egemoni, a modalità di aggressione di tipo ibrido (*Hybrid Warfare*), attraverso l'impiego minaccioso di strumenti elettronici (per realizzare *cyber*-attacchi, azioni di disinformazione, interferenze politiche) in grado di paralizzare centri vitali dell'avversario<sup>21</sup> ovvero l'introduzione a «scopo ritorsivo» di pressioni o blocchi economici (dall'introduzione di dazi, ai divieti di esportazione, alla vigilanza sugli investimenti stranieri)<sup>22</sup>, rappresenta ulteriore motivo della crescente tensione internazionale da cui potrebbe pure derivare un successivo confronto di tipo militare.

<sup>15</sup> Lettera Enciclica «Fratelli Tutti» del Santo Padre Francesco sulla fraternità e l'amicizia sociale, cit., 7.

<sup>16</sup> A. COLOMBO, *Il suicidio della pace. Perché l'ordine internazionale liberale ha fallito (1989-2024)*, cit., 266.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> Da *America first*, a *Make America Great Again* (MAGA), al mito della rifondazione dell'impero panrusso, fino alla versione a noi più vicina di *Dio, Patria, famiglia*. Tali derive sovraniste, sovente accompagnate da atteggiamenti autocratici e illiberali, che alimentano il fanatismo, le faziosità di tipo xenofobo e razzistico, conducono ad un «conservatorismo sociale e liberalismo economico sfrenato» (T. PIKETTY, *Il nazional-capitalismo trumpista ama ostentare la sua forza, ma in realtà è fragile e in difficoltà*, in <https://www.nuovatlantide.org>, 16 febbraio 2025), definito della *post-globalizzazione* (M. R. FERRARESE, *Democrazia tra consenso, diritto e diseguaglianza*, in [www.rivistailmulino.it](http://www.rivistailmulino.it), 6 febbraio 2025), che viene pure condizionato da una «rete transnazionale di gruppi finanziari e industriali, molti dei quali raggiungono letteralmente ogni angolo del pianeta» (A. POGDEN, *Oltre gli Stati. Poteri, popoli e ordine globale*, tr. it., Bologna, 2023, 128).

<sup>20</sup> S. MATTARELLA, intervento all'Università di Aix-Marseille, *L'ordine internazionale tra regole, cooperazione, competizione e nuovi espansionismi*, Marseille, 5 febbraio 2025, all'indirizzo [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it).

<sup>21</sup> Cfr. E. PIETROBON, *L'arte della guerra ibrida. Teoria e prassi della destabilizzazione*, Roma, 2022, 47 ss.

<sup>22</sup> A. SERRAVALLE – C. STAGNARO, *Capitalismo di guerra. Perché viviamo già dentro un conflitto globale permanente (e come uscirne)*, Milano, 2025, 19 e 26.

La stessa narrazione cui sovente ricorrono i governi autoritari a favore di un mondo *multipolare* o *policentrico*, ritenuto più «giusto ed equo», si propone, accanto al rigetto del ruolo egemonico e centrale svolto fino ad ora dal gigante statunitense<sup>23</sup>, di valorizzare soprattutto i nazionalismi e le sovranità nazionali, a tutto danno, anche in questo caso, delle sedi della collaborazione internazionale e multilaterale.

### **3. La limitazione dei nazionalismi per favorire la collaborazione fra gli Stati all'interno di organismi proiettati ad assicurare la pace e la giustizia fra le nazioni.**

In presenza di una pericolosa deriva isolazionista e unilaterale delle relazioni internazionali, che sembra riportare le lancette della storia ad un periodo ritenuto illusoriamente del tutto superato, riemergono, nella loro persistente attualità, le preoccupazioni già emerse durante i lavori della Costituente.

Le frequenti trasgressioni di regole poste dal diritto internazionale pattizio e convenzionale, pure richiamate da numerose disposizioni della nostra Carta costituzionale (artt. 10, 11 e 117, 1° comma), di cui siamo stati in numerosi casi impotenti spettatori, induce a riprendere le motivazioni assiologiche, proiettate a garantire soprattutto la pace e la giustizia tra le nazioni, che spinsero i redattori della Carta fondamentale a individuare i limiti invalicabili all'impiego della forza delle armi.

Nonostante il trascorrere del tempo, molteplici sono infatti gli spunti di riflessione ricavabili dagli interventi svolti dai Padri della Repubblica che sono, ancora oggi, in grado di indirizzare gli sviluppi della politica estera realizzata dal nostro Paese. Volendo riprendere le suggestive parole di Gustavo Zagrebelsky, tale materiale rappresenta infatti un «punto di riferimento del passato» e, al tempo stesso, un insegnamento in «grado di orientare “il futuro”, in considerazione di una sua capacità di proiettarsi nel tempo»<sup>24</sup>.

Per la gran parte dei Costituenti, invero, soltanto il ridimensionamento della potestà d'imperio avrebbe potuto consentire, in condizioni di parità con altri Stati, la promozione di un ordinamento in grado di assicurare la pacificazione delle relazioni internazionali.

La distruzione del falso dogma o idolo della sovranità assoluta e perfetta, considerata da Luigi Einaudi «nemico numero uno della civiltà umana»<sup>25</sup>, causa dei frequenti conflitti tra i popoli, costituiva il principale obiettivo cui bisognava mirare per il futuro.

Per Giorgio La Pira la presenza stessa dello Stato, considerato «incarnazione totale della sovranità», avrebbe reso «inconcepibile una comunità internazionale se non in termini dialettici, cioè di guerra»<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Cfr. A. APPLEBAUM, *Autocrazie. Chi sono i dittatori che vogliono governare il mondo*, cit., 91 ss. e D. FABBRI, *Geopolitica umana. Capire il mondo dalle civiltà antiche alle potenze odierne*, Mondovì, 2023, 26.

<sup>24</sup> G. ZAGREBELSKY, *Intorno alla legge. Il diritto come dimensione del vivere comune*, Torino, 2009, 237.

<sup>25</sup> L. EINAUDI, *Il mito dello Stato sovrano*, in *Il risorgimento liberale*, 3 gennaio 1945, ora in *Il buongoverno*, vol. II, Roma-Bari, 1973, 661 ss.

Di fronte ad una utopistica aspirazione, assai difficile da realizzare, pure da taluno avanzata sulle orme del pensiero di Kant<sup>27</sup> e dello stesso Kelsen<sup>28</sup>, di pervenire ad una «comunità giuridica universale comprendente tutti gli uomini»<sup>29</sup>, appariva più agevole una maggiore collaborazione all'interno di organismi internazionali, anche di dimensione regionale, cui gli Stati avrebbero ceduto solo parte della propria sovranità.

Questa propensione internazionalista, favorevole alla collaborazione tra i popoli, venne peraltro ad accomunare le diverse famiglie politiche rappresentate alla Costituente. Ad un «universalismo» cattolico di impostazione etica venne infatti ad affiancarsi, secondo la corretta analisi svolta da Lorenza Carlassare<sup>30</sup>, l'«internazionalismo ideologico» elaborato da comunisti e socialisti spinti da una «sentita esigenza di collaborazione politica con le grandi potenze democratiche (Unione Sovietica compresa)».

In tale prospettiva, la costituzionalizzazione di obiettivi prioritari introdotti all'interno di una *norma finalistica*<sup>31</sup>, contenuta nell'art. 4 del progetto, non a caso inserita tra i Principi fondamentali, insuscettibili di essere sottoposti a revisione<sup>32</sup>, avrebbe dovuto favorire, nel desiderio dei più, l'ingresso del nostro Paese nei luoghi del dialogo internazionale già operanti, quali erano le N.U., da cui l'Italia era stata, fino ad allora, esclusa.

Nonostante i ricorrenti dubbi sulla democraticità di questa istituzione internazionale<sup>33</sup>, in presenza del riconoscimento, all'interno del Consiglio di sicurezza, del diritto di veto soltanto ad

---

<sup>26</sup> On. G. LA PIRA, in *Atti A.C.*, sed. dell'11 marzo 1947. Le citazioni dei lavori preparatori della Costituzione sono tratte dai volumi pubblicati a cura della Camera dei Deputati, Segretariato generale, dal titolo *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, Roma, 1970; dai *Materiali della Repubblica, Assemblea Costituente*, vol. 1 (*Documentazione generale*), Reggio Emilia, 1991, e vol. 2 (*Principi fondamentali*), Reggio Emilia, 1992, e dal sito internet <https://www.nascitacostituzione.it/index.htm>, a cura di F. Calzaretto.

<sup>27</sup> I. KANT, *Idea di una storia universale dal punto di vista cosmopolitico*, in *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, a cura di N. Bobbio, L. Firpo e V. Mathieu, Torino, 1956.

<sup>28</sup> H. KELSEN, *La pace attraverso il diritto* (1944), tr. it., a cura di L. Ciaurro, Torino, 1990 e ID., *Diritto e pace nelle relazioni internazionali. Le Oliver Wendell Holmes Lectures, 1940-41*, tr. it., Milano, 2009.

<sup>29</sup> Si tratta di un filone di pensiero, richiamato alla Costituente, oggi pure ripreso da chi (L. FERRAJOLI, *Per una Costituzione della terra. L'umanità al bivio*, Milano, 2022, 13) ha auspicato l'elaborazione di una «Costituzione della terra in grado di imporre i limiti e i vincoli ai poteri selvaggi degli Stati sovrani e dei mercati globali, a garanzia dei diritti umani e dei beni comuni di tutti».

<sup>30</sup> L. CARLASSARE, *L'art. 11 nella visione dei Costituenti*, 11 febbraio 2013, in *Costituzionalismo.it*, 2013, I, 3.

<sup>31</sup> Cfr. N. BOBBIO, *Pace*, in *Enciclopedia del novecento, I Supplemento*, Roma, 1989, ora ripubblicato dall'Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 2020, 39.

<sup>32</sup> Per P. BONETTI, *Difesa dello stato e potere*, in *Enc. dir., I tematici, V-2023, Potere e Costituzione*, diretto da M. Cartabia e M. Ruotolo, Milano, 2023, 64, si tratta di un «principio supercostituzionale [...] precettivo, di natura impeditiva [...] non sottoponibile a revisione costituzionale, né limitabile da norme internazionali».

<sup>33</sup> On. G. PIERI, in *Atti A.C.*, sed. del 15 marzo 1947. Per lo stesso L. STURZO, *Anche in politica non durano l'equivoco, la menzogna, l'inganno*, 10 gennaio 1946, ora in *Opere scelte, VI-La Comunità internazionale e il diritto di guerra*, a cura di G. De Rosa, Roma-Bari, 1992, 128, «l'ONU è nata con l'equivoco di un'associazione libera e democratica, che di fatti non è né libera né democratica, ma dittatoriale; è basata sulla menzogna di una sovranità mondiale che non esiste, perché il diritto di veto elide ogni attività sovrana per dar luogo ai penosi e compensativi compromessi; e finirà nell'inganno di una pace che non potrà essere raggiunta, perché minata da quegli stessi *Tre Grandi* che si sono attribuiti tutti i poteri e tutti i vantaggi della dominazione del mondo e tengono a loro disposizione eserciti e mezzi di distruzione senza limiti».

alcune Nazioni, risultò prevalente un orientamento che avrebbe dovuto porre le premesse per una successiva cooptazione del nostro Paese.

Tale apertura, inserita in Costituzione, avrebbe consentito, negli auspici di Alcide De Gasperi<sup>34</sup>, allora Presidente del Consiglio dei Ministri, una conclusione più onorevole del Trattato di pace, in quei giorni in discussione con le potenze vincitrici, in modo da dimostrare il definitivo abbandono delle politiche espansioniste di cui, in passato, si era reso colpevole protagonista il regime fascista. Pure se costretti a bere l'«amaro calice»<sup>35</sup>, imposto all'Italia dalle «soluzioni ingiuste e inaccettabili»<sup>36</sup> contenute in questo accordo, siffatta apertura avrebbe indubbiamente favorito l'accettazione della stessa nei luoghi della collaborazione internazionale.

L'auspicio, illustrato dal leader cattolico in occasione della Conferenza di Pace di Parigi del 10 agosto 1946<sup>37</sup>, sarebbe stato quello di sostenere, per questa via, la partecipazione del nostro Paese, «sia pure vestito del saio penitente», nelle N.U., «sotto il patrocinio dei Quattro, tutti d'accordo nel proposito di bandire nelle relazioni internazionali l'uso della forza», in coerenza a quanto pure proclamato dall'art. 2 dello Statuto di San Francisco.

Nel corso del dibattito non mancò, poi, un frequente richiamo alla Carta Atlantica<sup>38</sup>, sottoscritta nel mese di agosto del 1941 dai rappresentanti degli Stati Uniti (Franklin Delano Roosevelt, allora Presidente della Repubblica) e del Regno Unito (Winston Churchill, Primo ministro), che avrebbe potuto consentire, attraverso l'adesione a sistemi di sicurezza generale, di perseguire finalità ritenute imprescindibili per rappresentare un efficace deterrente alle aggressioni provenienti dall'esterno.

Questa convinta apertura ad un'ampia collaborazione con le organizzazioni internazionali già funzionanti intendeva agevolare lo sviluppo delle relazioni con altri Stati in modo da condurre ad una composizione democratica dei contrasti, proprio attraverso l'impiego di una regolamentazione giuridica rappresentata dal diritto internazionale.

Al di fuori delle circostanze contemplate da questa normativa, pure richiamate nella Costituzione che si andava ad approvare, la guerra, appartenente allo stato di eccezione, sarebbe stata considerata illegittima.

---

<sup>34</sup> A. DE GASPERI, *La pace mondiale, l'interesse del popolo italiano esigono questo sacrificio*, discorso alla Costituente, 31 luglio 1947, in ID., *Il ritorno alla pace*, a cura di E. Scottò Lavina, Roma, 1977, 254.

<sup>35</sup> *Ibidem*. Per il rappresentante del Governo italiano, che si dichiarava costretto a girare «per il mondo povero e ramingo e spesso con il cappello in mano, nei momenti più tristi in cui ci si doveva presentare innanzi ai vincitori», il compromesso raggiunto con il trattato di pace, benché ingiusto e inaccettabile, doveva essere comunque ratificato «per amor di Patria» (A. DE GASPERI, *Mantenere la parola data*, discorso tenuto a Trento il 20 luglio 1947, in ID., *Il ritorno alla pace*, cit., 243).

<sup>36</sup> A. DE GASPERI, *La pace mondiale, l'interesse del popolo italiano esigono questo sacrificio*, discorso alla Costituente, 31 luglio 1947, in ID., *Il ritorno alla pace*, cit., 266.

<sup>37</sup> A. DE GASPERI, *Per una pace nella fraterna collaborazione dei popoli liberi*, discorso tenuto il 10 agosto 1946 alla Conferenza della pace di Parigi, Palazzo del Lussemburgo, in ID., *Il ritorno alla pace*, cit., 166.

<sup>38</sup> Cfr. on. U. DAMIANI, in *Atti A.C.*, sed. dell'8 marzo 1947.

Soltanto la violazione della legge internazionale, da parte di uno Stato *ribelle*, avrebbe potuto consentire alle N.U., per Luigi Sturzo<sup>39</sup>, di intervenire attraverso l'«esercizio del diritto di polizia e di repressione», non più assimilabile, come avveniva in passato, al «diritto di guerra».

Questa convinta adesione al diritto internazionale pattizio, per agevolare la partecipazione ai diversi organismi interstatuali e – come vedremo più avanti – alle molteplici attività di ristabilimento della pace da questi intraprese, venne poi integrata dalla previsione di un'opportuna conformazione dell'ordinamento giuridico italiano alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

In ossequio alla tradizionale impostazione *dualista*, che prendeva spunto dall'art. 4 della Costituzione di Weimar<sup>40</sup>, la proposta contenuta nell'emendamento presentato da alcuni Costituenti<sup>41</sup> in seguito confluito nell'art. 10 Cost. avrebbe poi consentito, per l'on. Perassi<sup>42</sup>, di immettere nel testo che si andava ad approvare un «dispositivo di adattamento automatico del diritto interno al diritto internazionale generale».

#### **4. Il favore mostrato alla Costituente per la promozione di una collaborazione tra gli Stati europei.**

A conferma di una forte istanza diretta a creare le condizioni per agevolare un'intensa collaborazione tra i Paesi appartenenti al Vecchio continente, in modo da ridurre le tensioni generatrici di guerre, nel corso dei lavori alla Costituente non mancarono proposte volte a promuovere la creazione di un organismo sovranazionale di tipo federale che avrebbe contribuito a neutralizzare le persistenti spinte nazionalistiche.

L'insuperata difficoltà mostrata, sin dalla istituzione delle N.U., a ridurre la conflittualità mondiale, anche a causa dell'esercizio da parte delle grandi potenze del diritto di veto, spinse alcuni dei partecipanti al dibattito a dichiararsi favorevoli alla introduzione di una associazione tra gli Stati di rilevanza regionale che prendeva spunto dal progetto elaborato nel 1944 nell'isola pontina di Ventotene da Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi, più volte richiamato nel corso del dibattito.

Sin dai lavori in Sottocommissione numerosi furono gli interventi a favore di una maggiore collaborazione tra i Paesi europei. Alle parole del presidente della 1<sup>a</sup> Sottocommissione, on. Tupini<sup>43</sup>, dichiaratosi favorevole agli Stati Uniti d'Europa, fece poi seguito l'emendamento

---

<sup>39</sup> L. STURZO, richiamato nell'introduzione a cura di G. De Rosa, in L. STURZO, *Opere scelte, VI-La Comunità internazionale e il diritto di guerra*, cit., XXXI.

<sup>40</sup> A norma del quale «I principi fondamentali riconosciuti dal diritto delle genti hanno valore di parti integranti del diritto tedesco».

<sup>41</sup> On.li T. PERASSI, G. AMBROSINI, M. CEVOLOTTO, E. TOSATO, C. MORTATI, F. TARGETTI, U. TERRACINI, G. GRASSI E A. BOZZI.

<sup>42</sup> On. T. PERASSI, in *Atti A.C.*, Comm. per la Costituzione, sed. plenaria del 24 gennaio 1947.

<sup>43</sup> On. U. TUPINI, in *Atti A.C.*, Prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, sed. 3 dicembre 1946.

presentato in Commissione dall'on. Lussu che proponeva di sostituire, nell'art. 4 del Progetto, l'espressione «organizzazione europea ed internazionale» a «organizzazione internazionale»<sup>44</sup>.

La creazione di un «blocco federalista centro-occidentale europeo, sicuramente democratico, pacifista, omogeneo politicamente e vitale economicamente, avrebbe» favorito, per il socialista Gino Pieri, la «pacificazione tra i popoli», oltre a «rappresentare come un cuneo interposto fra i due blocchi russo e angloamericano»<sup>45</sup>.

Nella stessa direzione l'on. Bastianetto<sup>46</sup>, Democratico cristiano, riteneva che questa maggiore collaborazione, di tipo economico ma pure politico-militare, avrebbe rafforzato, in modo da garantirne la stabilità, l'auspicata unione tra gli Stati europei.

Purtuttavia, nonostante i ripetuti interventi di analogo tenore svolti da altri Costituenti, le persistenti remore sulla percorribilità di un sentiero considerato in quel momento impervio e poco credibile, se non addirittura utopistico, proposto per di più da un Paese, come l'Italia, da poco fuoriuscito da una pesante sconfitta bellica, indussero i proponenti ad abbandonare i propositi europeisti.

Per la maggioranza di coloro che intervennero nel dibattito sarebbe stato, perciò, opportuno porre le basi per una adesione, in condizioni di parità con altri Stati, ad un organismo ultra-statale che andasse oltre i «confini dell'Europa»<sup>47</sup>, così da assicurare più compiutamente, per Luigi Sturzo, «zone di immunizzazione dalla guerra»<sup>48</sup>.

Lo stesso Alcide De Gasperi, impegnato soprattutto a difendere l'autonomia e gli interessi dell'Italia, a cominciare dalla conservazione della propria integrità territoriale messa in discussione dalle mire espansionistiche di Stati confinanti sostenuti dalle potenze vincitrici<sup>49</sup>, non si mostrò particolarmente entusiasta a sviluppare, per il momento, il progetto federalista europeo, verso cui sembrava mostrare un certo scetticismo<sup>50</sup>.

Soltanto in seguito, le preoccupazioni di dover subire all'interno dello scacchiere sovranazionale la superiorità di Francia e di Germania indussero il leader trentino a mutare l'indifferenza per questo tipo di collaborazione tra gli Stati in convinta adesione all'idea europea<sup>51</sup>.

Peraltro, lo stesso richiamo, contenuto in Costituzione, agli organismi internazionali diretti ad assicurare la pace e la giustizia fra le nazioni non avrebbe, affatto, precluso, in avvenire, secondo

---

<sup>44</sup> On. E. LUSSU, in *Atti A. C.*, Commissione per la Costituzione, seduta plenaria del 24 gennaio 1947.

<sup>45</sup> On. G. PIERI, in *Atti A. C.*, sed. del 15 marzo 1947.

<sup>46</sup> On. BASTIANETTO, in *Atti A. C.*, sed. del 24 marzo 1947.

<sup>47</sup> On. M. RUINI, in *Atti A. C.*, Prima Sott. della Comm. per la Costituzione, sed. del 3 dicembre 1946.

<sup>48</sup> L. STURZO, *La Comunità internazionale e il diritto di guerra*, 1954, ora in *Opere scelte, VI-La Comunità internazionale e il diritto di guerra*, cit., 9.

<sup>49</sup> Come ricorda P. CRAVERI, *De Gasperi*, Bologna, 2006, 175, tali preoccupazioni erano determinate dalle «pretese della Francia su Briga e Tenda, il Moncenisio e la Valle d'Aosta, oltre alla cancellazione del particolare statuto che gli italiani avevano in Tunisia; ad oriente per la determinazione della Jugoslavia di portare il confine sull'Isonzo, mentre l'Austria rivendicava l'Alto Adige. A ciò si aggiungeva il problema del futuro delle colonie italiane, di cui un punto già acquisito era l'annessione del Dodecanesso da parte della Grecia».

<sup>50</sup> Cfr. P. CRAVERI, *De Gasperi*, cit., 488 ss.

<sup>51</sup> Cfr. P. CRAVERI, *De Gasperi*, cit., 491.

taluni, l'auspicata partecipazione dell'Italia a unioni di dimensioni più contenute in presenza delle necessarie condizioni politiche per la «formazione di più stretti rapporti in ambito europeo»<sup>52</sup>.

Ad ulteriore conferma di questa apertura, insita nel tessuto costituzionale, per inedite collaborazioni interstatuali, particolarmente significativo fu l'intervento di Piero Calamandrei che richiamò la tecnica, diffusa in architettura, delle cd. *ammorsature* con cui erano definite le pietre sporgenti lasciate volontariamente nelle pareti per servire in seguito d'appoggio per ulteriori integrazioni di tipo edile.

Per l'autorevole esponente del partito d'Azione, per rendere possibile la creazione di una federazione europea sarebbe stata quindi opportuno l'inserimento in Costituzione di «siffatte ammorsature giuridiche» che avrebbero potuto successivamente, maturate le necessarie condizioni politiche, «servire di raccordo e di collegamento con una più vasta costruzione internazionale»<sup>53</sup>.

## 5. La limitazione dell'uso delle armi per finalità esclusivamente difensive.

Per consacrare in Costituzione un energico rifiuto e condanna della politica egemonica, lesiva dell'altrui libertà, condotta nel corso del ventennio dal regime dittatoriale, assai diffuso tra i Costituenti fu un sentimento di condanna del fenomeno bellico non giustificato da un intento meramente difensivo.

In coerenza al principio di autodifesa individuale, contenuto nella Carta delle N.U. del 1945, elevato dalla stessa a rango di diritto naturale, cui si richiamarono quanti intervennero nel corso del dibattito, venne considerato prioritario il diritto di ogni Stato di assicurare la salvaguardia dei confini e dell'autonomia di governo sul proprio territorio per reagire ad un attacco in atto attraverso l'impiego controllato e misurato della forza<sup>54</sup>.

In presenza di una possibile aggressione proveniente dall'esterno, che non poteva escludersi in considerazione della persistente instabilità delle relazioni internazionali, non si sarebbe potuto rinunciare all'esercizio del diritto di difesa, anche attraverso l'impiego delle armi, fintantoché non fosse intervenuto, per Luigi Sturzo, un cambiamento epocale analogo a quello che aveva condotto in passato a far cadere in desuetudine antiche prassi come la schiavitù, la servitù della gleba, la vendetta familiare<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> On. M. RUINI, in *Atti A.C.*, sed. del 24 marzo 1947.

<sup>53</sup> P. CALAMANDREI, *Costituente italiana e federalismo europeo*, in *Corriere d'informazione*, 11 settembre 1945, ora in *Scritti e discorsi politici*, Firenze, 1966, vol. I, t. 2, 414 ss.

<sup>54</sup> On. U. DAMIANI, in *Atti A.C.*, sed. dell'8 marzo 1947.

<sup>55</sup> L. STURZO, *La Comunità internazionale e il diritto di guerra*, 1954, ora in *Opere scelte, VI-La Comunità internazionale e il diritto di guerra*, cit., 4 ss. Peraltro, a conferma della legittimazione da parte della dottrina cattolica della guerra di difesa per respingere una ingiusta aggressione è lo stesso Catechismo della Chiesa cattolica che al par. n. 2265 afferma che «la legittima difesa, oltre che un diritto, può essere anche un grave dovere, per chi è responsabile della vita di altri. [...] A questo titolo, i legittimi detentori dell'autorità hanno il diritto di usare anche le armi per respingere gli aggressori della comunità civile affidata alla loro responsabilità».

Esauriti tutti i tentativi per far cessare, in via negoziale, l'ingiusta aggressione subita dall'esterno, facendo in questo modo prevalere il primato della politica sulla forza bruta delle armi, non si sarebbe potuto impedire ai nostri apparati militari di reagire per respingere il nemico fuori dai confini nazionali.

Pur essendo, quindi, giudicato inopportuno l'inserimento in Costituzione di un pacifismo assoluto, nel senso del sacrificio del «diritto» e del «dovere di difesa del territorio, dell'indipendenza, della libertà», il *ripudio* della guerra, solennemente consacrato in Costituzione, avrebbe soltanto impedito un'azione di aggressione da parte delle nostre forze armate, motivata da *animus bellandi*, diretta a realizzare inaccettabili politiche di supremazia, di «compressione della libertà altrui»<sup>56</sup>.

Siffatta limitazione del ricorso alle armi si sarebbe, altresì, dovuta estendere a qualunque azione militare di tipo preventivo per rispondere e porre fine ad una minaccia di aggressione. Ebbe, infatti, la meglio l'indirizzo che condizionava l'azione di difesa ad un attacco militare *in atto*. Ciò avrebbe impedito al Governo di assumere discrezionalmente, sulla base di una motivazione di dubbia oggettività, la decisione di ricorrere anticipatamente all'uso della forza bellica a causa della mera preoccupazione di un imminente aggressione proveniente dall'esterno.

Analoga preclusione avrebbe riguardato l'impiego delle armi per realizzare un'azione di *ritorsione* o di *rappresaglia*, non limitata cioè al mero respingimento del nemico, ma proiettata piuttosto al suo totale annientamento<sup>57</sup>, proprio attraverso l'occupazione del territorio dello Stato aggressore e l'esercizio nei confronti dello stesso di un condizionamento politico ed economico.

Non di meno, sarebbero ricaduti nel divieto contenuto nell'art. 11 Cost. i comportamenti che, pur non prevedendo un intervento diretto sul campo di battaglia delle forze armate italiane, avrebbero potuto comunque contribuire alla compressione dell'altrui indipendenza attraverso la fornitura di armi o l'ospitalità (in porti o aeroporti situati sul territorio italiano) a forze armate di uno Stato che avesse effettivamente intrapreso un'aggressione, una rappresaglia militare, un intervento di difesa preventiva<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> On. M.F. ASSENNATO, in *Atti A.C.*, sed. del 17 marzo 1947.

<sup>57</sup> Per P. BONETTI, *Difesa dello Stato e potere*, cit., 72 e 82, «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 [...] bensì all'annientamento della sua capacità aggressiva», così da riportare «la situazione allo *status quo ante*». Per questo Autore la difesa sarà, quindi, «degittima soltanto se consiste in misure proporzionate all'attacco armato subito e necessaria a farlo cessare» in applicazione dei «principi di proporzionalità e di necessità». Anche se non manca una autorevole dottrina internazionalista (N. RONZITTI, *Il diritto applicabile alle Forze armate italiane all'estero: problemi e prospettive*, in SENATO DELLA REPUBBLICA – SERVIZIO STUDI – SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI, XV legislatura, *Dossier n. 90*, aprile 2008, 6, all'indirizzo [www.senato.it](http://www.senato.it)), a giudizio della quale «questo non significa che ci debba essere una perfetta simmetria tra offesa e difesa. Di fronte ad un attacco armato, lo stato aggredito può portare in profondità la difesa nei confronti dell'aggressore, allo scopo di respingere l'attacco armato e di impedire che questi sia in grado di continuare l'aggressione».

<sup>58</sup> La questione fu discussa nel corso dei lavori della Costituente. Anche se la proposta degli on.li G. RUSSO PEREZ, in *Atti A.C.*, sed. del 5 marzo 1947 e L. VALIANI, in *Atti A.C.*, sed. del 17 marzo 1947, di introdurre in Costituzione il divieto di inviare armi e istruttori militari a sostegno di qualunque «nazione belligerante», pure in presenza, tra le stesse, di Governi che fossero stati «né democratici e neppure liberali», non fu alla fine recepita.

## 6. La rinuncia dell'Italia alla neutralità militare.

La bocciatura alla Costituente a larghissima maggioranza (332 voti contrari, 32 astenuti e solo 3 favorevoli) dell'emendamento proposto dall'on. Coiro<sup>59</sup>, esponente del Partito socialista dei lavoratori, favorevole all'inserimento in Costituzione di una dichiarazione sulla neutralità permanente che avrebbe condotto ad un pacifismo assoluto, apriva la strada alla partecipazione del nostro Paese, come consentita dallo Statuto delle N.U. (art. 51), ad azioni di difesa collettiva per contrastare l'aggressione subita da altri attori della comunità internazionale.

Analoga sorte toccò agli emendamenti proposti dall'on. Valiani<sup>60</sup> che avrebbero voluto consentire all'Italia di mantenere una condizione di equidistanza, in modo da impedirle di aderire a «blocchi imperialistici».

Questo indirizzo favorevole ad una *neutralità attiva* esprimeva l'esigenza di garantire all'Italia un'opportuna posizione di equilibrio tra le grandi potenze, quali erano allora gli Stati Uniti e la Russia, di cui si facevano portatori gli stessi *leader* della più rappresentativa forza politica di tradizione cattolica, come Giuseppe Dossetti e Giovanni Gronchi<sup>61</sup>.

Per l'on. Calosso<sup>62</sup>, del Partito socialista dei lavoratori, una postura di questo genere, che avrebbe legato, alla pari della Svizzera, il popolo italiano alla «bandiera del pacifismo assoluto, della neutralità perpetua» e ancorato il «bilancio militare alle spese scolastiche», poteva senza dubbio condurre il nostro Paese a diventare una «guida in Europa», il «giardino d'Europa».

Nonostante la «nobiltà del fine» perseguito<sup>63</sup>, per la maggior parte dei Costituenti intervenuti alla discussione la rinuncia al ricorso alla forza delle armi, in nome di una «neutralità disarmata»<sup>64</sup>, fu invece giudicata assolutamente irragionevole.

Considerata l'esperienza vissuta in passato, l'indirizzo favorevole ad un pacifismo irenico e perpetuo, per quanto apprezzabile, appariva impraticabile e pericoloso rischiando di abbandonare l'Italia, per l'on. Colombi<sup>65</sup>, «alla mercé del primo Paese straniero» che avesse voluto fare della nostra penisola «terra di conquista o un campo di battaglia».

---

<sup>59</sup> L'emendamento dell'on. A. COIRO, in *Atti A.C.*, sed. del 20 maggio 1947, statuiva che «la Repubblica, nell'ambito delle convenzioni internazionali, attuerà la neutralità perpetua». A favore dell'emendamento si espressero gli on.li. T. BENEDETTI, in *Atti A.C.*, sed. del 25 luglio 1946; A. AZZI, in *Atti A.C.*, sed. del 20 maggio 1947 e U. CALOSSO, in *Atti A.C.*, sed. del 20 maggio 1947.

<sup>60</sup> On. L. VALIANI, in *Atti A.C.*, sed. del 17 marzo 1947 e sed. del 24 marzo 1947.

<sup>61</sup> P. CRAVERI, *De Gasperi*, cit., 177, 258 e 371, ricorda come la rivista diretta da Gronchi, *Cronache sociali*, «esprimeva la preoccupazione dei dossettiani di tenere soprattutto un'equidistanza tra i due blocchi, in cui la commistione di ragioni di politica interna ed estera poggiava sulla convinzione profonda che né la Chiesa, né tanto meno di conseguenza la Dc, «erano organizzazioni che avevano il loro centro di gravitazione in alcuno dei blocchi contendenti»».

<sup>62</sup> On. U. CALOSSO, in *Atti A.C.*, sed. del 20 maggio 1947.

<sup>63</sup> On. R. BENCIVENGA, in *Atti A.C.*, sed. del 19 maggio 1947.

<sup>64</sup> On. A. COLOMBI, in *Atti A.C.*, sed. del 21 maggio 1947.

<sup>65</sup> On. A. COLOMBI, *ibidem*.

Per l'on. Giolitti<sup>66</sup> una totale assenza di un'organizzazione militare democratica, a cui avrebbe fatto seguito l'astensione del nostro Paese in occasione di un possibile conflitto tra «colossi», avrebbe pure condotto indirettamente allo svilimento dell'azione svolta dai partigiani per consentire la liberazione dell'Italia dall'occupante tedesco, al punto di considerare il loro sacrificio un «inutile massacro che non ha portato nessun frutto».

Nella medesima direzione, ancora una volta rispettosa dell'onere di «adempiere quanto stabilito dall'organizzazione delle N.U.», non si sarebbe potuto allora negare, per l'on. Terracini<sup>67</sup>, l'intervento militare dell'Italia nell'esercizio del diritto di autodifesa collettiva, come consentito da questo organismo internazionale, all'esito dell'approvazione con legge, da parte del Parlamento, della «spesa necessaria per fornire i contingenti richiesti».

Sia pure a distanza di pochi mesi dalla conclusione dei lavori della Costituente, l'irragionevolezza di una condotta neutrale ed equidistante fu ribadita dallo stesso De Gasperi, in occasione della discussione parlamentare sull'adesione dell'Italia al patto Atlantico avvenuta l'11 marzo 1949, potendo mettere in discussione, proprio in una prospettiva di reciprocità, l'aiuto di cui quest'ultima avesse avuto bisogno. Questa condizione si sarebbe evidentemente determinata, per il leader trentino, qualora «posti innanzi all'invito di accedere a una solidarietà collettiva ci fossimo rifiutati egoisticamente di respingere ogni rischio comune»<sup>68</sup>.

La partecipazione ad azioni militari di difesa all'estero, consentita dal Patto Atlantico e dalla stessa Carta delle N.U., per sostenere, in presenza di una ingiustificata aggressione, un Paese alleato in virtù di un accordo di reciproca assistenza militare, appariva all'autorevole esponente politico assolutamente coerente con il nostro disposto costituzionale.

## 7. L'apertura del nostro Paese alla collaborazione militare multilaterale.

L'indiscutibile favore, consentito da numerose disposizioni del testo costituzionale, per l'adesione ad organismi internazionali<sup>69</sup> (artt. 11, 80 e 117, 1° co., a seguito della revisione apportata dalla legge cost. n. 3 del 2021<sup>70</sup>), rende per ciò stesso possibile una partecipazione dell'Italia ad interventi di difesa collettiva, come ammessi dall'art. 51 dello Statuto delle N.U.<sup>71</sup>.

---

<sup>66</sup> On. G. GIOLITTI, in *Atti A.C.*, sed. del 20 maggio 1947.

<sup>67</sup> On. U. TERRACINI, in *Atti A.C.*, Prima Sez. della seconda Sottoc. della Commissione per la Costituzione, sed. del 20 dicembre 1946.

<sup>68</sup> In *Atti parlamentari*, Senato della Repubblica, I legislatura, Discussioni, 6534, 6544, 6569, 6570, 6573, 6577, all'indirizzo <https://www.lanostrapatria.europa.org>.

<sup>69</sup> Una cessione di quote di poteri sovrani da parte del nostro Paese per consentirne l'adesione ad organismi internazionali presuppone, per L. CARLASSARE, *L'art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, cit., 8, la finalizzazione di questi ultimi alla promozione e alla salvaguardia della pace e della giustizia fra le Nazioni e la presenza di una condizione di «parità con gli altri partecipanti».

<sup>70</sup> Per F. SALERNO, *Adattamento [dir. inter.]*, in *Enciclopedia on line dell'Istituto Treccani*, 2013, reperibile all'indirizzo <https://www.treccani.it/enciclopedia>, «il novellato art. 117, 1° co. Cost. ha introdotto un principio generale di coerenza del rispetto di obblighi internazionali a prescindere dalla loro preventiva "ricezione" nell'ordinamento interno. Ne

La presenza di una aggressione in atto<sup>72</sup>, a danno del territorio di uno Stato, della sua indipendenza e delle libertà del popolo nello stesso insediato, consentirà al nostro Paese di partecipare ad azioni militari, preventivamente autorizzate, finalizzate al respingimento del nemico e all'interruzione delle ostilità, così da ristabilire una condizione di pace.

Analoga legittimazione ad intervenire deriva dagli impegni assunti dall'Italia nel quadro dell'Alleanza Atlantica (art. 5<sup>73</sup>) e da quelli che hanno fatto seguito alla sottoscrizione dei Trattati europei (art. 42, par. 7<sup>74</sup> e art. 43, par. 1<sup>75</sup> TUE).

Un intervento armato con queste peculiarità difensive, ascrivibile per Massimo Luciani<sup>76</sup> alla categoria delle guerre definibili *legali*, non potrebbe trascinare in azioni di rappresaglia o di ritorsione proiettate alla *debellatio* del nemico, con l'intento di giungere al suo completo annientamento.

Nel rispetto, quindi, dei limiti che derivano dalla suddetta normativa internazionale, come richiamata dalla nostra Carta Costituzionale, potranno essere intrapresi, in collaborazione con altri Stati, interventi di ripristino delle condizioni di pace generalmente definiti di *Peace keeping* che

consegue che il contenuto dell'obbligo internazionale si determina direttamente tramite rinvio mobile al suo ordinamento di origine».

<sup>71</sup> Che riconosce «il diritto naturale di autotutela individuale e collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un membro delle Nazioni Unite, fintantoché il Consiglio di sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale». Nel contempo, come ricorda A. LIGUSTRO, *Principio pacifista e uso della forza nel diritto internazionale contemporaneo*, in *D.P.C.E. online*, 2024, n. sp. 1, 26, «le misure prese dagli Stati nell'esercizio di questo diritto di autotutela, devono essere immediatamente portate a conoscenza del Consiglio e non devono pregiudicare in alcun modo il potere e il compito a esso spettanti, secondo la Carta, di intraprendere in qualsiasi momento l'azione che ritenga necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale».

<sup>72</sup> Come rilevato da N. RONZITTI, *Il diritto applicabile alle Forze armate*, cit., a fronte di una apertura di taluni per l'esercizio della legittima difesa in presenza «di un pericolo imminente di attacco», la maggioranza degli interpreti la giustificano invece «solo dopo che si sia verificato un attacco armato».

<sup>73</sup> A norma del quale un attacco armato contro uno o più degli Stati membri «in Europa o nell'America settentrionale sarà considerato un attacco diretto contro tutte le parti».

<sup>74</sup> Che statuisce che «qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite».

<sup>75</sup> Che riconosce all'Unione la possibilità di impiegare mezzi civili e militare per lo svolgimento di «azioni congiunte in materia di disarmo», di «missioni umanitarie e di soccorso», «missioni di consulenza e assistenza in materia militare», «missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace e [...] missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti».

<sup>76</sup> M. LUCIANI, *Dalla guerra giusta alla guerra legale?*, in *Teoria polit.*, 2022, II, 110, per il quale (119) «dire “guerra giusta” o “guerra legittima” o più ancora “guerra legale” non è affatto la stessa cosa» volendo esprimere, «proprio nel linguaggio giuridico [...] cose assai diverse (alludendo alla guerra, alla corrispondenza a un modello ideale; all'esistenza di un fondamento del potere esercitato; al rispetto della legge)». La definizione della guerra come *giusta* fu al centro di un acceso dibattito in occasione dell'intervento deciso dalle N.U. a seguito dell'invasione, avvenuta nel 1991, del Kuwait da parte dell'Iraq. Di contro alla posizione assunta da N. BOBBIO (in *Il pensiero dei Padri Costituenti*, a cura di A. Papuzzi, Milano, 2013, 204, e ID., *Una guerra giusta? Sul conflitto del golfo*, Venezia, 1991, 43 ss.), per il quale «una guerra è giusta perché è basata su un principio fondamentale del diritto internazionale che è quello che giustifica la legittima difesa», si schierarono alcuni ex allievi dello stesso filosofo torinese (*Scusami maestro di pace*, in quotidiano *L'Unità* del 19 gennaio 1991) che, ritenendo irragionevole il ricorso alle armi in assenza «per principio» di guerre «giuste», consideravano al contrario più ragionevole, per la risoluzione della crisi del Golfo Persico, la via negoziale.

contemplano al loro interno, in relazione alle peculiarità delle attività svolte, diverse varianti denominate: *Peace building*, *Peace making*, *Peace enforcement*.

In esecuzione di una autorizzazione delle N.U., cui è demandato il compito di assicurare un «sistema di autodifesa collettiva» per consentire, come fine primario, il ripristino della pace, verrebbe a cadere per Massimo Luciani qualunque «contraddizione», pure da taluni avanzata, «fra ripudio della guerra (atto di violenza militare del quale è protagonista lo Stato) e ammissione della forza». In assenza di questa preconditione inderogabile scatterebbe al contrario, per questo Autore, il «controlimite» contenuto nell'art. 11 Cost.

Si tratta di una lettura che trae alimento da una interpretazione *originalista* dell'ordito costituzionale di perdurante attualità, nonostante il trascorrere del tempo. A fronte di un indirizzo che vorrebbe circoscrivere l'intervento delle nostre forze armate, in ossequio alla procedura delineata negli artt. 52, 78 e 87, 9° co. Cost., soltanto per assicurare la difesa individuale del territorio italiano e respingere un'aggressione in atto proveniente dall'esterno, l'estensione su altri fronti di questo impegno militare appare certamente più coerente con l'intento perseguito dai Padri della Repubblica.

Avvalendosi, peraltro, di una interpretazione distinta delle diverse espressioni contenute nell'art. 11 Cost.<sup>77</sup>, separate da dei punti e virgola, gli Autori che si oppongono all'allargamento della partecipazione militare dell'Italia ad operazioni all'estero, soffermano la loro attenzione sulla condanna definitiva e irrevocabile del fenomeno bellico, ricavata dalla perspicua espressione utilizzata dal Costituente («*L'Italia ripudia la guerra*») che impedirebbe, in chiave pacifista, l'uso delle armi per finalità più ampie comprensive della difesa dell'indipendenza di Stati terzi.

Ciò premesso, senza voler in questa sede indugiare su questa diatriba grammaticale, relativa all'impiego della punteggiatura richiamata<sup>78</sup> tra le distinte parti di cui è composto l'art. 11 Cost., è indubbio che questo filone dottrinario, per così dire riduttivo o minimalista, verrebbe a mettere in discussione un approccio dell'ordito costituzionale onnicomprensivo che, nell'escludere la

---

<sup>77</sup> Per G. AZZARITI, *La guerra in Libia e la Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2011, – che si iscrive nel solco del filone di pensiero caro a G. FERRARA, *Ripudio della guerra, rapporti internazionali dell'Italia e responsabilità del Presidente della Repubblica. Appunti*, in *Costituzionalismo.it*, 2003, I, 4 – «l'uso delle forze armate per fini bellici è previsto esclusivamente allo scopo di difesa dei confini (...). La nostra Costituzione non prevede nessuna forma di intervento armato fuori dei confini per la risoluzione delle controversie internazionali ovvero come strumento di offesa alle libertà di altri popoli». Nella stessa direzione cfr. R. MANFRELLOTTI, *Leges silent inter arma. Guerra e altre "operazioni di pace" tra modello costituzionale e distorsioni della prassi*, in L. CUOCOLO – L. LUPARIA (a cura di), *Valori costituzionali e nuove politiche del diritto. Scritti raccolti in occasione del decennale della rivista "Cahiers Européens"*, Macerata, 2007, 167, secondo cui «l'unica condizione di legittimazione costituzionale del conflitto armato è strettamente circoscritta alla "difesa della patria" da minacce attuali (...) alla sua integrità politica o territoriale. Qualsiasi altro impiego della forza, quando anche accompagnato da consenso di tutta o di parte della comunità internazionale, è illegittimo». Per questo Autore (179) «che l'espressione possa comprendere anche i Paesi alleati o amici dell'Italia, pare, in verità, più difficile da sostenere». Sul tema cfr. anche C.A. CIARALLI, *Il valore della pace e lo spirito della guerra. Note critiche in tema di interpretazione evolutiva dell'articolo 11 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2024, III, 70.

<sup>78</sup> Che sta peraltro ad indicare – secondo il significato attribuito dall'Accademia della Crusca, all'indirizzo <https://accademidellacrusca.it> – «interruzioni sul piano formale, ma non sul piano dei contenuti» di «proposizioni coordinate complesse».

neutralità ed equidistanza del nostro Paese<sup>79</sup>, intende rafforzare il multilateralismo chiaramente valorizzato in sue diverse disposizioni.

In questa prospettiva, coerente alla lettera della Costituzione, si inoltrano le interpretazioni di quanti correttamente privilegiano una visione «integrata»<sup>80</sup>, «congiunta»<sup>81</sup>, «bilanciata»<sup>82</sup> delle tre preposizioni contenute nell'art. 11 Cost., racchiuse per di più in un unico comma, in modo da consentire, attraverso una loro lettura «unitaria»<sup>83</sup>, e non per segmenti separati, un'apertura ad orizzonti più ampi derivanti dagli stimoli offerti dal diritto internazionale e dagli impegni assunti dall'Italia con l'adesione alle N.U., alla NATO e alla U.E.

Qualora dovesse invece prevalere la preclusione a collaborare ad azioni di difesa collettiva ne deriverebbe, per Giuliano Amato, l'incredibile paradosso dell'illegittimità delle disposizioni dei trattati internazionali (art. 5 Trattato della NATO, art. 42 del TUE e, conseguentemente, dell'art. 51 della Carta dell'ONU) che impegnano il nostro Paese, in presenza dei necessari presupposti, allo svolgimento di una attiva collaborazione con altri Stati<sup>84</sup>. Siffatta antinomia con il dettato costituzionale, che sarebbe ovviamente riconducibile al momento della loro sottoscrizione, dovrebbe allora condurre, per il Presidente emerito della Consulta, all'impugnazione delle leggi di autorizzazione alla loro ratifica, in modo da consentire la fuoriuscita dell'Italia da questi accordi di cooperazione.

## 8. Segue: i limiti costituzionali e internazionali alla partecipazione dell'Italia ad interventi militari all'estero.

In consonanza con l'apertura, entro i margini consentiti dalla Carta costituzionale, ad una collaborazione del nostro Paese per lo svolgimento di interventi di *Peace keeping*, cui ha pure

---

<sup>79</sup> Cfr. D. CABRAS, *Il ripudio della guerra e l'evoluzione del diritto internazionale*, in *Quad. cost.*, 2006, n. 2, 315, e G. MARAZZITA, *“Guerra vietata, legittima e necessaria”*, in *Federalismi.it*, 2024, XXII, 75.

<sup>80</sup> A. VEDASCHI, *Costituzionalismo, declinazioni del principio pacifista e conflitti armati*, in *D.P.C.E. online*, 2024, n. sp. 1, 771.

<sup>81</sup> N. RONZITTI – C. RUFFA, *L'Italia nelle missioni internazionali: problematiche operative e giuridiche*, in *Osservatorio di Politica internazionale, Approfondimenti*, a cura dello IAI (Istituto Affari Internazionali), dicembre 2014, n. 104, 11, all'indirizzo <https://www.iai.it>.

<sup>82</sup> G. DE VERGOTTINI, *Guerra, difesa e sicurezza nella Costituzione e nella prassi*, 4 aprile 2017, in questa *Rivista*, 2017, II, a giudizio del quale l'evidenza «che anche la seconda parte dell'articolo 11 racchiuda un principio fondamentale viene confermato dal fatto che la legge 5 giugno 2003, n. 131, di attuazione della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, di revisione del titolo V della parte II della Costituzione, nello specificare i vincoli gravanti sulla potestà legislativa statale e regionale, ha ritenuto necessario assegnare una considerazione puntuale agli “accordi di reciproca limitazione di sovranità di cui all'articolo 11 della Costituzione” rispetto alla generalità dei trattati internazionali impegnanti la Repubblica (art. 1, comma 1)».

<sup>83</sup> L. CARLASSARE, *L'art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, cit., 8, secondo cui «è importante sottolineare la profonda coerenza interna della disposizione che rende inammissibile ogni tentativo di lettura separata delle proposizioni cui si compone» l'art. 11 Cost. «poste fra loro in evidente sequenza logica». Ne discende che «al di là della stessa punteggiatura e della sua forza significante, l'argomento essenziale è l'unità logica della disposizione».

<sup>84</sup> G. AMATO, *Siamo nel tempo dei lupi, la Carta non vieta l'invio di armi*, intervista a cura di F. Grignetti, in quotidiano *La Stampa*, 8 aprile 2022.

acceduto la stessa giurisprudenza costituzionale<sup>85</sup>, una compiuta regolamentazione di questa attività militare all'estero è oggi resa possibile dalla legge quadro n. 145 del 2016, recante «Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali»<sup>86</sup>.

Per espressa indicazione del legislatore statale (art. 1, comma 1) l'attività militare ammessa, che non esclude affatto l'impiego delle armi, dovrà coprire, infatti, altri ambiti rispetto a quelli che impongono la dichiarazione dello stato di guerra, secondo la procedura consentita nella parte della Costituzione dedicata alla difesa, pure definita come *Costituzione bellica* (artt. 52, 78, 87, 9° comma).

In coerenza con gli spazi interpretativi riconosciuti dalla Carta fondamentale, l'invio delle forze armate fuori del territorio nazionale dovrà inoltre avvenire nel rispetto della «legalità internazionale, (..) in ottemperanza degli obblighi di alleanza o di accordi internazionali o intergovernativi, o per eccezionali interventi militari» (art. 1, comma 2, legge n. 145/2016).

La partecipazione del nostro Paese alle missioni internazionali dovrà essere autorizzata con delibera del Consiglio dei Ministri, previa comunicazione al Presidente della Repubblica e coinvolgimento, qualora se ne dovesse ravvisare la necessità, del Consiglio supremo di difesa (art. 2, n. 1 della legge n. 145 cit.).

Il successivo intervento delle Camere, con appositi atti di indirizzo, consentirà di estendere a tutte le forze politiche nelle stesse rappresentate l'approvazione, a maggioranza, della partecipazione dei nostri contingenti militari a operazioni di questo tipo (art. 2, n. 2 della legge n. 145 cit.).

Una recente integrazione dell'art. 2 della legge n. 145/2016, attraverso l'inserimento del comma 2.1, ad opera della legge n. 168 del 31 ottobre 2024, consente poi al Governo, in presenza di una crisi o situazione di emergenza, di attivare una procedura di urgenza che, a seguito di comunicazione al Presidente della Repubblica, riduce il termine, limitato a cinque giorni, entro cui le Camere dovranno autorizzare, con appositi atti di indirizzo, l'impiego delle forze armate ad alta e altissima prontezza operativa da impiegare all'estero.

Tale contingentamento dei tempi di intervento, giustificato dall'eccezionalità degli eventi, non potrà, in ogni caso, esonerare l'esecutivo dal riferire alle Assemblee legislative, entro e non oltre

---

<sup>85</sup> Cfr. Corte cost., sentenza n. 240 del 2016, *sub* n. 8.2. La legittima partecipazione di nostri contingenti militari a missioni di pacificazione svolte all'estero, sotto la bandiera delle N.U., è implicitamente ammessa dalla Consulta laddove, nel dichiarare inammissibile la questione di legittimità costituzionale della legge 11 dicembre 1962, n. 1746 (recante «Estensione al personale militare, in servizio per conto dell'Organizzazione delle Nazioni Unite -ONU- in zone d'intervento, dei benefici combattentistici»), sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., ha escluso l'applicazione dei benefici combattentistici per il personale militare che avesse operato in «zone d'intervento» ONU, non potendo accettarsi la tesi, avanzata dal giudice remittente, dell'equiparazione «tra le guerre e le missioni di pace sotto il profilo dei rischi mortali egualmente presenti in entrambe le situazioni».

<sup>86</sup> Analoga legittimazione della partecipazione dell'Italia ad operazioni militari all'estero si ricava da alcuni provvedimenti d'urgenza (art. 8 del decreto-legge n. 421 del 2001 e art. 6, comma 2, del decreto-legge n. 451 dello stesso anno, emanati per consentire l'intervento delle nostre forze armate in Afghanistan) che estendevano l'applicazione del codice penale militare di guerra indipendentemente dalla dichiarazione dello stato di guerra di cui all'art. 78 Cost. Per la dottrina cfr. G. DE VERGOTTINI, *Guerra e attuazione della Costituzione*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 12 aprile 2002, 7.

novanta giorni dall'approvazione degli atti di indirizzo, sul permanere delle situazioni di crisi e di emergenza che avevano determinato l'impiego delle forze militari.

Nel rispetto di questa normativa statale, pure confortata da autorizzazioni rilasciate da organismi internazionali o sovranazionali, intensa è stata l'attività svolta dal nostro Paese nei diversi continenti per provvedere a risolvere urgenze umanitarie, per ristabilire, in presenza di tensioni tra gli Stati, condizioni di civile e pacifica convivenza, anche attraverso lo svolgimento di interventi di interposizione negoziale<sup>87</sup>.

Tra le operazioni militari più significative, la cui esecuzione è ancora in corso, che vedono il coinvolgimento di contingenti italiani sotto l'egida delle N.U., si possono, a titolo meramente esemplificativo, segnalare le missioni di pace realizzate nel Sahara occidentale (MINURSO), in Libano (UNIFIL), nella Repubblica di Cipro (UNFICYP), in India e Pakistan (UNMOGIP). Ulteriori operazioni di stabilizzazione delle condizioni di pace sono state anche realizzate su impulso della NATO e dell'U.E.<sup>88</sup>.

Accanto a questa tipologia di interventi svolti dalle nostre forze armate, non meno significative, ai fini della riduzione delle tensioni internazionali che sovente si trasformano in conflitti armati, sono quelle campagne umanitarie, riconducibili a politiche di *pace positiva*, dirette a ridurre i ritardi economico/sociali ancora persistenti nei cd. Paesi emergenti.

Nonostante il considerevole apporto normativo, di origine sovranazionale<sup>89</sup> e statale<sup>90</sup>, destinato a promuovere la giustizia e un riequilibrio sociale, attraverso lo svolgimento della cooperazione allo sviluppo, assolutamente inadeguato è stato l'investimento economico destinato dall'U.E. e dalla stessa Italia per porre rimedio agli inaccettabili tassi di povertà tuttora presenti nei territori più disagiati del pianeta che di certo non agevola lo svolgimento delle politiche dirette ad attenuare le distanze tra i popoli.

In aggiunta a questi interventi di tipo solidale, da incentivare e sviluppare, differenti regole di ingaggio hanno, invece, caratterizzato altra tipologia di azioni che prevedevano, sin dall'inizio, l'impiego della forza delle armi per ristabilire lo *status quo ante* a seguito di una ingiusta aggressione.

---

<sup>87</sup> Per una ricognizione delle attività di tipo umanitario svolte dall'Italia si rinvia a *Le missioni internazionali 2024* all'indirizzo internet [affariinternazionali.it](http://affariinternazionali.it).

<sup>88</sup> Per una rassegna di queste missioni si rinvia al sito internet [difesa.it](http://difesa.it).

<sup>89</sup> Cfr. art. 21 TUE e artt. 208 ss. TFUE. Tra i regolamenti europei che disciplinano la cooperazione allo sviluppo si segnalano il Regolamento (UE) 2021/947, che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (Europa globale), e il Regolamento (UE) 2021/1059, riguardante la cooperazione territoriale europea (Interreg). Per un resoconto dei fondi europei destinati alla cooperazione e allo sviluppo si rinvia a *In calo i fondi europei destinati alla cooperazione*, in <https://www.openpolis.it>, 23 aprile 2023.

<sup>90</sup> Cfr. legge 11 agosto 2014, n. 125, recante *Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*. Nonostante l'impegno profuso dal nostro Governo con il *Piano Mattei* per la realizzazione di progetti da elaborare in collaborazione con alcuni Stati africani, utili alla loro crescita economica e sociale, permane l'inadeguatezza delle risorse destinate dall'Italia, più in generale, alla cooperazione allo sviluppo che, tra il 2012 e il 2023, hanno subito una diminuzione dallo 0,33% del reddito nazionale lordo allo 0,27% assai distante «dall'obiettivo di arrivare allo 0,70% APS» (L. LIVERANI, *Meno aiuti. Cooperazione allo sviluppo, l'Italia in un anno ha tagliato 631 milioni*, 12 aprile 2024, in [www.arvenire.it](http://www.arvenire.it)).

Rientra, ad esempio, in questo ambito di attività l'operazione *Desert Storm* svolta nel 1991, su autorizzazione e delega del Consiglio di sicurezza delle N.U.<sup>91</sup>, da una coalizione di Stati, tra cui l'Italia, guidata dagli Stati Uniti, che aveva reso possibile, con il ricorso a contingenti militari, la liberazione del Kuwait illegittimamente invaso dalle truppe dell'Iraq di Saddam Hussein.

Nella medesima direzione, si sono anche inoltrati gli interventi militari italiani, realizzati, sempre sotto l'egida delle Nazioni Unite, per stabilizzare il territorio somalo e assistere la popolazione ivi insediata, attraverso lo svolgimento delle operazioni UNITAF (conosciuta come *Restore Hope*) e UNOSOM II, avviate nel dicembre 1992 e concluse nel marzo 1994.

A diversa conclusione si dovrà, invece, pervenire per le altre missioni, preordinate a risolvere i conflitti inter-statali o infra-statali, intraprese a prescindere dalla previa autorizzazione del *Palazzo di vetro*, paralizzato da veti incrociati dei Paesi con seggio permanente e, in taluni casi, svolte pure al di fuori degli ambiti territoriali individuati dal Trattato NATO.

Di dubbia legittimità, per derogare ai limiti imposti dal diritto internazionale, è stato di sicuro il bombardamento aereo di Belgrado intrapreso dalla NATO<sup>92</sup> cui partecipò il nostro Paese, per decisione assunta dal Governo guidato da Massimo D'Alema.

Pur essendo rilevante l'obiettivo perseguito, di interrompere le stragi perpetrate dalle truppe serbe ai danni della minoranza albanese residente nel Kosovo, l'attacco aereo condotto dalle forze alleate, che provocò danni collaterali a cominciare dalle numerose vittime civili, non era stato preventivamente autorizzato dal Consiglio di sicurezza delle N.U.

La risoluzione n. 1199/98 aveva infatti invitato le truppe serbe di Slobodan Milošević ad un cessate il fuoco, senza affatto prevedere un possibile uso della forza. Per di più, tale intervento armato si svolgeva in territorio che fuoriusciva, in quanto *off shore*, dalle competenze ex art. 5 previste dal Trattato istitutivo dell'Alleanza Atlantica essendo diretto a salvaguardare una

---

<sup>91</sup> Anche se non manca in dottrina chi (M. PEDRAZZI, *L'uso della forza nel diritto internazionale: quali prospettive?*, in *Dem. dir.*, 2001, 121) rileva come «le deleghe o autorizzazioni comportano, in realtà, una erosione dell'autorità del Consiglio di sicurezza, ed un parallelo recupero di autonomia da parte degli Stati, proprio nel momento in cui il Consiglio parrebbe finalmente occupare quella posizione di protagonista attivo del mantenimento della pace e della sicurezza che la Carta gli affida».

<sup>92</sup> Tra gli interventi militari di questo genere intrapresi, a prescindere dalla previa autorizzazione del Consiglio di sicurezza, rientra sicuramente quello avviato dalla NATO in Kosovo. Propendono per l'illegittimità di questa missione: G. MOTZO, *Costituzione e guerra giusta alla periferia dell'impero*, in *Quad. cost.*, 1999, 373 ss.; G.U. RESCIGNO, *Riflessioni di un giurista sulla guerra e sulla pace*, in *Quad. cost.*, 1999, 376 ss.; C. PINELLI, *Sul fondamento degli interventi armati a fini umanitari*, in *Dem. dir.*, 1999, 94; U. ALLEGRETTI, *Istituzioni politiche per la pace*, in *Dem. dir.*, 2001, 113; L. CARLASSARE, *L'art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, cit., 11; N. RONZITTI – C. RUFFA, *L'Italia nelle missioni internazionali: problematiche operative e giuridiche*, cit., 13, e, più recentemente, G. VOSA, *"In condizione di parità con altri Stati": spunti per una rilettura dell'articolo 11 della Costituzione*, in *D.P.C.E. online*, 2024, n. sp. 1, 253. Anche se non manca in dottrina chi – E. CANNIZZARO, *La nuova dottrina strategica della NATO e l'evoluzione della disciplina internazionale sull'uso della forza*, in N. RONZITTI (a cura di) *NATO, Conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, Milano, 2000, 58 –, pur ritenendo che l'intervento in Kosovo abbia determinato una «violazione della legalità internazionale consapevolmente attuata per porre riparo ad un disastro umanitario non altrimenti evitabile», giunge tuttavia alla conclusione che esso «sarebbe di gravità modesta, in quanto l'intervento sarebbe correlato in qualche modo ad una attività di accertamento operata dagli organi delle Nazioni Unite, ed "eccezionale", non teso quindi a modificare la disciplina dell'uso della forza».

minoranza presente in un Paese, la ex Jugoslavia, che non rientrava negli ambiti spaziali, europei e del Nord America, a cui si sarebbero potuti estendere questo patto di mutua assistenza militare.

Ad analoghe perplessità conduceva l'aiuto offerto dal nostro Paese nel 2003 per lo svolgimento dell'operazione *Iraqi Freedom* che, pur non partecipando direttamente all'azione militare sul campo con il proprio esercito, aveva tuttavia autorizzato il transito sul suo territorio di aerei della coalizione guidata dagli Stati Uniti, di cui facevano parte il Regno Unito, l'Australia e la Polonia.

L'inconsistenza delle motivazioni, rivelatesi in seguito del tutto infondate, che avevano giustificato l'intervento armato, per l'accusa rivolta al governo iracheno di Saddam Hussain di aver nascosto armi di distruzione di massa oltre ad aver stretto alleanza con il terrorismo jihadista, hanno finito per configurare, in assenza di un attacco militare in atto intrapreso da questo Stato arabo, accanto ad una subaltermità alle politiche egemoniche americane, una vera e propria azione di aggressione in dispregio alle fondamentali regole del diritto internazionale.

Il carattere preventivo delle operazioni belliche<sup>93</sup>, non autorizzate dal Consiglio di sicurezza<sup>94</sup>, per il veto imposto dalla Russia, rendeva il supporto logistico per il transito dei velivoli, offerto dall'Italia, incompatibile con l'art. 11 Cost., anche in considerazione della dichiarazione di *non belligeranza* manifestata, in un primo momento, dal Governo Berlusconi<sup>95</sup>.

Non meno problematica si dimostrava l'analoga assistenza assicurata dal nostro Governo – attraverso l'utilizzo di sette basi aeree sul territorio italiano<sup>96</sup> e altre forme di sostegno (con aerei scorta, navi d'appoggio) – ad una coalizione, pure sostenuta dalla NATO, formata da Stati Uniti, Francia e Regno Unito per bombardare il territorio libico.

La missione, a cui parteciparono in una seconda fase anche cacciabombardieri italiani, il cui obiettivo principale era di abbattere il Governo di Mu'ammer Gheddafi, sostenendo nel

<sup>93</sup> L'illegittimità del ricorso ad azioni belliche di tipo preventivo, rimesso ad una scelta discrezionale del decisore politico, induce a esprimere forti perplessità sull'attacco sferrato da Israele nel mese di giugno 2025, con l'appoggio USA, per neutralizzare il progetto iraniano di arricchimento dell'uranio che avrebbe potuto condurre in pochi mesi, secondo l'*intelligence* israeliana e la stessa Agenzia Atomica delle Nazioni Unite (AIEA), ad un suo impiego militare in violazione del Trattato di non proliferazione nucleare (TNP). La distruzione di siti strategici del Paese degli Ayatollah interrompeva, peraltro, possibili sviluppi di un lungo e faticoso negoziato programmato in Oman con gli Stati Uniti. Lo stesso sostegno offerto dal Governo italiano, per voce del suo Ministro degli esteri, Antonio Tajani (*Israele ha il diritto di difendersi*, in *repubblica.it* del 14 giugno 2025), all'azione di guerra preventiva che consentiva a «Israele di difendersi da un possibile attacco nucleare dell'Iran», accusato di aver «violato le regole» essendo andato «al di là della linea rossa per quanto riguarda la costruzione dell'arma atomica», rappresenta una chiara deroga a quanto consentito dal diritto internazionale pattizio e dallo stesso art. 11 Cost.

<sup>94</sup> Per A. LIGUSTRO, *Principio pacifista e uso della forza nel diritto internazionale contemporaneo*, cit., 39, l'art. 51 della Carta dell'ONU consente la «legittima difesa solo in caso di un attacco armato in atto» e giammai per giustificare l'avvio di un'azione bellica di tipo preventivo.

<sup>95</sup> Cfr. A. VEDASCHI, *Costituzionalismo, declinazioni del principio pacifista e conflitti armati*, cit., 755.

<sup>96</sup> Tale concessione venne decisa, per G. DE VERGOTTINI, *Guerra, difesa e sicurezza nella Costituzione e nella prassi*, cit., 19, nonostante l'Italia fosse «vincolata col Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione del 2008, la cui ratifica era stata autorizzata con legge n. 7/2009, a non consentire l'uso del proprio territorio per atti ostili contro la Libia. In buona sostanza il vincolo internazionale avrebbe precluso ogni azione ostile e a maggior ragione il ricorso alla violenza bellica contro la Libia». Per la dottrina cfr. anche M. BENVENUTI, *L'Italia, la Costituzione e la (seconda) guerra in Libia*, in *Costituzionalismo.it*, 2011, I, e M.P. IADICICCO, *Le Istituzioni italiane e la crisi libica*, in questa *Rivista*, 2011, III, 1 ss.

contempo alcune milizie locali, andava oltre la risoluzione delle N.U. (n. 1973 del 17 marzo 2011) che si era limitata, inizialmente, a introdurre la *no-fly zone* all'interno di questo Paese Nord-africano.

In tutti questi casi considerati si trattava di prassi belliche, chiaramente *ultra vires*, per fuoriuscire dagli ambiti di operatività consentiti dal diritto internazionale vigente, che finivano, come ulteriore conseguenza, per amplificare il pericolo di incorrere nel cd. *doppio standard* o *doppia morale*<sup>97</sup>, proprio in considerazione di una tendenza a rimettere l'impiego delle armi agli effettivi rapporti di forza presenti a livello globale che non garantiscono eguale assistenza in tutti i casi di violazione dei diritti umani.

L'evidente ambiguità degli interventi unilaterali di questo tipo, che potrebbero celare intenti egemonici di conquista da parte delle grandi potenze, aveva indotto Carl Schmitt<sup>98</sup> a fare sua una nota massima di P.J. Proudhon secondo cui generalmente «chi parla di umanità, vuol trarvi in inganno».

Per Massimo Luciani una deriva di questo genere, incurante dei vincoli giuridici individuati a livello internazionale e costituzionale<sup>99</sup>, lungi dall'esprimere una «visione realistica del diritto», rappresenterebbe, al contrario, la «pura e semplice abdicazione del diritto»<sup>100</sup>, alla mercé delle decisioni unilaterali assunte da Stati egemoni, espressione della «forza dei fatti»<sup>101</sup>, da cui peraltro potrebbero derivare effetti emulativi di altrettanta pericolosità ed equivocità.

E così, per riprendere un caso bellico appartenente ai nostri giorni, l'urgenza che aveva condotto alcune forze occidentali, tra cui l'Italia<sup>102</sup>, ad intervenire nel 1999, per la salvaguardia dei diritti della minoranza albanese in Kosovo, nonostante l'assenza di un'autorizzazione delle N.U.<sup>103</sup>, ha rappresentato, per espressa dichiarazione di Vladimir Putin, un precedente per l'avvio

<sup>97</sup> Come ricorda C. PINELLI, *Sul fondamento degli interventi armati a fini umanitari*, cit., 94, «in casi di analogo pericolo di “catastrofe umanitaria” (si pensi al Kurdistan e alla Cecenia), e in presenza di analogo inattività dell'ONU, né gli stati, né le organizzazioni regionali hanno fatto ricorso all'intervento armato (e la “catastrofe” si è verificata)».

<sup>98</sup> C. SCHMITT, *Il concetto di “politico”* (1932), ora in *Le categorie del “politico”*, tr. it., Bologna, 1972, 139, per il quale «l'umanità è uno strumento particolarmente idoneo alle espressioni imperialistiche ed è, nella sua forma etico-umanitaria, un veicolo specifico dell'imperialismo economico». Dello stesso Autore cfr. la raccolta di saggi in *Il concetto discriminatorio di guerra*, tr. it., Roma-Bari, 2008.

<sup>99</sup> Potendo condurre allo svuotamento dei principi supremi insuscettibili di revisione costituzionale contenuti nel nucleo essenziale dell'art. 11 Cost. Siffatte «ripetute violazioni» provocate da queste prassi derogatorie potrebbero determinare, per U. ALLEGRETTI, *Istituzioni politiche per la pace*, cit., 114, inaccettabili forme di abrogazione o sostituzione di norme di rango costituzionale o internazionale.

<sup>100</sup> M. LUCIANI, *Dalla guerra giusta alla guerra legale?*, cit., 122, nota 196.

<sup>101</sup> G. DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, 2004, 11.

<sup>102</sup> A riprova di un frequente appiattimento delle maggioranze, poste al governo del nostro Paese, alle politiche egemoniche degli USA nei cui riguardi continua a persistere, salvo sporadiche eccezioni (come nel caso della crisi di Sigonella del mese di ottobre 1985, verificatasi durante il governo Craxi), un'evidente dipendenza e condiscendenza a causa dell'esistenza di molteplici legami politici ed economici con lo Stato alleato, accanto ad una sorta di debito di riconoscenza per il sostegno ricevuto dallo stesso a conclusione del secondo conflitto mondiale.

<sup>103</sup> Che intervenne soltanto in seguito con la Risoluzione n. 1244 del giugno 1999 con cui veniva «di fatto» ad essere sanata l'operazione NATO, stabilendo poi una «specie di mandato internazionale sulla provincia» (G. DE VERGOTTINI, *Guerra, difesa e sicurezza nella Costituzione e nella prassi*, cit., 9). Per F. MINI, *La NATO in guerra. Dal patto di difesa alla frenesia bellica*, Bari, 2025, 113, «con la risoluzione CS 1244 l'ONU non ha emendato la NATO dall'illecito

da parte della Federazione russa, sempre in deroga al diritto internazionale<sup>104</sup>, dell'*operazione militare speciale*. In analogia a quanto avvenuto in passato, anche l'intento militare nel Donbass è stato infatti giustificato dalla necessità di assicurare la protezione di una minoranza (rappresentata dalla popolazione russofona residente in questa zona sud-orientale dell'Ucraina) che si ritiene oggetto di persecuzione da parte delle forze armate di Kiev.

Con particolare riguardo alla postura, alquanto ambigua, mantenuta dall'Italia nei casi fino ad ora esaminati, la palese illegittimità delle attività svolte sotto la bandiera della NATO avrebbe dovuto condurre il nostro Governo, secondo un'autorevole dottrina<sup>105</sup>, ad un comportamento di astensione, in presenza di decisioni «non conformi ai principi costituzionali», se non addirittura «a denunciare» il Trattato Atlantico stesso, prendendo così le distanze da indirizzi militari ispirati da intenzioni egemoniche dell'alleato americano<sup>106</sup>. Volendo qui riprendere il titolo di un noto saggio dato recentemente alle stampe da questo Autore, che richiama l'attenzione sull'esigenza di essere rispettosi dei vincoli imposti dalla Costituzione, anche in politica estera e della difesa occorrerebbe allora riportare «ogni cosa al suo posto» così da porre rimedio e risolvere alcune patologie, causa di ingiustificate torsioni interpretative, da cui sono derivate evidenti trasfigurazioni del sistema ordinamentale internazionale e interno.

Di dubbia congruenza con la capienza interpretativa del nostro disposto costituzionale appare, allora, l'indirizzo che, preso atto della profonda trasformazione delle relazioni internazionali, intende giustificare la formazione di una prassi, di tipo «materiale e procedurale», la quale avrebbe addirittura assunto «rango costituzionale»<sup>107</sup> grazie allo scivolo offerto dall'art. 10 Cost., contenente «clausole costituzionali in bianco»<sup>108</sup>, che consentirebbe, in deroga agli artt. 42 e 51 dello Statuto delle N.U., la possibilità di ricorrere ad interventi coercitivi unilaterali da parte di Stati singoli e associati.

La necessità di difendere comunque i diritti umani, pure in assenza di una autorizzazione del Consiglio di sicurezza, rappresenterebbe, per questa teoria, una valida giustificazione per procedere anche in difformità al diritto internazionale e allo stesso principio di non ingerenza negli affari interni di uno Stato<sup>109</sup>.

---

compresso con l'aggressione e l'uso illegale della forza contro la Serbia: lo ha ignorato, così come aveva ignorato le istanze di molti Paesi, tra cui la Russia, che lo avevano denunciato».

<sup>104</sup> Per A. LIGUSTRO, *Principio pacifista e uso della forza nel diritto internazionale contemporaneo*, cit., 39, «l'appello della Russia all'art. 51 dell'ONU per giustificare l'«operazione militare speciale» ci sembra non solo forzato, ma del tutto pretestuoso: solo un appiglio utile alla ricerca di una *casus belli* per conseguire propri obiettivi geopolitici».

<sup>105</sup> M. LUCIANI, *Dalla guerra giusta alla guerra legale?*, cit., 121.

<sup>106</sup> Che continua ad esercitare un forte condizionamento anche grazie ad una costante presenza sul territorio italiano di numerosi contingenti militari. F. MINI, *La NATO in guerra*, cit., 46, ricorda come, «secondo gli ultimi dati, l'Italia è il Paese con il maggior numero di basi militari statunitensi e NATO sul suo territorio, circa 120».

<sup>107</sup> G. DE VERGOTTINI, *La persistenza della guerra e il diritto costituzionale*, in *D.P.C.E. online*, 2024, n. sp. 1, 8, che ritiene (2) si sia formata «una tacita modifica derogatoria *pro parte* del disposto costituzionale».

<sup>108</sup> G. DE VERGOTTINI, *La persistenza della guerra e il diritto costituzionale*, cit., 3, per il quale attraverso tali clausole si verrebbe ad avere un adeguamento del concetto costituzionale di guerra «seguendo l'evolversi dei rapporti politici e giuridici dei soggetti operanti nella comunità internazionale».

<sup>109</sup> L. BUSCEMA, *Le operazioni umanitarie e di peacekeeping ed il valore costituzionale della pace alla luce della l. n. 145/2016*, in questa *Rivista*, 2018, II, 20. Per P. PICONE, *Il peace keeping nel mondo attuale: tra militarizzazione e amministrazione fiduciaria*,

Nell'amplificare oltre misura le occasioni di impiego della forza delle armi, rimesse per tale via alla discrezionalità di Paesi egemoni, una interpretazione di questo tipo verrebbe tuttavia a mettere pericolosamente in discussione la tenuta dello stesso art. 11 Cost.

Per la stessa giurisprudenza costituzionale<sup>110</sup> nessun adeguamento automatico potrebbe, infatti, condurre alla «violazione dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale», di cui dovrà essere preservato il nucleo intangibile, «operando in un sistema costituzionale che ha i suoi cardini nella sovranità popolare e nella rigidità della Costituzione».

Altrettanto equivoco, per le inaccettabili conseguenze che ne potrebbero derivare, sarebbe l'orientamento (pure impiegato dalla presidenza americana di George W. Bush per cercare di neutralizzare *Al Qaida* a seguito dell'attentato compiuto nel mese di settembre 2001 alle Torri Gemelle) favorevole alla formazione di una prassi che consentirebbe l'avvio di operazioni di soccorso internazionale sulla base di autorizzazioni del Consiglio di sicurezza *implicitamente* o *concludenti*. In questa direzione condurrebbero, ad esempio, le risoluzioni dirette soltanto a denunciare il supporto offerto da uno Stato (nella specie l'Afghanistan) a forze terroristiche, pur non consentendo affatto l'intervento armato<sup>111</sup>. L'occupazione militare che ne è derivata, durata circa venti anni (ottobre 2001-maggio 2021), del territorio di questo Paese asiatico, da parte di una coalizione di Stati appartenenti alla NATO, non è stata peraltro neppure in grado di porre rimedio ai caratteri illiberali del governo a guida talebana che, a seguito del ritiro delle ultime truppe statunitensi, ha riassunto la guida del Paese.

## **9. La fornitura di materiale bellico per consentire l'esercizio del diritto di autodifesa individuale a uno Stato terzo ingiustamente aggredito.**

I limiti imposti dal diritto internazionale pattizio non potrebbero frenare, ai sensi dell'art. 51 dello Statuto delle N.U., l'esercizio del diritto di autotutela individuale da parte dello Stato illegittimamente aggredito, fintantoché il Consiglio di sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale.

Questa opportunità, consentita agli Stati per difendere unilateralmente la propria integrità territoriale, ha correttamente condotto l'Ucraina a rispondere alla violenza bellica subita dalle

---

in *Riv. dir. inter.*, 1996, 16, l'ONU sarebbe «attualmente chiamata ad intervenire, al di là delle sue competenze strettamente statutarie», in virtù di una «consuetudine emergente (materiale e procedurale), facente parte secondo noi del diritto internazionale generale», in grado di «sancire e/o avallare gli interventi che gli Stati hanno deciso e sono chiamati a porre in essere unilateralmente per conto della stessa Comunità internazionale».

<sup>110</sup> Corte cost., sentenza n. 48 del 1979.

<sup>111</sup> A. VEDASCHI, *Costituzionalismo, delimitazioni del principio pacifista e conflitti armati*, cit., 751. Analogamente per A. LIGUSTRO, *Principio pacifista e uso della forza nel diritto internazionale contemporaneo*, cit., 34, «è evidente, sul piano normativo, la manipolazione insita nel voler ricavare da questo genere di ammonimenti un'implicita autorizzazione all'uso della forza, poiché non può sfuggire che una deroga a una norma considerata di carattere imperativo, dalla Carta come dal diritto internazionale generale, quale appunto, il divieto dell'uso della forza, non potrebbe essere in alcun modo implicita!».

forze armate russe<sup>112</sup> in modo da respingere l'invasore attraverso un impiego proporzionato della forza delle armi.

Nessuna delle ragioni addotte da Mosca<sup>113</sup>, per giustificare l'occupazione del territorio ucraino, avrebbe infatti potuto ostacolare la reazione difensiva, pure in assenza di un intervento del Consiglio di sicurezza delle N.U. paralizzato nell'occasione dal veto russo.

L'impedimento, per le ragioni che precedono, all'avvio di un'azione militare di difesa collettiva, non ha peraltro ostacolato il sostegno accordato al Governo di Kiev dagli Stati occidentali, in sede NATO e U.E., attraverso l'adozione a carico dell'aggressore di sanzioni economiche e una cospicua fornitura al Paese aggredito di materiale bellico necessaria per rispondere agli attacchi terrestri e aerei, e per neutralizzare nel territorio nemico le basi di lancio di missili e di droni.

Non prevedendosi alcun invio di forze armate da parte delle nazioni fornitrici, tale supporto economico e di armi non potrebbe essere equiparato, nonostante l'opinione contraria pure avanzata in dottrina<sup>114</sup>, ad un'attiva partecipazione alle operazioni belliche.

Nonostante le perplessità mai risolte alla Costituente<sup>115</sup>, molteplici sono infatti gli spunti normativi di natura internazionale e statale<sup>116</sup> che fanno invece propendere per la legittimità di

---

<sup>112</sup> Non ci sono dubbi in dottrina sulla qualificazione dell'*operazione militare speciale* russa come «atto di aggressione, finalizzato alla *debellatio* dell'Ucraina» in grado di violare una «pluralità di principi fondamentali del diritto internazionale, integrando diverse fattispecie di crimini internazionali, che comprendono, oltre al crimine di aggressione, anche crimini di guerra e crimini contro l'umanità, compreso, forse, quello di genocidio» (A. LIGUSTRO, *Principio pacifista e uso della forza nel diritto internazionale contemporaneo*, cit., 38). L'indiscutibile sbrego di fondamentali regole poste dal diritto internazionale ha pure condotto la Corte penale internazionale a emettere, in data 17 marzo 2023, mandati di arresto per coloro che erano stati considerati tra i principali responsabili di questi crimini di guerra, come il Presidente russo Vladimir Putin e il Commissario per i diritti dei fanciulli, Maria Alekseyevna Lvova-Belova. Per ulteriori approfondimenti su questa pronuncia si rinvia a A. MORELLI, *La guerra in Ucraina: le questioni costituzionali in campo*, in *Ordine. inter. e diritti umani*, 2023, 927.

<sup>113</sup> Dalla necessità di proteggere la popolazione russofona residente nel Donbass dalle persecuzioni perpetrate dal Governo Zelensky, alla necessità di contrastare il paventato allargamento della NATO (quell'«abbaiare» della NATO alle porte della Russia, pure richiamato da Papa Francesco nel corso di una conversazione con i direttori delle riviste culturali europee dei Gesuiti, ripresa dalla rivista *Civiltà Cattolica*, 2022, n. 4128, 521 ss.), considerato da Putin alla stregua di un atto di aggressione, al fallimento, imputato esclusivamente all'Ucraina, degli Accordi di Minsk sottoscritti il 9 settembre 2014 e l'11 febbraio 2015.

<sup>114</sup> Cfr. C. DE FIORES, *Il principio costituzionale pacifista, gli obblighi internazionali e l'invio di armi a paesi in guerra*, 52; A. ALGOSTINO, *Pacifismo e movimenti fra militarizzazione della democrazia e Costituzione*, 76; A. APOSTOLI, *L'Italia è una Repubblica democratica fondata anche sul principio pacifista*, 148; A. CIERVO, *Critica delle armi. L'articolo 11 della Costituzione, la legge n. 185/1990 e l'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa*, 223, tutti contenuti in G. AZZARITI (a cura di), *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, Napoli, 2022. Nonostante l'ampissimo consenso riconosciuto in un primo momento da tutte forze politiche alla decisione del governo Draghi di inviare sistemi di armamento in Ucraina, hanno successivamente dichiarato la loro contrarietà soltanto il M5S e AVS.

<sup>115</sup> Al riguardo si rinvia alla nota 58.

<sup>116</sup> Per M. LUCIANI, *Dalla guerra giusta alla guerra legale?*, cit., 124, «dal punto di vista della nostra Costituzione l'invio di armi all'Ucraina non è violativo (oltre che delle norme internazionali) del principio pacifista stabilito dall'art. 11 Cost.».

una collaborazione di questa natura con il Paese aggredito, non accompagnata da *animus bellandi*, per consentirgli di difendere la propria integrità territoriale<sup>117</sup>.

Con attenzione al diritto internazionale pattizio, un'apertura alla cessione di armamenti difensivi potrebbe derivare dal Trattato delle N.U. del 2013 sul commercio di armi<sup>118</sup>, a cui l'Italia ha aderito con la legge n. 118 del 2013. Dopo aver riconosciuto «il diritto naturale degli Stati all'autodifesa individuale e collettiva», come previsto nell'art. 51 della Carta delle N.U., questo significativo documento, che attualmente conta 113 Stati parti e 28 firmatari, individua, infatti, tra i Principi elencati in premessa, «il rispetto dell'interesse legittimo di ogni Stato ad acquisire armi convenzionali per esercitare», tra l'altro, «il proprio diritto alla legittima autodifesa».

Peraltro, la decisione assunta dal Governo italiano di trasferire questo materiale a titolo gratuito è sicuramente coerente a quanto previsto dalla legge n. 185/1990 (recante «Nuove norme sul controllo dell'esportazione ed il transito di materiale di armamento») che all'art. 1, n. 6, nel vietare l'esportazione ed il transito di materiale di armamento verso i Paesi in stato di conflitto armato, consente deroghe qualora ritenute necessarie per assicurare il «rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia» o per dare esecuzione alle «diverse deliberazioni del Consiglio dei Ministri, da adottare previo parere delle Camere».

E così, a seguito di numerose risoluzioni approvate a larga maggioranza da entrambe le Camere<sup>119</sup>, il trasferimento di armi all'Ucraina è stato assicurato attraverso l'adozione di decreti-legge<sup>120</sup>, emanati dal Presidente della Repubblica, e successivamente regolarmente convertiti in legge<sup>121</sup>.

<sup>117</sup> Cfr. G. DE VERGOTTINI, *La persistenza della guerra e il diritto costituzionale*, cit., 9; C.A. CIARALLI, *Il valore della pace e lo spirito della guerra. Note critiche in tema di interpretazione evolutiva dell'articolo 11 della Costituzione*, cit., 77, e P. BONETTI, *Difesa dello Stato e potere*, cit., 86.

<sup>118</sup> Per A. LIGUSTRO, *Principio pacifista e uso della forza nel diritto internazionale contemporaneo*, cit., 38, «oltre che l'art. 51 della Carta, l'invio di armi non ci sembra violare nemmeno il Trattato internazionale sul commercio di armi (*Arms Trade Treaty*: ATT) che prevede una serie di proibizioni, ma solo quando, ad esempio, la fornitura di materiale bellico si pone in contrasto con obblighi discendenti da misure adottate dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite o potrebbe favorire la commissione di crimini internazionali».

<sup>119</sup> Ad una prima fase contrassegnata da alcune inadeguatezze procedurali, che aveva visto le due Camere approvare in data 1 marzo 2022 (con risoluzione del Senato della Repubblica n. 6-00208 e della Camera dei Deputati n. 6-00207) le decisioni governative di garantire all'Ucraina assistenza militare attraverso la cessione di apparati e strumenti militari già in precedenza assunte (con decreti legge del 25 febbraio 2022, n. 14 e del 28 febbraio 2022, n. 16), ha fatto poi seguito una corretta interlocuzione tra questi organi costituzionali. Nel corso dei tre anni del conflitto, i successivi decreti-legge di eguale natura sono stati sempre preceduti da una discussione dinnanzi ad entrambe le Assemblee elettive udite le comunicazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri cui hanno fatto seguito risoluzioni di conferma dell'operato del Governo, le ultime delle quali adottate a larghissima maggioranza dal Senato in data 21 gennaio 2025 e dalla Camera in data 22 gennaio 2025.

<sup>120</sup> L'ultimo dei quali è il d.l. del 27 dicembre 2024, n. 200, convertito in legge 31 gennaio 2025, n. 7, che ha prorogato fino al 31 dicembre del 2025 l'autorizzazione alla cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari in favore delle autorità governative del Paese ingiustamente aggredito.

<sup>121</sup> Per una rassegna dei decreti-legge in precedenza approvati cui hanno poi fatto seguito Decreti del Ministero della difesa, adottati di concerto con il Ministro degli Affari esteri e il Ministro dell'Economia e delle finanze, recanti «Autorizzazione alla cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari alle Autorità governative dell'Ucraina», sia consentito rinviare a L. CHIEFFI, *Pace e guerra nel dibattito alla Costituente. Storificazione ed evoluzione interpretativa di principi fondamentali a contenuto vincolante*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2023, n. 1, da cui sono pure tratte alcune considerazioni ulteriormente aggiornate e sviluppate in questo paragrafo.

Un ulteriore significativo sostegno, con il voto favorevole della maggioranza dei rappresentanti italiani, è stato assicurato all'Ucraina dalla stessa U.E. grazie alle decisioni<sup>122</sup> assunte, nel quadro dell'*European Peace Facility* creato nel 2021<sup>123</sup>, dal Comitato politico e di sicurezza (CPS) in sede PESC, cui hanno pure fatto seguito importanti incentivi finanziari per favorire la «resilienza economica, sociale e finanziaria dell'Ucraina», come auspicato dal Regolamento (UE) 2024/792 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 febbraio 2024, che istituisce lo «strumento per l'Ucraina».

L'esigenza di rafforzare la capacità di difesa dell'integrità territoriale e la libertà del Paese, posto ai confini di alcuni Stati membri dell'U.E., che ha subito un'«aggressione non provocata e ingiustificata della Russia», ha indotto il Consiglio europeo<sup>124</sup> a condannare il «ricorso alla forza armata e alla coercizione per cambiare i confini» e ad assicurare, «nell'ambito dello strumento europeo per la pace», l'acquisto e la fornitura di armamenti così da «aiutare l'Ucraina ad esercitare il suo diritto naturale di autotutela» contro l'invasione russa.

A conferma di questa unità di intenti maturata a livello sovranazionale sono anche le numerose risoluzioni, approvate a larghissima maggioranza dal Parlamento europeo<sup>125</sup>, che hanno preceduto le decisioni assunte dall'organo intergovernativo.

La fornitura di armi, equipaggiamenti e mezzi, anche se letali (decreto-legge n. 16 del 2022<sup>126</sup>) di tipo esclusivamente difensivo all'Ucraina, con cui il nostro Paese aveva peraltro sottoscritto accordi di collaborazione nel settore della difesa per la formazione e l'addestramento delle sue truppe<sup>127</sup>, in linea con gli interventi di assistenza decisi dal Consiglio europeo nel corso del 2021<sup>128</sup>, non rappresenta una novità.

Seppure indirizzata a sostenere una comunità insediata all'interno di uno Stato sovrano, con delibera del Consiglio dei Ministri del 20 agosto 2014, a seguito dell'approvazione intervenuta

---

<sup>122</sup> N. 338 e n. 339 del 28 febbraio 2022; n. 471 e n. 472 del 23 marzo 2022; n. 637 del 13 aprile 2022; n. 810 del 23 maggio 2022; n. 1285 e n. 1284 del 21 luglio 2022; n. 1968 del 17 ottobre 2022; n. 1024 del 16 maggio 2023; n. 2025/850 del 5 maggio 2025.

<sup>123</sup> Decisione (PESC) 2021/509 del Consiglio del 22 marzo 2021 che istituisce uno strumento europeo per la pace e abroga la decisione (PESC) 2025/528.

<sup>124</sup> Con le conclusioni del 24 febbraio e del 25 marzo 2022, Bruxelles 25 marzo (OR.eu) EUCO 1/22 CO EUR 1 CONCL1, cui hanno poi fatto seguito, più recentemente, quelle assunte, al termine della riunione straordinaria del 6 marzo 2025, con il voto contrario dell'Ungheria. L'assenza di un voto assunto all'unanimità dagli Stati membri ha indotto il Presidente del Consiglio europeo ad elaborare un documento, EUCO 10/25, nel quale si precisa che le conclusioni sono state adottate «con fermezza da 26 Capi di Stato o di governo».

<sup>125</sup> In data 1° marzo 2022 e in data 16 febbraio 2023, 2023/2558 (RSP), fino alla più recente del 12 marzo 2025 [2025/2528 (RSP)] con la quale è stato ribadito il fermo sostegno dell'UE all'Ucraina contro la Russia responsabile di una «guerra di aggressione su vasta scala illegale, non provocata e ingiustificata», che rappresenta una «palese e flagrante violazione della Carta delle Nazioni Unite e dei principi fondamentali del diritto internazionale e del diritto internazionale umanitario, sancito dalla Convenzione di Ginevra del 1949».

<sup>126</sup> Convertito in legge 5 aprile 2022, n. 28.

<sup>127</sup> Cfr. Accordo tra il Ministero della Difesa della Repubblica italiana ed il Ministero della Difesa dell'Ucraina (SMD-USG), firmato il 17 marzo 1998 e ratificato con legge n. 12 del 27 gennaio 2000.

<sup>128</sup> In data 2 dicembre 2021 il Consiglio aveva approvato una serie di decisioni che garantivano misure di assistenza, anche con l'intento di rafforzare la capacità delle forze di difesa, a favore della Georgia (per 12,75 milioni di euro), della Moldavia (per 7 milioni di euro) e dell'Ucraina (per 31 milioni di euro). La notizia è rinvenibile all'indirizzo <https://www.consilium.europa.eu>.

nella medesima data ad opera della Commissioni riunite Affari esteri e difesa delle Camere, l'Italia aveva autorizzato l'invio di dispositivi militari (armi leggere e munizioni) in Iraq per essere «destinate alle autorità regionali Curde impegnate a contrastare l'offensiva del sedicente “Stato islamico” nella parte centro settentrionale del territorio iracheno»<sup>129</sup>.

Analogo trasferimento, questa volta di equipaggiamenti militari non letali, era deciso con delibera del Consiglio dei Ministri del 17 agosto 2021 a favore di forze di sicurezza libanesi, previa risoluzione della Camera dei Deputati del 15 luglio 2021 e del Senato della Repubblica del 4 agosto 2021<sup>130</sup>.

Una tale fornitura non sarebbe invece possibile qualora la stessa fosse indirizzata ad uno Stato aggressore, in considerazione dei limiti introdotti dalla cit. legge n. 185 che vieta (art. 1, n. 6), infatti, l'esportazione e il transito di materiale di armamento «b) verso Paesi la cui politica contrasta con i principi dell'art. 11 della Costituzione (..); d) verso i Paesi i cui governi sono responsabili di gravi violazioni delle convenzioni internazionali in materia di diritti umani, accertati dai competenti organi delle Nazioni Unite, dell'U.E. o del Consiglio d'Europa».

È sottoposta alla medesima preclusione anche la fornitura di armi verso uno Stato che, dopo averle impiegate per respingere un'illegittima aggressione proveniente dall'esterno, decidesse, a sua volta, di intraprendere una altrettanto ingiustificata azione di ritorsione o di rappresaglia con l'intento di annientare il nemico, provocando, come effetto collaterale, anche il coinvolgimento della popolazione civile.

Un impedimento di questo tipo dovrebbe allora condurre a interrompere qualunque trasferimento di armamenti, anche se di limitate dimensioni<sup>131</sup>, e collaborazione militare con Paesi, come Israele<sup>132</sup>, che si fossero resi protagonisti di un'azione militare degenerata nel corso della sua esecuzione in un'attività militare di dubbia legittimità, potendosi agevolmente configurare come un vero e proprio crimine di guerra per gli effetti devastanti prodotti nel

---

<sup>129</sup> In CAMERA DEI DEPUTATI – SERVIZIO STUDI, XVIII legislatura, *Documentazione per l'esame dei progetti di legge, Dossier n. 544-Schede di lettura 1° marzo 2022*, reperibile all'indirizzo <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/D22014.pdf>.

<sup>130</sup> *Ibidem*.

<sup>131</sup> Seppure in percentuale molto limitata (lo 0,9% degli acquisti fatti da Israele tra il 2020 e il 2023), rispetto a quanto invece è stato assicurato dagli Stati Uniti e dalla Germania (il 98%) (cfr. [www.ilpost.it](http://www.ilpost.it) del 10 aprile 2024), tale trasferimento di armi da parte dell'Italia sarebbe di dubbia coerenza costituzionale qualora fosse proseguito anche nella fase di ritorsione/rappresaglia dell'esercito israeliano all'attacco subito il 7 ottobre 2023.

<sup>132</sup> Il Ministero della difesa in risposta ad un articolo pubblicato sul quotidiano *il Manifesto* (S. AUGIERI, *Sulle forniture di armi a Israele il governo mente*, in <https://ilmanifesto.it>, 25 luglio 2025), secondo cui l'Italia continua a fornire alle forze armate israeliane «elettronica usata, ad esempio, per le comunicazioni satellitari o i droni militari, oppure componenti per la guida dei droni, o servizi per la costruzione di droni con stampanti 3d, o persino i tessuti per le uniformi militari», ha precisato, in data 25 luglio 2025, nel sito <https://www.difesa.it>, che «autorizzazioni all'export di armamenti dall'Italia verso Israele sono state formalmente sospese dal Governo italiano a partire dall'ottobre 2023». Tale precisazione ribadisce precedenti dichiarazioni della Presidente del Consiglio dei Ministri, Giorgia Meloni, in data 15 ottobre 2024, in <https://www.ilssole24ore.com>, sulla sospensione immediata, a seguito dell'avvio delle operazioni militari israeliane a Gaza, della «concessione di ogni nuova licenza di esportazione per materiali di armamento verso Israele», e del Ministro della Difesa, Guido Crosetto, del 21 maggio 2025, che rassicurava la Camera dei Deputati, in risposta a interrogazioni, sulla interruzione della «esportazione di armi italiane in Israele», pur riservandosi di valutare «caso per caso l'esportazione di materiali che era stata già approvata, posto che i singoli materiali non devono comunque essere usati sulla popolazione civile».

territorio interessato (nel caso di specie Gaza, che ha subito la distruzione di ospedali, scuole e abitazioni civili), a danno della stessa popolazione inerme<sup>133</sup>.

Pur avendo legittimamente reagito all'atroce carneficina dei propri cittadini avvenuta il 7 ottobre 2023, gli sviluppi di questa operazione militare, diretta in una prima fase a neutralizzare esclusivamente le milizie terroriste di *Hamas* e a consentire la liberazione di cittadini israeliani tenuti in ostaggio, sono assimilabili ad una tipica azione di rappresaglia di dimensioni non paragonabili, in termini di proporzionalità, ai danni subiti<sup>134</sup>. Questo intervento militare ha infatti provocato migliaia di vittime civili non solo per i bombardamenti indiscriminati, ma anche per le conseguenze prodotte per la sopravvivenza stessa degli sfollati a seguito degli impedimenti imposti, dal Governo di Netanyahu, al trasferimento da parte delle ONG di generi alimentari destinati ad una popolazione stremata da una lunga emergenza.

In tali circostanze, una fornitura di armi, oltre a incorrere nei divieti introdotti dal diritto internazionale pattizio, sarebbe in palese contrasto con i limiti contenuti nell'art. 11 Cost. che, pur consentendo l'assistenza militare per lo svolgimento di attività difensive dirette a respingere l'aggressione esterna e a neutralizzare le capacità offensive dell'avversario, pone insuperabili limiti a qualunque trasformazione della stessa assimilabile ad una vera e propria ritorsione, il cui obiettivo principale è l'annichilimento dell'avversario.

**Titolo [En]:** Peace and war in an era of profound transformations in international relations.

---

<sup>133</sup> Anche se non mancano opinioni che assimilano tale attività ad un'azione di pulizia etnica quando non ad un vero e proprio genocidio che presuppone l'intento di «distuggere, in tutto o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso», secondo la definizione conferita a questo crimine dalla Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio del 1948 [Adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 260 (III) A del 9 dicembre 1948. Entrata in vigore internazionale: 12 gennaio 1951] in presenza delle seguenti condizioni: «a) uccisione di membri del gruppo; b) lesioni gravi all'integrità fisica o mentale di membri del gruppo; c) il fatto di sottoporre deliberatamente il gruppo a condizioni di vita intese a provocare la sua distruzione fisica, totale o parziale; d) misure miranti a impedire nascite all'interno del gruppo; e) trasferimento forzato di fanciulli da un gruppo ad un altro». Di contro all'opinione della Senatrice a vita Liliana Segre (*La parola genocidio è troppo carica di odio e viene usata per vendetta*, intervista a cura di Z. Dazzi, in *repubblica.it*, 2 agosto 2025) che dichiarava di opporsi a un «uso del termine genocidio» assolutamente privo di valenza analitica e in grado di provocare una sorta di deresponsabilizzazione dell'Europa sulle ragioni storiche che avevano condotto alla *Shoah* finendo per inventare una «sorta di contrappasso senza senso, un ribaltare sulle vittime del nazismo le colpe dell'Israele di oggi dipinto come nuovo nazismo», per lo scrittore israeliano David Grossman (*A Gaza è genocidio, mi si spezza il cuore ma adesso devo dirlo*, intervista a cura di F. Caferrì, in *repubblica.it*, 1 agosto 2025), che per anni aveva «rifiutato di utilizzare questa parola», non è ora più possibile trattenersi «dall'usarla, dopo quello che ho letto sui giornali, dopo le immagini che ho visto e dopo aver parlato con persone che sono state lì».

<sup>134</sup> Al punto da indurre un'autorevole studiosa di storia ebraica, Anna Foa, a intitolare un suo recente saggio *Il suicidio di Israele*, Roma-Bari, 2024, 90, per censurare l'«ingiustificabile [...] massacro di Gaza», i propositi «di pulizia etnica» dichiarati dagli stessi ministri israeliani, la stessa «politica di Netanyahu che sta trascinando Israele nell'abisso».

**Abstract [It]:** Le profonde trasformazioni delle relazioni internazionali, anche a causa di un'incipiente postura unilaterale e autoritaria delle grandi potenze, non potranno in alcun modo condizionare gli sviluppi della politica estera italiana che dovrà primieramente privilegiare la promozione di organizzazioni internazionali in grado di assicurare la pace e la giustizia fra le Nazioni.

Nonostante il trascorrere del tempo dai lavori dell'Assemblea Costituente, ancora valide sono le motivazioni assiologiche che, nel rigettare una vocazione informata ad una neutralità assoluta e permanente del nostro Paese, aprivano la strada ad una maggiore collaborazione con altri Stati in grado di ridurre le possibili tensioni e rendere possibili, qualora se ne determinasse la necessità, interventi di difesa collettiva.

Nel rigoroso rispetto della legalità internazionale, alla base dei documenti fondativi delle Istituzioni internazionali, a cominciare dalle Nazioni Unite, o anche di rilievo regionale, come l'Alleanza Atlantica e l'Unione Europea, potrà essere pure consentita la partecipazione delle forze armate italiane a missioni estere per il ristabilimento della pace ricorrendo, se necessario, all'impiego delle armi.

**Abstract [En]:** The profound transformations in international relations, also due to an incipient unilateral and authoritarian posture of the great powers, cannot in any way influence the development of Italian foreign policy, which must primarily prioritize the promotion of international organizations capable of ensuring peace and justice among nations.

Despite the passage of time since the Constituent Assembly's deliberations, the axiological motivations that, in rejecting a vocation based on our country's absolute and permanent neutrality, have paved the way for greater collaboration with other states capable of reducing potential tensions and making collective defense interventions possible, should the need arise, remain valid.

In strict compliance with international law, as established in the founding documents of international institutions, starting with the United Nations, and also of regional importance, such as the Atlantic Alliance and the European Union, the participation of the Italian armed forces in foreign peacekeeping missions may also be permitted, re-sorting, if necessary, to the use of weapons.

**Parole chiave [It]:** Multilateralismo; Ripudio della guerra; Difesa individuale e collettiva.

**Parole chiave [En]:** Multilateralism; Rejection of war; Individual and Collective Defense.



Supplemento al fascicolo n° 4/2025  
Data di pubblicazione: 13/03/2026

Autore: Massimo Cavino\*

## L'esperienza della guerra in epoca repubblicana

**Sommario:** 1. Cos'è l'esperienza della guerra. – 2. Cos'è la guerra. – 3. Il “verso” dell'interpretazione dell'articolo 11 Cost. – 4. La svolta degli anni novanta. – 5. L'esperienza della guerra nel nuovo millennio. – 6. Conclusioni.

### 1. Cos'è l'esperienza della guerra.

Una riflessione sull'esperienza della guerra in epoca repubblicana deve in primo luogo chiarire cosa si intende per “esperienza”. Il riferimento specifico all'epoca repubblicana, ad un determinato periodo storico, suggerisce di intendere l'esperienza come *erlebnis* «termine tedesco che si può tradurre “esperienza vivente” o “vissuta” e col quale si designa ogni atteggiamento o espressione della coscienza. Della nozione si è specialmente servito Dilthey, assumendola come strumento fondamentale della comprensione storica e in generale della comprensione interumana. Egli ha caratterizzato l'E. nel modo seguente: “L'E. è anzitutto l'unità strutturale tra forme di atteggiamento e di contenuti. Il mio atteggiamento di osservazione insieme alla sua relazione con l'oggetto è un E., al pari del mio sentimento di qualcosa o del mio volere qualcosa” (*Grundlegung der Geisteswissenschaften*, II, 1,2)»<sup>1</sup>. Muovendo da questa definizione si presentano con chiarezza i termini del rapporto su cui vogliamo ragionare: sul piano soggettivo, dell'atteggiamento, si colloca la formulazione e l'interpretazione dell'articolo 11 della Costituzione; sul piano

---

\*Ordinario di Diritto costituzionale e pubblico nell'Università degli Studi del Piemonte Orientale “Amedeo Avogadro”.

<sup>1</sup> N. ABBAGNANO, *Dizionario di filosofia*, UTET, Torino, 1968, 302.

oggettivo, dei *contenuti*, le vicende internazionali che hanno implicato l'uso della forza, rispetto alle quali l'atteggiamento si è manifestato.

Seguendo questa impostazione cercherò di mostrare, nei limiti di questo scritto, come l'esperienza vivente della guerra in epoca repubblicana prenda le mosse da una prima fase, compresa tra gli anni della Costituente e il 1953, nella quale si pongono i pregiudizi per le successive valutazioni; si consolidi in una lunga stagione tra il 1953 e il 1989 ed evolva nel periodo compreso tra il 1990 e i nostri giorni.

## 2. Cos'è la guerra.

Se l'*erlebnis* è l'unità strutturale tra forme di atteggiamento e di contenuti dobbiamo immaginare che lo sviluppo dei contenuti dell'esperienza, l'oggetto su cui essa si forma, incida profondamente sull'atteggiamento. E quindi considerare l'oggetto dell'esperienza vivente della guerra e domandarci: cos'è una guerra? Per rispondere è ancora utile la definizione di Karl von Clausewitz<sup>2</sup> per il quale: «*La guerra è [...] un atto di forza che ha per scopo di costringere l'avversario a sottomettersi alla nostra volontà. [...].* Essa è accompagnata da restrizioni insignificanti, che meritano appena di essere menzionate, alle quali si dà il nome di *diritto delle genti*, ma che non hanno capacità di affievolirne essenzialmente l'energia. La forza intesa nel suo senso fisico (poiché all'infuori dell'idea di Stato e di Legge non vi è forza morale) costituisce dunque il *mezzo*, lo *scopo* è di imporre la nostra volontà al nemico». Essa chiarisce la portata oggettiva e soggettiva della guerra come rapporto. Oggettivamente la guerra è esercizio della forza; non tutte le manifestazioni di ostilità possono esservi ricondotte ma solo quelle che implicano il ricorso all'uso della forza. Sul piano soggettivo la definizione di von Clausewitz chiarisce che la guerra può instaurarsi soltanto fra Stati, là ove afferma che essa trova i suoi limiti nel diritto delle genti, vale a dire nel diritto internazionale. Volendo semplificare la formulazione di Von Clausewitz possiamo definire la guerra come l'uso della forza da parte di uno Stato per imporre la propria volontà a un altro Stato.

Nell'esperienza dell'Italia repubblicana la guerra si colloca nel quadro definito dalla Carta delle Nazioni Unite che nel suo preambolo manifesta l'intenzione di «salvare le future generazioni dal flagello della guerra, che per due volte nel corso di questa generazione ha portato indicibili afflizioni all'umanità»; e all'articolo 2, ai paragrafi 3 e 4, sancisce l'obbligo di soluzione pacifica delle controversie internazionali e di astensione dalla minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite. L'unica ipotesi di guerra legittima è la legittima difesa come disciplinata dall'articolo art. 51 della Carta, comunque considerata residuale, e ammessa nel caso che il Consiglio di sicurezza non abbia potuto prevenire la minaccia o la violazione della pace e ristabilire la sicurezza internazionale. La Carta delineava pertanto un sistema di relazioni

---

<sup>2</sup> C. VON CLAUSEWITZ, *Della guerra* (1832), trad. it., Mondadori, Milano, 2003, 19.

internazionali nel quale la guerra doveva essere intesa come un illecito e che attribuiva la titolarità dell'uso legittimo della forza al solo Consiglio di sicurezza. Quest'ultimo accertata l'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace (ossia lo scoppio di ostilità fra due o più Stati) o di un atto di aggressione (art. 39 della Carta), ove avesse ritenuto insufficienti le misure non implicanti l'uso della forza previste dall'art. 41 della Carta, avrebbe potuto intraprendere «ogni azione che sia necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale», mediante l'impiego di forze aeree, navali o terrestri di Membri delle Nazioni Unite (art. 42), decidendo discrezionalmente se e quando disporre le cosiddette "operazioni di polizia internazionale". Il Consiglio di Sicurezza avrebbe potuto adottare direttamente misure implicanti l'uso della forza utilizzando i contingenti armati messi a disposizione da tutti i membri delle Nazioni Unite su cui grava l'obbligo di garantire l'assistenza e gli strumenti necessari per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, ai sensi dell'art. 43 della Carta: questo passaggio avrebbe dovuto concretizzarsi mediante la stipula di specifici accordi tra il Consiglio e i singoli Stati, anche in forma aggregata, secondo "le rispettive norme costituzionali".

Come noto, queste norme non hanno avuto seguito in ragione della resistenza degli Stati membri, gelosi della propria sovranità; e la mancata attuazione delle norme che avrebbero permesso al Consiglio di Sicurezza di agire direttamente ha portato a due conseguenze. Da una parte ad una espansione dell'ambito applicativo della legittima difesa che – sulla base della dichiarazione dell'Assemblea n. 2625 del 1970 relativa ai principi di diritto internazionale sulle relazioni amichevoli, e dell'interpretazione fornita dalla Corte internazionale di giustizia nella sentenza 27 giugno 1986 (caso Nicaragua) – è stata riconosciuta come oggetto di una consuetudine internazionale che ne consente l'esercizio, tanto individuale quanto collettivo. Dall'altra il Consiglio di Sicurezza ha cercato di favorire il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale autorizzando gli Stati membri a usare ogni mezzo necessario – compresa la forza armata – per eliminare una minaccia alla pace o per ripristinarla. Così che nel sistema delle relazioni internazionali retto dalle Nazioni Unite si vengono a configurare due ipotesi di guerra legittima: la guerra consentita per legittima difesa e la guerra delegata in difesa della pace<sup>3</sup>.

### 3. Il "verso" dell'interpretazione dell'articolo 11 Cost.

L'elemento soggettivo dell'*erlebnis*, vale a dire l'atteggiamento verso la guerra dell'Italia repubblicana, non può che consistere nella formulazione, prima, e nella interpretazione, poi, dell'articolo 11 della Costituzione. L'articolo 11 della Costituzione è stato approvato dall'Assemblea Costituente nel corso della seduta pomeridiana del 24 marzo 1947. La

---

<sup>3</sup> Accanto a queste ipotesi di guerra legittima si devono poi considerare le operazioni per il mantenimento della pace condotte con il consenso dello Stato sul cui territorio si dispiegano, che pertanto non possono essere definite come guerre. Non previste da alcuna norma della Carta, le operazioni di *peace-keeping* sono azioni militari finalizzate ad agevolare il mantenimento della pace, per esempio rendendo effettivi armistizi e tregue.

Commissione sottopose al dibattito plenario un testo che teneva conto dei diversi emendamenti presentati a quello originariamente elaborato muovendo dalla premessa di «un'ispirazione comune, un'esigenza da tutti sentita di condannare la guerra e di tendere ad una organizzazione internazionale». Rispetto al primo oggetto di tale comune tensione, il Presidente Ruini chiarì nel suo intervento le ragioni che avevano condotto alla scelta dei “verbi” e dei “sostantivi” affermando, quanto ai primi, che si trattava di scegliere fra «rinunzia, ripudia, condanna, che si affacciano nei vari emendamenti. La Commissione ha ritenuto che mentre “condanna” ha un valore etico più che politico-giuridico, e “rinunzia” presuppone, in certo modo, la rinunzia ad un bene, ad un diritto, il diritto della guerra (che vogliamo appunto contestare), la parola “ripudia”, se può apparire per alcuni richiami non pienamente felice, ha un significato intermedio, ha un accento energico ed implica così la condanna come la rinuncia alla guerra». Quanto ai sostantivi la negazione della guerra come strumento di politica nazionale e di soluzione delle controversie internazionali, secondo la formulazione già contenuta nel patto Briand-Kellogg, proposta in alcuni emendamenti, fu parzialmente accolta ricordando che «la Costituzione si rivolge direttamente al popolo: e deve essere capita. Parlare di “politica nazionale” non avrebbe un senso chiaro e determinato. Da accettare invece perché definitiva, la negazione della guerra “come risoluzione delle controversie internazionali”. Potrebbe bastare; ma si è posto uno scrupolo: se non sia opportuno richiamare anche quel termine di negazione della guerra “come strumento di offesa alla libertà altrui” che ha una ragion d'essere, una accentuazione speciale che può restare a sé di fronte agli altri mezzi di risoluzione delle controversie internazionali». Venendo poi alla seconda parte dell'articolo la Commissione ritenne di non poter accogliere l'emendamento presentato da Celeste Bastianetto che avrebbe voluto «*dopo le parole*: limitazioni di sovranità necessarie, *aggiungere le altre*: alla unità dell'Europa o». Ruini sottolineò che la questione posta dall'emendamento Bastianetto non era stata esaminata dalla Commissione, ma che lui stesso, raccogliendo alcune impressioni, aveva compreso che essa non avrebbe conquistato l'unanimità dei consensi; così precisò che «L'aspirazione alla unità europea è un principio italianissimo; pensatori italiani hanno messo in luce che l'Europa è per noi una seconda Patria. È parso però che, anche in questo momento storico, un ordinamento internazionale può e deve andare anche oltre i confini d'Europa. Limitarsi a tali confini non è opportuno di fronte ad altri continenti, come l'America, che desiderano di partecipare all'organizzazione internazionale. Credo che, se noi vogliamo raggiungere la concordia, possiamo fermarci al testo della Commissione, che, mentre non esclude la formazione di più stretti rapporti nell'ambito europeo, non ne fa un limite ed apre tutte le vie ad organizzare la pace e la giustizia fra tutti i popoli».

La lettura del dibattito costituente lascerebbe intendere che l'unità di intenti rispetto alla connessione tra la prima e la seconda parte dell'articolo 11 fosse del tutto coerente con le dinamiche che hanno trovato la loro espressione nella Carta delle Nazioni Unite. A ben vedere, però, si può notare che essa si rompe quando si passò a considerare l'ordine internazionale, non già in termini astratti, ma nella sua concretezza e attualità, e a valutare, quindi, il posizionamento dell'Italia rispetto alla cortina di ferro calata nel periodo compreso tra l'approvazione della Carta ONU e il dibattito costituente: in tale prospettiva le ragioni addotte a giustificare l'opposizione all'emendamento Bastianetto manifestano la volontà di non introdurre ostacoli alla scelta di

campo già compiuta con le politiche economiche per la ricostruzione che collocava saldamente l'Italia nella sfera di influenza americana e che sarebbe stata suffragata dall'esito delle elezioni politiche del 18 aprile 1948, precedute da una accesa campagna elettorale in cui essa rappresentò il tema più significativo. Ed è con il dibattito politico, in Parlamento e presso l'opinione pubblica, sulla formalizzazione di tale scelta di campo, con l'adesione alla NATO nell'aprile del 1949, che si pongono le coordinate per l'interpretazione dell'articolo 11 della Costituzione che andrà a consolidarsi nei decenni successivi. In Parlamento non si discusse della legittimità costituzionale della partecipazione ad una alleanza militare in senso assoluto, quanto sui rispettivi ruoli di Governo e Parlamento e sulla natura del patto atlantico: rispetto al primo tema socialisti e comunisti accusarono il Presidente del Consiglio De Gasperi di avere condotto le trattative tenendo le Camere all'oscuro; rispetto al secondo essi affermarono che l'Alleanza Atlantica non avrebbe avuto natura difensiva, rappresentando piuttosto il primo passo per una aggressione all'Unione Sovietica<sup>4</sup>. Nella traslazione del dibattito<sup>5</sup> dalle aule parlamentari ai circoli di partito, alle piazze, alle colonne dei giornali, si produsse la semplificazione dei contenuti per la quale l'avversione alla NATO si trasformò nel giudizio di contrarietà, di per sé, alla adesione ad un'alleanza militare. Sulla base delle stesse pregiudiziali ideologiche si discusse, un anno dopo, della posizione italiana rispetto alla guerra di Corea: giungendo a ribaltare i ruoli di aggressori ed aggrediti<sup>6</sup>, comunisti e socialisti ribadirono la contrarietà alla partecipazione ad alleanze o azioni internazionali che potessero implicare l'uso della forza, lamentando come esse fossero finalizzate ad isolare e aggredire l'Unione Sovietica<sup>7</sup>. E anche in questo caso si produsse la stessa semplificazione di contenuti.

Questa impostazione del dibattito politico pose la questione del “verso” della interpretazione dell'articolo 11: se la portata normativa della seconda parte perimetrasse l'ambito applicativo del ripudio impedendone una lettura estensiva, secondo l'indirizzo della maggioranza di governo, sicuramente rispettoso della lettera della disposizione che limita il ripudio della guerra alle due specifiche ipotesi da essa contemplate; o se dovesse essere ridimensionata in una prospettiva di neutralizzazione disarmata come voleva l'opposizione comunista e socialista. Rispetto a questa

---

<sup>4</sup> Si vedano gli interventi in Senato di Emilio Sereni e di Giuseppe Romita nella seduta pomeridiana del 26 marzo 1949.

<sup>5</sup> L'immagine più vivida del clima politico di quegli anni la dobbiamo alla straordinaria narrazione di Mario Pomilio. In particolare, in relazione al dibattito sull'adesione italiana alla NATO cfr. M. POMILIO, *La compromissione* (1965), Bompiani, 2021, 155 e ss.

<sup>6</sup> Si veda l'intervento di Nenni alla Camera dei deputati nella seduta pomeridiana del 6 luglio 1950 che giunse a paragonare la Corea del Nord al Regno di Sardegna nella prospettiva di una lotta per l'unificazione nazionale. Togliatti, col suo intervento alla Camera dei deputati, nella seduta pomeridiana del 7 luglio sosteneva che l'invasione nord-coreana non poteva che essere considerata come una naturale reazione alle politiche imperialiste americane nell'area.

<sup>7</sup> A onor del vero occorre ricordare che le risoluzioni 82 e 83 del 25 e 27 giugno 1950 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite che autorizzarono l'intervento militare americano in Corea vennero adottate in assenza del delegato dell'URSS. L'Unione Sovietica non partecipava ai lavori del Consiglio per contestare il fatto che il seggio cinese non fosse stato attribuito alla Cina popolare ma fosse ancora nella disponibilità di Chang Kai Scek. L'assenza dell'URSS fu un errore strategico che le impedì di esercitare il diritto di veto: ma certo fornì argomenti per sostenere la volontà di isolarla.

alternativa la dottrina costituzionalistica della prima stagione repubblicana non ha proposto soluzioni univoche. Voci autorevoli<sup>8</sup>, ancora orientate a distinguere nel testo costituzionale le disposizioni programmatiche da quelle effettivamente vincolanti, sono giunte a negare valore normativo all'art. 11, qualificandolo come mero indicatore di un indirizzo di politica internazionale; altre<sup>9</sup> hanno sostenuto un pacifismo neutralizzante; e altre<sup>10</sup> ancora sottolinearono che «Si desume da questa disposizione che il ricorso alla guerra non sarebbe certamente incostituzionale, ove si tratti di guerra di difesa, e sembra si debba pure ritenere che il ricorso alla guerra non sarebbe del pari incostituzionale, ove la partecipazione ad una guerra discendesse dall'esecuzione di un trattato di alleanza. Ed è proprio perché la tragica realtà della guerra oscura a tutt'oggi la convivenza internazionale ed una sua totale rinuncia sarebbe apparsa ingenua e formale, che ha ragione di essere il secondo impegno di una prevista coordinazione a un sistema pacifico di relazioni tra gli Stati».

La questione del “verso” dell'interpretazione dell'articolo 11 rappresenterà un tema ricorrente nel corso dei decenni successivi; le linee del dibattito saranno sempre le stesse: sul piano politico le maggioranze a trazione democristiana sosterranno la legittimità di una integrazione via via più avanzata nella NATO, come specifica posizione nell'ambito del sistema delle Nazioni Unite, contrastata dalla opposizione comunista (e fino al 1956 socialista) promotrice di un pacifismo neutrale; nella società civile le due posizioni si tradurranno nella contrapposizione tra la necessità di difesa dal pericolo comunista e la contestazione dell'imperialismo americano. L'intensità del confronto varierà nel tempo, secondo gli sviluppi delle relazioni internazionali e in misura del coinvolgimento nelle guerre e nelle vicende militari che caratterizzeranno le dinamiche della guerra fredda. In tale prospettiva il 1953 rappresentò l'avvio di una nuova stagione, poiché con la fine della guerra in Corea e la morte di Stalin si attenuarono i timori di un conflitto nel quale il Paese potesse essere direttamente coinvolto; nel 1954 si concluse la vicenda triestina e nel 1955 l'Italia fu ammessa all'ONU. Le grandi crisi internazionali del 1956 non mutarono i termini del confronto: l'invasione sovietica dell'Ungheria fornì argomenti decisamente convincenti ai sostenitori del pericolo comunista; l'intervento militare anglo-francese nel canale di Suez venne ricondotto alla politica imperialista delle potenze occidentali. Si trattava però di avvenimenti “lontani”. Così come “lontane” furono le grandi crisi di Cuba e del Vietnam nel decennio successivo: si trattò sempre di vicende e di guerre “di altri”; l'oggetto dell'*erlebnis* sulla guerra rimase sempre così remoto da fornire soltanto argomenti per le diverse posizioni ideologiche che si confrontano nel dibattito politico interno.

Negli anni settanta e ottanta, complici gli accordi raggiunti dalle due superpotenze sulla gestione degli arsenali nucleari e la stabilizzazione delle proprie aree di influenza, il dibattito

---

<sup>8</sup> G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale (secondo la nuova Costituzione)*, Giuffrè, Milano, 1949, 337; E. CROSA, *Diritto costituzionale*, UTET, Torino, 1951, 106.

<sup>9</sup> C. LAVAGNA, *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione italiana*, CEDAM, Padova, 1953; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1954, 320; P. BON VALSASSINA, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, CEDAM, Padova, 1955, 4 e *passim*.

<sup>10</sup> A. AMORTH, *La Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1948, 46 e s.

sull'articolo 11 Cost. finì per spegnersi – emblematico in tal senso il dibattito parlamentare sulle missioni Libano 1 e Libano 2 – e ad assumere i caratteri di una discussione di dottrina politica piuttosto che di una riflessione sui contenuti normativi della disposizione alla quale la dottrina costituzionalistica portò il suo contributo proponendo interpretazioni inevitabilmente condizionate dalla sensibilità politica dei singoli autori, con una prevalenza delle proposte orientate ad enfatizzare e ad estendere l'ambito applicativo del ripudio sancito nella prima parte.

#### 4. La svolta degli anni novanta.

La svolta epocale del 1989 cambia l'atteggiamento italiano verso la guerra. Da una parte le ragioni storiche delle contrapposizioni ideologiche che avevano animato il dibattito sul verso dell'interpretazione dell'articolo 11 vengono meno; dall'altra, anche in conseguenza di tale cambiamento, l'Italia è coinvolta sempre più frequentemente in missioni di pace e, per la prima volta dopo la fine del secondo conflitto mondiale, in vere e proprie guerre, a partire dalla guerra del Golfo del 1991.

La partecipazione diretta alla guerra porta nel dibattito un tema ulteriore rispetto al verso dell'interpretazione dell'articolo 11; quello del suo rapporto con l'articolo 78 della Costituzione. Le missioni internazionali sotto l'egida delle Nazioni Unite non avevano posto particolari problemi dal momento che per la loro natura si poteva escludere la necessità della deliberazione dello Stato di guerra. L'intervento in Iraq del 1991 si colloca in un contesto molto diverso. Il 29 novembre 1990, constatando l'inadeguatezza dei provvedimenti fino a quel punto assunti, il Consiglio di Sicurezza adottava la risoluzione n. 678, con la quale autorizzava «ad usare tutti i mezzi necessari per fare rispettare ed applicare la risoluzione n. 660 e tutte le successive pertinenti risoluzioni e ristabilire la pace e la sicurezza internazionale nella regione» qualora le truppe irachene non si fossero ritirate dal Kuwait entro il 15 gennaio 1991. Decorso inutilmente il termine le forze armate di una coalizione di diversi Stati mossero guerra all'Iraq nella notte tra il 16 e il 17 gennaio 1991. E il 17 gennaio 1991 il Governo italiano decise la partecipazione al conflitto sostenuto dalle risoluzioni del Senato e della Camera che lo impegnavano ad aderire alle azioni militari contro l'Iraq per dare piena esecuzione alla direttiva n. 678, nel rispetto dei doveri di cooperazione imposti dalla adesione alle Nazioni Unite. La posizione del Governo era stata manifestata con le comunicazioni rese al Senato dal Presidente del consiglio Giulio Andreotti nella seduta antimeridiana del 16 gennaio 1991: si ricordavano tutti i tentativi infruttuosi di composizione pacifica della crisi e si sottolineava come «lo Statuto delle Nazioni Unite, che pone tra i suoi fini quelli di salvaguardare le future generazioni dal flagello della guerra e di creare le condizioni in cui la giustizia ed il rispetto degli obblighi derivanti dai Trattati e dalle altre fonti del diritto internazionale possano essere altrimenti mantenuti, prevede (cito testualmente) *efficaci misure collettive* per prevenire e rimuovere le minacce alla pace e per reprimere gli atti di aggressione o le altre violazioni della pace». Richiamando la risoluzione n. 678 il Presidente del consiglio chiariva: «Non siamo, dunque, nell'ipotesi di guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, che l'Italia ripudia con l'articolo 11 della Costituzione. Il nostro ordinamento

giuridico si conforma, ai sensi dell'articolo 10 della Costituzione, alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciuto. La decisione di concorrere, se non scongiurata in extremis dal Governo iracheno, all'azione militare nel Golfo che il Governo sottopone all'approvazione del Parlamento si ispira alla previsione della seconda parte dell'articolo 11 in virtù della quale l'Italia favorisce le organizzazioni internazionali, la cui azione tende ad assicurare la pace e la giustizia tra le Nazioni». Se, per un verso, si aderisce alla interpretazione dell'articolo 11 che enfatizza la sua seconda parte, per altro verso si scorge nelle parole del Presidente del Consiglio lo sforzo di non qualificare come guerra l'intervento militare. La partecipazione italiana al conflitto viene ricondotta dal Governo, e dalle forze politiche che lo sostengono in Parlamento, alla categoria della operazione di *polizia internazionale*. Lo sforzo argomentativo è comprensibile: per la prima volta gli articoli 11, prima parte e 78 della Costituzione sono evocati, non già nel quadro di un dibattito ideale, ma per rispondere alle urgenze di una vicenda concreta: «È necessario chiarire questi concetti per fissare la natura ed i limiti dei poteri costituzionali del Governo nell'attuale vicenda. Una partecipazione con gli altri stati alle azioni nel Golfo è conforme alla lettera ed allo spirito dell'articolo 11 e non comporta, quindi, il ricorso all'articolo 78 della Costituzione stessa, che prevede la deliberazione da parte delle Camere dello stato di guerra. Noi non chiediamo che venga deliberato lo stato di guerra. Chiediamo, invece, il sostegno del Parlamento per l'azione da svolgersi con la collaborazione delle unità navali ed aeree delle nostre Forze armate presenti nel Golfo, rispettivamente nelle missioni Golfo 2 e Locusta 90, per l'esecuzione delle misure previste nei paragrafi 2, 3 e 4 della risoluzione 678 del Consiglio di sicurezza, per la difesa della pace e il ripristino della sicurezza internazionale». Le giustificazioni della partecipazione italiana al conflitto affermate dal Governo sono pertanto due ma tra loro contraddittorie. In primo luogo il Presidente del Consiglio sottolinea come l'invasione irachena del Kuwait non possa essere considerata come una controversia internazionale ai sensi della prima parte dell'articolo 11 della Costituzione: questa affermazione lascerebbe quindi intendere che il ricorso all'uso della forza possa essere considerato come una guerra, legittima proprio perché non finalizzata alla risoluzione di una controversia o a recare offesa alla libertà di altri popoli, ma piuttosto a difenderla (conformemente alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute). Poi però con il riferimento alla seconda parte dell'articolo 11 e all'azione delle Nazioni Unite si giunge a sostenere esplicitamente che l'azione militare nel Golfo non possa essere considerata come una guerra, negando la necessità di attivare il dispositivo di cui all'articolo 78 della Costituzione. Resta il fatto che la guerra del golfo può essere senz'altro ricondotta nell'ambito tanto delle guerre consentite (si trattava di legittima difesa collettiva) quanto delle guerre delegate: ma è stata comunque e senz'altro una guerra, combattuta senza la deliberazione di cui all'articolo 78 Cost.

Le ambiguità che contraddistinsero il dibattito politico e parlamentare sulla guerra del Golfo vennero superate in occasione della partecipazione italiana alla guerra del Kosovo. Che l'attacco della NATO alla Jugoslavia avviato il 24 marzo 1999 desse luogo ad una guerra non fu contestato. Il dibattito si concentrò tutto sulla giustificazione, implicitamente fondata sulla seconda parte dell'articolo 11, della partecipazione italiana alla guerra; della deliberazione dello stato di guerra non si discusse. L'Italia contribuì militarmente al conflitto mettendo a disposizione

le proprie basi per il lancio degli aerei bombardieri. La posizione del Governo – presieduto da Massimo D'Alema, ex comunista, esponente quindi di quella parte politica che tradizionalmente si era pronunciata per la neutralità disarmata – venne illustrata alle Camere<sup>11</sup> lo stesso 24 marzo 1999 dal Vice-presidente del Consiglio dei Ministri, Sergio Mattarella, che sottolineò come le operazioni militari fossero la conseguenza dell'irresponsabile atteggiamento jugoslavo e trovassero la loro giustificazione non solo nella coerente adesione alle politiche della NATO, ma soprattutto «nella netta impressione che [...] il Governo di Belgrado volesse consumare una pulizia etnica della regione con un'azione di espulsione, quando non di vittime fisicamente provocate, della minoranza kosovara». Sergio Mattarella insistette sul fondamento umanitario dell'attacco: «Siamo di fronte ad una palese e gravissima violazione dei diritti umani, accertata e dichiarata dall'ONU, dal suo Consiglio di sicurezza». Ma proprio nel richiamare le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza non poté non riconoscere che nessuna di esse avesse espressamente previsto il ricorso all'uso della forza; e per questo ipotizzò l'esistenza di una consuetudine internazionale legittimante l'uso della forza per ragioni umanitarie. La posizione del Governo veniva ribadita due giorni dopo<sup>12</sup> con le comunicazioni al Parlamento del Presidente del Consiglio e approvata con mozioni di entrambe le Camere<sup>13</sup>. Anch'egli ricordava le responsabilità del governo di Belgrado nel respingere gli accordi di Rambouillet; anch'egli sottolineava che la mancanza di una espressa autorizzazione all'uso della forza da parte delle Nazioni Unite doveva essere ricondotta alla situazione di paralisi del Consiglio di Sicurezza, bloccato dal veto della Russia; anch'egli giustificava l'intervento armato con ragioni umanitarie. Tra gli interventi che hanno animato il dibattito successivo alle comunicazioni del Presidente del Consiglio al Senato, merita particolare attenzione quello di Leopoldo Elia che, sulla stessa posizione di Sergio Mattarella, prefigurò il formarsi di una consuetudine internazionale: «Mi sia consentito di aggiungere che l'intervento in Bosnia non può essere considerato una irripetibile eccezione ma deve essere identificato come la prima applicazione di un principio che del resto aveva avuto già attuazione extraeuropea con la forza multinazionale nel Kurdistan iracheno: il principio è quello che legittima l'ingerenza umanitaria per la tutela dei diritti umani e per il mantenimento della pace, richiamato nel preambolo e nel primo articolo del Trattato del Nord Atlantico. Del resto, non tutto il diritto internazionale e tanto meno il diritto pubblico europeo nascente è contenuto nei trattati. Il loro progresso si fonda anche su comportamenti ripetuti, alla base del diritto consuetudinario, e soprattutto di una *communis opinio* che unisce oggi tutti i paesi impegnati nell'intervento in Serbia, anche se è opportuno che si passi assai presto per esigenze di certezza al diritto scritto». Le giustificazioni fornite dal Governo e accolte dal Parlamento della partecipazione italiana alla guerra del Kosovo non sono accettabili. L'affermazione per la quale la mancanza di una autorizzazione delle Nazioni Unite avrebbe dovuto essere considerata come ininfluenza, perché determinata dalla struttura del procedimento decisionale del Consiglio di

---

<sup>11</sup> Traggio le citazioni dal resoconto stenografico della seduta del Senato.

<sup>12</sup> Traggio le citazioni dal resoconto stenografico della seduta del Senato del 26 marzo 1999.

<sup>13</sup> Per la Camera dei deputati si tratta delle mozioni nn. 6-00078 (Mussi e altri), 6-00079 (Sbarbati e altri), 6-00080 (Marinacci e altri); per il Senato della Repubblica si tratta delle mozioni nn. 1-00378 (Salvi) e 1-00379 (Meluzzi).

Sicurezza, può essere considerata come una critica radicale allo stesso *sistema ONU*, ma, di per sé, non permette di radicare la decisione sulla guerra nella seconda parte dell'articolo 11 della Costituzione. Quanto alla possibilità di fondare l'azione armata su una consuetudine internazionale volta alla protezione dei diritti umani, giova sottolineare che gli stessi soggetti che la sostennero dovettero ammettere che la guerra del Kosovo sarebbe stata l'occasione della sua prima applicazione, con ciò configurandola come una "consuetudine istantanea", categoria normativa controversa e non generalmente riconosciuta nel diritto internazionale. Da ciò non si può che concludere per la illegittimità della partecipazione italiana alla guerra del Kosovo del 1999.

## 5. L'esperienza della guerra nel nuovo millennio.

L'articolo 78 della Costituzione non trovò applicazione neppure per la partecipazione alla guerra in Afghanistan nel 2001. Anche in quell'occasione la seconda parte dell'articolo 11 giustificò il ricorso all'uso della forza. Il Consiglio della NATO formalizzò, il 12 settembre 2001, la decisione in forza della quale, ove fosse stata chiarita la matrice esterna agli Stati Uniti degli attentati perpetrati il giorno precedente, avrebbe dovuto trovare applicazione il dispositivo di obbligo di difesa collettiva sancito all'articolo 5 del trattato. E nella stessa prospettiva devono essere considerate le risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Con la risoluzione 1368 del 12 settembre 2001 in primo luogo veniva ribadito il diritto alla difesa individuale e collettiva conformemente alla Carta; si affermava che gli attacchi del giorno precedente, come ogni atto terroristico, costituivano una minaccia per la pace e per la sicurezza internazionale; e si sottolineava, al paragrafo 3, che quanti avessero la responsabilità di aiutare, sostenere e ospitare gli autori, gli organizzatori e i mandanti degli attentati ne avrebbero sopportato le conseguenze. E ancora più esplicita fu la risoluzione n. 1373 del 28 settembre 2001 che richiamando il principio – stabilito dall'Assemblea generale con la dichiarazione n. 2625 XXV del 1970 e ribadito dallo stesso Consiglio di Sicurezza con la risoluzione n.1189 del 1998 – in forza del quale ogni Stato ha il dovere di astenersi dall'organizzare e incoraggiare atti di terrorismo sul territorio di altri Stati, stabiliva – dichiarando di agire in forza del capitolo VII della Carta – che gli Stati dovessero contrastare qualsiasi tipo di supporto a vantaggio dei terroristi. Si può dunque affermare che la comunità internazionale si espresse in modo convinto nel sostenere che gli attacchi terroristici dovessero essere considerati come atti di guerra di cui si assumevano la responsabilità gli Stati che ne avessero favorito o incoraggiato concretamente la realizzazione. Così che, accertato<sup>14</sup> il sostegno fornito dal Governo afgano alla organizzazione terroristica al-

---

<sup>14</sup> Il Ministro della difesa Antonio Martino in occasione delle comunicazioni rese il 7 ottobre 2001 al Senato aveva modo di chiarire che l'Ambasciatore Taylor coordinatore delle misure antiterrorismo del Dipartimento di Stato americano aveva fornito le prove del coinvolgimento di al-Qaida negli attentati e dell'accordo esistente tra la stessa organizzazione e il governo Afgano nel corso di una riunione dei Ministri della difesa dei Paesi NATO, svoltasi a Bruxelles il 26 settembre precedente sottolineando: «riteniamo importante che le prove siano state mostrate a ben 47

Qaida che aveva sostanzialmente rivendicato gli attentati, poteva essere considerata legittima una reazione armata nei suoi confronti da parte degli Stati Uniti e più in generale da parte di tutti gli Stati, in virtù del principio di legittima difesa collettiva, senza ulteriori specifiche autorizzazioni. Gli Stati Uniti, alla guida di un'alleanza di 8 Paesi<sup>15</sup>, mossero guerra all'Afghanistan il 7 ottobre 2001 avviando l'operazione *Enduring Freedom*. Due giorni più tardi il Presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi, e il Ministro della difesa, Antonio Martino, riferivano alle Camere sulla situazione internazionale sostenendo la legittimità delle operazioni militari americane e manifestando verso di esse il pieno sostegno del Governo che si traduceva in azioni di supporto di carattere logistico. Alle comunicazioni fecero seguito atti di indirizzo di sostanziale adesione alle posizioni dell'esecutivo<sup>16</sup>. Il successivo 7 novembre il Ministro Martino riferiva al Parlamento sulla partecipazione dell'Italia alla guerra con l'impegno di un proprio contingente. Le comunicazioni del Governo venivano approvate con risoluzioni di entrambe le Camere<sup>17</sup>. In forza delle considerazioni fin qui svolte non si può dubitare della legittimità della partecipazione italiana alla guerra.

Particolare attenzione merita la posizione italiana nella guerra irachena del 2003. La guerra contro l'Iraq prese avvio su iniziativa di Stati Uniti, Regno Unito e Spagna fuori dal sistema delle Nazioni Unite. Essi il 24 febbraio 2003 presentarono al Consiglio di sicurezza una proposta di risoluzione finalizzata ad autorizzare l'uso della forza contro l'Iraq, accusato di detenere armi di distruzione di massa in violazione delle risoluzioni adottate dopo la fine della guerra del 1991; il 17 marzo la proposta venne ritirata a fronte delle resistenze, in particolare del governo francese che aveva annunciato il suo veto. Ma i proponenti decisero di proseguire unilateralmente, fuori dal sistema ONU. Così il 18 marzo il Presidente degli Stati Uniti, George W. Bush, con un ultimatum intimò al Presidente iracheno, Saddam Hussein, di lasciare il proprio paese entro 48 ore. Il 20 marzo iniziò la guerra che si concluse il 1° maggio successivo. Si trattò di un conflitto condotto per risolvere una controversia internazionale, non "delegato" dalle Nazioni Unite, e quindi in palese contrasto con l'articolo 11 della Costituzione, proprio in ragione della forza normativa della sua seconda parte. La partecipazione italiana è stata pertanto sicuramente illegittima. La posizione italiana rispetto al conflitto fu espressa il 19 marzo 2003 per mezzo di un comunicato del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica che dava conto dell'avvenuta riunione, nella stessa data, del Consiglio Supremo di Difesa che, dopo approfondito dibattito, prendeva atto delle determinazioni che il Governo avrebbe sottoposto all'esame parlamentare. Il comunicato sottolineava come tali posizioni fossero coerenti con la linea politica seguita fino ad allora dal Governo, di sostegno alle posizioni anglo-americane, e sottolineava che «Nel corso della riunione è stato unanimemente riconosciuto che, stante il carattere

---

Paesi: quelli della NATO, i partner dell'Alleanza atlantica, la Russia, il Pakistan e anche altri. Esse sono risultate convincenti per tutti e ricordo che molti di quei Paesi hanno popolazioni a maggioranza islamica».

<sup>15</sup> Oltre agli USA, Regno Unito, Italia, Francia, Germania, Canada, Australia, Polonia.

<sup>16</sup> Camera dei Deputati si tratta delle risoluzioni nn. 6-00004 (Vito e altri) e 6-00006 (Rutelli e altri); per il Senato della Repubblica si tratta delle proposte di risoluzione nn. 6-00008 (Schifani e altri) e 6-00009 (Angius e altri).

<sup>17</sup> Per la Camera dei Deputati si tratta delle risoluzioni nn. 6-00009 (Vito e altri) e 6-00010 (Rutelli e altri); per il Senato della Repubblica si tratta delle risoluzioni nn. 6-00011 (Schifani e altri) e 6-00012 (Angius e altri).

fondamentalmente parlamentare disegnato dalla nostra Costituzione, la determinazione dell'indirizzo politico, compreso l'impiego della Forze Armate e delle loro strutture, spetta al Governo e al Parlamento collegati tra loro dal rapporto di fiducia, anche per quanto riguarda i profili costituzionali». Quanto al merito delle determinazioni del Governo, il Comunicato elencava sei punti: 1) esclusione della partecipazione alle azioni di guerra di militari italiani; 2) esclusione della fornitura e della messa a disposizione di armamenti e mezzi militari di qualsiasi tipo; 3) esclusione dell'uso di strutture militari quali basi di attacco diretto ad obiettivi iracheni; 4) qualificazione della posizione italiana – conformemente alle statuizioni che precedono – come non belligerante; 5) mantenimento dell'uso delle basi per le esigenze di transito, di rifornimento, e di manutenzione dei mezzi, nonché dell'autorizzazione al sorvolo dello spazio aereo nazionale; 6) rafforzamento degli apparati di protezione delle basi medesime.

Il Governo decideva quindi per la *non belligeranza* affermando che tale posizione fosse conseguenza diretta della non partecipazione ai combattimenti, della esclusione della fornitura di armi e dell'uso per attacchi diretti delle basi su territorio italiano e che non impedisse di dare un significativo supporto logistico all'alleanza anglo-americana. La formula della non belligeranza, come negazione della partecipazione alla guerra, è stata evidentemente evocata nella consapevolezza della illegittimità della partecipazione italiana al conflitto, malcelata dalle dichiarazioni del Presidente del Consiglio alla Camera dei deputati dello stesso 19 marzo 2003 in seguito alle quali la Camera dei deputati e il Senato approvarono una risoluzione di sostegno alle posizioni del Governo.

Otto anni più tardi l'Italia prese parte a un altro conflitto. Il 17 marzo 2011 il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite con la risoluzione n. 1973/2011 autorizzò gli Stati membri ad intervenire in Libia per salvaguardare la popolazione dalla minaccia di attacchi nell'ambito degli scontri tra insorti e truppe governative, facendo eventualmente ricorso ad accordi od organizzazioni regionali (ma escludendo il dispiegamento di una forza di occupazione straniera in qualsiasi parte del territorio libico); inoltre stabilì una *no-fly zone* sulla Libia, autorizzando gli Stati membri ad agire, individualmente e/o collettivamente, per garantirne il rispetto. In attuazione della direttiva Francia, Gran Bretagna e Stati Uniti diedero vita ad una coalizione internazionale (*coalition of willings*) alla quale poi presero parte, accanto al nostro Paese, anche il Belgio, Canada, Danimarca, Norvegia, Olanda, Spagna, Qatar, Emirati Arabi Uniti. Essa iniziò le proprie attività il 19 marzo 2011 (Operazione *Odyssey Dawn*), bombardando installazioni strategiche sul territorio libico, ed attaccando le truppe fedeli al regime. In seguito, a partire dal 31 marzo (e fino al 31 ottobre 2011), sempre in attuazione della ris. 1973/2011, le operazioni militari vennero poste sotto l'egida della NATO, con l'operazione *Unified Protector*, facendo convergere in essa (anche in virtù dell'opera diplomatica italiana) le attività in corso. La partecipazione italiana venne definita con la decisione del Consiglio dei Ministri del 18 marzo di «autorizzare, come gli altri Paesi disponibili, ogni opportuna iniziativa per garantire sostegno umanitario alle popolazioni civili della Libia, assicurando un ruolo attivo dell'Italia per la protezione dei civili e delle aree sotto pericolo di attacco, ivi compresa la concessione in uso di basi militari esistenti sul territorio

nazionale»; decisione, come si può leggere nel comunicato stampa, dal Presidente del Consiglio, «partecipata al Presidente della Repubblica», ed «adottata con il consenso del Consiglio»<sup>18</sup>. La posizione del Governo venne comunicata lo stesso giorno alle Commissioni riunite Affari esteri e Difesa di Camera e Senato dai Ministri Frattini e La Russa<sup>19</sup>. In quell'occasione, il Ministro della Difesa si soffermò sulla necessità di prendere in considerazione l'ipotesi che, proprio in virtù della specifica copertura fornita dalla ris. 1973/2011, il coinvolgimento dell'Italia avrebbe potuto andare oltre la sola concessione dell'utilizzo delle basi aeree italiane con l'impiego diretto delle nostre Forze armate. Il Parlamento manifestò la sua approvazione con due risoluzioni dello stesso 18 marzo<sup>20</sup>, alle quali fecero seguito altri due atti di indirizzo approvati il 23 e il 24 marzo<sup>21</sup>. L'atteggiamento italiano verso l'andamento della guerra fu, in principio, piuttosto cauto: fino alla metà di aprile la partecipazione al conflitto si concretizzò nella messa a disposizione di basi sul proprio territorio e nello svolgimento di missioni di pattugliamento marittimo e aereo, e di azioni di accecamento o soppressione delle difese aeree radar libiche. Un cambiamento significativo si ebbe con la decisione del Governo, su pressione degli Stati Uniti e degli altri Paesi della coalizione internazionale, di prendere parte alle operazioni attraverso azioni dirette – ossia ai bombardamenti contro obiettivi militari sul territorio libico, anche in aree urbane, soprattutto al fine di rafforzare la posizione del Consiglio nazionale transitorio (25 aprile)<sup>22</sup>. Il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano manifestò apertamente il suo favore all'azione diretta delle nostre forze armate: il 26 aprile 2011, in occasione dell'incontro con gli esponenti delle associazioni combattentistiche e partigiane e delle associazioni d'Arma, qualificò la decisione del Governo come «il naturale sviluppo della scelta compiuta dall'Italia a metà marzo, secondo la linea fissata nel Consiglio Supremo di Difesa (...) e quindi confortata da ampio consenso in Parlamento»<sup>23</sup>. L'evoluzione della politica del Governo fu oggetto di dibattito parlamentare nelle settimane seguenti. In particolare, nell'aggiornare le Commissioni Riunite Affari esteri e Difesa del Senato e della Camera sugli avvenimenti in Libia, il 27 aprile, i Ministri Frattini e La Russa confermarono la giustificazione fornita, tra gli altri, dal Capo dello Stato il giorno precedente, soffermandosi sul fondamento umanitario della risoluzione 1973/2011 (oltre che sugli impegni assunti in sede NATO)<sup>24</sup>, come base per il legittimo impiego delle nostre forze armate al fine di neutralizzare la

---

<sup>18</sup> Comunicato del Consiglio dei Ministri n. 131 del 18 marzo 2011.

<sup>19</sup> V. Resoconto stenografico n. 5, Commissioni riunite e congiunte III e IV del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, *Comunicazioni del governo sulle recenti determinazioni del consiglio di sicurezza dell'Onu in merito alla crisi in Libia*, 18 marzo 2011.

<sup>20</sup> Si tratta delle risoluzioni Nirenstein ed altri, n. 7-00520 (Camera - Commissioni riunite III e IV, seduta del 18 marzo 2011); Risoluzione Amato ed altri (Senato, Commissioni riunite III e IV, seduta del 18 marzo 2011).

<sup>21</sup> Per il Senato si tratta della risoluzione Gasparri ed altri, n. 6-00071 (seduta del 23 marzo 2011, n. 525); per la Camera si tratta delle risoluzioni Cicchitto ed altri, n. 6-00071; e Franceschini ed altri, n. 6-00072, (seduta del 24 marzo 2011, n. 452).

<sup>22</sup> Comunicato del Presidente del Consiglio, in <http://www.governo.it/Presidente/Comunicati/dettaglio.asp?d=63368>.

<sup>23</sup> Intervento del Presidente Napolitano all'incontro con gli esponenti delle Associazioni Combattentistiche e Partigiane e le Associazioni d'Arma, Roma, 26 aprile 2011, <https://presidenti.quirinale.it/elementi/54814>.

<sup>24</sup> Resoconto stenografico della seduta del 27 aprile 2011, Commissioni Riunite III e IV Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

capacità di fuoco dell'apparato militare filogovernativo (utilizzato da Gheddafi contro i concittadini) e ribadendo l'illegittimità di qualsiasi soluzione implicante l'uso di una forza di terra sul territorio libico, oltre che di bombardamenti indiscriminati; le stesse ragioni furono alla base del dibattito presso le Assemblee di Camera e Senato che confermarono il loro appoggio all'indirizzo governativo approvando il 3 e il 4 maggio correlativi atti di indirizzo<sup>25</sup>. Della legittimità della partecipazione italiana al conflitto non si può discutere, almeno nelle fasi iniziali: tanto l'azione dei singoli Stati, quanto quella della NATO, dovevano considerarsi nell'ambito delle guerre "delegate" dall'ONU. Si può piuttosto dubitare della legittimità delle azioni che verso la fine della campagna non furono dirette alla protezione della popolazione civile ma a sostenere gli insorti per favorirne la vittoria. Anche in questo caso l'articolo 78 della Costituzione non ha trovato applicazione.

L'ultima guerra cui l'Italia ha preso parte è purtroppo ancora in corso mentre scriviamo queste pagine. Con l'invasione russa dell'Ucraina del 24 febbraio 2022 si è aperto un conflitto di cui è oggi difficile immaginare le conseguenze ma che mostra in modo evidente la crisi del sistema delle Nazioni Unite, paralizzate dal fatto che una delle parti belligeranti sia un membro permanente del Consiglio di Sicurezza.

La reazione italiana all'aggressione russa dell'Ucraina è stata immediata e si è caratterizzata per una evoluzione rapida e lineare. A poche ore dall'invasione, nel pomeriggio del 24 febbraio 2022, si è riunito il Consiglio Supremo di Difesa che si è limitato a fornire direttive di carattere generale, esprimendo una ferma condanna e precisando che «Nell'affrontare la crisi in atto, l'Italia manterrà uno stretto raccordo con i propri partner in tutti i principali consessi internazionali. Insieme con i paesi membri dell'UE e gli alleati della NATO è indispensabile rispondere con unità, tempestività e determinazione. L'imposizione alla Federazione Russa di misure severe vede l'Italia agire convintamente nel quadro del coordinamento in seno all'Unione Europea». Il pomeriggio del giorno successivo (nel corso della mattina il Presidente del Consiglio Draghi aveva svolto un'informativa alle Camere) il Governo ha adottato il decreto legge n. 14/2022, col quale disponeva in ordine a quattro oggetti: il potenziamento di dispositivi di sorveglianza NATO, la cessione di equipaggiamento e mezzi militari "non letali" alle autorità governative ucraine, la semplificazione delle procedure di assistenza e di cooperazione in favore dell'Ucraina, il potenziamento della funzionalità e della sicurezza degli uffici diplomatici italiani e dell'unità di crisi della Farnesina. Nessuno di essi – neppure la cessione di apparati militari, poiché espressamente qualificati come non letali – poteva essere considerato come la manifestazione della volontà di essere parte del conflitto. A diversa conclusione si deve giungere rispetto alla risposta immediata dell'Unione Europea: il Consiglio dell'Unione Europea ha disposto il 25 febbraio l'applicazione di pesanti sanzioni economiche nei confronti della Russia che secondo il diritto internazionale (art. 7 della Convenzione dell'Aja del 1907, concernente "I diritti e doveri

---

<sup>25</sup> Per la Camera v. le mozioni Franceschini ed altri, n. 1-00633; Galletti, Della Vedova, Verneti, Lo Monte e La Malfa, n. 1-00634; Di Pietro ed altri n. 1-00635; Reguzzoni, Cicchitto e Sardelli, n. 1-00636; Mecacci ed altri, n. 1-00637 (seduta del 3 maggio 2001, n. 470).

delle Potenze e delle persone neutrali in caso di guerra per terra”) integrano una causa di perdita della neutralità al conflitto. A distanza di tre giorni, poi, con la decisione (PESC) 2022/338, ha istituito una “Misura di assistenza nell’ambito dello strumento europeo per la pace per la fornitura alle forze armate ucraine di materiale e piattaforme militari concepiti per l’uso letale della forza”, finanziata con uno stanziamento di 450 milioni di euro. L’art. 4, par. 4, della decisione 2022/338 ha attribuito l’attuazione della misura, tra gli altri, al Ministero della difesa italiano. Tale deliberazione rappresenta sicuramente uno spartiacque nelle politiche di sicurezza comune europea, poiché, come ha avuto modo di dichiarare il giorno precedente la sua adozione la Presidente della Commissione, Ursula von der Leyen, per la prima volta l’Unione ha adottato a favore di un Paese sotto attacco misure di sostegno militare diretto. L’Italia si è allineata a queste posizioni e con il decreto legge n. 16/2022, il Governo ha espressamente autorizzato la cessione all’Ucraina di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari (art. 1, co. 1), la cui entità materiale veniva rimessa all’adozione di decreti del Ministro della difesa di concerto con i Ministri degli esteri e delle finanze (art. 1, co. 2). Considerando che l’esclusione della fornitura e della messa a disposizione di armamenti e mezzi militari di qualsiasi tipo era stata alla base della affermazione della definizione della posizione italiana come di “non belligeranza” nella guerra del 2003, si deve concludere che nel conflitto russo-ucraino l’Italia abbia rinunciato alla sua neutralità al conflitto, partecipandovi dalla parte di Kiev. Anche in questo caso senza alcuna deliberazione ai sensi dell’articolo 78 della Costituzione.ù

## 6. Conclusioni.

Lo sguardo sull’esperienza della guerra dell’Italia repubblicana permette di giungere ad alcune rapide conclusioni.

Dal punto di vista storico l’evoluzione delle relazioni internazionali a partire dagli anni novanta del secolo scorso ha imposto all’Italia di avere un atteggiamento non solo verso “la guerra degli altri” ma anche e soprattutto verso conflitti di cui è stata ed è parte belligerante. Ciò ha portato a (ri)vedere in termini di estrema concretezza alcune questioni di carattere costituzionale.

La prima riguarda il rapporto tra l’applicazione dell’articolo 11 e dell’articolo 78 della Costituzione. La dottrina costituzionalistica ha tendenzialmente considerato l’articolo 78 Cost. come la disposizione recante la disciplina dell’esercizio concreto dello *ius ad bellum*; così che, constatando la frequente partecipazione italiana a guerre senza averlo attivato, ne ha affermato la sostanziale disapplicazione. Questa impostazione non è condivisibile. Essa tende a soffermarsi sulla prima parte della disposizione trascurando la seconda, che invece rappresenta il punto di vista utile per leggerla nella giusta prospettiva. La parola chiave è l’aggettivo “necessari”. In forza dell’articolo 78 Cost. la deliberazione dello stato di guerra non può essere disgiunta dal conferimento al Governo dei poteri necessari: poteri di cui il Governo non dispone ordinariamente ma che la necessità impone di attribuirgli. Quel che occorre domandarsi è se la partecipazione ad una guerra determini sempre la necessità di un conferimento al Governo di

poteri ulteriori rispetto a quelli ordinari: e la risposta non può che essere negativa e l'ha fornita proprio l'esperienza diretta della guerra. Così il contenuto della decisione parlamentare richiesta dall'art. 78 Cost. va ricondotto «piuttosto che alla scelta sull'*an* della partecipazione alla guerra (c.d. scelta sulla guerra), *alla opzione circa la necessità di provocare*, a seguito di coinvolgimento nel conflitto, *quelle modificazioni ed alterazioni dell'ordinamento interno previste in occasione dell'istaurarsi del tempo di guerra* (c.d. scelta sullo stato di guerra)»<sup>26</sup>. Modificazioni ed alterazioni che vanno oltre il conferimento dei poteri necessari al Governo, comprendendo la proroga della durata delle Camere ex art.60, co. 2, Cost., l'attribuzione di più ampia giurisdizione ai tribunali militari ex art. 103, co. 3, Cost., la deroga al diritto di ricorso in Cassazione contro le sentenze e i provvedimenti sulla libertà personale ex art. 111, co. 7, Cost. Quando la partecipazione dell'Italia ad una guerra non richieda (come fino ad ora è accaduto) il ricorso a tali modificazioni e alterazioni del normale funzionamento dell'ordinamento costituzionale non sarà dunque necessaria una dichiarazione dello stato di guerra.

Collegata al tema della mancata applicazione dell'articolo 78 della Costituzione è poi la questione dei rapporti tra Parlamento e Governo nella decisione sulla guerra. L'esperienza concreta della guerra ha visto l'imporsi di una dinamica molto chiara che attribuisce al Governo il potere di decidere se partecipare ad una guerra, e al Parlamento il potere di stabilire in quale modo il conflitto debba essere condotto, secondo uno schema ricorrente in tutti gli ordinamenti costituzionali. Tale dinamica è stata per altro proceduralizzata dal legislatore a partire proprio dagli anni novanta. Un primo intervento positivo si potrebbe ravvisare nella legge n. 25/1997<sup>27</sup>, relativa alle attribuzioni del Ministro della difesa, che, all'articolo 1, lettera a), disegnava un procedimento generale disponendo che il Ministro attuasse «le deliberazioni in materia di difesa e sicurezza adottate dal Governo, sottoposte all'esame del Consiglio Supremo di Difesa e approvate dal Parlamento» (disposizione oggi ripresa, senza modifiche, dall'art. 10 del Codice dell'ordinamento militare). Ma è con la legge n. 145 del 2016 che la disciplina dei rapporti tra Parlamento e Governo trova la sua disciplina organica. L'articolo 1 della legge chiarisce che essa si applica per le missioni militari internazionali e per le guerre che non richiedano l'attivazione dell'articolo 78 della Costituzione, che devono comunque collocarsi nella prospettiva di cooperazione internazionale disegnata dall'articolo 11 della Costituzione. La legge disciplina il procedimento con un livello di formalizzazione più o meno alto, secondo le fasi: essa dispone (art. 2, co. 1) che la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali sia deliberata dal Consiglio dei ministri, previa comunicazione al Presidente della Repubblica, e trasmessa alle Camere che devono autorizzarla, ogni anno, con appositi atti di indirizzo; la convocazione del Consiglio Supremo di Difesa è meramente eventuale. Nulla si dice rispetto alla iniziativa che,

---

<sup>26</sup> P. CARNEVALE, *Guerra, Costituzione e legge. Qualche riflessione sul trattamento costituzionale della guerra anche alla luce della recente legge sulle missioni internazionali*, in P. CARNEVALE – E. GREPPI – K. ROUDIER, *Il diritto della guerra e della pace*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 49 e s.

<sup>27</sup> P. CARNEVALE, *Guerra, Costituzione e legge. Qualche riflessione sul trattamento costituzionale della guerra anche alla luce della recente legge sulle missioni internazionali*, cit., 51 e ss.; G. RIZZONI, *Il rapporto fra Governo e Parlamento nel campo delle relazioni internazionali: profili evolutivi*, in *il Filangieri*, Quaderno 2022, Jovene, Napoli, 2022, 70. In argomento, ancora utilmente, P. BONETTI, *Ordinamento della difesa nazionale e Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 2002.

tuttavia, pare di dover riconoscere in capo al Presidente del Consiglio, tanto per ragioni formali, quanto sostanziali: dal punto di vista formale si deve ricordare che l'art. 4, co. 1, della l. n. 400/1988 attribuisce al Presidente del Consiglio il potere di convocare il Consiglio dei Ministri e di fissarne l'ordine del giorno; dal punto di vista sostanziale occorre considerare il ruolo che il procedimento assegna al Presidente della Repubblica, che deve essere informato prima della deliberazione del Consiglio dei ministri, in un momento di natura tutta politica che non può non essere gestito direttamente dal vertice dell'esecutivo. La posizione nel procedimento della comunicazione al Capo dello Stato è coerente con la sua funzione di "magistratura di influenza" che il legislatore ha inteso enfatizzare collocandola anche al di fuori del Consiglio Supremo di Difesa, la cui convocazione, come abbiamo detto non necessaria, sarà subordinata alla volontà dello stesso Presidente della Repubblica o alla proposta del Presidente del Consiglio dei ministri: il Consiglio Supremo di Difesa è quindi considerato come «sede di consultazione tra capo dello stato e governo, con funzione di informativa/controllo presidenziale (in sintesi: "sede di consultazione")»<sup>28</sup>, di supporto all'azione del Capo dello Stato che nelle sue valutazioni dovrà farsi garante della conformità costituzionale delle posizioni del Governo, anche orientandolo a mantenersi nel perimetro delle politiche generali della difesa, come definite dal quadro delle alleanze. Le Camere devono discutere le deliberazioni del Governo autorizzando, per ciascun anno, la partecipazione dell'Italia a missioni internazionali con appositi atti di indirizzo (art. 2, co. 2), definendo "eventualmente" impegni per l'esecutivo.

Rispetto poi al "verso" dell'interpretazione dell'articolo 11, pare di poter affermare che l'interpretazione pacifista neutralizzante, incentrata su una lettura estensiva – e contraria alla lettera della Costituzione – del "ripudio", non abbia mai trovato concreta attuazione; e sia oggi sostenuta solo da quanti muovono – anche nell'ambito della dottrina costituzionalistica – per atteggiamenti nostalgici o per inconsapevole tributo alla propria formazione, dalle premesse ideologiche che l'hanno alimentata.

**Titolo [En]:** The Experience of War in the Republican Period.

**Abstract [It]:** L'articolo prende in considerazione l'esperienza della guerra dell'Italia repubblicana sottolineando i condizionamenti determinati dagli sviluppi delle relazioni internazionali e dallo scontro ideologico che ha caratterizzato i primi del secondo dopoguerra. Si disegna una linea di analisi che giunge agli scenari di guerra odierni mostrando come la concreta partecipazione a conflitti armati induca a rivedere tradizionali impostazioni interpretative.

---

<sup>28</sup> R. BELLANDI, *Il Consiglio Supremo di Difesa. Storia, organizzazione, attività*, il Mulino, Bologna, 2011, 185.

**Abstract [En]:** The article takes into consideration the experience of the war of republican Italy by underlining the determined conditioning of the developments of international relations and the ideological clash that characterized the first ones after the Second World War. A line of analysis is drawn that reaches today's war scenarios, showing how concrete participation in armed conflicts leads to revising traditional interpretative approaches.

**Parole chiave [It]:** guerra; relazioni internazionali; pacifismo; interpretazione.

**Parole chiave [En]:** War; International relations; Pacifism; Interpretation.

Supplemento al fascicolo n° 4/2025  
Data di pubblicazione: 13/03/2026

Autrice: Arianna Vendaschi\*

## L'uso della forza armata tra teoria e prassi: un'analisi comparata

**Sommario:** 1. Introduzione. – 2. Il protagonismo dell'assemblea rappresentativa nelle costituzioni c.d. belliche. – 2.1. Il Regno Unito e la *war powers convention*. – 2.2. La Spagna e la *ley orgánica* del 2005. – 2.3. Il peculiare caso belga. – 2.4. La Germania e il *Parlamentsbeteiligungsgesetz*. – 2.5. La Francia e la riforma costituzionale del 2008. – 3. Riflessioni conclusive.

### 1. Introduzione.

Muovere e condurre guerra fuori dalle limitatissime eccezioni e regole ammesse dal diritto internazionale – che ancora oggi segnano il punto più alto dell'evoluzione giuridica e civile dell'umanità – comporta l'automatica e immediata regressione a condizioni primitive della collettività, giacché si torna nello spazio della pura violenza. Gli attuali scenari di conflitto offrono purtroppo esempi emblematici di questo progressivo arretramento, che segna una vera e propria involuzione dei rapporti tra gli Stati e tra gli uomini<sup>1</sup>.

Da una prospettiva strettamente giuridica, a tal proposito, va evidenziata la preoccupante discrasia tra teoria e prassi sul piano tanto dei principi quanto delle regole che disciplinano il circuito decisionale concernente l'uso della forza, intesa in senso lato, quindi non necessariamente

---

\*Ordinaria di Diritto pubblico comparato, Università Commerciale "Luigi Bocconi" di Milano.

<sup>1</sup> Si pensi al conflitto russo-ucraino, iniziato nel febbraio del 2022 e ancora in corso mentre si scrive questo articolo, e soprattutto alla situazione nella Striscia di Gaza che, nonostante i tentativi di trovare una soluzione negoziale (da ultimo v. la *Trump Declaration for Enduring Peace and Prosperity*, firmata a Sharm el-Sheikh il 13 ottobre 2025), resta un esempio paradigmatico.

bellica. In estrema sintesi, sul primo versante, quello dei principi, l'interpretazione estensiva del concetto di "costituzione di difesa", a cui si è agganciata l'idea di sicurezza collettiva, ha consentito di delineare inediti modelli di ricorso alla forza armata, così da bypassare la rigida rappresentazione dicotomica di conflitto armato internazionale o interno (*rectius*, civile). Anzi, questo dinamismo concettuale si è intrecciato con l'eliminazione semantica del termine guerra<sup>2</sup>, rimosso al punto che persino il Presidente della Federazione Russa, Vladimir Putin, nell'ordinare l'invasione del territorio ucraino, nel febbraio del 2022 ha preferito parlare di "operazione militare speciale"<sup>3</sup>. Certo è che con la guerra fra Russia e Ucraina, e il conseguente atteggiamento dei paesi europei a riguardo, si è riaperto il dibattito sul significato dei principi c.d. pacifisti, fissati dai testi costituzionali del secondo dopoguerra<sup>4</sup>. Dibattito particolarmente vivace in Italia<sup>5</sup>, dove la dottrina si è divisa tra chi legge nella prima parte dell'art. 11 della Costituzione un super principio e, quindi, ritiene che questo faccia premio sulla seconda parte del medesimo articolo e chi, invece, interpreta il ripudio della guerra "come strumento di offesa alla libertà dei popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali" alla luce della seconda parte, tutta curvata sulla cooperazione internazionale e cioè sullo sforzo di promuovere e favorire le organizzazioni impegnate ad assicurare "la pace e la giustizia fra le nazioni"; e, su questa linea interpretativa, sostiene una lettura integrata tra le due parti della medesima disposizione<sup>6</sup>. Quest'ultima lettura convince chi scrive e sembra maggioritaria, almeno tra gli studiosi di diritto pubblico comparato<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> Sulla tendenza all'eliminazione semantica del termine di guerra, si v. G. DE VERGOTTINI, *Guerra e costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, il Mulino, Bologna, 2004, 84 ss. e A. VEDASCHI, *Guerre e Costituzioni: spunti dalla comparazione*, in *Osservatorio AIC*, 2022, n. 3, 50.

<sup>3</sup> Solo recentemente il termine guerra è stato "riesumato"; il riferimento è ai conflitti che nel 2025 hanno infiammato l'area mediorientale (Iran-Israele), oltretutto al conflitto russo-ucraino, che – al di là della retorica del Presidente Putin – è apparso da subito integrare la classica guerra di invasione finalizzata alla *debellatio*.

<sup>4</sup> Basti il rinvio all'art. 11 della Costituzione italiana e all'art. 26 di quella tedesca. Sia consentito il riferimento ad A. VEDASCHI, *Costituzionalismo, declinazioni del principio pacifista e conflitti armati*, in *DPCE online*, 2024, sp. 1, 744 ss. e M.G. LOSANO, *Le tre costituzioni pacifiste. Il rifiuto della guerra nelle Costituzioni di Giappone, Italia e Germania*, Max Planck Institute for European Legal History, Frankfurt am Main, 2020. Per una lettura "geopoliticamente orientata" dell'art. 11 della Costituzione italiana, v. R. IBRIDO, *Perché l'articolo 11 della Costituzione è il prodotto di un attore geopolitico razionale*, in *questo fascicolo*, 652 ss. e, più diffusamente, ID., *Geopolitica costituzionale. Una introduzione*, il Mulino, Bologna, 2025. In un'ottica generale, nel criticare la tendenziale reciproca indifferenza tra geopolitica e diritto, Passaglia auspica una maggiore e migliore interazione tra le due discipline, v. P. PASSAGLIA, *Geopolitica e diritto*, Franco Angeli, Milano, 2026, 7 ss.

<sup>5</sup> Meno vivace in Francia e in Spagna, nelle cui Costituzioni l'accento pacifista sfuma sulla cooperazione internazionale e si presta ad una scontata lettura integrata; sul punto, v. A. VEDASCHI, *Costituzionalismo, declinazioni del principio pacifista e conflitti armati*, cit., 745 ss.

<sup>6</sup> Più nello specifico, vi è chi ha postulato un diritto costituzionale di pace e perciò censura la "corsa" al riarmo, seguita all'invasione russa dell'Ucraina; anzi, questa posizione ha fermamente criticato la "solidarietà armata", espressa dall'Unione europea, che, per la prima volta, si è decisa a prestare aiuto militare a un paese terzo (appunto a quello invaso, l'Ucraina). Sempre tra gli studiosi di diritto costituzionale e con riferimento al nostro paese, vi è chi ha ritenuto l'Italia in posizione di cobelligeranza e ha conseguentemente rilevato un "diritto di guerra in deroga". In parallelo, altri hanno delineato la categoria generale della guerra costituzionalmente ammissibile però, nel caso ucraino, non legittima, data l'assenza di seri tentativi di negoziato. Chi scrive dissente da questa posizione, nel ritenere che vi siano invece stati seri e ripetuti tentativi mediatori, benché purtroppo infruttuosi. Questo interessante dibattito è ricostruito da A. VEDASCHI, *Costituzionalismo, declinazioni del principio pacifista e conflitti armati*, cit., 746 ss. Sul concetto della "sovranità disarmata" v. B. PEZZINI, *Stato di guerra deliberato dalle Camere e poteri necessari conferiti al*

Orbene, al di là delle diverse posizioni teoriche e dei conseguenti confronti dottrinali, centrati sui principi costituzionali, peraltro riflessi nelle carte internazionali, se si guarda alla prassi, emerge però una chiara discrasia tra l'essere e il dover essere, sia nell'ottica dello *ius ad bellum* sia in quella dello *ius in bello*<sup>8</sup>. Vieppiù, il medesimo disallineamento tra teoria e prassi si ripropone allorché l'analisi si focalizza sui processi decisionali che sfociano nel ricorso all'uso della forza armata in senso lato, non necessariamente di tipo bellico<sup>9</sup>. Nei paragrafi che seguono sembra dunque utile verificare le dinamiche decisionali, con specifico riferimento al coinvolgimento delle assemblee rappresentative tanto nel gravissimo frangente dell'emergenza bellica quanto nelle operazioni comportanti l'invio di truppe e/o di mezzi militari all'estero.

## 2. Il protagonismo dell'assemblea rappresentativa nelle costituzioni c.d. belliche.

In via preliminare e in ottica diacronica, inquadrando il discorso sul circuito decisionale che vede protagonisti gli organi costituzionali di vertice, si può notare che, nel separare il momento declaratorio<sup>10</sup> da quello deliberativo, il costituzionalismo democratico del secondo Novecento si impianta su quello liberale, peraltro a sua volta espressione del costituzionalismo rivoluzionario francese di fine Settecento, e valorizza la sovranità popolare. Difatti, sul piano del diritto positivo costituzionale, nelle democrazie avanzate dell'Europa occidentale il diritto di muovere guerra è espressamente attribuito all'assemblea parlamentare, appunto perché rappresentativa della volontà popolare<sup>11</sup>. Questo approccio è adottato dai modelli parlamentari (si pensi a quello italiano), come pure dai sistemi semipresidenziali, e non solo da quelli caratterizzati dalla prevalenza della componente assembleare su quella presidenziale (come le esperienze austriaca e irlandese), ma anche da quelli ad esecutivo diarchico o a forte preminenza presidenziale (così il

*Governo: un'endiadi*, in *questo fascicolo*, 97 ss. Sulla rinuncia dell'Italia alla neutralità militare e sulla sua adesione alla cooperazione militare multilaterale v. L. CHIEFFI, *Pace e guerra in un'epoca di profonde trasformazioni delle relazioni internazionali*, in *questo fascicolo*, 8 ss. Sul rapporto – in prospettiva diacronica – tra art. 11 Cost. e art. 78 Cost.; cfr. M. CAVINO, *L'esperienza della guerra in epoca repubblicana*, in *questo fascicolo*, 38 ss.

<sup>7</sup> G. DE VERGOTTINI, *La persistenza della guerra e il diritto costituzionale*, in *DPCE online*, 2024, sp. 1, 1-20. Inoltre, pare assai originale lo spunto offerto dai colleghi internazionalisti, i quali sostengono che l'invasione russa del territorio ucraino finalizzata alla *debellatio* integra la violazione degli obblighi *erga omnes* e, di conseguenza, impone (*rectius*, imporrebbe) l'intervento armato degli Stati terzi. In parole più chiare, si ipotizza il *dovere* di intervento e, parallelamente, si esclude il diritto di neutralità, giacché il non agire comporterebbe l'essere complice con l'aggressore. Sul punto, A. LATINO, *L'invio di armi all'Ucraina fra Costituzione e diritto internazionale*, in *DPCE online*, 2024, sp. 1, 691-708 e A. LIGUSTRO, *Principio pacifista e uso della forza nel diritto internazionale contemporaneo*, *ivi*, 21-64.

<sup>8</sup> Interessante l'analisi di A. BULTRINI, *Il diritto internazionale di fronte al (brutale) riacutizzarsi del ricorso alla forza armata*, in *questo fascicolo*, 74 ss.; questo A., preso atto delle dinamiche di potenza che minacciano la tenuta del diritto internazionale, auspica la sua "riforma" in un'ottica di maggiore "democratizzazione".

<sup>9</sup> Il riferimento è al distacco di truppe all'estero e/o all'invio di materiale militare a paesi belligeranti (v. *infra*).

<sup>10</sup> Di regola, la dichiarazione di guerra è attribuita al Capo dello Stato, Re o Presidente della Repubblica. Sul punto, sia consentito il rinvio ad A. VEDASCHI, *À la guerre comme à la guerre? La disciplina della guerra nel diritto costituzionale comparato*, Giappichelli, Torino, 2007, 227 ss.

<sup>11</sup> I. KANT, *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf*, Friedrich Nicolovius, Königsberg, 1795, trad.it. *Per la pace perpetua*, Feltrinelli, Milano, 2013.

caso francese); anzi, la preferenza per il protagonismo degli organi rappresentativi è abbracciata, sempre sul piano prettamente teorico-positivo, finanche dai modelli presidenziali (basti il rinvio all'idealtipo statunitense<sup>12</sup>).

Cionondimeno, sul piano della prassi, la scelta di valorizzare il momento assembleare è da subito risultata anacronistica, al punto da condannare alla desuetudine le “costituzioni belliche”<sup>13</sup>. In effetti, queste ultime non sono state attivate non solo dagli ordinamenti presidenziali e semipresidenziali, ma persino da quelli parlamentari, dove la difficoltà dell'effettiva centralità dell'organo rappresentativo è risultata di tutta evidenza.

Parallelamente, nel corso della seconda metà del XX sec. e del primo quarto del XXI sec., è emerso il marcato attivismo degli esecutivi, sempre in prima linea nelle situazioni belliche. Anzi, come si è anticipato, la medesima discrasia tra teoria e prassi, che ha connotato i contesti di guerra e ha visto il ruolo preminente dei governi, ha altresì caratterizzato circostanze emergenziali non esplicitamente definite belliche in senso tradizionale, benché implicanti il ricorso alla forza (si pensi all'invio di truppe fuori del territorio nazionale e alle relative regole di ingaggio).

Come è ben noto, nonostante la postura pacifista professata in via di principio, e peraltro – come si è appena sottolineato – agganciata alla rimozione del lemma guerra, i conflitti non sono mai mancati, né il conseguente coinvolgimento delle democrazie occidentali, assai di frequente impegnate nelle c.d. operazioni militari all'estero, ovverosia nell'invio di truppe (o di materiale bellico a paesi belligeranti<sup>14</sup>) fuori dai confini nazionali, di regola, sotto l'egida delle Nazioni Unite o della North Atlantic Treaty Organisation (NATO). Pertanto, lo studio delle dinamiche organizzative-procedurali attivate per affrontare le crisi non ricondotte al classico scenario bellico è particolarmente significativo in considerazione delle numerose missioni di *peace-keeping*, *peace-building*, *peace-making* e *peace-enforcement*, che hanno segnato la geopolitica del secondo Novecento e dei primi decenni del nuovo millennio<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> V. l'art. 1, sez. 8, cl. 11, Cost.; sul piano della prassi, va tuttavia segnalato che i Presidenti statunitensi, a prescindere dall'appartenenza politica, hanno spesso fatto leva sulla *commander in chief clause* (art. 2, sez. 2, cl. 1, Cost.), al fine di arrogarsi il potere di muovere guerra (*rectius*, di impiegare la forza armata all'estero). A tal proposito, preme segnalare che neppure l'approvazione a maggioranza qualificata dei 2/3 del Congresso (necessaria per superare il prevedibile veto presidenziale) della *war powers resolution* (P.L. 93-148) è riuscita ad arginare il dirompente pro-attivismo presidenziale in ambito militare. Sul punto, sia consentito il riferimento ad A. VEDASCHI, *Guerra e Costituzioni: spunti dalla comparazione*, cit., 60 ss.

<sup>13</sup> Con l'espressione “costituzione bellica” si vuole richiamare la disciplina prevista dai testi costituzionali per dichiarare e condurre la guerra (ovverosia i processi decisionali e organizzativi che attivano lo *ius ad bellum* e lo *ius in bello*). Sulla desuetudine delle costituzioni belliche si v. G. DE VERGOTTINI, *Costituzione e missioni militari all'estero*, in *Federalismi*, 2019, sp. 1, 19 ss. Si v. anche M. PLUTINO, *La crisi di prescrittività della “costituzione della difesa”. Continuum e sovrapposizione pace/guerra nel nuovo contesto tecnologico e delle relazioni internazionali*, in questo fascicolo, 226 ss. Critica l'uso delle espressioni “costituzione bellica” e “costituzione della difesa” B. PEZZINI, *Stato di guerra deliberato dalle Camere e poteri necessari conferiti al Governo: un'endiadi*, cit., 98. Sulla necessità di riformare la “costituzione della difesa” sia consentito il rinvio ad A. VEDASCHI, *Articolo 78*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. II, il Mulino, Bologna, 2021, 146 ss. e dottrina ivi citata.

<sup>14</sup> Si veda il caso ucraino.

<sup>15</sup> V. nota 2. Per una panoramica aggiornata delle missioni NATO, v. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_52060.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52060.htm). Per una ricostruzione storica delle forme che ha assunto e

Orbene, in un'ottica comparatistica, sembra emergere, almeno sul piano del diritto positivo, la chiara tendenza a coinvolgere l'assemblea rappresentativa nel processo decisionale concernente la partecipazione con personale militare alle missioni internazionali. Particolarmente esemplificativi di questo *trend* sembrano i paesi con forma di governo parlamentare, i cui sforzi sono però sviliti dalla prassi.

### **2.1. Il Regno Unito e la war powers convention.**

Si pensi al Regno Unito, in cui il ricorso alla forza armata rientra tra le prerogative dell'Esecutivo e, specificamente, del Primo Ministro; pertanto, in tale ambito, la House of Commons viene tradizionalmente considerata una Camera piuttosto debole<sup>16</sup>. Tuttavia, a partire dal 2013 si è registrata un'inedita convenzione costituzionale, la *war powers convention*, nella cui ottemperanza il Premier consulta la House of Commons prima di disporre la partecipazione britannica alle missioni militari all'estero. In altre parole, la Camera dei Comuni è chiamata ad autorizzare (o meno) il dispiegamento di truppe fuori dal territorio nazionale<sup>17</sup>. Posto che l'applicazione di questa convenzione è rimessa alla volontà del Primo Ministro in carica e fermo che nella prassi si sono verificate non trascurabili discontinuità<sup>18</sup>, non sorprendono i recenti tentativi di positivizzarla. Tra questi, è degno di nota il *Military Action (Parliamentary Approval) Bill*, presentato da Richard J. Foord<sup>19</sup>. Secondo questa proposta di legge, l'impiego di militari fuori dal Regno Unito viene autorizzato dal *Secretary of State for Defence*<sup>20</sup>, solo se preventivamente approvato da una risoluzione della Camera bassa, presa su un'apposita mozione presentata da un membro dell'Esecutivo. Stando al *bill* in parola, l'approvazione della Camera dei Comuni, previa presentazione di una mozione ministeriale *ad hoc*, andrebbe chiesta anche qualora la partecipazione all'operazione militare sia imposta dal rispetto di obblighi internazionali o comunque dall'urgenza del momento, ma, ovviamente, in tali circostanze, avrebbe efficacia

---

che assume oggi il fenomeno bellico, v. P. BONETTI, *Il dovere costituzionale di difendere la patria di fronte alle nuove minacce*, in *questo fascicolo*, 165 ss.

<sup>16</sup> D. PETERS, W. WAGNER, *Between Military Efficiency and Democratic Legitimacy: Mapping Parliamentary War Powers in Contemporary Democracies*, in *Parliamentary Affairs*, 2011, n. 1, 175 ss.

<sup>17</sup> David Cameron, allora Primo Ministro, ha condizionato gli interventi militari in Siria (2013) e in Iraq (2015) all'autorizzazione della House of Commons. Si v. P. MELLO, *Curbing the Royal Prerogative to Use Military Force: The British House of Commons and the Conflicts in Libya and Syria*, in *West European Politics*, 2017, n. 1, 80 ss.

<sup>18</sup> Si pensi all'intervento in Siria (2018) deciso da Theresa May, allora Primo Ministro. Sul punto, v. J. STRONG, *Did Theresa May Kill the War Powers Convention? Comparing Parliamentary Debates on UK Intervention in Syria in 2013 and 2018*, in *Parliamentary Affairs*, 2021, n. 2, 400 ss.

<sup>19</sup> Il *bill* in parola – presentato il 16 gennaio 2024 da Richard J. Foord, membro della House of Commons per i Liberal Democrats – è poi stato riproposto il 21 ottobre 2024, a seguito dello scioglimento della Camera dei Comuni per le *general elections* del luglio 2024. Si tratta del *Military Action Bill* che, seppur con un nome diverso, ripropone il medesimo testo del precedente e, come si è anticipato, è in seconda lettura alla House of Commons.

<sup>20</sup> H. WHITE, *Parliamentary approval for military action*, in *Institute for Government*, 1-1-2024, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/parliamentary-approval-military-action>. V. anche i lavori e dibattiti parlamentari relativi al *bill* in questione sul sito web della Camera dei Comuni, <https://bills.parliament.uk/bills/3795>.

retroattiva. Il *Military Action (Parliamentary Approval) Bill* si è però arenato, in seconda lettura, alla House of Commons, né peraltro gli altri tentativi di positivizzazione hanno avuto successo<sup>21</sup>.

Venendo alla prassi, durante il premierato di Rishi Sunak, la convenzione sembra essere, se non disapplicata, almeno ripimetrata. Nel gennaio 2024, per i *military strikes* contro gli Houthis in Yemen e nel Mar Rosso, il Primo Ministro non ha ritenuto necessario il preventivo passaggio alla Camera dei Comuni, informata solo successivamente<sup>22</sup>. In tale occasione, il Governo ha richiamato la prassi seguita nel 2015 e nel 2018 per i precedenti *drone and military strikes*, ordinati appunto senza alcuna autorizzazione della House of Commons<sup>23</sup>. Analogamente, nell'aprile 2024, al fine di fronteggiare la minaccia iraniana e il rischio di *escalation* in Medio Oriente, è stata intensificata l'Operation Shader, invero iniziata dieci anni prima, in Iraq e in Siria, contro lo Stato islamico (ISIS), ancora una volta, senza che il Governo Sunak ritenesse necessario chiedere il preventivo consenso alla Camera bassa. Come chiarito dal medesimo Primo Ministro in sede di interrogazione parlamentare<sup>24</sup>, l'urgenza dell'intervento consentiva il mero passaggio informativo davanti alla House of Commons<sup>25</sup>.

A conferma dell'evidente discrasia tra teoria e prassi, va rimarcato che, nel non applicare la convenzione nelle circostanze appena menzionate, il Governo ne riconosceva però l'esistenza, sebbene, nel precisarne le condizioni di *enforcement*, ne escludesse l'applicazione al caso di specie<sup>26</sup>; in questo senso, si può sostenere che la convenzione veniva, di volta in volta, ripimetrata e, di fatto, disapplicata.

È in questo contesto che i promotori dei tentativi di positivizzazione della *war powers convention* hanno salutato con favore la nomina a Primo Ministro di Keir R. Starmer<sup>27</sup>, convinto sostenitore della codificazione della convenzione. Invero, durante la campagna elettorale del 2020, culminata con la conquista della *leadership* del partito laburista, Starmer aveva già promesso la presentazione alla Camera dei Comuni di un *bill*<sup>28</sup> teso proprio a positivizzare il necessario passaggio

<sup>21</sup> Si pensi, ad esempio, all'*Armed Forces (Parliamentary Approval for Participation in Armed Conflict) Bill* del 2005, subito dopo l'intervento militare in Iraq, oppure alle riflessioni di riforma proposte sotto la *premiership* di Gordon Brown; sul punto, si v. C. MILLS, *Parliamentary approval for military action: Debate to 2018*, Commons Library Briefing Paper, 8-5-2018, 16 ss.

<sup>22</sup> Grazie ad un apposito *statement*, il Governo Sunak ha infatti tempestivamente informato la Camera dei Comuni il 15 gennaio 2024; sul punto, si v. C. MILLS, *Military action: Parliament's role*, Commons Library Research Briefing, 14-10-2024, 29 ss. Va rimarcato che gli interventi militari in Yemen e nel Mar Rosso contro gli Houthis sono poi stati prorogati (v. i *military strikes* del 22 gennaio 2024, 3 febbraio 2024, 22 febbraio 2024, 30 maggio 2024 e 29 aprile 2025), ma il Governo non ha mai provato ad ottenere l'autorizzazione della Camera bassa.

<sup>23</sup> Per esigenze operative e non senza critiche da parte dell'opposizione.

<sup>24</sup> In particolare, v. interrogazioni di Richard J. Foord e Lord Newby (entrambi *Lib Dems*).

<sup>25</sup> Come, ad esempio, lo *statement* alla House of Commons del 15 aprile 2024.

<sup>26</sup> Non sempre invero spiegando chiaramente le ragioni per cui l'applicazione concreta della convenzione fosse da escludere; così N.D. WHITE, *Strengthening democratic control of UK war powers in an age of remote and hybrid warfare*, Ceasefire Centre for Civilian Rights Policy Brief, 2024, [https://www.ceasefire.org/wp-content/uploads/2024/04/Ceasefire\\_War\\_Powers\\_Apr24.pdf](https://www.ceasefire.org/wp-content/uploads/2024/04/Ceasefire_War_Powers_Apr24.pdf).

<sup>27</sup> Il 5 luglio 2024, a seguito delle *general elections* del 4 luglio.

<sup>28</sup> Il *bill* in questione era volto all'approvazione del *Prevention on Military Intervention Act*. Si trattava, infatti, del quarto punto dei suoi *Ten Pledges*. Per i "dieci impegni" di Starmer, v. <https://www.clpd.org.uk/wp-content/uploads/2020/10/Keir-Starmers-10-Pledges.pdf>

parlamentare<sup>29</sup>. A tal riguardo, va però osservato che se l'intenzione di Starmer era quella di codificare l'intervento preventivo della Camera dei Comuni per il solo stanziamento di truppe all'estero, la convenzione e la sua conseguente positivizzazione risulterebbero inapplicabili nei casi in cui l'invio non riguardasse soldati, ma materiale militare oppure, in senso lato, non sarebbe applicabile alle (ormai numerose) operazioni condotte con droni, cioè con aeromobili a pilotaggio remoto, caratterizzati dall'assenza di equipaggio umano a bordo. Pertanto, secondo parte della dottrina, la convenzione risulterebbe inadeguata alle attuali dinamiche dell'uso della forza e, in sostanza, obsoleta sul nascere<sup>30</sup>. Del pari inadatta alle mutevoli circostanze dettate dalla contingenza parrebbe la scelta di codificare la convenzione in un *act of the Parliament*, anziché preferire la più flessibile risoluzione parlamentare, come suggerito dalla dottrina maggioritaria<sup>31</sup>.

Al di là di queste condivisibili considerazioni, alla prova dei fatti, una volta diventato Premier, Starmer ha però deluso le aspettative; basti dire che il 7 ottobre 2024, nel pronunciarsi sul supporto militare del Regno Unito in difesa di Israele, attaccato da Hamas, ha dichiarato, dinanzi alla Camera dei Comuni, che il Governo avrebbe agito a prescindere dall'autorizzazione della medesima House of Commons<sup>32</sup>.

Pertanto, malgrado i diversi tentativi – tutti peraltro falliti – della sua positivizzazione, la *war powers convention* sembra, nella recente prassi, riprogettata e, in definitiva, benché non sconfessata sul piano teorico, comunque disapplicata su quello pratico.

## 2.2. La Spagna e la ley orgánica del 2005.

Altro esempio interessante per il discorso che si sta sviluppando è quello spagnolo. Nell'esigere la previa approvazione del Congresso dei Deputati<sup>33</sup>, ossia della Camera bassa del Parlamento, per la partecipazione delle forze armate alle missioni militari fuori dai confini nazionali<sup>34</sup>, la *ley orgánica* n. 5 del 2005<sup>35</sup> sulla difesa nazionale ha cambiato radicalmente il quadro

<sup>29</sup> Si v. D. KLEMPERER, *Towards the codification of war powers?*, in *The Constitution Society*, 5-2-2024, <https://consoc.org.uk/codification-of-war-powers/>.

<sup>30</sup> R. HAZELL, *How might Keir Starmer codify his Prevention of Military Intervention Act?*, in *The Constitution Unit Blog*, 23-1-2024, <https://constitution-unit.com/2024/01/23/how-might-keir-starmer-codify-his-prevention-of-military-intervention-act/>.

<sup>31</sup> R. HAZELL, C. SAYERS-CARTER, *Reforming the prerogatives*, The Constitution Unit, London, 2022, 26 ss.; C. MILLS, *Military Action: Parliament's Role*, cit., 39; R. HAZELL, *How might Keir Starmer codify his Prevention of Military Intervention Act?*, cit.

<sup>32</sup> C. MILLS, *Military Action: Parliament's Role*, cit., 34.

<sup>33</sup> Secondo l'art. 17 della *ley orgánica* n. 5 del 2005, per decidere le operazioni all'estero direttamente collegate alla difesa o all'interesse nazionale, il Governo deve preventivamente consultare il Congresso e ottenere la necessaria autorizzazione.

<sup>34</sup> V. ad esempio le missioni in Repubblica Centrafricana (2013-2014), in Siria e in Afghanistan (2014).

<sup>35</sup> La *ley orgánica* n. 5 del 2005 viene approvata a seguito del controverso intervento in Iraq, ordinato il 21 marzo 2003 dal Governo di José Maria Aznar, deciso a supportare l'operazione Iraqi Freedom, guidata dagli Stati Uniti e dal Regno Unito per destituire Saddam Hussein. La missione non godeva però né del sostegno delle *Cortes Generales* né della simpatia popolare; anzi, proprio per il difficile contesto che veniva a coincidere con la campagna elettorale per

normativo relativo all'invio di militari all'estero, precedentemente tutto curvato a favore del Governo, alla cui decisione seguiva il mero dibattito parlamentare senza voto<sup>36</sup>.

D'altra parte, la medesima legge prevede<sup>37</sup> una non trascurabile eccezione alla regola dell'autorizzazione, ovverosia l'urgenza. In tal caso, cioè allorché le missioni all'estero richiedano la risposta immediata o comunque così rapida da non lasciare margine al preventivo passaggio assembleare, il Governo può decidere in autonomia e sottoporre la decisione presa, solo successivamente, alla ratifica della Camera bassa.

Inoltre, va notato che la menzionata legge organica sulla difesa nazionale nulla dice in merito all'invio di armi a paesi belligeranti, questione diventata di grande attualità dopo l'invasione russa dell'Ucraina. Nel silenzio del legislatore, l'invio di materiale bellico a Kiev è stato deciso in autonomia dal Governo<sup>38</sup>; tuttavia, la frammentazione politica, che connota l'assemblea rappresentativa spagnola<sup>39</sup>, ha prontamente innescato un attivo monitoraggio sull'azione governativa, come dimostrano le numerose interrogazioni a risposta scritta, volte a identificare la tipologia di armi inviate, oltretutto la frequenza dei relativi invii<sup>40</sup>. Anzi, l'approvazione di un'apposita mozione<sup>41</sup> ha obbligato il Governo a presentarsi davanti al Congresso dei Deputati per riferire sull'evolversi della situazione del conflitto russo-ucraino. Vieppiù, va rimarcato che dall'autunno del 2022 questa attività informativa del Governo è diventata periodica<sup>42</sup>. A tal proposito, va altresì rilevato che, in alcuni casi, l'informativa ha portato alla discussione assembleare, poi sfociata nella votazione di risoluzioni *ad hoc*<sup>43</sup>, il che prova il riverbero della

le elezioni generali, il ruolo della Spagna nella politica estera e di difesa diventava argomento di scontro e polarizzazione politica: all'Esecutivo di centro-destra, che aspirava ad un ruolo rilevante nel conflitto, si opponeva il Partito socialista operaio spagnolo, che prometteva, in caso di vittoria alle elezioni, il ritiro delle truppe spagnole dallo scenario bellico. Come da programma, dopo aver vinto le elezioni generali del 14 marzo del 2004, il nuovo Presidente del Governo, il socialista José Luis Zapatero, ordinava il ritiro delle forze armate nell'aprile dello stesso anno. Si v. L. MESTRES, *The Long Road to the Spanish Security Strategy*, in *Notes Internacionales*, 2011, n. 39, 3. Sul coinvolgimento del Congresso dei Deputati nelle decisioni militari, v. Y. GAMARRA, *Parliamentary Control of the Deployment of Spanish Armed Forces Abroad in the Post-Iraq Era*, in *British Yearbook of International Law*, 2017, n. 1, 216-230.

<sup>36</sup> V. le missioni in Bosnia (1992), Kosovo (1999), Afghanistan (2001) e Iraq (2003). Sul punto, v. E. MELERO ALONSO, *La declaración de guerra en el ordenamiento jurídico español*, Dykinson, Madrid, 2006.

<sup>37</sup> Art. 17, cc. 2 e 3, *ley orgánica* n. 5 del 2005.

<sup>38</sup> Spec. il Governo Sánchez II, il 2 marzo 2022, quindi nella primissima fase del conflitto, invia armi al Governo di Kiev rettificando la posizione inizialmente espressa e suscitando le critiche "interne" di Podemos, partito della medesima coalizione governativa.

<sup>39</sup> Nel 2022, tra i partiti a favore dell'invio di armi e, in generale, del sostegno dell'Ucraina, troviamo il Partito socialista operaio spagnolo (o PSOE, parte della coalizione di Governo), il Partito popolare e Vox mentre rimane contrario Podemos (come già evidenziato, parte della medesima coalizione di Governo). Si v. HERALDO, *El envío de armas a Ucrania es apoyado por ERC y el PNV, pero divide a Podemos*, 2-3-2022, <https://www.heraldo.es/noticias/nacional/2022/03/02/el-envio-de-armas-a-ucrania-es-apoyado-por-erc-y-el-pnv-pero-divide-a-podemos-1556990.html>.

<sup>40</sup> A partire dall'11 marzo 2022, queste interrogazioni sono state presentate da esponenti del Congresso dei Deputati appartenenti al gruppo parlamentare misto.

<sup>41</sup> Si tratta del punto n. 1 della mozione approvata il 29 settembre 2022 dal Congresso dei Deputati, reperibile al link [https://www.congreso.es/backoffice\\_doc/prensa/notas\\_prensa/93142\\_1664270352550.pdf](https://www.congreso.es/backoffice_doc/prensa/notas_prensa/93142_1664270352550.pdf).

<sup>42</sup> Si vv., ad esempio, gli interventi del Presidente Sánchez dinanzi al Congresso dei Deputati del 19 aprile 2023, 10 aprile 2024 e del 26 marzo 2025.

<sup>43</sup> Come, ad esempio, quella approvata il 9 marzo 2023 in merito all'invio del carro armato Leopard in Ucraina.

vivacità politico-partitica nel contesto istituzionale. E difatti la necessità del rafforzamento del monitoraggio parlamentare è pure testimoniata dalla proposta di legge del luglio 2024<sup>44</sup>, tesa a imporre un più rigoroso controllo del Congresso dei Deputati sulle operazioni militari, in generale, e sull'invio di armi all'estero, in particolare<sup>45</sup>. Nello specifico, la proposta di riforma modifica l'art. 17 della *ley orgánica* n. 5 del 2005, nel senso di circoscrivere temporalmente l'autorizzazione parlamentare a un quinquennio e di imporre, in parallelo, l'obbligo del rinnovo, prima della scadenza fisiologica, a pena di decadenza (art. 17, cc. 4 e 6)<sup>46</sup>. L'efficacia temporale dell'autorizzazione preventiva del Congresso dei Deputati si riduce ad un solo anno<sup>47</sup>, allorché la delibera riguardi l'invio di materiale bellico in "zone di guerra", con la possibilità di rinnovo, previa richiesta alla competente commissione parlamentare (art. 17, c. 7).

Nonostante questo articolato quadro teorico-positivo, sul piano della prassi, non si può non notare che, nel dicembre 2024, il Governo Sánchez III ha prorogato fino al 31 dicembre 2025 tutte le missioni che vedono coinvolte le forze armate spagnole all'estero, senza coinvolgere il Congresso dei Deputati. Inoltre, nel maggio dell'anno precedente, sempre bypassando il Congresso, il medesimo Governo aveva stipulato con il Presidente Zelensky un accordo in forma semplificata per garantire l'invio di armi in Ucraina<sup>48</sup>.

Pertanto, ancora una volta, emerge in tutta evidenza il disallineamento tra la prassi e il quadro normativo, pure revisionato nel senso di irrobustire il coinvolgimento assembleare e, quindi, di riconoscerne la centralità nella dinamica decisionale.

### 2.3. Il peculiare caso belga.

---

<sup>44</sup> *Proposición de ley orgánica relativa a la reforma de la ley orgánica 5/2005, de 17 de noviembre*. Per il testo della proposta, v. <https://www.senado.es/web/expedientdocblobservlet?legis=15&id=205490>.

<sup>45</sup> Nel testo della proposta, i motivi che hanno portato il Partito popolare a proporre la modifica dell'art. 17 sono ricondotti alla necessità di evitare che "*el actual Gobierno [abuse] de sus prerrogativas*", astenendosi dal fornire qualsiasi informazione circa "*los incremento de tropas en misiones militares, la naturaleza de las mismas o los envíos de ayuda militar*".

<sup>46</sup> Tra le altre novità della riforma, che peraltro non ha chiarito il *nomen iuris* della fonte da utilizzare per l'autorizzazione, sembra utile sottolineare l'obbligo del Ministro della Difesa di riferire annualmente dinanzi alla Commissione Difesa sull'andamento delle missioni all'estero autorizzate dal Congresso dei Deputati (art. 17, c. 8); come pure, va rilevata la richiesta di specificare il numero di effettivi e l'equipaggiamento necessario per la missione (art. 17, c. 5). In questo modo verrebbe positivamente la prassi per cui, in attuazione dell'art. 18 della *ley orgánica* n. 5 del 2005, il Ministro della Difesa interviene regolarmente dinanzi alla Commissione Difesa del Congresso per informarlo sull'andamento delle missioni delle forze armate all'estero. A titolo esemplificativo, basti ricordare gli interventi del 20 novembre 2024 (informando così la Commissione sugli sviluppi delle missioni dell'anno 2024), del 25 gennaio 2024 (per le missioni del 2023) e del 21 dicembre 2022 (per le missioni del 2022).

<sup>47</sup> Spicca la disparità tra la durata della autorizzazione riguardante le missioni all'estero che comportano lo stanziamento di truppe (cinque anni) e quella per gli aiuti militari finalizzati all'invio di materiale bellico (un anno) in zone in guerra; in effetti, non risulta immediatamente chiara la ragione di sottoporre a un regime meno rigoroso l'autorizzazione concessa per l'invio di truppe al di fuori del territorio nazionale, che pure comporta costi significativi, oltreché una rilevante esposizione politico-diplomatica.

<sup>48</sup> *Acuerdo de Cooperación en Materia de Seguridad entre España y Ucrania*, 27-5-2024, <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2024/270524-Mou-Ucrania-Esp.pdf>.

Da una prospettiva generale, dunque, come il caso inglese, anche quello spagnolo sembra confermare la discrasia tra teoria e prassi, che si è posta come ipotesi di ricerca di questo studio. Discrasia che non viene sostanzialmente contraddetta neppure dalla singolare esperienza belga, benché apparentemente, almeno a far tempo dal 2011, e cioè dall'intervento militare in Libia, la prassi sembra evidenziare il rafforzamento del ruolo del Parlamento federale. Quest'ultimo, nel marzo del 2011<sup>49</sup>, è chiamato a discutere e, poi, a votare preventivamente l'operazione militare che coinvolgeva truppe belga in Libia, contrariamente al dato normativo, che – come è noto – attribuisce il potere decisionale al solo Esecutivo<sup>50</sup> (art. 167 Cost.), così riconoscendo alle Camere il diritto ad essere meramente informate di decisioni già prese<sup>51</sup>. Tuttavia, la ragione che ha rimesso la Camera bassa al centro del processo decisionale è dovuta ad un dato politico, ossia al fatto che il Governo in carica fosse dimissionario<sup>52</sup> e, dunque, veniva messa in dubbio la sua autonomia decisionale in ambiti così delicati come quello concernente lo stanziamento di truppe all'estero<sup>53</sup>.

Il controllo esercitato dalla Camera bassa sembra quindi poco significativo per il discorso che si vuole sviluppare, giacché si deve alla peculiare situazione politico-istituzionale, mitigata peraltro dal largo supporto politico di cui l'operazione godeva. Vieppiù, parte della dottrina ha fatto notare che, nel momento in cui la Camera approvava la risoluzione, i velivoli delle forze armate belga sorvolavano già lo spazio aereo libico<sup>54</sup>.

---

<sup>49</sup> Il 18 marzo 2011, infatti, la partecipazione delle truppe belga all'operazione militare in questione è stata autorizzata dalla Camera bassa del Parlamento, che ha approvato la relativa risoluzione praticamente all'unanimità (125 voti a favore e un solo astenuto). Si v. T. HAESBROUCK, Y. REYKERS, D. FONCK, *Party politics and military deployments: explaining political consensus on Belgian military intervention*, in *European Security*, 2022, n. 1, 83, 86 e 90.

<sup>50</sup> Il ruolo preminente dell'Esecutivo risulta evidente anche negli aiuti militari all'Ucraina. In effetti, il Consiglio dei Ministri, periodicamente, approva appositi pacchetti di aiuti, l'ultimo dei quali, annunciato dal Primo Ministro Bart De Wever ad aprile del 2025, ha raggiunto la cifra *record* di 1 miliardo di euro. REUTERS, *Belgian PM pledges €1 bln new aid package in 2025 to Ukraine*, 8-4-2025, <https://www.reuters.com/world/europe/belgian-pm-pledges-1-bln-new-aid-package-2025-ukraine-2025-04-08/>. L'elenco dei mezzi inviati è reperibile sul sito degli Affari Esteri del Governo federale belga ed è aggiornato regolarmente (l'ultimo aggiornamento è del 21 marzo 2025), <https://diplomatie.belgium.be/en/policy/policy-areas/highlighted/belgium-supports-ukraine>.

<sup>51</sup> Alla luce dell'intervento parlamentare solo successivo allo stanziamento delle truppe fuori dai confini nazionali, la dottrina ha dunque rimarcato il ruolo periferico del Parlamento nelle decisioni militari, si v. Y. REYKERS, D. FONCK, *Who is controlling whom? An analysis of the Belgian federal parliament's executive oversight capacities towards the military interventions in Libya (2011) and Iraq (2014-2015)*, in *Studia Diplomatica*, 2015, n. 2, 94. Si pensi, ad esempio, all'intervento in Mali, a cui le forze armate belga hanno partecipato nel gennaio 2013. Va osservato che le Camere non sono state chiamate ad autorizzare preventivamente la missione, ma sono state consultate *ex post*, in conformità peraltro al dettato costituzionale. Analogamente, nel giugno 2016 la risoluzione relativa alla partecipazione militare in Siria è stata adottata dalla Camera bassa (con 88 voti a favore, 18 astenuti e 21 contrari, tra cui i partiti di estrema destra, di estrema sinistra e i Verdi), sebbene l'intervento militare fosse già stato deciso dal Governo (formato da partiti di centro-destra).

<sup>52</sup> A seguito delle elezioni del 13 giugno 2010.

<sup>53</sup> Per questo motivo, una prima discussione sulla missione militare in Libia ha avuto luogo il 17 marzo 2011 (in cui tutti i membri della Camera bassa votavano a favore). Il 18 marzo 2011 il dibattito è continuato alla Commissione per gli Affari Esteri e la Difesa e, infine, il 21 marzo, l'assemblea della Camera bassa ha approvato la risoluzione che autorizzava l'intervento militare.

<sup>54</sup> Si v. R. REYKERS, D. FONCK, *Parliamentarisation as a two-way process: explaining prior parliamentary consultation for military interventions*, in *Parliamentary Affairs*, 2018, n. 3, 674-696.

Considerazioni simili a quelle riguardanti l'operazione in Libia possono essere riproposte tre anni più tardi per l'intervento in Iraq, autorizzato dalla Camera bassa<sup>55</sup>. Come la volta precedente, il preventivo passaggio parlamentare si era reso necessario a fine settembre 2014, quando cioè il Governo (formato da una coalizione di liberali, cristiano-democratici e socialisti) era dimissionario e il nuovo si sarebbe insediato solo l'11 ottobre. Pertanto, in questo contesto, la prassi (che vede il coinvolgimento assembleare preventivo), in dissintonia con la teoria (che non lo richiederebbe), non può essere considerata un esempio significativo di inversione di rotta nel quadro allargato dell'analisi comparata che si propone, ma va letta alla luce del contingente contesto politico-istituzionale belga.

#### **2.4. La Germania e il *Parlamentsbeteiligungsgesetz*.**

Diversamente dalle esperienze fino ad ora esaminate, il coinvolgimento dell'assemblea rappresentativa nel circuito decisionale relativo alla partecipazione alle missioni militari all'estero è effettivo in Germania<sup>56</sup>. Va, anzi tutto, rimarcato che il preventivo passaggio parlamentare delle decisioni concernenti l'impiego di forze armate tedesche fuori dal territorio nazionale è osservato a far tempo della decisione del Tribunale costituzionale federale del 1994 (poi confermata nel 2008)<sup>57</sup>. Sulla linea tracciata dal giudice costituzionale è successivamente intervenuto il legislatore, con la legge del 18 marzo 2005 (*Parlamentsbeteiligungsgesetz*)<sup>58</sup>. In particolare, il Bundestag è chiamato ad approvare *ex ante* qualsiasi impiego delle forze armate all'estero (art. 3), benché, per le missioni minori e/o di breve durata, si prevede una procedura semplificata (art. 4)<sup>59</sup>.

Il pervasivo intervento della Camera bassa nella deliberazione relativa all'impiego delle forze armate all'estero non ha però mancato di suscitare perplessità e critiche, soprattutto in considerazione delle conseguenze politico-diplomatiche dovute all'immediato ritiro delle truppe tedesche dai contesti bellici, conseguente al diniego del Bundestag<sup>60</sup>. Di qui, i tentativi di riforma volti a modificare la normativa, nel senso di contenere l'intervento parlamentare. Nessuna di queste proposte emendative ha però avuto fortuna, il che dimostra la radicata convinzione

<sup>55</sup> L'intervento militare belga in Iraq (2014-2015) è stato autorizzato il 26 settembre 2014 dalla Camera bassa; in questo caso, tuttavia, la risoluzione non veniva approvata all'unanimità, dato il voto contrario dei partiti di sinistra (PVDA e PTB) e di quelli ecologisti (Ecolo e Groen!).

<sup>56</sup> W. WAGNER, *The "Bundestag" as a Champion of Parliamentary Control of Military Missions*, in *Security and Peace*, 2017, n. 2, 60 ss.; G. NOLTE, *Parliamentary Authorization and Judicial Control of Deployments of Armed Forces Abroad – Constitutional Developments in Germany with a View to the Situation in Italy*, in *La Comunità Internazionale*, 2021, n. 3, 429 ss.

<sup>57</sup> 2 BvE 3/92, 5/93, 7/93, 8/93, 12 luglio 1994; 2 BvE 1/03, 7 maggio 2008.

<sup>58</sup> BGBl.I 775, 18 marzo 2005.

<sup>59</sup> Ai sensi dell'art. 4 del *Parlamentsbeteiligungsgesetz*, dopo che il Governo ha motivato la bassa intensità delle operazioni, il Presidente del Bundestag trasmette la mozione ai Presidenti dei gruppi parlamentari, ai Presidenti della Commissione per gli Affari Esteri e della Commissione per la Difesa, oltreché a tutti i membri del Bundestag. Il consenso si considera concesso se entro sette giorni nessun gruppo (o il 5% dei membri del Bundestag) chiede che la questione sia discussa dall'aula; in tal caso, decide l'aula.

<sup>60</sup> Si pensi, ad esempio, al ritiro delle truppe tedesche da alcune zone dell'Afghanistan e della Libia, avvenuto nel 2011.

dell'imprescindibilità del coinvolgimento dell'assemblea rappresentativa nel decidere l'impiego dell'esercito tedesco (che, non a caso, viene chiamato *Parlamentsarmee*)<sup>61</sup>.

Con specifico riferimento alle armi e agli aiuti militari inviati a paesi belligeranti, il Bundestag, nell'aprile del 2022, dopo aver discusso la tipologia degli armamenti, ha adottato una risoluzione<sup>62</sup> tesa ad approvare l'invio di materiale bellico, al fine di sostenere gli sforzi ucraini in opposizione all'avanzata russa.

Anche da questa angolazione si registra un diverso approccio rispetto agli altri casi esaminati. In effetti, nonostante le difficoltà istituzionali, l'unità delle forze politiche sulla “questione ucraina” ha assicurato accessibilità delle decisioni, caratterizzate da assoluta trasparenza sotto l'aspetto tanto qualitativo (ossia per la tipologia dei materiali) quanto quantitativo<sup>63</sup>.

Vieppiù, il clima di coesione politica ha altresì favorito la recente riforma costituzionale finalizzata a sdoganare gli aiuti e le spese militari dal limite dell'indebitamento. Il riferimento è alla modifica degli artt. 109 e 115 della Legge fondamentale tedesca<sup>64</sup>. Grazie all'appoggio dei Verdi, il Governo è infatti riuscito a liberarsi, in relazione alle spese di difesa, del vincolo – inserito nel 2009 – che vietava l'indebitamento in misura superiore allo 0,35% del PIL nominale (c.d. regola del freno al debito). Ad oggi, gli artt. 109, par. 3, e 115, par. 2, consentono di sottrarre a tale soglia le spese relative alla difesa che eccedono l'1% del PIL nominale<sup>65</sup>.

<sup>61</sup> In particolare, il tentativo più significativo di modifica della legge del 2005 è stato il disegno di legge BT-drs. 18/7360 del 26 gennaio del 2016 (il testo del disegno di legge è disponibile sul sito del Bundestag, <https://dserver.bundestag.de/btd/18/073/1807360.pdf>). Quest'ultimo si basava su un *report* della *Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr* (il *report* è disponibile sul sito del Bundestag, <https://www.bundestag.de/resource/blob/385166/6f6e52130e6436b7462da1c9c6093899/bericht-kom-englisch.pdf>). Nello specifico, le modifiche suggerite dal *report* tendevano a limitare il ruolo del Parlamento. Tra le altre, si proponeva di escludere l'approvazione del Bundestag in caso di partecipazione di soldati tedeschi alle operazioni della NATO, dell'UE e di tutti gli altri sistemi di sicurezza collettiva; anzi, a tal proposito, si evidenziava la necessità di definire in termini più precisi la locuzione “impiego di forze militari” (*Einsatz*), così da esentare dalla preventiva autorizzazione le azioni militari senza l'utilizzo di armi o in cui i soldati ne sono equipaggiati solo per la difesa personale (come, ad esempio, le operazioni di addestramento, di logistica, di osservazione o di supporto medico). Il *report*, inoltre, raccomandava al Bundestag la discussione di un'eventuale revisione costituzionale con riferimento all'impiego delle forze armate. Sebbene non siano giuridicamente vincolanti, le riflessioni della Commissione sono state comunque tenute in considerazione per la redazione del disegno di legge sopra menzionato. Il timore di illegittimità costituzionale e il rischio di incertezza derivante da un eventuale conflitto di attribuzioni dinanzi al Tribunale costituzionale federale hanno tuttavia contribuito all'insuccesso del progetto di riforma, definitivamente arenatosi nel 2017.

<sup>62</sup> Risoluzione Drs. 20/1550 del 27 aprile 2022, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/015/2001550.pdf>.

<sup>63</sup> Infatti, il relativo elenco è periodicamente aggiornato e accessibile sul sito del Governo federale (l'ultima modifica è del 17 aprile 2025).

<sup>64</sup> BGBl I 94, 24 marzo 2025 (il testo è disponibile al link <https://www.recht.bund.de/bgbl/1/2025/94/VO.html>), approvata definitivamente il 21 marzo 2025. Va notato che, a seguito della riforma e secondo una prassi ormai consolidata, diverse missioni sono state prorogate, in conformità con il dettato della legge del 18 marzo 2005. Tra queste la missione KFOR in Kosovo (la cui prosecuzione è stata autorizzata, da ultimo, il 25 giugno 2025), e la missione UNIFIL in Libano (la cui prosecuzione è stata autorizzata, da ultimo, il 26 giugno 2025).

<sup>65</sup> Insieme alle spese per la difesa, sono sottratte al vincolo anche quelle per la protezione civile, nonché quelle per i servizi di *intelligence* e per la protezione dei sistemi informatici, come pure quelle per l'assistenza a Stati oggetto di aggressioni in violazione del diritto internazionale (“*die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten*”). Più nel dettaglio, su questa riforma, v. F. MUSSO, *La Germania allenta il “freno al debito”: prime considerazioni sulla svolta costituzionale*, in

In definitiva, e sempre in chiave comparata, tra i modelli parlamentari studiati, solo quello tedesco evidenzia la spiccata armonia tra teoria e prassi, nell'assicurare l'effettivo coinvolgimento dell'assemblea rappresentativa nelle scelte concernenti il ricorso alla forza militare in senso lato e nell'ergersi a campione di trasparenza, anche nei confronti dell'opinione pubblica<sup>66</sup>.

## **2.5. La Francia e la riforma costituzionale del 2008.**

Accanto alle esperienze parlamentari, merita attenzione quella semipresidenziale francese, giacché, per il discorso che si sta sviluppando, risulta di grande interesse la riforma costituzionale del 2008. Come è noto, all'art. 35 Cost., inizialmente focalizzato solo sull'emergenza bellica, sono stati aggiunti tre commi tesi ad allargare il novero della casistica. In particolare, secondo la novella costituzionale<sup>67</sup>, entro tre giorni dall'inizio della missione all'estero, il Governo<sup>68</sup> informa le Camere della decisione di stanziare truppe fuori dal territorio nazionale. Durante l'informativa, vengono specificati "gli obiettivi perseguiti" sui quali può aprirsi il dibattito, "senza che si proceda a nessuna votazione" (art. 35, c. 2, Cost.). Nel caso in cui l'intervento militare dovesse superare i quattro mesi, il Governo sarebbe invece tenuto a chiedere l'autorizzazione parlamentare per la necessaria proroga<sup>69</sup>.

---

*Diritti comparati*, 10-6-2025, <https://www.diritticomparati.it/la-germania-allenta-il-freno-al-debito-prime-considerazioni-sulla-svolta-costituzionale/>.

<sup>66</sup> Diversamente dall'esperienza italiana, considerata piuttosto opaca o comunque criticata per la scarsa trasparenza, tant'è che il contenuto dei decreti ministeriali che specificano le armi inviate in Ucraina viene classificato. In Italia, infatti, la cessione di armamenti al Governo ucraino è stata autorizzata dal decreto-legge n. 16 del 2022 (convertito in legge n. 28 del 2022) e poi prorogata dai decreti-legge nn. 185 del 2022 (convertito in legge n. 8 del 2023), 200 del 2023 (convertito in legge n. 12 del 2024) e 200 del 2024 (convertito in legge n. 7 del 2025) fino al 31 dicembre 2025. Sulla base di questi decreti-legge sono stati emanati, fino ad ora, ben undici decreti ministeriali di cessione il cui contenuto, come si è anticipato, è classificato. Sul punto, il COPASIR sente periodicamente il Ministro della Difesa.

<sup>67</sup> Sul punto, v. M. AILINCAI, *Le contrôle parlementaire de l'intervention des forces armées à l'étranger. Le droit constitutionnel français à l'épreuve du droit comparé*, in *Revue du droit publique et de la science politique en France et à l'étranger*, 2011, n. 1, 129 ss.; C. LANDAIS, P. FERRAN, *La Constitution et la guerre. La guerre est-elle une affaire constitutionnelle?*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel*, 2016, n. 2, 29 ss.; R. LEBLOND-MASSON, *Le Parlement et la décision de guerre: retour sur l'article 35 de la Constitution*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2015, n. 4, 839 ss.

<sup>68</sup> Guardando alla casistica, nella persona del Presidente della Repubblica, del Primo Ministro o, meno spesso, del Ministro della Difesa, come si evince dal sito internet dell'Assemblea Nazionale, <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/synthese/fonctionnement-assemblee-nationale/questions-europeennes-internationales/la-declaration-de-guerre-et-les-interventions-armees-a-l-etranger>.

<sup>69</sup> Se le due Camere sono in disaccordo, decide l'Assemblea Nazionale. Inoltre, nel caso in cui non siano in sessione allo scadere dei quattro mesi, le Camere si pronunciano nella sessione successiva (art. 35, cc. 3 e 4, Cost.). A tal proposito, va segnalata la proposta di legge costituzionale tesa a modificare l'art. 35 Cost., presentata il 16 gennaio 2025 dal deputato Bastien Lachaud (membro della *Commission de la défense nationale et des forces armées* dell'Assemblea Nazionale) e da altri membri del gruppo La France insoumise - Nouveau Front Populaire. Secondo la proposta, l'invio delle forze armate all'estero deve ottenere l'autorizzazione dell'assemblea rappresentativa; come pure, le eventuali proroghe vanno sottoposte al preventivo passaggio parlamentare, almeno con cadenza annuale. Per il testo della proposta di legge costituzionale, v. <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/opendata/PIONANR5L17B0780.html>.

Guardando alla prassi, se è vero che le Camere francesi hanno autorizzato la prosecuzione sia delle missioni iniziate prima del 2008 (e prorogate nel 2009<sup>70</sup>) sia di quelle successive alla riforma costituzionale<sup>71</sup>, è altrettanto vero che il Governo le ha tendenzialmente informate dell'inizio delle missioni (e del conseguente impiego di truppe all'estero) con un certo ritardo<sup>72</sup>. Da questa prospettiva, la prassi sembra fare premio sulla teoria.

Con specifico riferimento all'invio di armi a Kiev, va poi sottolineato che il Governo non ha ritenuto applicabile il c. 1 dell'art. 35 Cost., sul presupposto che la Francia non si trovasse in stato di guerra<sup>73</sup>; del pari, negando il dispiegamento di truppe in territorio ucraino il Governo ha altresì escluso l'applicazione del c. 2 del medesimo articolo. Di conseguenza, l'invio di armi all'Ucraina è avvenuto e avviene senza che l'Assemblea legislativa sia coinvolta nel processo decisionale che è, quindi, interamente lasciato alla discrezionalità dell'Esecutivo<sup>74</sup>. Inoltre, nonostante l'Assemblea legislativa venga annualmente informata, va rilevato che l'eventuale dibattito sulla strategia da seguire non sempre sfocia in un voto<sup>75</sup>.

Da ultimo e sempre sul piano del diritto positivo, al fine di confermare il *trend* verso un più incisivo controllo parlamentare, sembra utile menzionare la legge n. 703 del 2023 sulla programmazione militare per il periodo 2024-2030<sup>76</sup>. Degna di nota è, infatti, la *Commission parlementaire d'évaluation de la politique du Gouvernement d'exportation de matériels de guerre et de matériels assimilés*<sup>77</sup>, istituita dall'art. 54 e chiamata ad un attento controllo sulle decisioni del Governo circa l'esportazione di materiali militari<sup>78</sup>. Tuttavia, benché la Commissione – invero costituita con un certo ritardo il 15 gennaio 2025 – si sia insediata e abbia eletto come Presidente il senatore Cédric

<sup>70</sup> Come, ad esempio, Costa d'Avorio (1961), Kosovo (1999), Afghanistan (2001), Libano (2006) e Chad (2007).

<sup>71</sup> Libia (2011), Mali (2013), Repubblica Centrafricana (2014), Iraq e Siria (2015).

<sup>72</sup> Significativi sono gli esempi delle missioni militari in Mali (2013) e nella Repubblica Centrafricana (2014).

<sup>73</sup> Sul piano politico, la decisione di inviare armi in Ucraina bypassando l'art. 35 Cost. (soprattutto il c. 2) è stata aspramente criticata da esponenti dell'opposizione; v. C. QUEVRAIN, *Ukraine: le gouvernement français doit-il avoir l'accord du Parlement pour envoyer des chars?*, in *TF1 Info*, 7-1-2023, <https://www.tf1info.fr/international/ukraine-le-gouvernement-francais-doit-il-avoir-l-accord-du-parlement-pour-envoyer-des-chars-2244218.html>; AFP FRANCE, *Non, la livraison d'armes à l'Ukraine ne constitue pas une "violation de l'article 35 de la Constitution"*, 17-7-2023, <https://factuel.afp.com/doc.afp.com.33NW26C>. Si pensi, poi, ai post su *Twitter* – ora *X* – di Nicolas Dupont-Aignan (*leader* di *Debout la France* e deputato), di François Asselineau (*leader* di *Union Populaire Républicaine*) e di Florian Philippot (*leader* di *Les Patriotes*).

<sup>74</sup> L'invio di armi è legittimato attraverso le c.d. licenze di esportazione emesse dal Ministero della Difesa sulla base di appositi decreti ministeriali, previamente autorizzati con decreto del Primo Ministro.

<sup>75</sup> Si pensi ai dibattiti tenutisi, ad esempio, il 1° marzo 2022, il 3 ottobre 2022, il 15 marzo 2023 e il 3 marzo 2025 che non hanno comportato alcun voto, diversamente da quanto accaduto per le risoluzioni dell'Assemblea Nazionale del 30 novembre 2022 (approvata nello stesso testo al Senato il 7 febbraio 2023) e del 12 marzo 2024 (approvata nello stesso testo al Senato il 13 marzo 2024).

<sup>76</sup> *Loi n° 2023-703 du 1er août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.*

<sup>77</sup> Ne sono membri i Presidenti delle commissioni permanenti dell'Assemblea Nazionale e del Senato competenti in materia di difesa, oltre a due deputati e due senatori, rispettivamente nominati dai Presidenti dell'Assemblea Nazionale e del Senato.

<sup>78</sup> In particolare, la Commissione conosce del rapporto annuale del Governo al Parlamento sulle esportazioni di armamenti, dell'attività della *Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre* e dell'attività del *Comité ministériel du contrôle a posteriori des exportations d'armement*. La Commissione, inoltre, può sentire, nell'ambito delle rispettive competenze, il Ministro della Difesa, il Ministro degli Affari Esteri e il Ministro dell'Economia.

Perrin<sup>79</sup>, ha fino ad ora giocato un ruolo poco significativo, al punto che diverse associazioni per i diritti umani, nel contestarne la composizione, ne hanno fermamente criticato la debolezza<sup>80</sup>. Anche da questa prospettiva, si conferma il disallineamento tra l'aspirazione teorica, tesa a rafforzare il controllo parlamentare, e il precipitato pratico, piuttosto deludente.

### 3. Riflessioni conclusive.

In via riepilogativa, e in estrema sintesi, l'analisi sviluppata consente di lumeggiare un indubbio *trend*, che, sul piano del diritto positivo e peraltro in linea con le tradizionali costituzioni belliche, valorizza il coinvolgimento delle assemblee legislative nel circuito decisionale curvato sull'impiego della forza per le missioni militari all'estero (intese in senso lato). Offrono significative prove di questa tendenza: la convenzione costituzionale del Regno Unito (e i relativi tentativi di codificazione), la legge tedesca e quella organica spagnola, entrambe del 2005, nonché la riforma costituzionale francese del 2008.

Questo apprezzabile impegno teso a rafforzare il ruolo dei parlamenti nelle situazioni di crisi internazionali risulta tuttavia svilito alla prova della prassi, fatta salva l'esperienza tedesca, che rappresenta però l'eccezione. A tal riguardo e a titolo esemplificativo, sembra utile ricordare il ricorso a strumenti diplomatici diversi dai trattati, usati per bypassare le assemblee legislative e riportare gli esecutivi al centro del processo decisionale. Si pensi all'esperienza spagnola e al Governo Sánchez che, nel maggio 2024, ha stipulato con il Presidente ucraino Zelensky l'*Acuerdo de Cooperación en Materia de Seguridad entre España y Ucrania*, concluso in forma di accordo internazionale semplificato, così da non necessitare dell'autorizzazione alla ratifica da parte del Congresso dei Deputati.

Come del resto, tornando sul piano interno, alcuni governi dei paesi selezionati non sono soggetti ad obblighi di autorizzazione parlamentare per prorogare missioni già in corso. Basti menzionare la *ley orgánica* spagnola del 2005, che non stabilisce alcun previo passaggio al Congresso dei Deputati per la prosecuzione di missioni già autorizzate. Pertanto, benché debba annualmente informare il Parlamento degli sviluppi concernenti le missioni all'estero, il Governo spagnolo dispone unilateralmente eventuali proroghe. A tal riguardo, sembra opportuno ricordare anche il caso francese: le proroghe successive all'autorizzazione delle Camere prevista dall'art. 35 Cost. non devono essere rinnovate e, dunque, sfuggono al preventivo passaggio parlamentare.

Sempre sulla stessa linea di ragionamento, e in termini ancora più immediati è poi il rinvio all'urgenza, peraltro assai probabile nei frangenti di crisi. Le ragioni dell'urgenza o comunque le

---

<sup>79</sup> Senatore per il partito Les Republicains, già Presidente della Commissione degli Affari Esteri, della Difesa e delle Forze Armate.

<sup>80</sup> *Lettre ouverte de la LDH, de la FIDH et de l'Observatoire des armements à l'attention des parlementaires*, 22-1-2025, <https://www.ldh-france.org/102639-2/>. Nello specifico, secondo le critiche, la Commissione, anche per la composizione numericamente ristretta (solo sei membri), sarebbe incapace di garantire effettiva rappresentanza; inoltre, le sue competenze, invero poco incisive, non riuscirebbero ad assicurare un controllo effettivo, in particolare sulle licenze di esportazione (con cui si decide l'invio di armi all'estero).

esigenze della politica fanno spesso saltare lo schema autorizzatorio e, quindi, assicurano agli esecutivi una posizione di dominio in tutti gli ordinamenti esaminati, talché il pro-attivismo dei governi, codificato in via di eccezione, diventa – nei fatti – la regola. Anche da questo angolo prospettico, si ripropone la medesima discrasia tra teoria e prassi già messa a fuoco nei casi tradizionalmente riconducibili al modello bellico e, conseguentemente, precipitata nella desuetudine delle relative costituzioni.

Focalizzando l'attenzione sulla necessaria reattività in considerazione dell'urgenza, risulta interessante la recente novella legislativa italiana. Come noto, fino al 1997, le Camere assicuravano un silenzioso monitoraggio sulle missioni decise dal Governo, chiamato periodicamente a riferire sulle operazioni militari all'estero<sup>81</sup>. La prassi governativa-parlamentare è poi stata positivizzata, prima, dalla legge n. 25 del 1997<sup>82</sup> e, successivamente, dalla legge n. 145 del 2016, secondo il cui art. 2 spetta al Consiglio dei Ministri (previa comunicazione al Presidente della Repubblica) deliberare la partecipazione italiana alle missioni internazionali<sup>83</sup>. In questo quadro normativo, le Camere sono chiamate ad aprire un dibattito sull'invio dei militari all'estero al fine di autorizzarne *ex post* (*rectius*, ratificare) la partecipazione alle missioni in questione con appositi atti di indirizzo<sup>84</sup>. Il ruolo delle Camere è tuttavia risultato, nella prassi, scarsamente incisivo, giacché tendono ad approvare all'unanimità le decisioni già prese dal Governo<sup>85</sup>.

Recentemente, la legge n. 168 del 2024, proposta dal Ministro degli Affari Esteri, Antonio Tajani, insieme a quello della Difesa, Guido Crosetto, ha modificato la legge n. 145 del 2016 riportando l'attenzione sull'urgenza dell'agire in circostanze emergenziali, intese in senso lato.

---

<sup>81</sup> Dal 1948 al 1997, le decisioni relative alle non poche missioni militari all'estero a cui le forze armate italiane hanno preso parte sono state lasciate alla prassi parlamentare e governativa. Nello specifico, la decisione relativa allo stanziamento delle truppe fuori dal territorio nazionale veniva presa dal Consiglio dei Ministri, mettendone a conoscenza il Presidente della Repubblica (anche in seno al Consiglio Supremo di Difesa) e informando tempestivamente le Camere. Queste ultime si pronunciavano con un atto di indirizzo, sulla cui base il Governo presentava un disegno di legge oppure approvava un decreto-legge, così da fissare la disciplina di dettaglio della missione. Si v. G. DI MUCCIO, *L'autorizzazione parlamentare delle missioni internazionali dell'Italia nella legge 21 luglio 2016, n. 145*, in *Federalismi*, 2019, n. 7, 21 ss. Va ricordato che tanto le Camere quanto il Presidente della Repubblica venivano dunque nuovamente coinvolti nel procedimento di trasformazione del d.d.l. in legge e/o nell'*iter* ex art. 77 Cost. Cfr. il caso della partecipazione italiana alla guerra del Golfo nel 1991; si v. G. CEVOLIN, *L'impiego di forze armate all'estero: profili procedurali*, Atti del Convegno "Diritto e Forze Armate. Nuovi Impegni" tenutosi il 30 novembre 2000 a Padova (testo provvisorio in [www.studiperlapace.it](http://www.studiperlapace.it)). Critico sulla "sovraesposizione" del Consiglio Supremo di Difesa, foriera di una pericolosa alterazione dei rapporti tra potere esecutivo e Presidente della Repubblica, C. DE FIORES, *Il ruolo dei costituzionalisti davanti alle emergenze belliche*, in *questo fascicolo*, 721.

<sup>82</sup> Abrogata dal decreto legislativo n. 66 del 2010 che, però, ne riprendeva la disciplina. Parimenti importante è stata la c.d. risoluzione Ruffino del 2001 (risoluzione n. 7-01007), che, per la partecipazione a missioni internazionali, prevedeva un atto di indirizzo da parte delle Camere seguito da un provvedimento legislativo.

<sup>83</sup> Sulla partecipazione dell'Italia a missioni militari all'estero, v. L. CHIEFFI, *Pace e guerra in un'epoca di profonde trasformazioni delle relazioni internazionali*, cit., 21 ss.

<sup>84</sup> Con specifico riguardo alle proroghe delle missioni in corso, la legge n. 145 del 2016 prevedeva che, entro il 31 dicembre di ogni anno, il Governo presentasse una relazione analitica per le relative deliberazioni parlamentari (art. 3).

<sup>85</sup> In dettaglio, sull'applicazione della legge, si v. M. BENVENUTI, *Missione (in)compiuta. Cinque anni di applicazione della legge sulla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali (2017-2021)*, in G. CARVALE, S. CECCANTI, L. FROSINA, P. PICIACCHIA, A. ZEI (a cura di), *Scritti in onore di Fulco Lanchester*, Jovene Editore, Napoli, 2022, 129-156.

Secondo la modifica legislativa, nel trasmettere alle Camere gli atti per l'approvazione *ex post* delle operazioni militari in corso, il Governo anticipa possibili "interoperabilità" tra le diverse missioni in corso nella stessa area geografica; inoltre, con la procedura prevista per l'attivazione di una nuova missione, individua contingenti "di forze ad alta e altissima prontezza operativa"<sup>86</sup>, eventualmente da impiegare al verificarsi di situazioni di crisi non prevedibili al momento della delibera parlamentare. In tal modo, si garantisce una maggiore flessibilità decisionale di tipo operativo al Governo, che – già in sede di ratifica delle missioni in essere – riesce, da un lato, a garantire l'interoperabilità delle missioni e, dall'altro, a impiegare corpi speciali in relazione all'evoluzione degli scenari di crisi. L'effettivo dislocamento di questi contingenti speciali è deciso con delibera del Consiglio dei Ministri, previamente comunicata al Presidente della Repubblica e trasmessa alle Camere. Queste ultime, entro cinque giorni, con appositi atti di indirizzo, ne autorizzano o meno l'impiego. Si può ipotizzare che, nella prassi, la decisione delle Camere sarà successiva all'effettivo invio delle forze armate ad alta e altissima prontezza operativa e, di conseguenza, il controllo parlamentare nasce debole<sup>87</sup>, proprio perché "a traino" degli eventi e della decisione governativa, già esecutiva. Resta comunque fermo il monitoraggio parlamentare, tant'è che, entro novanta giorni dall'approvazione dei menzionati atti di indirizzo, il Governo deve riferire alle Camere in merito al permanere della situazione di crisi.

Dalla recente riforma sembra trasparire il tentativo di armonizzare la teoria alla prassi riportando la "frequenza" della prima sulle "onde" della seconda e, in questo senso, orientandola realisticamente all'esigenze della contingenza; non a caso, il promotore della riforma legislativa italiana è stato il Governo.

---

<sup>86</sup> L'istituzione di questi contingenti di forze ad alta e altissima prontezza operativa, insieme alla prosecuzione delle missioni internazionali in corso, è stata deliberata, su proposta della Presidente del Consiglio, lo scorso 19 febbraio dal Consiglio dei Ministri. La deliberazione è poi stata trasmessa alle Camere per la discussione e le conseguenti deliberazioni parlamentari. Le Camere si sono espresse autorizzando sia la prosecuzione delle missioni sia la creazione dei menzionati contingenti (v., per la Camera, risoluzioni nn. 6-00167, 6-00168, 6-00169, 6-00160, 6-00171, 6-00172 del 16 aprile 2025; per il Senato, l'esame della deliberazione del Consiglio dei Ministri si è concluso in data 8 aprile 2025 quando la 3<sup>a</sup> Commissione permanente Affari Esteri e Difesa ha approvato le risoluzioni Doc. XXIV, n. 26 e Doc. XXIV, n. 27). G. MARTINELLI, *Le missioni militari italiane all'estero nel 2025*, in *Analisi Difesa*, 14-4-2025, <https://www.analisedifesa.it/2025/04/le-missioni-militari-italiane-allestero-nel-2025/>. Tra gli scopi principali di questo nuovo corpo vi sono la rapida reazione a crisi e minacce, tanto in territorio alleato quanto in zone di crisi al di fuori del territorio NATO e il sostegno ad operazioni di mantenimento della pace e di gestione delle crisi.

<sup>87</sup> Si v. V. CIACCIO, *Forze ad alta e altissima prontezza operativa e clausola di interoperabilità. Una lettura critica delle modifiche alla disciplina sulle missioni internazionali*, in questo fascicolo, 95 in cui l'A. parla di "torsione "governocentrica" al procedimento decisionale".

**Titolo [En]:** The Use of Armed Force between Theory and Practice: A Comparative Analysis.

**Abstract [It]:** Il contributo analizza, in chiave comparata, la discrasia tra teoria e prassi quanto al ruolo delle assemblee rappresentative in relazione ai processi decisionali concernenti l'uso della forza armata, intesa in senso lato. L'aspirazione a un loro effettivo coinvolgimento nel circuito decisionale si scontra, nella prassi, con la preminenza degli esecutivi; in effetti, ragioni di opportunità politica o di urgenza continuano a far premio su riforme costituzionali, legislative e convenzioni costituzionali, finalizzate a valorizzare la partecipazione assembleare.

**Abstract [En]:** This Article provides a comparative analysis of the enduring gap between theory and practice in the role of parliaments within decision-making processes concerning the use of armed force. The research highlights how such decisions are often taken by executives with poor parliamentary involvement. With few exceptions, political considerations hinder substantive alignment between legal frameworks and actual practice.

**Parole chiave [It]:** Guerra; costituzioni; missioni all'estero; coinvolgimento parlamentare; ruolo dell'esecutivo.

**Parole chiave [En]:** War; constitutions; military missions abroad; parliamentary oversight; executive decision-making.



Supplemento al fascicolo n° 4/2025  
Data di pubblicazione: 13/03/2026

Autore: Antonio Bultrini\*

## Il diritto internazionale di fronte al (brutale) riacutizzarsi del ricorso alla forza armata

**Sommario:** 1. Premessa. – 2. L’impianto normativo nato dalle ceneri della seconda guerra mondiale. – 3. La natura delle norme in materia di uso della forza armata. – 4. I rischi connessi allo scardinamento del sistema di regole in vigore.

### 1. Premessa.

Il diritto internazionale, naturalmente, non è costituito solo da norme sull’uso della forza (intesa come forza armata). Si trascura spesso, infatti, che la quotidianità del diritto internazionale non è fatta solo di guerra (vera o commerciale). In effetti, ogni giorno il diritto internazionale funziona attraverso una miriade di norme e di trattati che permettono lo svolgersi di attività senza le quali il mondo semplicemente si fermerebbe (e un assaggio di cosa questo significherebbe lo si ebbe durante la pandemia)<sup>1</sup>. Questa vitale dimensione del diritto internazionale, che continua ad operare quotidianamente dietro le quinte, è non meno reale di quelle però più visibili in quanto più drammatiche, specie quando si ha a che fare con guerre o questioni territoriali. Dunque se vi è crisi, questa non investe (per ora) il diritto internazionale nel suo insieme. Ciò nonostante, è chiaro che le norme internazionali relative all’uso della forza e alle dispute territoriali

---

\*Professore associato di diritto internazionale nell’Università degli Studi di Firenze.

<sup>1</sup> V. ad esempio *Int’l Law: 100 Ways it Shapes Our Lives*, pagina web della “*American Society of International Law*”, disponibile al sito: <https://www.asil.org/resources/100Ways>. Cfr. anche D. RUSSO, *Il diritto internazionale è in crisi?*, in *lecostituzionaliste*, dicembre 2025, disponibile al sito: <https://www.lecostituzionaliste.it/il-diritto-internazionale-e-in-crisi/>.

rappresentano un aspetto nevralgico del sistema, lato sensu “costituzionale” e che chiaramente ha enormi implicazioni umanitarie, di sicurezza, economiche, ambientali e di sicurezza alimentare connesse alla loro osservanza (o meno).

Ed è una branca del diritto internazionale che da alcuni anni è sottoposta a tensioni fortissime e senz'altro mai così forti dal 1945 ad oggi.

## 2. L'impianto normativo nato dalle ceneri della seconda guerra mondiale.

In effetti l'architettura normativa e istituzionale in materia di uso della forza, tuttora in vigore, è ancora quella costruita sulle macerie della seconda guerra mondiale.

L'idea di quel sistema era e resta (o forse sarebbe meglio dire resiste) quella secondo cui l'uso della forza armata nelle relazioni internazionali è vietato in linea di principio (art. 2 comma 4 Carta delle Nazioni Unite). Strettamente collegato a questo principio vi è il fondamentale corollario, codificato all'articolo 2 comma 3 Carta delle Nazioni Unite, che impone di risolvere le controversie internazionali in modo pacifico. Il divieto generale ammette essenzialmente due eccezioni: il diritto dello Stato vittima di un attacco armato di rispondere a titolo di legittima difesa (art. 51 Carta delle Nazioni Unite) oppure un'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, l'organo di sicurezza collettiva cui si pensava di attribuire un controllo centralizzato dell'uso della forza; fatta salva appunto la legittima difesa, concepita tuttavia come risposta emergenziale fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia avuto modo e tempo di intervenire<sup>2</sup>.

Si tratta di un sistema che ha presto mostrato i suoi limiti, già durante la Guerra Fredda, sia perché alcune disposizioni chiave non sono mai state attuate, come ad esempio quelle che

---

<sup>2</sup> A queste due eccezioni principali, e codificate, si aggiunge l'intervento armato per soccorrere propri cittadini che si trovino in una situazione di serio e concreto pericolo di vita. Questa forma – mirata – di uso della forza è tuttavia sottoposta ad una serie di condizioni molto stringenti, finalizzate ad evitare abusi (v. ad esempio N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 2021, 48-50, e in senso ancora più restrittivo M. ARCARI - T. SCOVAZZI, “Mantenimento della pace e cooperazione internazionale”, in *Corso di diritto internazionale*, a cura di Tullio Scovazzi, Milano, 2024, 277-280). Basti pensare che uno dei tre (pseudo) argomenti giuridici invocati dalla Russia per giustificare l'invasione dell'Ucraina nel febbraio del 2022 era proprio l'asserita necessità di intervenire a difesa dei russofoni abitanti l'Ucraina orientale e aventi la doppia cittadinanza ucraina e russa, in particolare rispetto ad un preteso rischio di genocidio, argomento questo non solo infondato ma anche sconfessato dalla Corte Internazionale di Giustizia (in prosieguo “CIG”) nella sua decisione sulla richiesta di misure cautelari avanzata dall'Ucraina nell'ambito del ricorso intentato contro la Russia in base alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla prevenzione e la repressione del crimine di genocidio (*Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, Ukraine v. Russian Federation, Ordinanza del 16 marzo 2022, spec. §§ 39 e 59-60). Sull'infondatezza dei tre argomenti avanzati dalla Russia per giustificare l'invasione dell'Ucraina nel febbraio 2022 v. anche A. BULTRINI, *Alcune considerazioni di un giurista internazionalista sull'invasione dell'Ucraina*, in *Questione Giustizia*, 2022, I, disponibile al sito: <https://www.questionegiustizia.it/articolo/alcune-considerazioni-di-un-giurista-internazionalista-sull-invasione-dell-ucraina>.

prevedevano una forza armata a disposizione delle Nazioni Unite<sup>3</sup>, sia per il ben noto problema del potere di veto attribuito ai 5 membri permanenti del Consiglio di Sicurezza<sup>4</sup>.

Nonostante i limiti del sistema di sicurezza collettiva (ma il Consiglio di Sicurezza a volte ha funzionato<sup>5</sup>), i principi giuridici fondamentali hanno sostanzialmente retto, nonostante strappi molto gravi quale certamente fu, ad esempio, l'invasione dell'Iraq nel 2003 da parte di Stati Uniti e Regno Unito, i quali tuttavia, il che fu significativo, cercarono di avanzare una giustificazione nell'ambito del sistema vigente, per quanto irricevibile essa fosse<sup>6</sup>. Altro momento critico era certamente stato il controverso intervento unilaterale della Nato contro la Serbia in relazione alla situazione in Kosovo, basato sulla dottrina dell'intervento unilaterale per finalità umanitarie, altrimenti noto come "intervento umanitario"<sup>7</sup>.

### 3. La natura delle norme in materia di uso della forza armata.

Un aspetto importante da tenere presente è che sebbene i principi fondamentali in materia di uso della forza armata siano codificati nella Carta delle Nazioni Unite, essi sono anche, nello stesso tempo, consuetudinari. I contenuti e contorni concreti di quei principi, il perimetro di applicazione della legittima difesa ad esempio, sono diritto consuetudinario, che risulta quindi dai riscontri pratici e soggettivi che si ricavano dal comportarsi (la prassi) e dall'atteggiarsi (opinio iuris) degli Stati.

Gli internazionalisti continuano a lavorare con il corpus iuris tuttora vigente, per quanto sia inevitabile monitorare costantemente l'evoluzione di prassi e opinio iuris. E se in realtà già durante la Guerra Fredda si era cominciato a parlare di erosione del divieto di uso della forza<sup>8</sup>, la tendenza a forzare le regole esistenti si è prima accentuata, in particolare dopo gli eventi dell'11 settembre del 2001<sup>9</sup>, per poi sfociare nella drammatica situazione dell'ultimo periodo, che non pare esagerato definire "eversiva", specialmente da parte di diverse fra le cosiddette "grandi

---

<sup>3</sup> Al riguardo v. A. DE GUTTRY - F. PAGANI, *Le Nazioni Unite – Sviluppo e riforma del sistema di sicurezza collettiva*, Bologna, 2010, 59, nonché B. CONFORTI - C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Milano, 2020, 322.

<sup>4</sup> Su cui v. fra molti altri M. ARCARI - T. SCOVAZZI, op. cit., 175 ss., nonché B. CONFORTI - C. FOCARELLI, op. cit., 90 ss.

<sup>5</sup> B. CONFORTI - C. FOCARELLI, op. cit., 323 ss.

<sup>6</sup> Al riguardo v. fra molti altri, M. ARCARI - T. SCOVAZZI, op. cit., 234 s. e 265 s., nonché B. CONFORTI - C. FOCARELLI, op. cit., 345 s.

<sup>7</sup> Dottrina almeno in parte respinta (nello specifico con riferimento al rischio di genocidio) dalla stessa CIG nella decisione sopra citata (nota n. 2), spec. § 59. Sull'intervento del 1999 contro la Serbia v. fra gli altri AA.VV., *L'intervento In Kosovo – Aspetti internazionalistici e interni* (a cura di Elena Sciso), Milano, 2001. V. anche M. ARCARI - T. SCOVAZZI, i quali ricordano che «(l)la stessa Corte Internazionale di Giustizia, nelle ordinanze del 2 giugno 1999 sulle misure cautelari nel caso sulla *Legalità dell'uso della forza*, promosso dalla Jugoslavia contro i dieci Stati partecipanti all'intervento militare, pur senza scendere nel merito delle posizioni giuridiche degli Stati coinvolti, esprimeva la propria profonda preoccupazione per l'uso della forza in Jugoslavia e sottolineava come la vicenda sollevasse "serie questioni di diritto internazionale"» (op. cit., 270).

<sup>8</sup> Cfr. A. CASSESE, *Return to Westphalia? Considerations on the Gradual Erosion of the Charter System*, in *The Current Legal Regulation of the Use of Force* (a cura di Antonio Cassese), Dordrecht, 1986, 519 s.

<sup>9</sup> V. di nuovo la vicenda dell'invasione dell'Iraq nel 2003, supra nota 6.

potenze<sup>10</sup>. Tale tendenza si manifesta sia attraverso l'agire apertamente al di fuori delle regole senza neanche preoccuparsi di addurre giustificazioni, sia nel ricorso a categorie che esulano da quelle del diritto consolidato in materia di uso della forza e che consentono pertanto, ai governi che vi ricorrono, di arrogarsi (letteralmente) un margine di manovra chiaramente più ampio, svincolato dagli stringenti paletti giuridici del diritto positivo. Si pensi, così, non solo alla «dilatazione interpretativa del tradizionale concetto di legittima difesa»<sup>11</sup>, su cui ci si soffermerà tra breve, ma anche al passaggio da categorie giuridiche precise (al di là delle fisiologiche questioni interpretative e applicative), come appunto la legittima difesa, a concetti a-giuridici e dai contorni ben più indefiniti, come quello di difesa (*tout court*) o di tutela della sicurezza, passaggio che evidenzia «il tentativo in atto di ridisegnare a livello internazionale i confini della legalità giuridica e della legittimità politica»<sup>12</sup>.

Seppure in un quadro chiaramente caratterizzato da tensioni crescenti fra diritto consolidato e tendenze eversive da parte degli Stati più forti<sup>13</sup>, gli operatori del diritto internazionale (corti comprese) continuano a cercare di dare un senso alle coordinate normative del sistema, per quanto difficile ciò stia diventando per le (sempre più violente) fibrillazioni che lo investono. Si assiste indubbiamente ad una diffusa crisi di valori condivisi (si pensi, tanto per citare alcuni fra i casi più estremi e tragici, alle sistematiche violazioni del diritto internazionale umanitario in Ucraina o nella Striscia di Gaza), per quanto le soglie formali di mutamento delle norme non siano (ancora) state raggiunte. Seppure in un contesto spasmodico e che è entrato in una fase di instabilità di assetti normativi sin qui consolidati e dati per scontati, i giuristi internazionalisti continuano a valutare le diverse situazioni con i consueti strumenti concettuali e interpretativi.

Nel valutare la legalità internazionale degli aiuti militari all'Ucraina, ad esempio, si guarda dunque anche a come gli Stati interessati la giustificano giuridicamente. Si rileva così che in diversi casi quegli Stati, Italia inclusa, giustificano gli aiuti militari all'Ucraina a titolo di supporto all'esercizio del diritto di legittima difesa individuale da parte dell'Ucraina, in un caso conclamato

---

<sup>10</sup> Compresa la Cina nel Mar cinese meridionale: v. al riguardo la nota pronuncia finale del Tribunale arbitrale costituito nel caso *The South China Sea Arbitration (The Republic of Philippines v. The People's Republic of China)*, in base alla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, disponibile al sito: <https://pca-cpa.org/en/cases/7/>. Al riguardo cfr. in particolare C. SCHULTHEISS, *Beyond Compliance: The Impact of International Arbitration on The South China Sea Disputes*, in *Contemporary Southeast Asia* Vol. 47, 2025, III, 437-464.

<sup>11</sup> P. BARGIACCHI, *Il conflitto a Gaza tra violenza, parole e paradossi*, in *DPCE online*, 2023, IV, v, disponibile al sito: <https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/2066>. In materia di legittima difesa e dello stesso Autore v. anche *Alcune riflessioni sulla legittima difesa nel diritto internazionale (I Parte)*, in *La Comunità Internazionale*, 2023, III, 435 ss., e *Alcune riflessioni sulla legittima difesa nel diritto internazionale (II Parte)*, ivi, 2023, IV, 601 ss.

<sup>12</sup> P. BARGIACCHI, *Il diritto internazionale e i conflitti in Medio Oriente: crisi o trasformazione?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2024, xxvii s. Al riguardo cfr. anche A. C. ROBERT, *De l'«ordre fondé sur des règles»*, in *Le Monde diplomatique – Institutions*, Novembre 2024, 12.

<sup>13</sup> Antonio Marchesi parla di «disprezzo ostentato da parte dei soggetti più influenti della comunità internazionale per quelle norme di civiltà che avevamo, forse in modo poco lungimirante, dato per scontate», e del «rischio di fare un passo indietro sul piano non tanto e non solo delle condotte ma delle regole che quelle condotte qualificano come illecite» (*Il diritto internazionale come ideale da difendere*, in *Diritti umani: mantenere una comprensione comune è ancora possibile?*, Centro Studi di Politica Internazionale/CeSPI, 23 marzo 2025, disponibile al sito: <https://www.cespi.it/it/eventi-attualita/dibattiti/diritti-umani-mantenere-una-comprensione-comune-ancora-possibile/il-1>).

di aggressione e (implicitamente) in deroga al sistema di regole sulla neutralità<sup>14</sup>. E naturalmente la legalità dal punto di vista internazionale si riflette poi sulla valutazione della conformità dell'aiuto militare all'Ucraina, soprattutto la fornitura di equipaggiamento militare letale, con l'articolo 11 della Costituzione<sup>15</sup>.

Anche l'attacco condotto da Israele (e in un secondo momento anche dagli Stati Uniti a sostegno dell'azione israeliana) contro l'Iran nel giugno del 2025, per citare un altro caso di stretta attualità nel momento in cui si scrive, viene valutato alla luce dei parametri inerenti alla c.d.

<sup>14</sup> Al riguardo v. J. A. GREEN, *The provision of weapons and logistical support to Ukraine and the jus ad bellum*, in *Journal on the Use of Force and International Law*, 2023, X, 3, M. LEHTO, *The Right of Self-defence and Third State Provision of Arms: Reflections on the Current Debate*, in *Nordic Journal of International Law*, 2025, XCIV, 45, G. BARTOLINI, *The Ukrainian-Russian Armed Conflict and the Law of Neutrality: Continuity, Discontinuity, or Irrelevance?*, in *Netherlands International Law Review*, 2024, LXXI, 281. Secondo Enrico Zamuner, si tratta di una posizione intermedia fra neutralità e belligeranza, che dimostra come nel diritto internazionale attuale «la neutralità sia divenuta pressoché incompatibile con i vincoli solidali stabiliti dalla norma imperativa avente effetti erga omnes che vieta l'aggressione e, in particolare, con le specifiche conseguenze giuridiche per tutti gli Stati che le norme secondarie ricollegano alla sua violazione» (*L'assistenza militare ai belligeranti nel conflitto armato in Ucraina*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2025, II, 362, disponibile online al sito: <https://www.rivistaoidu.net/rivista-oidu-n-2-2025-15-maggio-2025/>).

<sup>15</sup> V. ad esempio P. BONETTI, *Difesa dello Stato e potere*, in *Potere e Costituzione - V vol. di Enciclopedia del Diritto - I Tematici* (a cura di Marta Cartabia e Marco Ruotolo), Milano, 2023, 85 s., nonché P. ROSSI, *La compatibilità con la Costituzione italiana e il diritto internazionale dell'invio di armi in Ucraina*, in *SIDIBlog*, 8 marzo 2022, disponibile al sito: <http://www.sidiblog.org/2022/03/08/la-compatibilita-con-la-costituzione-italiana-e-il-diritto-internazionale-dellinvio-di-armi-allucraina/>. Un problema analogo, sempre rispetto all'art. 11 della Costituzione, si pone anche riguardo alla concessione dell'uso delle basi militari site in Italia per azioni militari condotte fuori area da forze militari straniere. È chiaro che la compatibilità con l'articolo 11 della Costituzione è subordinata alla legalità dell'azione militare fuori area condotta dalle forze straniere cui viene concesso l'uso della base, tenendo presente che la legalità dell'uso della base dal punto di vista del diritto internazionale è condizionata dalla legalità dell'uso della forza cui l'uso della base è funzionale, sempre che il governo dello Stato che concede la base sia consapevole dell'uso illegale e che si tratti di azione che sarebbe illecita anche se fosse commessa dallo Stato che fornisce aiuto o assistenza, nello specifico la messa a disposizione di una base (cfr. A. GIOIA, *Diritto internazionale*, Milano, 2019, 483). A questo proposito rileva, in generale, l'articolo 16 degli Articoli sulla responsabilità degli Stati per atti internazionalmente illeciti ("Aiuto o assistenza nella commissione di un atto internazionalmente illecito"), il quale prevede quanto segue:

«Uno Stato che aiuti o assista un altro Stato nella commissione di un atto internazionalmente illecito da parte di quest'ultimo è internazionalmente responsabile per siffatto comportamento se:

- a) quello Stato agisce così con la consapevolezza delle circostanze dell'atto internazionalmente illecito; e
- b) l'atto sarebbe internazionalmente illecito se commesso da quello Stato» (*corsivo aggiunto*).

Nel caso particolare e più grave in cui le forze straniere che utilizzano la base commettano un atto di aggressione, «l'azione di uno Stato consistente nel consentire che il suo territorio, che sia messo a disposizione di un altro Stato, venga usato da tale Stato per perpetrare un atto di aggressione contro uno Stato terzo» integra essa stessa la fattispecie di aggressione (art. 3 lettera f della Definizione di aggressione contenuta nella Risoluzione 3314/1974 adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e che ha poi acquisito valore consuetudinario).

Al riguardo cfr. ad esempio Paolo Bonetti, il quale pone il problema dell'utilizzo di basi italiane per il bombardamento (unilaterale) della Serbia da parte della Nato in relazione al Kosovo, sopra richiamato (v. op. cit., 87).

Va peraltro tenuto presente che in linea generale lo Stato neutrale, cioè lo Stato non partecipante ad un conflitto armato, è tenuto a non concedere l'uso di basi militari all'uno o all'altro belligerante per scopi ostili (v. N. RONZITTI, op. cit., 125), pena l'estensione delle ostilità al territorio del neutrale (*ibidem*, 196 s.). Resta salvo quanto precedentemente osservato a proposito dell'assistenza militare fornita all'Ucraina, Stato vittima di aggressione, sebbene il Ronzitti individui proprio nel «divieto di uso del territorio del terzo come base di attacco da parte del belligerante nei confronti del nemico» l'unico limite certo in una situazione in deroga (alla neutralità) quale quella relativa all'assistenza allo Stato aggredito (*ibidem*, 359).

legittima difesa preventiva, che va vista come eccezione nell'eccezione, poiché è ammessa solo in caso di attacco «certo e imminente»<sup>16</sup> (non meramente ipotetico e tantomeno in caso di minaccia futura<sup>17</sup>) e qualora siano state esaurite tutte le altre opzioni non implicanti l'uso della forza armata, segnatamente la via negoziale e meccanismi sanzionatori. Pur tenendo conto del fatto che l'obiettivo della distruzione di Israele è sempre stato ben presente nel discorso della leadership iraniana nata dalla rivoluzione islamica, il problema non deriva solo dal fatto che Israele non aveva addotto alcuna prova dell'imminenza di un attacco, tantomeno nucleare visto che l'Iran non si è ancora dotato dell'arma nucleare. Anche ammettendo un'intenzione iraniana di attaccare Israele non appena l'Iran fosse (stato) in grado di farlo, l'uso della forza armata a titolo di legittima difesa va inteso come *extrema ratio*, a maggior ragione nell'ambito della peculiare fattispecie della legittima difesa anticipata. Ebbene non solo vi erano dei negoziati in corso fra Stati Uniti e Iran, ma in più in seguito alla Risoluzione dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (in prosieguo "Aiea") del 12 giugno 2025<sup>18</sup>, che stigmatizzava il mancato rispetto degli obblighi dell'Iran, i c.d. E3 (Francia, Germania e Regno Unito) avrebbero potuto riattivare (con un passaggio pressoché automatico nel Consiglio di Sicurezza) il meccanismo sanzionatorio automatico previsto dal c.d. Accordo sul nucleare iraniano del 2015<sup>19</sup>. Peraltro la stessa Aiea, nella Risoluzione citata, auspicava diplomazia, faceva espressamente riferimento ai negoziati in corso<sup>20</sup> e, non meno importante, sottolineava che la questione ricadeva a quel punto nell'ambito delle competenze del Consiglio di Sicurezza.

Non diversamente dalla ratio delle norme interne sul ricorso alle armi, anche a livello internazionale l'uso della forza armata a titolo di legittima difesa, ma anche se del caso su autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, va inteso – si ribadisce – come *extrema ratio* e deve restare entro gli stringenti paletti normativi della necessità e proporzionalità<sup>21</sup>. Se questi lacci

---

<sup>16</sup> M. ARCARI e T. SCOVAZZI, op.cit., p. 263.

<sup>17</sup> La complessa e controversa nozione di legittima difesa anticipata è analizzata in modo approfondito da P. BARGIACCHI in *Alcune riflessioni sulla legittima difesa nel diritto internazionale (II Parte)*, cit. pp. 612-623.

<sup>18</sup> Disponibile al sito: <https://www.iaea.org/sites/default/files/25/06/gov2025-38.pdf>.

<sup>19</sup> Meccanismo che gli E3 decidevano di attivare più tardi, a fine agosto del 2025, sicché il Consiglio di Sicurezza reintroduceva tutte le sanzioni contro l'Iran in materia nucleare solo a settembre del 2025: <https://news.un.org/en/story/2025/09/1165891>. V. anche "Iran: Statement by the High Representative on the reintroduction of nuclear sanctions and restrictions", disponibile al sito: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/iran-statement-high-representative-reintroduction-nuclear-sanctions-and-restrictions\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/iran-statement-high-representative-reintroduction-nuclear-sanctions-and-restrictions_en) Sul c.d. Accordo sul nucleare iraniano ("Joint Comprehensive Plan of Action – JCPOA") e il suddetto meccanismo v. tra gli altri K. ROBINSON, *What Is the Iran Nuclear Deal?*, in Council on Foreign Relations, 27 October 2023, disponibile al sito: <https://www.cfr.org/background/what-iran-nuclear-deal>, e C. TREZZA, *Dieci anni dalla stipula dell'accordo JCPOA sul nucleare iraniano*, in *Affariinternazionali*, 15 luglio 2025, disponibile al sito: <https://www.affariinternazionali.it/dieci-anni-dalla-la-stipula-dellaccordo-jcpoa-sul-nucleare-iraniano/>.

<sup>20</sup> «Stresses its support for a diplomatic solution to the problems posed by the Iranian nuclear programme, including the talks between the United States and Iran, leading to an agreement that addresses all international concerns related to Iran's nuclear activities, encouraging all parties to constructively engage in diplomacy» (punto 11. Della Risoluzione citata).

<sup>21</sup> Fra i numerosi interventi critici relativi all'azione militare israeliana (e in seguito anche degli Stati Uniti) contro l'Iran del giugno 2025, v. fra gli altri D. MAURI e A. SPAGNOLO, *Attacchi 'alla Carta': considerazioni a caldo sui recenti bombardamenti degli USA in Iran*, SIDIBlog, 23 giugno 2025, disponibile al sito: <http://www.sidiblog.org/2025/06/23/attacchi-alla-carta-considerazioni-a-caldo-sui-recenti-bombardamenti-degli-usa-in-iran/>, V.

vengono allentati, se l'unico parametro oggettivo, ovvero «il dato temporale che l'attacco è imminente perché sta per essere effettivamente sferrato contro lo Stato vittima»<sup>22</sup>, viene disatteso, il perimetro di esercizio della legittima difesa diventa incerto ed inevitabilmente esposto ad interpretazioni unilaterali discrezionali finalizzate a dilatare il concetto di minaccia – non più certa e imminente ma deborda a quel punto nel concetto di pericolo futuro e ipotetico, concetto più facilmente manipolabile<sup>23</sup>. L'uso della forza diventa più probabile e comincia allora una discesa sul classico piano inclinato. In altre parole, in questo campo l'invocazione più disinvolta di un'eccezione comporta una maggiore probabilità di ricorrervi (anche da parte di altri Stati, a cui verranno offerti dei pretesti), dunque una maggiore propensione alla guerra.

#### 4. I rischi connessi allo scardinamento del sistema di regole in vigore.

Nella fase storica in cui si scrive si è alle prese anche con violazioni evidenti e persino sfrontate, come l'aggressione russa contro l'Ucraina, a sostegno della quale la Russia ha invocato giustificazioni del tutto irricevibili, in fatto come in diritto<sup>24</sup>, persino ridicole secondo alcuni, fra cui anche, come si è già notato, l'ipotetica minaccia futura rappresentata dall'eventualità (peraltro remota) di un ingresso dell'Ucraina nella Nato. Peraltro è il caso di osservare che nonostante diversi Paesi non occidentali non si siano uniti alla reazione sanzionatoria contro la Russia intrapresa dalla maggioranza degli Stati occidentali (più il Giappone<sup>25</sup>), l'illegalità dell'azione

SANTINI, *L'operazione "Leone nascente" contro l'Iran: prime osservazioni giuridiche nella prospettiva jus ad bellum e jus in bello*, SIDIBlog, 23 giugno 2025, disponibile al sito: <http://www.sidiblog.org/2025/06/23/loperazione-leone-nascente-contro-liran-prime-osservazioni-giuridiche-nella-prospettiva-jus-ad-bellum-e-jus-in-bello/>, M. MILANOVIĆ, *Is Israel's Use of Force Against Iran Justified by Self-Defence?*, in EJIL:Talk! Blog of the European Journal of International Law, 13 June 2025, disponibile al sito: <https://www.ejiltalk.org/is-israels-use-of-force-against-iran-justified-by-self-defence/>, M. MILANOVIĆ, *The Illegal Israeli-American Use of Force Against Iran: A Follow-Up*, ivi, 23 June 2025, disponibile al sito: <https://www.ejiltalk.org/the-illegal-israeli-american-use-of-force-against-iran-a-follow-up/>, O. CORTEN, *Frappes israéliennes en Iran: quelle place pour la légitime défense?*, Centre de droit international – ULB, 13 giugno 2025, disponibile al sito: <https://www.entrelignes.be/humeurs/frappes-israeliennes-en-iran-quelle-place-pour-la-legitime-defense/>. Cfr. inoltre M. GAIETTA, *Iran's Nuclear Programme after the 12-Day War: Options and Challenges*, in *LAI Papers*, 1/7/2025, disponibile al sito: <https://www.iai.it/it/pubblicazioni/03/iran-nuclear-programme-after-12-day-war-options-and-challenges>, e N. PRICE, *Israel Should Have Let Diplomacy Run Its Course*, in *Foreign Policy*, 16 June 2025.

<sup>22</sup> P. BARGIACCHI, *Alcune riflessioni sulla legittima difesa nel diritto internazionale (II Parte)*, cit., 622 s.

<sup>23</sup> Interpretazioni estensive del concetto di legittima difesa preventiva, avanzate in particolare da Stati Uniti, Israele e persino dalla Russia per giustificare l'invasione dell'Ucraina nel febbraio del 2022 (con riferimento alla minaccia rappresentata dall'espansione della NATO verso Est), «si allontanano enormemente dall'eccezione prevista dall'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, per sconfinare in una figura del tutto diversa, nella quale la valutazione dei presupposti, della necessità e proporzionalità dell'azione difensiva sono totalmente rimessi alla discrezionalità dello Stato che si consideri esposto alla minaccia (o meglio all'eventualità) di un attacco armato» (M. ARCARI - T. SCOVAZZI, op. cit., 265).

<sup>24</sup> *Supra*, nota 2.

<sup>25</sup> L'India continuava a fare affari con la Russia (v. ad esempio P. GUERRIERI, *L'arma di pressione delle sanzioni e la vulnerabilità dell'economia russa*, *Affarinternazionali*, 24 settembre 2025, disponibile al sito: <https://www.affarinternazionali.it/larma-di-pressione-delle-sanzioni-e-la-vulnerabilita-delleconomia-russa/>), mentre società cinesi sono accusate di contribuire allo sforzo bellico russo e sono oggetto di misure sanzionatorie da parte dell'Unione

militare russa (la famigerata “operazione militare speciale”) ha condotto a reazioni istituzionali non solo in Europa, in particolare con l’espulsione della Russia dal Consiglio d’Europa nel settembre del 2022, ma anche a livello di Nazioni Unite. Basti pensare alla Risoluzione ES-11/1 dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, adottata il 2 marzo del 2022 a larghissima maggioranza (141 voti a favore, 5 contro – fra i quali 5 ovviamente la Russia – e 35 astensioni), che condannava apertamente l’invasione. E se è vero che in quella occasione la Cina e l’India si astennero (dunque senza però votare contro), è degno di nota il fatto che il Brasile, uno dei 5 membri BRICS (con Russia, India, Cina e Sudafrica) votò a favore della summenzionata Risoluzione di condanna dell’invasione dell’Ucraina<sup>26</sup>. Si pensi anche alla già citata decisione della CIG<sup>27</sup>.

A quella offesa si aggiungono nuove gravissime crisi e la costante di necessità di valutare, anche attraverso la lente indiretta dell’atteggiamento della maggioranza degli Stati terzi (maggioranza qualitativamente e quantitativamente intesa, ovvero quella massa critica la cui sussistenza determina la tenuta, oltre che la formazione, delle norme consuetudinarie del diritto internazionale). Questo, di nuovo a titolo di esempio con riferimento all’attacco preventivo contro l’Iran sferrato da Israele e Stati Uniti nel giugno del 2025, allo scopo di comprendere se l’attuale (cioè il vigente), restrittivo perimetro della legittima difesa preventiva, nonostante le indubbie difficoltà interpretative e applicative connesse al concetto, regga oppure se stia cominciando a cedere<sup>28</sup>.

Come sotto pressione, da un certo momento in poi, è stato lo stesso concetto di guerra, in particolare nell’ambito della c.d. guerra al terrore scatenata dall’Amministrazione Bush junior dopo l’11 settembre del 2001. In quel caso lo scopo era quello di allargare il concetto di guerra in modo da ampliare il numero di situazioni in cui si poteva ricorrere alla soglia più bassa per l’uso letale della forza che permette appunto il diritto bellico rispetto al diritto dei diritti umani in tempo di pace. Ciò nonostante “guerra” – tecnicamente intesa - resta (malgrado i tentativi di diluirne la nozione) quello scontro armato organizzato e prolungato cui fa riferimento anche

---

europea (a partire dal tredicesimo pacchetto sanzionatorio dell’Unione europea, reperibile al sito: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_24\\_963](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_963)).

<sup>26</sup> Posizione di condanna pubblicamente reiterata anche dal Presidente del Brasile: L. I. LULA DA SILVA, *Rifondare il multilateralismo*, in Corriere della Sera, 10 luglio 2025, disponibile al sito: [https://www.corriere.it/opinioni/25\\_luglio\\_10/rifondare-il-multilateralismo-a3e1d26a-6141-4cad-b75b-6c61a43d5xik.shtml](https://www.corriere.it/opinioni/25_luglio_10/rifondare-il-multilateralismo-a3e1d26a-6141-4cad-b75b-6c61a43d5xik.shtml).

<sup>27</sup> *Supra*, nota 2.

<sup>28</sup> E proprio in materia di uso della forza si riscontra, non a caso, la tendenza di diversi Stati ad esprimere posizioni ambigue oppure a restare addirittura silenti, atteggiamento finalizzato ad evitare di avallare paletti giuridici stringenti e di conseguenza a favorire margini di manovra – militare – più ampi. Così se, ancora con riferimento all’attacco preventivo israelo-americano del giugno del 2025, il Giappone ma anche la Francia assumevano apertamente una posizione contraria, le posizioni di altri Paesi europei e della stessa Alta Rappresentante dell’UE per la politica estera e di difesa apparivano perlomeno ambigue (v. ad esempio “Israel/Iran: Statement by the High Representative on behalf of the European Union”, 14 June 2025, reperibile al sito: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/06/14/israeliran-statement-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union/>); il Cancelliere tedesco Friedrich Merz arrivava persino ad affermare che «(q)uesto è il lavoro sporco che Israele sta facendo per noi. Possono solo dire che ho il più grande rispetto per gli israeliani, che hanno il coraggio di farlo»: v. fra gli altri *Polemica sulle dichiarazioni di Merz dopo l’attacco di Israele all’Iran*, in Il Mitte – Berlino, 19 giugno 2025, disponibile al sito: <https://www.ilmitte.com/2025/06/polemica-dichiarazioni-merz-israele/>).

l'articolo 165 del Codice penale militare di guerra (aderente alla definizione prevista dal diritto internazionale<sup>29</sup>), indipendentemente dalla dichiarazione dello stato di guerra (e del resto non vi è stata nessuna dichiarazione dello stato di guerra dal 1945 in poi, all'infuori, secondo alcuni osservatori, dei discorsi di Putin alla vigilia dell'invasione dell'Ucraina il 24 febbraio del 2022<sup>30</sup>).

Ed è sotto pressione anche il diritto umanitario, non solo per l'enorme numero di violazioni da cui è stato ed è afflitto in Ucraina, nella Striscia di Gaza, in Siria, nel conflitto fra Israele e Iran, in Sudan e in altre situazioni ancora, ma anche perché la sua utilità e ragion d'essere vengono messi in discussione da quelli che si potrebbero chiamare i corifei della necessità militare, a livello internazionale ma anche in seno ad alcune opinioni pubbliche nazionali<sup>31</sup>.

A fronte di tutta una serie di minacce all'ordinamento internazionale vigente in materia di uso della forza, c'è chi ha evocato una crisi di identità degli studiosi del diritto internazionale nell'attuale congiuntura<sup>32</sup>, ma questo sarebbe davvero l'ultimo dei problemi.

Valutare in punta di diritto la liceità o meno di un'azione militare alla luce di un sistema normativo apertamente disatteso dagli uni e non adeguatamente sostenuto da altri potrebbe evocare la classica immagine dell'orchestrina che continua a suonare mentre il Titanic affonda, ma non è semplicemente così. Gli internazionalisti, così come i giudici di corti internazionali e vari altri operatori del diritto internazionale, sanno che la posta in gioco è altissima e ci riporta al noto dialogo fra ateniesi e melii, nella Guerra del Peloponneso di Tucidide, prima che i melii venissero annientati dagli ateniesi per averne rifiutato l'ultimatum. Gli ateniesi concludevano il dialogo in questi termini: «Noi crediamo infatti che per legge di natura chi è più forte comandi: che questo lo faccia la divinità lo crediamo per convinzione, che lo facciano gli uomini, lo crediamo perché è evidente. (...) (C)erti che voi e altri vi sareste comportati nello stesso modo se vi foste trovati padroni della nostra stessa potenza»<sup>33</sup>.

Siamo dunque ad uno spartiacque per quanto riguarda i settori (nevralgici) del diritto internazionale di cui si discute, la cui tenuta è effettivamente minacciata. Si è chiaramente entrati in una dinamica di scatenamento – a livello internazionale - di violente forze sociali foriere di caos. Se si lascerà che prevalgano le dinamiche di potenza e di forza bruta, allora le relazioni internazionali potrebbero precipitare definitivamente in una spirale conflittuale sempre più grave.

---

<sup>29</sup> Al riguardo cfr. G. DE VERGOTTINI, *Costituzione e missioni militari all'estero*, in *Federalismi.it*, 2019, n. sp. 1, 1 s., disponibile al sito: [https://www.federalismi.it/nv14/articolo\\_documento.cfm?Artid=37882](https://www.federalismi.it/nv14/articolo_documento.cfm?Artid=37882).

<sup>30</sup> In questo senso v. J. A. GREEN, C. HENDERSON & T. RUYTS, *Russia's attack on Ukraine and the jus ad bellum*, in *Journal on the Use of Force and International Law*, 25 marzo 2022, 4, disponibile al sito: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/20531702.2022.2056803?srvc=>.

<sup>31</sup> Un noto editorialista del Corriere della Sera, Ernesto Galli della Loggia, arrivava a scrivere, del diritto umanitario, che «più che un diritto mi sembra una sua innocua scimmiottatura» ([https://www.corriere.it/opinioni/24\\_dicembre\\_13/crimini-di-guerra-e-diritto-internazionale-6160f3a8-acb7-4048-a4a3-cd3df25bcx1k.shtml](https://www.corriere.it/opinioni/24_dicembre_13/crimini-di-guerra-e-diritto-internazionale-6160f3a8-acb7-4048-a4a3-cd3df25bcx1k.shtml)).

<sup>32</sup> Così Ferruccio de Bortoli sul Corriere della Sera del 1° aprile 2025, *Groenlandia, così affonda il diritto internazionale*, disponibile al sito: [https://www.corriere.it/frammenti-ferruccio-de-bortoli/25\\_aprile\\_01/groenlandia-cosi-affonda-il-diritto-internazionale-194113b8-f6d9-4dd1-89fc-f34dc401ax1k.shtml](https://www.corriere.it/frammenti-ferruccio-de-bortoli/25_aprile_01/groenlandia-cosi-affonda-il-diritto-internazionale-194113b8-f6d9-4dd1-89fc-f34dc401ax1k.shtml).

<sup>33</sup> Per un'analisi anche del contesto in cui si inserisce il dialogo v. L. CANFORA, *La grande guerra del Peloponneso – 447-394 a.C.*, Bari-Roma, 2024, 163-168.

Eppure malgrado un contesto difficilissimo (di cui soprattutto alcuni governi portano la responsabilità, non le Nazioni Unite in quanto tali), esperti, ampi settori dell'opinione pubblica, corti internazionali e persino - per fortuna - molti Stati (non solo europei) ritengono tuttora importante, anzi di vitale importanza e ora più che mai, continuare nonostante tutto a far sentire la voce delle regole in questione, che formalmente sono ancora vigenti<sup>34</sup>. Questo implica anche, tra l'altro, chiamare le cose con il loro nome, ovvero stigmatizzare le violazioni gravi del diritto internazionale per quello che sono e a prescindere da chi le commette, senza doppi pesi e doppie misure. Peraltro, com'è stato giustamente scritto, quando gli stessi Stati democratici, in particolare quelli europei o occidentali in genere, danno risalto al diritto internazionale, specialmente in materia di regole sull'uso della forza, diritto umanitario e diritti umani, solo quando questo corrisponde ai loro interessi, essi rendono un pessimo servizio allo Stato di diritto e alla democrazia nei loro stessi Paesi. Rispettare – o meno – il diritto internazionale non è senza effetti per l'ordinamento costituzionale interno<sup>35</sup>.

Oltre all'instancabile lavoro degli operatori del diritto internazionale, un motivo di incoraggiamento lo si può trarre da un dato forse per qualcuno inaspettato: in una indagine d'opinione sul multilateralismo, condotta nel 2024 in nove importanti Paesi del cosiddetto Sud Globale, su commissione della Conferenza di Monaco sulla sicurezza e pubblicata su *Foreign Policy*<sup>36</sup>, la maggioranza assoluta degli intervistati (con punte fra il 63 e l'88%) si pronunciava nel senso che il diritto internazionale serve gli interessi di tutta la comunità internazionale e non solo dei Paesi occidentali, smentendo quindi quella narrazione secondo la quale il diritto internazionale sarebbe un'illusione occidentale.

A fronte della brutale noncuranza verso le regole sull'uso della forza da parte di alcuni governi, specie degli Stati più potenti, del cinismo di altri governi e della inefficacia, inerzia o *realpolitik* di altri ancora, è forse arrivato il momento che la società civile faccia sentire la propria di voce, non solo a favore delle ragioni del multilateralismo e della causa della Pace e della sicurezza internazionale, ma anche nella auspicabile direzione di una maggiore democratizzazione del

---

<sup>34</sup> V. ad esempio l'intervista a Majed al-Ansari, portavoce del Ministero degli Affari Esteri del Qatar, in seguito all'attacco aereo israeliano su Doha del 9 settembre 2025 (finalizzato ad eliminare membri di Hamas presenti a Doha nell'ambito della mediazione coordinata dal Qatar): Ravi Agrawal, *How Qatar Is Responding to Israel's Sept. 9 Attack*, in *Foreign Policy*, 22 September 2025, nella quale Ansari affermava tra l'altro quanto segue: «Is the international rules-based order dying under the pressure of leaders who decide they don't care about the rules? They don't care about peace; they don't care about the world order that was founded to stop us from running toward a third world war. It is our goal right now to push for the safeguarding of the international system. If you ask the people of the world in general, there's a lot of frustration with the incapacity of the international community to do anything about the myriad of conflicts that just keep piling. But what is the alternative? Is it a power-based international system that gives any regional hegemon the right to do whatever it wants in its region? Well, if that happens, then we are all at risk» (4).

<sup>35</sup> Al punto che M. GOLDMANN, in un breve ma stimolante scritto, afferma che «(r)especting international law (...) also means protecting our constitution», sulla base della pertinente osservazione secondo cui «(t)hose who do not respect fundamental rights in a global context will also likely throw them overboard domestically and vice versa» (*The Boomerang Effect: How Disrespect for International Law Threatens Democracy*, in EJIL:Talk! Blog of the European Journal of International Law, 23 July 2023, disponibile al sito: <https://www.ejiltalk.org/the-boomerang-effect-how-disrespect-for-international-law-threatens-democracy/>).

<sup>36</sup> Disponibile al sito: <https://foreignpolicy.com/2024/09/18/global-south-survey-multilateralism-msc-unga/>.

diritto internazionale improntata alla salvaguardia di quei fondamentali principi così dolorosamente e faticosamente conquistati alla fine della seconda guerra mondiale.

**Titolo [En]:** International Law and The (Brutal) Resurgence of Resort to Armed Force.

**Abstract [It]:** Sebbene il diritto internazionale non sia costituito solo da norme sull'uso della forza (si dimentica troppo spesso che l'ordinamento internazionale, tra l'altro, consente quotidianamente lo svolgersi di attività senza le quali il mondo semplicemente si fermerebbe), è chiaro che quella sua parte che si occupa dell'uso della forza armata è oggi sotto pressione come non mai dalla fine della seconda guerra mondiale. In un quadro caratterizzato da tensioni crescenti tra diritto consolidato e tendenze letteralmente eversive di pochi ma potenti Stati, ma anche da una profonda crisi di valori sin qui condivisi, giuristi e operatori del diritto internazionale, corti internazionali comprese, si sforzano di continuare a far sentire la voce del diritto. La posta in gioco è altissima perché l'alternativa è il caos, che significherebbe precipitare (nuovamente) in uno stato di natura "governato" – si fa per dire - dalla "legge" del più forte. Una sfida di tale gravità richiede una forte reazione da parte dei paesi "amanti della pace" (articolo 4 della Carta ONU) e devoti agli ideali e ai valori alla base della costruzione del sistema multilaterale, così come della società civile, nella auspicabile direzione di una maggiore democratizzazione del diritto internazionale.

**Abstract [En]:**

Although international law is not composed solely of rules on the use of force (it is too often forgotten that international rules, *inter alia*, enable, on a daily basis, the conduct of activities without which the world would simply come to a halt), it is clear that the part of international law dealing with the use of armed force is today under unprecedented pressure since the end of the Second World War. In a context marked by growing tensions between consolidated law and literally subversive tendencies on the part of a few but powerful States, as well as by a profound crisis of values hitherto shared, jurists and practitioners of international law, including international courts, strive to ensure that the voice of law continues to be heard. The stakes are extremely high, because the alternative is chaos, which would mean slipping (once again) into a state of nature "governed" – so to say - by the "law" of the strongest. A challenge of such gravity calls for a strong response from "peace-loving" countries (Article 4 of the UN Charter) devoted to the ideals and values underpinning the construction of the multilateral system, as well as from civil society, in the hoped-for direction of greater democratization of international law.

**Parole chiave [It]:** Forza armata; norme fondamentali; legittima difesa; forza e diritto; democratizzazione del diritto internazionale.

**Parole chiave [En]:** Armed force; fundamental norms; self-defense; might and law; democratisation of international law.

Supplemento al fascicolo n°. 4/2025  
Data di pubblicazione: 13/03/2026

Autrice: Valentina Ciaccio\*

***Forze ad alta e altissima prontezza operativa e clausola di interoperabilità.***  
**Una lettura critica delle modifiche alla disciplina sulle missioni internazionali**

**Sommario:** 1. Guerra, missioni internazionali e Parlamento: le coordinate costituzionali. – 2. L'individuazione di forze ad alta e altissima prontezza operativa e l'autorizzazione "al buio" delle Camere. – 3. L'effettivo impiego delle forze ad alta e altissima prontezza operativa: rischi e aporie. – 4. Clausola di interoperabilità tra flessibilità e depotenziamento delle decisioni parlamentari. – 5. Osservazioni conclusive.

**1. Guerra, missioni internazionali e Parlamento: le coordinate costituzionali.**

È un dato di fatto che la Costituzione italiana "tace sull'invio di *missioni* armate fuori confine da cui può scaturire il ricorso alla violenza armata"<sup>1</sup>, così come è pacifico, invece, che menziona per ben sei volte<sup>2</sup> il lemma "guerra". Al di là delle letture che di tale silenzio la dottrina ha fornito<sup>3</sup>

---

\* Ricercatore a t.d. - t.pieno (art. 24 c.3-a L. 240/10) nell'Università degli Studi di Roma UnitelmaSapienza.

<sup>1</sup> G. DE VERGOTTINI, *Guerra, difesa e sicurezza nella Costituzione e nella prassi*, in *Il Filangieri, Quaderno 2017*, 7.

<sup>2</sup> Oltre che all'art. 11 Cost., anche agli artt. 60, comma 2, 78, 87, comma 9, 103, comma 3, e 111, comma 7, Cost.

<sup>3</sup> Senza pretesa d'eshaustività sia sufficiente ricordare che G. DE VERGOTTINI, *Guerra, difesa e sicurezza nella Costituzione e nella prassi*, cit., 7, parla in proposito di "lacuna di evidente gravità". Nondimeno, lo stesso Autore ritiene che dagli artt. 78 Cost. e 87, comma 9, Cost. discenda un "principio guida [...] che richiede la compresenza di Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica nel decidere l'utilizzo della forza armata". In senso analogo v. anche P. CARNEVALE, *Guerra, Costituzione e legge. Qualche riflessione sul trattamento costituzionale della guerra anche alla luce della recente legge sulle missioni internazionali*, in *Dir. soc.*, 2019, II, 159, che non esclude l'ipotesi di una lettura evolutiva dell'art. 78 Cost., tale da ricomprendere anche fenomeni diversi dalla nozione tradizionale di guerra internazionale.

e del mai sopito dibattito sull'adeguatezza o obsolescenza del riferimento alla guerra<sup>4</sup>, in questa sede si muove dal dato di fatto che missioni armate fuori confine da cui può scaturire il ricorso alla violenza armata sono, ormai da qualche decennio, particolarmente frequenti nell'esperienza italiana<sup>5</sup>. Ciò ha posto e pone tuttora, in prima battuta, un problema di compatibilità di tali missioni, in particolare di quelle di *peace enforcement*<sup>6</sup>, con il ripudio della guerra sancito all'art. 11 Cost.<sup>7</sup> In secondo luogo, solleva un altrettanto serio problema di regolamentazione del processo decisionale di partecipazione dell'Italia a tali missioni.

A quest'ultimo proposito, infatti, mentre per la guerra il combinato disposto degli artt. 78 e 87, comma 9, Cost.<sup>8</sup> individua dei passaggi procedurali imprescindibili (deliberazione dello stato di guerra da parte delle Camere, che conferiscono al Governo i poteri necessari, e successiva dichiarazione dello stato di guerra da parte del Presidente della Repubblica), nel caso di partecipazione dell'Italia a missioni internazionali la relativa procedura non trova una disciplina *ad hoc* nella Costituzione. Va da sé, però, che il silenzio della Costituzione sul tema “non può indurre a ritenere che, al di fuori dell'ipotesi di guerra classica, il Governo possa disporre a piacimento dello strumento militare senza coinvolgere il Parlamento”<sup>9</sup>. Conclusione, questa, alla quale

<sup>4</sup> Lo ricorda P. CARNEVALE, *op. ult. cit.*, 150, che richiama, tra i sostenitori della tesi dell'inadeguatezza e obsolescenza del riferimento alla “guerra” in Costituzione, G. DE VERGOTTINI, *Profili costituzionali della gestione delle emergenze*, in *Rass. parl.*, 2001, II, 275 ss. Quest'ultimo Autore, peraltro, anche in altra occasione ha espressamente osservato che “il concetto di guerra va aggiornato con quello più ampio di conflitto armato nel cui ambito la guerra rimane l'ipotesi estrema per intensità della applicazione della forza” (così G. DE VERGOTTINI, *Guerra, difesa e sicurezza nella Costituzione e nella prassi*, cit., 35). Appare interessante in ogni caso osservare che già la Carta delle Nazioni Unite, pur contenendo nel suo preambolo il riferimento alla “guerra”, aveva optato, all'art. 2, comma 4, per la più ampia espressione “uso della forza”.

<sup>5</sup> Sulla partecipazione italiana a missioni internazionali si vedano: L. CHIEFFI, *Pace e guerra in un'epoca di profonde trasformazioni delle relazioni internazionali*, in questo fascicolo; M. CAVINO, *L'esperienza della guerra in epoca repubblicana*, in questo fascicolo.

<sup>6</sup> Ossia quelle “missioni di imposizione della pace [...] caratterizzate anche da modalità operative coercitive che prevedono l'uso della forza avverso gli eventuali avversari della missione” (così P. CARNEVALE, *Il ruolo del Parlamento e l'assetto dei rapporti tra Camere e Governo nella gestione dei conflitti armati. Riflessioni alla luce della prassi seguita in occasione delle crisi internazionali del Golfo Persico, Kosovo e Afghanistan*, in *Dir. soc.*, 2003, I, 104). Per una ricostruzione dell'articolato quadro delle operazioni militari v. L. BUSCEMA, *Le operazioni umanitarie e di peacekeeping ed il valore costituzionale della pace alla luce della l. n. 145/2016*, in *Rivista AIC*, 2018, II, 13 ss.

<sup>7</sup> Sul presupposto - chiarito in R. CALVANO, *La NATO ha settanta anni (portati male)*, in Id., *Itinerari di studio su UE, legalità, crisi dello Stato*, Torino, Giappichelli, 2023, 98 - che l'interpretazione più fedele dell'art. 11 Cost., letto in combinato disposto con l'art. 52, comma 1, Cost. “contribuisce a circoscrivere «l'area di legittimità costituzionale della guerra» all'ambito della difesa del territorio e della libertà del popolo in esso situato”. Sul perimetro della nozione di “guerra” di cui all'art. 11 Cost. v. A. CASSESE, *Articoli 10-11*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro Italiano, 1975, 565 ss. Sulla nozione di “guerra” e di “guerra difensiva” v. M. LUCIANI, *Dalla guerra giusta alla guerra legale?*, in *Teoria politica*, 2022, XII, 117 ss.

<sup>8</sup> Come è noto, il meccanismo previsto da tale combinato disposto non è stato, a oggi, mai attivato, neppure nei casi di coinvolgimento delle forze armate italiane in operazioni militari internazionali, nell'ambito di veri e propri conflitti armati. In proposito P. CARNEVALE, *Guerra, Costituzione e legge*, cit., p. 158, parla di “latitanza” dell'art. 78 Cost. Per un compiuto esame dell'articolo si rinvia a A. GIARDINA, *Art. 78*, G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., 94 ss.

<sup>9</sup> Così D. CABRAS, *I poteri di indirizzo e controllo del Parlamento sulle missioni internazionali dopo la legge 21 luglio 2016, n. 145*, in *Il Filangieri, Quaderno 2017*, 75. Dello stesso avviso R. SOMMA, *La partecipazione italiana a missioni internazionali: disciplina vigente e prospettive di riforma*, in *Federalismi.it*, 2011, VII, 5; U. VILLANI, *Missioni militari all'estero e competenza degli*

conducono anzitutto la forma di governo disegnata in Costituzione e la centralità del Parlamento, legato al Governo dal rapporto di fiducia anche nella determinazione dell'indirizzo politico che si declina, fra l'altro, nelle scelte di utilizzo delle Forze armate.

Non solo. La contrarietà al disegno costituzionale dell'emarginazione del Parlamento dal circuito decisionale in tema di missioni internazionali discende pure dalla sua qualità di organo direttamente rappresentativo del corpo elettorale ed espressione del popolo sovrano. Proprio a tale qualità si deve l'emersione, dal sistema delineato dalle norme costituzionali che in vario modo attengono ai rapporti internazionali (artt. 78, 80 e 72, comma 4, Cost.), di un'istanza garantista<sup>10</sup> che impone di riservare al Parlamento e sottrarre al Governo l'assunzione di determinate decisioni. A ciò si aggiunga, infine, che il principio di sovranità popolare di cui all'art. 1 Cost., che trova espressione nel Parlamento, si salda pure con l'art. 52, comma 3, Cost., a tenor del quale “l'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica”<sup>11</sup>.

È direttamente dalla Costituzione, pertanto, che discende la necessità che il ruolo del Parlamento sia “assolutamente centrale e prevalente nelle decisioni relative all'assunzione di impegni internazionali, in particolare di carattere militare [...]”<sup>12</sup>, e dunque anche nelle missioni internazionali. E proprio muovendo da tale principio non è stata immune da critiche la disciplina del processo decisionale di partecipazione dell'Italia a tali missioni, oggi<sup>13</sup> contenuta nella l. n. 145 del 2016 (da qui in avanti anche solo “legge quadro”)<sup>14</sup>. E sono state ancor più stigmatizzate le deviazioni registrate nella prassi<sup>15</sup> e le deroghe espresse<sup>16</sup> al modello fissato in tale legge, tutte

*organi costituzionali*, in *Associazione per le ricerche parlamentari, Quaderno, n. 7, Seminario 1996*, Torino, Giappichelli, 1997, 178.

<sup>10</sup> Così L. CARLASSARE, *Costituzione italiana e partecipazione a operazioni militari*, in N. RONZITTI (a cura di), *Nato, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 2000, 172.

<sup>11</sup> Segnala il nesso tra art. 1 Cost. e art. 52, comma 3, Cost. anche R. SOMMA, *op. cit.*, 5.

<sup>12</sup> L. CARLASSARE, *op. cit.*, 173.

<sup>13</sup> Per una ricostruzione dell'assetto precedente l'entrata in vigore della l. n. 145 del 2016 v. R. SOMMA, *La partecipazione italiana a missioni internazionali*, *cit.*; A. CARMINATI, M. FRAU, *L'emersione del principio costituzionale di autorizzazione parlamentare degli interventi armati nei sistemi parlamentari e la sua elusione nel contesto italiano*, in *DPCE Online*, 2024, I, 649 ss.; M. BENVENUTI, *Luci ed ombre della l. n. 145/2016 in tema di partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali. Una prima lettura*, in *Rivista AIC*, 2017, I, 2 ss.

<sup>14</sup> B. PEZZINI, *Stato di guerra deliberato dalle Camere e poteri necessari conferiti al Governo: un'endiadi*, in questo fascicolo, rileva che la legge n. 145 del 2016 ha “registrato il compimento del processo di de-costituzionalizzazione dell'art. 78”. Inoltre, la legge n. 145 del 2016 è stata definita elusiva (e quindi violativa) della Costituzione per non aver previsto l'autorizzazione delle missioni con legge del Parlamento da G.U. RESCIGNO, *Gli interventi militari all'estero*, *cit.*, pp. 63, 65 e 71. L'Autore rileva che mediante una legge ordinaria (la l. n. 145 del 2016, per l'appunto) è stato previsto “un nuovo modo di introdurre norme giuridiche, che si affianca, per l'oggetto specifico disciplinato dalla legge 145, a quello previsto dall'art. 70”.

<sup>15</sup> In proposito v. A. CARMINATI, M. FRAU, *op. cit.*, 653 s.

<sup>16</sup> Ciò appare in larga parte conseguenza della scelta di affidare a una legge ordinaria la regolamentazione di un oggetto di “indubbia portata costituzionale” (così M. BENVENUTI, *op. ult. cit.*, 1). I limiti di tale scelta sono evidenziati da G.U. RESCIGNO, *Gli interventi militari all'estero tra Governo, Presidente della Repubblica e Consiglio supremo di difesa*, in *Il Filangieri, Quaderno 2017*, 39 s. L'Autore rileva, da un lato, che la l. n. 145 del 2016 potrà essere abrogata o derogata da una successiva legge ordinaria o atto avente forza di legge; dall'altro, però, segnala che la medesima l. n. 145 del 2016 è “oggettivamente una legge materialmente costituzionale” e che “tutto sarebbe più chiaro e semplice se fosse stata approvata con legge costituzionale” o, meglio ancora, con una legge c.d. organica. Tali limiti sono emersi chiaramente a seguito della deliberazione tramite decreto-legge n. 14 del 2022, in deroga alla l. n. 145 del 2016, della

riconducibili alla tendenza generale<sup>17</sup> - cui la materia in esame non fa eccezione - a una crescente marginalizzazione del ruolo delle Camere nei processi decisionali<sup>18</sup>.

In tale tendenza si iscrive pienamente anche la legge n. 168 del 2024, che ha modificato alcune previsioni della legge quadro allo scopo “di rendere il procedimento di autorizzazione e finanziamento delle missioni internazionali italiane più snello e più rispondente alle rapide evoluzioni del contesto geo-politico internazionale”<sup>19</sup>. O almeno ciò è quanto si legge nella Relazione di accompagnamento al relativo disegno di legge, ove pure ci si affretta a precisare - con una sorta di *excusatio non petita* - che “resta comunque confermato il ruolo centrale del Parlamento nel processo di autorizzazione e di verifica delle missioni internazionali”<sup>20</sup>.

Tale affermazione è però apertamente smentita dall’esame delle modifiche introdotte nella legge quadro che saranno di seguito esaminate, la prima consistente nella possibilità di individuare forze ad alta e altissima prontezza operativa da impiegare poi con una procedura autorizzativa superaccelerata (cui saranno dedicati i parr. 2 e 3) e l’altra concernente l’interoperabilità fra personale militare già assegnato a missioni diverse (oggetto del par. 4).

Come si vedrà, infatti, con l’introduzione di tali strumenti - per di più a fronte dell’attuale scenario geopolitico in cui i conflitti si moltiplicano, l’emergenza si fa ordinaria e i Paesi europei corrono al riarmo -, la legge n. 168 del 2024 pone le premesse per relegare il Parlamento a ratificatore, se non mero spettatore, delle scelte dell’Esecutivo.

## 2. L’individuazione di forze ad alta e altissima prontezza operativa e l’autorizzazione “al buio” delle Camere.

Prima di esaminare tali modifiche conviene richiamare le fasi fondamentali del procedimento che culmina nell’autorizzazione della partecipazione dell’Italia alle missioni internazionali, per come fissato all’art. 2 della legge quadro. Per esigenze di sintesi, tali fasi saranno solo enunciate,

---

partecipazione alla missione NATO denominata *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF). Il punto è segnalato da R. CALVANO, *Appunti sulle fonti del diritto del periodo 2020-2023, tra crisi, emergenze e squilibri della forma di governo*, in *Costituzionalismo.it*, 2023, 1, p. 55, ove si prospetta “per materie come questa l’approvazione di leggi rinforzate, o anche l’introduzione dello strumento delle leggi organiche per irrobustire la prescrittività di quegli atti che contengono fonti sulla produzione o istituiscono procedimenti per l’esercizio di rilevanti prerogative parlamentari”.

<sup>17</sup> Per un’ampia riflessione sul protagonismo del Governo nella nomopoiesi primaria v. M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l’ordine costituzionale dei poteri*, Milano, Giuffrè, 2023, 115 ss.

<sup>18</sup> Quale espressione emblematica di tale tendenza ci si limita a ricordare, da ultimo senza pretesa d’esaustività, la vera e propria espropriazione di funzione legislativa perpetrata dal Governo con il d.l. n. 48 del 2025, recante “*Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell’usura e di ordinamento penitenziario*”, convertito in l. n. 80 del 2025. Sul punto v. R. CALVANO, *Audizione in Commissione Affari costituzionali, Camera dei deputati, 23 aprile 2025, sul disegno di legge AC 2355, “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell’usura e di ordinamento penitenziario”*, consultabile al seguente link: <https://documenti.camera.it/leg19/documenti.Acquisiti/COM01/Audizioni/leg19.com01.Audizioni.Memoria.PUBBLICO.ideGes.61837.23-04-2025-16-20-52.074.pdf>.

<sup>19</sup> Così nella Relazione di accompagnamento al d.d.l. n. 1020, consultabile al seguente link: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01408937.pdf>, 3.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

senza qui poter indugiare sul vivo dibattito che in dottrina esse hanno suscitato all'indomani dell'entrata in vigore della l. n. 145 del 2016<sup>21</sup>.

La sequenza si apre con la deliberazione del Consiglio dei ministri, previa comunicazione al Presidente della Repubblica e, ove se ne ravvisi la necessità, con convocazione, ai sensi dell'art. 8, comma 2, del codice dell'ordinamento militare<sup>22</sup>, del Consiglio supremo di difesa. Ciò significa che “*giuridicamente* solo il Presidente del Consiglio potrebbe dare inizio alla procedura disegnata nella legge n. 145 e nessun altro”<sup>23</sup>, dato, questo, di per sé già significativo per i profili che in questa sede rilevano.

Successivamente, la deliberazione del Governo è trasmessa alle Camere, che “*tempestivamente*” le discutono e, “*con appositi atti di indirizzo, secondo le norme dei rispettivi regolamenti*” autorizzano per ciascun anno la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, eventualmente definendo impegni per il Governo, oppure negano l'autorizzazione.

Ora, la prima novità che qui interessa esaminare è l'aggiunta, a opera della l. n. 168 del 2024, di un comma 2.1. all'art. 2 della l. n. 145 del 2016, che consente ora al Governo, con le deliberazioni trasmesse alle Camere, di ottenere l'autorizzazione non solo alla partecipazione dell'Italia a specifiche missioni internazionali, ma anche all'individuazione di “*forze ad alta e altissima prontezza operativa, da impiegare all'estero al verificarsi di crisi o situazioni di emergenza, indicando il numero massimo delle unità di personale e il limite massimo del fabbisogno finanziario*”<sup>24</sup>. Il medesimo comma 2.1. specifica poi che, una volta ottenuta l'autorizzazione delle Camere sull'individuazione di tali forze ad alta e altissima prontezza operativa, il loro effettivo impiego sarà deliberato, al verificarsi di crisi o situazioni di emergenza, dal Consiglio dei ministri, previa comunicazione al Presidente della Repubblica. Tale deliberazione sarà poi trasmessa alle Camere, le quali entro cinque giorni, con appositi atti di indirizzo e secondo i rispettivi regolamenti, autorizzeranno o meno l'impiego.

Il procedimento è dunque bifasico, prevedendosi prima l'individuazione delle forze ad alta e altissima prontezza operativa e, poi, il loro effettivo impiego. In entrambe le fasi lo schema ricalca, nei suoi passaggi essenziali, quello generale delineato al primo comma dell'art. 2 della legge quadro per l'autorizzazione “ordinaria” di nuove missioni internazionali, e dunque contempla l'iniziativa del Governo (e *solo* del Governo), che adotta un'apposita deliberazione, e la

---

<sup>21</sup> Senza pretesa d'eshaustività, tra le numerose riflessioni sulla l. n. 145 del 2016 si richiamano M. BENVENUTI, *Luci ed ombre della l. n. 145/2016*, cit., 1 ss.; D. CABRAS, *I poteri di indirizzo e controllo del Parlamento sulle missioni internazionali dopo la legge 21 luglio 2016, n. 145*, cit., 73 ss.; D. PICCIONE, *Parlamentarismo, paradigma dell'Alleanza Atlantica e impegni militari secondo la Costituzione*, in *Democrazia e Diritto*, 2020, II, 68 ss.

<sup>22</sup> L'art. 8 del d.lgs. n. 66 del 2010 prevede, al comma 1, che il Consiglio supremo di difesa si riunisce almeno due volte all'anno e, al comma 2, ch'esso è “*inoltre convocato, tutte le volte che se ne ravvisi la necessità, dal Presidente della Repubblica, di propria iniziativa o su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri*”.

<sup>23</sup> Lo rileva G.U. RESCIGNO, *Gli interventi militari all'estero*, cit., 46, fermo rimanendo che – rileva sempre l'Autore – la decisione di avviare il procedimento potrebbe essere stimolata per esempio dal Parlamento (con una mozione o altro documento), oppure dal Presidente della Repubblica oppure ancora dal Consiglio supremo di difesa.

<sup>24</sup> La norma ha trovato la sua prima applicazione con la deliberazione approvata dal Consiglio dei Ministri il 19 febbraio 2025, con la quale il Governo ha chiesto alle Camere l'autorizzazione all'individuazione di forze ad alta e ad altissima prontezza operativa anche per eventualmente alimentare il contingente nazionale nelle *Allied Reaction Forces* (ARF) della Nato.

successiva decisione delle Camere che accordano o negano l'autorizzazione con appositi atti di indirizzo.

Quel che cambia però, rispetto al procedimento di cui al comma 1, attiene alla sostanza di tali passaggi e ciò vale sia per la fase di individuazione che per quella di effettivo impiego.

Muovendo dalla prima, è agevole osservare che ordinariamente per *ciascuna*<sup>25</sup> missione il Governo è tenuto a indicare nella deliberazione sottoposta alle Camere una serie di elementi necessari, elencati dall'art. 2, comma 2, della legge quadro, quali l'area geografica di intervento, gli obiettivi, la base giuridica di riferimento, la composizione degli assetti da inviare, la durata programmata e il fabbisogno finanziario per l'anno in corso. Viceversa, stando alla lettera del nuovo art. 2, comma 2.1, della legge quadro, nella deliberazione che il Governo sottopone alle Camere ai fini dell'autorizzazione all'individuazione di forze ad alta e altissima prontezza operativa dovrà indicare solo il numero massimo delle unità di personale e il limite massimo del relativo fabbisogno finanziario. Si tratta, dunque, di una sorta di autorizzazione preventiva - e dunque necessariamente "al buio" - da parte delle Camere a preconstituire un contingente da poter utilizzare in un momento successivo, al verificarsi di future crisi o situazioni di emergenza e seguendo una procedura più snella e accelerata di quella ordinaria.

Inevitabilmente, quindi, in fase di autorizzazione all'individuazione di forze ad alta e altissima prontezza operativa il ruolo di controllo del Parlamento è assai meno incisivo di quello ch'esso assume nelle ipotesi ordinarie di autorizzazione alla partecipazione dell'Italia a specifiche missioni internazionali. Nel primo caso, infatti, difettano del tutto - nel senso di non essere materialmente venuti all'esistenza - proprio gli elementi caratterizzanti una specifica missione internazionale, che dovrebbero costituire l'*oggetto* della verifica parlamentare ai fini della decisione sull'autorizzazione. Di una tale verifica, dunque, non v'è traccia nella fase di autorizzazione all'individuazione di forze ad alta e altissima prontezza operativa<sup>26</sup>.

### 3. L'effettivo impiego delle forze ad alta e altissima prontezza operativa: rischi e aporie.

Altrettanto fosco, seppur per profili diversi, è lo scenario che si delinea se si volge lo sguardo alla fase dell'effettivo impiego delle forze ad alta e altissima prontezza operativa. Anche qui, come

---

<sup>25</sup> Il punto è valorizzato da M. BENVENUTI, *Luci ed ombre della l. n. 145/2016*, cit., p. 41. L'Autore - proprio nell'ottica del pieno ed effettivo esercizio delle attribuzioni parlamentari - saluta con favore sia la previsione, nella legge quadro, di un contenuto necessario della deliberazione del Consiglio dei ministri da trasmettere alle Camere, sia che la predetta deliberazione debba distinguere "ciascuna missione", richiedendosi quindi che le singole missioni internazionali siano oggetto di distinte autorizzazioni *ad hoc*. Tanto, in controtendenza rispetto alla prassi istituzionale maturata, che registrava la presenza di "decreti-legge di proroga delle missioni internazionali, in cui queste ultime venivano tutte assiegate in un unico lungo articolo".

<sup>26</sup> In tale fase, a tutto concedere, le Camere potrebbero verificare l'eccesso nella quantificazione delle unità di personale e delle relative risorse individuate nella deliberazione del Governo. Sarebbe tuttavia assai difficile, tranne che in ipotesi estreme, lamentare la sproporzione tra le forze individuate e gli scopi da perseguire, atteso che proprio detti scopi sono ignoti finché non si realizza la condizione (incerta nell'*an*, nel *quando*, e nel *quomodo*) del verificarsi di crisi o situazioni di emergenza.

sopra, lo schema prevede un’iniziativa governativa e una successiva decisione parlamentare, ma sia nell’uno che nell’altro momento emergono significative criticità.

Anzitutto, spetta solo al Governo (e non anche al Parlamento) avviare l’*iter* di effettivo impiego, ogniqualvolta ritenga verificati i relativi presupposti, che il nuovo art. 2, comma 2.1., della legge quadro identifica in “*crisi o situazioni di emergenza*”.

Tale locuzione, però, risulta a tal punto generica da lasciare un margine di discrezionalità eccessivamente ampio al Consiglio dei Ministri e, di riflesso, non offrendo alle Camere un parametro adeguatamente chiaro nella verifica della legittimità della valutazione operata dal Governo. A ciò si aggiunga che in tale locuzione sono irragionevolmente accostate due situazioni tutt’altro che omogenee: mentre infatti le situazioni di emergenza implicano necessariamente l’esigenza di risposte immediate (e quindi di procedimenti accelerati), le situazioni di “*crisi*” evocano processi gradualisti che generalmente si articolano in fasi progressive. Ciò genera seri dubbi di potenziale contrasto della legge quadro, per come novellata dalla l. n. 168 del 2024, con l’art. 3 Cost., sia per il profilo dell’irragionevole sottoposizione al medesimo regime giuridico di situazioni diverse, sia per il profilo del difetto di proporzionalità tra mezzo e fine insito nella scelta di assoggettare a una procedura straordinaria e accelerata anche situazioni non emergenziali.

A ben vedere, peraltro, il nodo dell’eccessiva genericità della locuzione era stato colto da alcuni emendamenti proposti in Commissioni Riunite (III e IV) alla Camera dei deputati, che miravano a sostituire la locuzione “*crisi o situazione di emergenza*” con la più articolata “*grave crisi internazionale nella quale l’Italia sia coinvolta in modo diretto o in quanto appartenente a una organizzazione internazionale*”<sup>27</sup>. Modifiche, queste, che avrebbero consentito di circoscrivere il perimetro dei presupposti per azionare lo strumento introdotto, onde limitare possibili arbitri del Governo o deviazioni dai parametri costituzionali che ne dovrebbero guidare l’azione in tema di missioni internazionali.

Il problema della genericità dei presupposti, peraltro, non è l’unico nodo problematico della fase dell’effettivo impiego. Ve ne sono, infatti, almeno altri due.

Il primo, che può essere sciolto in via interpretativa, attiene al fatto che, stando alla lettera del novellato art. 2, comma 2.1., della legge quadro, la deliberazione di effettivo impiego delle forze ad alta e altissima prontezza operativa è preceduta solo dalla comunicazione al Presidente della Repubblica, non essendo espressamente prevista anche l’eventualità di sentire il Consiglio supremo di difesa<sup>28</sup>.

Ora, l’inserimento di quest’ultimo organo nel procedimento decisionale di autorizzazione della partecipazione dell’Italia a missioni internazionali, come osservato, “*aumenta considerevolmente il ruolo del Presidente della Repubblica che lo presiede*”<sup>29</sup> e che è titolare esclusivo del potere di

---

<sup>27</sup> Il riferimento è alla proposta emendativa 1.2. nelle Commissioni riunite III-IV in sede referente riferita al disegno di legge A.C. 2049.

<sup>28</sup> Ipotesi invece da ritenersi *de plano* percorribile nella deliberazione di individuazione delle medesime forze, che segue l’*iter* ordinariamente previsto per le deliberazioni di nuove missioni dall’art. 2, comma 1, della legge quadro.

<sup>29</sup> G. DE VERGOTTINI, *Guerra, difesa e sicurezza nella Costituzione e nella prassi*, cit., 26.

convocarlo, giacché per il capo dello Stato crescerebbero “le occasioni di usufruire di informazioni e di fornire propri orientamenti in occasione delle riunioni del Consiglio”<sup>30</sup>. Di converso, la mancata esplicita previsione della possibilità di sentire il Consiglio in ordine alla scelta di impiegare effettivamente, in una specifica area e per una sopravvenuta crisi o situazione di emergenza, le forze ad alta e altissima prontezza operativa previamente individuate, potrebbe apparire un tentativo di ridurre il peso del capo dello Stato. E ciò proprio nella fase di effettivo impiego, che appare ancor più delicata, sul piano degli interessi costituzionali concretamente in gioco, rispetto a quella della mera individuazione delle forze ad alta e altissima prontezza operativa e che, prestandosi maggiormente ad arbitri del Governo, *a fortiori* richiederebbe l’esercizio delle prerogative presidenziali di garanzia.

Il problema, però, appare superabile in via interpretativa, poiché la mancata esplicita previsione dell’eventuale convocazione del Consiglio supremo di difesa non è idonea a impedire al Presidente della Repubblica di procedervi. Tanto, non solo perché il codice dell’ordinamento militare prevede in via generale che il Consiglio sia convocato dal Presidente della Repubblica “*tutte le volte che se ne ravvisi la necessità*”<sup>31</sup>, ma perché il potere del capo dello Stato di convocare in qualsiasi momento il Consiglio supremo di difesa è “nel silenzio del testo costituzionale intorno a poteri e funzioni di questo organo, uno dei pochi punti certi da fondare direttamente sulla Costituzione”<sup>32</sup>. E ciò vuol dire che sul piano strettamente giuridico - e fermo rimanendo che ciò avrebbe inevitabili implicazioni politiche - il Presidente della Repubblica ben potrebbe procedere alla convocazione del Consiglio supremo di difesa anche dopo la deliberazione di effettivo impiego. Perché ciò possa avere un qualche impatto sulla successiva decisione delle Camere, tuttavia, l’esercizio di tale potere dovrebbe avvenire in tempi assai stretti, se si considera che la l. n. 168 del 2024 impone al Parlamento di autorizzare o negare l’effettivo impiego entro soli cinque giorni.

E veniamo così al secondo e più preoccupante nodo problematico del nuovo art. 2, comma 2.1., della legge quadro, atteso che il termine di cinque giorni, oggettivamente insufficiente a consentire al Parlamento di svolgere un’istruttoria e una discussione approfondite, finisce per costringere le Camere a un frettoloso “prendere o lasciare” ben lontano dal processo di codicisione delineato dai principi costituzionali cui s’è fatto cenno in apertura.

E se da un lato tale contingentamento dei tempi di decisione del Parlamento potrebbe essere comprensibile a fronte di una situazione di emergenza, assai meno risulterebbe giustificato se si considera che tra i presupposti per l’effettivo impiego ci sono pure generiche “crisi” potenzialmente prive, come già osservato, del carattere di urgenza.

In ogni caso, poi, anche ammesso che il termine di cinque giorni sia funzionale a fornire risposte rapide a situazioni urgenti che non consentano di attendere i tempi del dibattito parlamentare, proprio tale circostanza avrebbe reso ancor più necessario imporre al Governo

---

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> Così all’art. 8, comma 2, del d.lgs. n. 66 del 2010.

<sup>32</sup> G.U. RESCIGNO, *Gli interventi militari all'estero*, cit., 53.

oneri aggravati di periodico aggiornamento delle Camere sull'evoluzione della situazione di crisi o di emergenza e comunque prevedere espressamente la possibilità del Parlamento di confermare o revocare l'autorizzazione data, all'esito di una più meditata valutazione da svolgersi entro un termine prefissato. Né d'altronde tale *vulnus* potrebbe ritenersi sanato dalla previsione, assente nel disegno di legge originario e introdotta nel passaggio al Senato, che entro novanta giorni dall'approvazione degli atti di indirizzo il Governo riferisce alle Camere sul permanere delle situazioni di crisi o di emergenza che hanno determinato l'effettivo impiego di quelle forze.

La norma, infatti, anzitutto non chiarisce espressamente quali conseguenze si producono nel caso in cui dette situazioni di crisi o di emergenza siano - sempre ad avviso del Governo, ovviamente - venute meno. È ragionevole ritenere che in tal caso le forze impiegate possano e, anzi, debbano essere ritirate, ma la l. n. 168 del 2024 non si premura di individuare le modalità per provvedervi e il ruolo che spetti al Parlamento in tale decisione.

A ciò si aggiunga che la norma non contempla alcuna altra forma di controllo periodico del Parlamento sulla permanenza delle situazioni di crisi o di emergenza in questione, salva la relazione analitica annuale sulle missioni in corso, prevista a regime dalla legge n. 145 del 2016, che costituisce comunque strumento episodico e pertanto inidoneo, come giustamente osservato<sup>33</sup>, a garantire un effettivo controllo *in itinere* delle Camere già nelle ipotesi "ordinarie", figurarsi, dunque, in quelle qui in esame.

#### **4. Clausola di interoperabilità tra flessibilità e depotenziamento delle decisioni parlamentari.**

Altra modifica introdotta dalla l. n. 168 del 2024 che appare a chi scrive degna di nota è quella che incide sull'art. 2, comma 2, della legge quadro. Tale norma stabiliva e stabilisce tuttora che nelle deliberazioni con le quali il Consiglio dei ministri chiede al Parlamento l'autorizzazione per la partecipazione a una missione internazionale, è tenuto a indicare una serie di elementi, tra i quali v'è pure "*la composizione degli assetti da inviare, compreso il numero massimo delle unità di personale coinvolte*". Subito dopo tale previsione, la novella del 2024 ha aggiunto un nuovo periodo - "*anche in modalità interoperabile con altre missioni nella medesima area geografica*" - che consente, come registra il relativo *Dossier* del Servizio Studi della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, che il personale già operativo o comunque già autorizzato possa "essere destinato a rafforzare un'altra missione, nella medesima area geografica"<sup>34</sup>.

Qui, dunque, il riferimento all'interoperabilità va inteso come possibile modalità d'azione del nostro personale militare che, seppur all'origine destinato, con apposita autorizzazione di

---

<sup>33</sup> M. BENVENUTI, *Luci ed ombre della l. n. 145/2016*, cit., 53, già a proposito del testo originario della l. n. 145 del 2016 osservava che "una certa perdurante debolezza" affligge "la funzione di controllo parlamentare, che pure dovrebbe accompagnare in maniera permanente e non soltanto episodica, una volta all'anno, il concreto svolgimento della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali di volta in volta autorizzate".

<sup>34</sup> Così a p. 11 del *Dossier*, consultabile al seguente link: <https://documenti.camera.it/leg19/dossier/Pdf/DI0089b.pdf>.

ciascuna Camera, a una *determinata* missione (con un preciso obiettivo e una precisa base giuridica) in una certa area geografica, viene a essere *ex ante* autorizzato dalle Camere a operare anche in altre missioni, esse già pure autorizzate dal Parlamento, con diversi obiettivi e diverse basi giuridiche, ma ricadenti nella medesima area geografica.

La decisione di sottrarre una parte o l'intero personale che le Camere, con appositi atti di indirizzo, avevano già assegnato a una missione per il perseguimento di determinati obiettivi e di destinarlo a un'altra missione per la quale le Camere avevano previsto un contingente minore (di quello che risulterebbe da tale interoperabilità), per il perseguimento di *altri* obiettivi, è però una scelta certamente non neutra nella prospettiva dei rapporti tra Parlamento e Governo. Quest'ultimo, infatti, mediante la clausola di interoperabilità introdotta dalla novella in esame finisce di fatto per modificare tacitamente decisioni precedentemente adottate dalle Camere, esercitando nuovamente un potere decisionale già speso da queste. Il tutto, evidentemente, senza prevedere alcun passaggio parlamentare.

Anche in questo caso potrebbe obiettarsi che le esigenze di celerità dettate dai repentini mutamenti nello scenario internazionale mal si concilierebbero con la previsione di una interoperabilità del personale condizionata al previo assenso o alla successiva ratifica delle Camere. Ciò, infatti, nel primo caso produrrebbe un rallentamento nell'assunzione delle decisioni e, nel secondo, voterebbe all'incertezza le scelte del Governo.

Nell'ottica di un ragionevole bilanciamento tra le esigenze di celerità e la necessità di preservare la centralità del Parlamento nelle decisioni sulle missioni internazionali, l'interoperabilità dovrebbe allora costituire strumento cui ricorrere eccezionalmente e in presenza di presupposti puntualmente delimitati dal legislatore. Tuttavia la legge n. 168 del 2024 non si premura di specificare se vi siano delle condizioni al verificarsi delle quali lo "spostamento" di personale sia eccezionalmente ammesso. Nella norma in esame, infatti, non v'è alcun riferimento a situazioni d'emergenza.

Allo stato, dunque, il personale destinato dalle Camere a una missione può esservi sottratto per essere destinato a rafforzare un'altra missione nella medesima area geografica a discrezione del Governo e - non essendovi nella legge espliciti limiti in tal senso - potenzialmente anche in assenza di elementi di novità rispetto al momento in cui le Camere hanno deliberato l'assegnazione di determinate unità di personale a una certa missione<sup>35</sup>.

Quanto sin qui detto resta fermo anche laddove si consideri l'unico vincolo – più apparente che reale – che la l. n. 168 del 2024 contempla, ossia il fatto che l'interoperabilità sia possibile fra missioni (già autorizzate dalle Camere) nella "*medesima area geografica*".

È vero, infatti, che la nozione di "area geografica" è già utilizzata nella legge quadro, e in particolare è contemplata dal comma 2 del suo art. 2 tra gli elementi che la deliberazione del Governo sottoposta alle Camere deve necessariamente indicare. Nondimeno, giova ricordare che

---

<sup>35</sup> Benché nel *Dossier* di cui alla precedente nota si connette l'interoperabilità a "evoluzioni dei singoli scenari (mutamenti delle condizioni di sicurezza, crisi politiche, sospensione delle attività di una missione, ecc.), intervenuti successivamente alle delibere parlamentari", nel testo del novellato art. 2, comma 2, della legge quadro non figura alcun riferimento a tali circostanze.

le deliberazioni con le quali il Governo chiede al Parlamento l'autorizzazione per la partecipazione a una missione internazionale individuano sovente l'area geografica della missione in termini assai ampi, anche ricomprendendo territori di molti Stati. A mero titolo esemplificativo sia sufficiente segnalare che nella deliberazione del Consiglio dei Ministri del 26 febbraio 2024<sup>36</sup>, con riferimento alla c.d. "operazione Levante" (missione autorizzata dalle Camere), l'area geografica è così delimitata: "Israele, Cisgiordania e Striscia di Gaza, Libano, Egitto, Giordania, Cipro, EAU, Qatar e regione del Mediterraneo Orientale".

Essendo l'area geografica una nozione a maglie così larghe, è agevole comprendere ch'essa non è idonea a costituire un limite particolarmente rigoroso alla discrezionalità dell'Esecutivo, che tramite la clausola di interoperabilità si assicura in sostanza un'autorizzazione preventiva del Parlamento a spostare il personale da una missione a un'altra anche tra Stati diversi e neppure confinanti.

## 5. Osservazioni conclusive.

Dalle riflessioni svolte emerge che le modifiche introdotte dalla l. n. 168 del 2024 pongono una serie di problemi, tutti riconducibili – al di là della loro specifica declinazione – a uno sbilanciato rafforzamento del ruolo dell'Esecutivo in materia di missioni internazionali a discapito del Parlamento, le cui prerogative risultano, all'indomani della l. n. 168 del 2024, particolarmente depotenziate. La novella, infatti, interviene direttamente sulla legge quadro con modifiche apparentemente chirurgiche, ma in realtà idonee a imprimere *a regime* una torsione "governocentrica" al procedimento decisionale. Gli strumenti inseriti nella legge quadro, infatti, da un lato ampliano l'oggetto delle deliberazioni del Governo e dall'altro riducono, di fatto, l'area del controllo delle Camere, che risultano o costrette a esprimersi in tempi oggettivamente incompatibili con il dibattito parlamentare o comunque sprovviste di limiti chiari e stringenti fissati *ex lege* da far valere nei rapporti con l'Esecutivo oppure ancora (come nel caso della clausola d'interoperabilità) definitivamente private della possibilità di avere l'ultima parola sui contingenti di personale da destinare a una certa missione.

In questo modo, a ben vedere, si compie un ulteriore avanzamento di quel graduale processo, da tempo denunciato dalla più attenta dottrina, di slittamento dal rigoroso rispetto dei principi costituzionali richiamati in apertura. Il che, a maggior ragione in questo particolare momento storico<sup>37</sup>, non può non risultare, da studiosi e da cittadini, assai preoccupante.

---

<sup>36</sup> Il cui testo è consultabile al seguente link: [https://documenti.camera.it/\\_dati/leg19/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/025/002/INTERO.pdf](https://documenti.camera.it/_dati/leg19/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/025/002/INTERO.pdf).

<sup>37</sup> La complessità dell'attuale scenario è compiutamente delineata da A. BULTRINI, *Il diritto internazionale di fronte al (brutale) riaccitizzarsi del ricorso alla forza armata*, e D. CABRAS, *La guerra e la pace nella Costituzione*, entrambi in questo fascicolo.

**Title:** High and very high readiness forces and interoperability clause. A critical reading of the amendments to the regulations on international missions.

**Abstract [It]:** Il contributo esamina alcune modifiche apportate nel 2024 alla legge n. 145 del 2016 in materia di disciplina delle missioni internazionali. Si evidenziano, in particolare, i possibili rischi di un eccessivo rafforzamento del ruolo del Governo, a discapito del rispetto delle prerogative parlamentari.

**Abstract [En]:** This contribution examines certain amendments introduced in 2024 to Law No. 145 of 2016 governing international missions. It highlights, in particular, the potential risks associated with an excessive strengthening of the Government's role, at the expense of respect for parliamentary prerogatives.

**Parole chiave [It]:** missioni internazionali; guerra; Parlamento; Costituzione; pace.

**Parole chiave [En]:** international missions; war; Parliament; Constitution; peace.

Supplemento al fascicolo n°4/2025  
Data di pubblicazione: 13/03/2026

Autrice: Barbara Pezzini\*

## Stato di guerra deliberato dalle Camere e poteri necessari conferiti al Governo: un'endiadi

**Sommario:** 1. L'art. 78 e le dinamiche della forma di governo: delimitazione del tema. – 2. L'esperienza concreta: coordinate di una mappatura. – 3. La necessità di ridelineare l'approccio teorico. – 4. Alla luce dell'art. 11 Cost.: l'ordine della sovranità disarmata. – 5. Autonomia della nozione costituzionale della guerra. – 6. L'allocazione dei poteri deve corrispondere alla responsabilità di costruire la pace. – 7. L'architettura costituzionale della pace e della guerra. – 8. Stato di guerra e poteri necessari: un'endiadi. – 9. Della responsabilità di costruire la pace.

### 1. L'art. 78 e le dinamiche della forma di governo: delimitazione del tema.

Il tema della sessione è rappresentato dalle dinamiche della forma di governo – intesa in senso lato, cioè come relazione tra organi costituzionali e rispettivi poteri e attribuzioni, e in senso stretto, cioè nello svolgersi dell'indirizzo politico di maggioranza e della relazione fiduciaria tra parlamento e governo – in relazione all'art. 78 Cost., che ci è chiesto di affrontare sia dal punto di vista dell'approccio teorico, sia da quello dell'esperienza concreta. Così delineato, risulta coprire un arco tematico e problematico vastissimo e va, di conseguenza, delimitato.

Una prima indicazione si ricava agevolmente dalla cornice di questo seminario, che chiama a riflettere sulla portata della disposizione in riferimento a *la pace e la guerra nella Costituzione*, consentendo, quindi, di trascurare ogni considerazione sulla sua possibile estensione o

---

\*Ordinaria di Diritto Costituzionale nell'Università degli Studi di Bergamo.

applicazione all'emergenza interna (stato d'assedio, altre forme di emergenza o stato di eccezione), su cui pure si sono misurate nel tempo le riflessioni della dottrina<sup>1</sup>.

La seconda delimitazione, che deriva da un'opzione personale che verrà esplicitata e giustificata nel prosieguo, corrisponde alla scelta di concentrare queste riflessioni privilegiando il terreno dell'approccio teorico rispetto all'impegno di ricostruzione dell'esperienza concreta.

## 2. L'esperienza concreta: coordinate di una mappatura.

Riconosco l'esigenza, persino l'urgenza, di una mappatura che individui alcune coordinate – temporali, sostanziale e legislative – che consentano di mettere ordine nel vasto mare dell'esperienza, ma sono convinta che una operazione di questa portata potrà essere utile, o almeno più utile, avviata solo dopo aver precisato le linee di fondo dell'inquadramento teorico.

Detto questo, qualsiasi ragionamento sulla portata dell'art. 78 Cost. nelle dinamiche della forma di governo non potrà prescindere dalla consapevolezza delle *coordinate temporali* delle esperienze che hanno fatto concretamente discutere<sup>2</sup>, nel senso di invocare e/o di escludere l'applicazione, e persino la stessa pertinenza, dell'art. 78 Cost. a proposito di decisioni sull'impiego della forza militare in diversi scenari internazionali: perché dentro le coordinate temporali andranno individuati i momenti di discontinuità dell'esperienza, i mutamenti più significativi, gli eventuali spartiacque.

La scansione temporale delle esperienze di azioni nella sfera della politica internazionale implicanti l'uso della forza bellica, il cui processo decisionale sarebbe, pertanto, variamente riconducibili alla sfera di pertinenza dell'art. 78 Cost., copre l'intero arco dell'esperienza repubblicana. Anche limitandosi a una prima elencazione sommaria delle più rilevanti, la cronologia registra un'ampia serie di episodi fatti oggetto di dibattito, non solo in sede politica; la riflessione critica della dottrina ha, infatti, espresso puntualmente dubbi e riserve sulle dinamiche decisionali interne, oltre che sugli scenari internazionali, cogliendo l'emergere progressivo di una sorta di delega al diritto internazionale e il corrispondente arretramento del diritto costituzionale nella materia, nonché l'abbandono progressivo di ogni vincolo formale; non esitando a parlare, come vedremo oltre, di una vera e propria de-costituzionalizzazione di quella che viene indicata come la *costituzione bellica*<sup>3</sup> e della norma che ne costituisce il fulcro ordinamentale, appunto l'art. 78 Cost.

---

<sup>1</sup> Il tema è presente sin dalle origini nei commenti all'art. 78 Cost. (v. P. PINNA, *Guerra (stato di)*, in *Dig. Pubbl.*, 1993, 50) e ha avuto una significativa ripresa in corrispondenza con l'emergenza sanitaria da Covid 19: per l'ipotesi di un'estensione di un supposto "modello ex art. 78", a mio avviso discutibilmente ricostruito, v. A. D'ALOIA, *Costituzione ed emergenza: l'esperienza del coronavirus*, in *Biolaw Journal*, 2020, II, 5, criticato da M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, 2020.

<sup>2</sup> Come abbiamo sentito anche negli interventi della prima parte del seminario.

<sup>3</sup> Per indicare l'insieme delle norme relative alla guerra nella Costituzione: sulle riserve in ordine all'appropriatezza tale espressione, v. oltre nota 61.

Si parte dalle riserve espresse, sin dall'origine, nei confronti dell'adesione alla Nato, nel 1949<sup>4</sup>; per proseguire, nel 1984, con l'installazione a Comiso dei missili Cruise e Pershing, armi a lungo raggio "di primo colpo", con finalità preminentemente offensive<sup>5</sup>; cui seguono, dopo un primo discusso episodio nel 1987 per l'invio unilaterale di una missione nel Golfo Persico in assenza di mandato internazionale<sup>6</sup>, i casi di partecipazione a missioni militari che, sotto disparata e più o meno opinabile "copertura" internazionale, vengono riconosciute come vere e proprie guerre<sup>7</sup> e nominate come tali, a prescindere dal "ripudio" imposto dall'art. 11 Cost.<sup>8</sup>: si susseguono, nel 1991, la *prima guerra del Golfo*<sup>9</sup> in Kuwait; nel 1999, la guerra in Kosovo<sup>10</sup>; nel 2001, la guerra in Afghanistan, che rappresenta un vero e proprio "spartiacque" anche nelle posizioni della dottrina<sup>11</sup>; nel 2003, la *seconda guerra del Golfo* contro l'Iraq<sup>12</sup>; nel 2011, la guerra di Libia<sup>13</sup>.

<sup>4</sup> In particolare, a causa della posizione sostanzialmente egemonica degli Usa e della posizione degli alti comandi militari, incoerente con il principio costituzionale della loro subordinazione alla direzione politica delle autorità politiche: v. G. DE VERGOTTINI, *Le modificazioni delle competenze costituzionali in materia di difesa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, 446; A. BARBERA, *Gli accordi internazionali: tra Governo, Parlamento e corpo elettorale*, in *Quad. cost.*, 1984, 493; M. LUCIANI, *Dalla guerra giusta alla guerra legale? in Teoria politica*, 2022, XII, 121. Riserve che a maggior ragione hanno accompagnato le successive evoluzioni del sistema Nato (il *Nuovo concetto strategico – The Alliance's Strategic Concept*, è stato approvato dai capi di Stato o di governo nel 1999, ma mai sottoposto al Parlamento per la relativa autorizzazione alla ratifica, e lo stesso vale per lo *Strategic Concept*, 2010) e che si riverberano sui rapporti tra Nato e Unione Europea alla luce dell'art. 42 TUE: v. R. CALVANO, *Il ruolo della NATO nello sviluppo di una cooperazione europea*, in S. LA PORTA (a cura di), *NATO e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2020, 48 ss.; C. DE FIORES, *Il principio pacifista, la ratifica dei Trattati internazionali e la questione della NATO*, in *Dem. dir.*, 2020, 66; F. SALMONI, *La difesa comune europea come pilastro della NATO. Un esercito senza Stato per un'Europa senza sovranità*, in *Costituzionalismo.it*, 2022, II, 60; D. PICCIONE, *Parlamentarismo, paradigma dell'Alleanza Atlantica e impegni militari secondo la Costituzione*, in *Dem. dir.*, 2020, II, 75.

<sup>5</sup> Sul cui utilizzo decide sostanzialmente il governo degli Stati Uniti, con una mera consultazione di quello italiano: v. S. GRASSI, *Le garanzie giuridiche in tema di pace*, in *Dem. dir.*, 1986, 79; U. ALLEGRETTI, *Una ricerca su Costituzione e nuove armi*, in *Dem. dir.*, 1986, 99.

<sup>6</sup> P. BARRERA, *Parlamento e politiche di sicurezza: tendenze e prospettive*, in *Quad. cost.*, 1987, 281; G. MOTZO, *Politica della difesa e comando costituzionale delle forze armate*, in *Quad. cost.* 1988, 297.

<sup>7</sup> Rileva M. Benvenuti, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, in *Oss. cost.*, 2022, III, 23, che agli interventi in Afghanistan nel 2001 e Iraq nel 2003 viene applicato il codice penale militare di guerra (ai sensi rispettivamente degli art. 8 d.-l. 421/2001 e 16, d.-l. 165/2003).

<sup>8</sup> A partire da queste esperienze, infatti, si registra l'emergere di una sorta di delega al diritto internazionale di tutto quanto concerne la definizione della guerra, che contribuisce a mettere in secondo piano l'art. 11 Cost. e il suo indiscutibile «ripudio» della guerra.

<sup>9</sup> E. BETTINELLI, *Guerre e operazioni di polizia internazionale*, in *Foro it.*, 1991, V, 375; U. ALLEGRETTI, *Guerra del Golfo e Costituzione*, in *Foro it.*, 1991, V, 382.

<sup>10</sup> G. MOTZO, *Costituzione e guerra giusta alla periferia dell'impero*, in *Quad. cost.* 1996, 376, che registra «l'abbandono di ogni regola formale a seguito di de-costituzionalizzazioni ricorrenti almeno degli art. 10 e 11, 78 e 87»; M. DOGLIANI, S. SICARDI (a cura di), *Diritti umani e uso della forza: profili di diritto costituzionale interno e internazionale*, Giappichelli, Torino, 1999 (che raccoglie gli atti del Seminario AIC di Torino dell'11 giugno 1999).

<sup>11</sup> G. DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2002, 19, sottolinea che all'abbandono della prospettiva meramente difensiva a favore della ragione "umanitaria" e al contestuale scavalco del filtro preventivo ONU, già emerso nel 1999, si aggiunge nel 2001 l'affermazione il sopravvento del valore della sicurezza sul valore della pace, osservando che «è la sovranità con i suoi attributi convenzionali che riprende quota mentre rimangono sullo sfondo i meccanismi istituzionali finalizzati alla tutela collettiva della sicurezza»; P. CARNEVALE, *Il ruolo del Parlamento e l'assetto dei rapporti fra camere e governo nella gestione dei conflitti armati. Riflessioni alla luce della prassi seguita in occasione delle crisi internazionali del golfo Persico, Kosovo e Afghanistan*, in *Dir. Soc.* 2003, 136, distinguendo i pronunciamenti *sulla guerra e sullo stato di guerra*, ritiene comunque interpretato correttamente il principio della riserva parlamentare ex art. 78 Cost. anche da mozioni e risoluzioni parlamentari di approvazione delle deliberazioni governative.

Si giunge così alle esperienze belliche in corso, e soprattutto a quelle più presenti e più vicine in termini geo-politici alla nostra esperienza, che alimentano oggi lo scenario di riferimento presupposto da ogni nostro ragionamento teorico sul rapporto tra Costituzione, guerra e pace. Penso, innanzitutto, la guerra russo-ucraina, iniziata nel 2022, in relazione alla quale viene significativamente documentata la scomparsa di qualsiasi riferimento – non solo all’art. 78, ma persino – all’art. 11 Cost. nel corso del dibattito pubblico sulle forme del coinvolgimento italiano<sup>14</sup>; a cui si aggiunge, a partire dall’ottobre 2023, la tragica guerra israelo-palestinese. L’impressionante *escalation* della risposta israeliana al pur terribile attentato terroristico subito il 7 ottobre ad opera di Hamas, infatti, rapidamente degenerata in una vera propria guerra di sterminio e genocidio<sup>15</sup> contro la popolazione palestinese di Gaza<sup>16</sup>, ha drammaticamente posto alla discussione, anche a livello dell’opinione pubblica generale, quanto meno i temi delle responsabilità politiche del nostro paese per la collaborazione con l’industria militare israeliana, da un lato, e per la plateale assenza di iniziative di politiche di costruzione di condizioni di pace e giustizia, e finanche di mero rispetto e garanzia del diritto internazionale, dall’altro<sup>17</sup>.

Incrociando la dimensione diacronica, un riordino del quadro dell’esperienza concreta delle dinamiche della forma di governo in relazione all’art. 78 Cost. avrà bisogno anche di delineare le coordinate sostanziali della *fenomenologia* dell’uso della forza militare all’estero nelle relazioni internazionali, a partire dalla necessità di distinguere gli interventi militari giustificati in base all’applicazione di trattati di difesa a cui l’Italia ha aderito, le operazioni su base Onu, gli interventi unilaterali, a richiesta e persino di iniziativa<sup>18</sup>. Così come non potrà evidentemente mancare l’attenzione alle *coordinate legislative* che hanno accompagnato la definizione delle procedure e delle attribuzioni in materia di decisioni belliche, o comunque militari in campo internazionale, che interessano, quantomeno in senso lato, l’ambito di pertinenza dell’art. 78 Cost.: a partire dai lavori della *Commissione Paladin*<sup>19</sup>; passando per la legge 25/1997<sup>20</sup>; non mancando di riflettere sulla

---

<sup>12</sup> Guerra iniziata da una coalizione guidata dagli Usa, e unilateralmente qualificata come guerra di *difesa preventiva* nei confronti di un attacco imminente che avrebbe comportato l’utilizzo di armi di distruzione di massa, a cui l’Italia non partecipa pienamente, pur fornendo appoggio politico, nonché logistico alla campagna militare in Iraq: v. in particolare P. CARNEVALE, *L’Italia, l’attuale vicenda della guerra irachena e l’art. 11 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2003, oltre che, nello stesso fascicolo della rivista, i contributi di Dogliani, Ferrara, Azzariti e De Fiore.

<sup>13</sup> Nonostante i suoi trascorsi coloniali, e nonostante il Trattato di Bengasi, di amicizia, partenariato e cooperazione italo-libica del 2008, ambiguamente “sospeso”, l’Italia è direttamente coinvolta nel conflitto: M. BENVENUTI, *L’Italia, la Costituzione e la (seconda) guerra di Libia*, in *Costituzionalismo.it*, 2011, I.

<sup>14</sup> G. AZZARITI, *La Costituzione rimossa*, in *Costituzionalismo.it*, 2022, I, editoriale.

<sup>15</sup> V. il *Rapporto* del 16 settembre 2025 della Commissione indipendente di inchiesta delle Nazioni unite sui Territori palestinesi occupati, A/HRC/60/CRP.3, *Legal analysis of the conduct of Israel in Gaza pursuant to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, reperibile all’indirizzo <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/sessions-regular/session60/advance-version/a-hrc-60-crp-3.pdf>.

<sup>16</sup> E non solo, se si pensa alla condizione della popolazione palestinese in Cisgiordania e all’indubbia *escalation* degli interventi dei coloni israeliani dopo il 2023.

<sup>17</sup> Aspetto che si riferisce anche alla guerra russo-ucraina.

<sup>18</sup> G. DE VERGOTTINI, *Guerra, difesa e sicurezza nella Costituzione e nella prassi*, in questa *Rivista*, 2017, II, 1; P. BARRERA, *Diritto di guerra o diritto di pace?* in *Dem. dir.*, 1984, V, 95.

<sup>19</sup> La relazione della *Commissione Paladin* in *Quad. cost.*, 1988, 318.

trasformazione del servizio militare professionale e sulla sospensione della leva obbligatoria (l. 331/2000 sull'istituzione del servizio militare professionale)<sup>21</sup> e sulle trasformazioni dei codici militari, in particolare tenendo conto dei riferimenti normativi all'applicazione, o meno, del codice penale militare di guerra alle missioni militari all'estero<sup>22</sup>. L'adozione della legge 145/2016 sulla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali<sup>23</sup> ha, infine, registrato il compimento del processo di de-costituzionalizzazione dell'art. 78, accogliendo e consolidando, al livello della normativa primaria, la possibilità di distinguere l'insieme delle operazioni comportanti l'uso della forza militare in ambito internazionale<sup>24</sup> dalle "guerre" – definite secondo un'accezione decisamente riduttiva del termine – che resterebbero disciplinate dagli art. 78 e 87, comma IX, Cost.

Sul piano dell'attuazione legislativa, dunque, per quanto la legge 145 abbia indubbiamente ordinato la materia<sup>25</sup>, quella dell'art. 78 è stata una sorta di attuazione *per esclusione e rimozione*.

<sup>20</sup> P. CARNEVALE, *Il ruolo del Parlamento e l'assetto dei rapporti fra camere e governo*, cit., 105, con ampi richiami di dottrina ed estesa analisi anche della prassi, che comunque ritiene la legge incapace di segnare uno spartiacque nei rapporti fra legislativo ed esecutivo in ordine alla gestione degli stati di crisi (ivi, 122).

<sup>21</sup> Anche nella chiave recentemente suggerita da P. COSTA, – *Guerra tra Kráte o guerra tra demoi*, in *Costituzione, realismo politico, realismo critico*, Lettera AIC, 8/2025 – mi sembra, infatti, che l'accentuare la separazione della componente umana delle forze armate dall'esperienza comune e generalizzata di cittadini e cittadine abbia contribuito significativamente alla "tecnizzazione" e "sterilizzazione" della stessa percezione della guerra, e che ciò, a sua volta, tecnicizzi e sterilizzi la consapevolezza della natura tragica e pertanto ripudiata di ogni decisione sul ricorso all'uso della forza militare nella sfera dei rapporti internazionali. Anche F. PIZZOLATO, *Servizio militare professionale e Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2002, 783 sostiene la necessità di un collegamento osmotico tra le forze armate e la vita democratica, fra esercito e società rilevando che il «ricambio rappresentato dalla leva obbligatoria consente inoltre un continuo confronto e familiarità, a volte anche conflittuale, con la pienezza delle libertà vissute, condizione che invece tende ad offuscarsi per chi, facendo di professione il militare, ha accettato quelle limitazioni di libertà connesse al servizio».

<sup>22</sup> P. CARNEVALE, *Il ruolo del Parlamento e l'assetto dei rapporti*, cit., 129-30 segnala che per la prima volta il d.-l. 421/2001 ha disposto *esplicitamente* l'applicazione del c.p.m. di guerra. al corpo di spedizione italiano partecipante all'operazione *Enduring Freedom*, elencando i precedenti di d.-l. relativi a svariate missioni all'estero che avevano, invece, espressamente statuito l'applicabilità del c.p.m. di pace (ad eccezione dell'intervento armato in Kosovo, per il quale l'applicabilità del c.p.m.g. sarebbe comunque discesa dalla previsione generale di cui all'art. 9 del c.p.m.g. che assoggetta alle leggi militari di guerra, ancorché in tempo di pace, i corpi di spedizione all'estero per operazioni militari).

<sup>23</sup> M. BENVENUTI, *Missione (in)compiuta. Cinque anni di applicazione della legge sulla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali (2017-2021)*, in *Scritti in onore di F. Lanchester*, Jovene, Napoli, 2022, 129; A. CARMINATI - M. FRAU, *L'emersione del principio costituzionale di autorizzazione parlamentare degli interventi armati nei sistemi parlamentari e la sua elusione nel contesto italiano*, in *Dpce online*, 2024, SP I, 651.

<sup>24</sup> In realtà l'art. 1 fa riferimento anche ai corpi civili di pace: la legge, ponendo genericamente la condizione del «rispetto dei principi di cui all'articolo 11 della Costituzione, del diritto internazionale generale, del diritto internazionale dei diritti umani, del diritto internazionale umanitario e del diritto penale internazionale» non riesce a risolvere l'ambiguità nell'individuazione delle operazioni che ne sono oggetto: S. BAGNATO - C. PICCOLO, *Costituzioni pacifiste e tutela umanitaria: i procedimenti deliberativi delle missioni in Italia, Germania e Giappone attraverso il prisma degli organi costituzionali*, in *Dpce online*, 2024, SP I, 87, ipotizzano criticamente la discriminante dell'utilizzo non residuale della forza.

<sup>25</sup> Fino al 2016, sul piano procedurale interno, le missioni internazionali erano di regola autorizzate con decreto legge, posponendo l'intervento deliberativo delle Camere e riconducendolo al procedimento di conversione; anche la l. 145 assegna al Consiglio dei Ministri, previa comunicazione al Presidente della Repubblica, la decisione sulla partecipazione italiana alle missioni internazionali, pur disponendo che deliberazione dell'esecutivo sia trasmessa alle Camere che – tempestivamente – ne discutono e sono chiamate ad autorizzare (o meno) le missioni, con appositi atti di indirizzo, secondo le norme dei rispettivi regolamenti (art. 2, c. 2, l. 145/2016). Sulla problematica osservanza della procedura individuata, da ultimo modificata con l. 168/2024, v. i contributi citati in nota 23.

### 3. La necessità di ridelineare l'approccio teorico.

Tornando, a questo punto, all'esigenza – una vera e propria urgenza – di ri-delineare l'approccio teorico prima di affrontare l'esperienza concreta, ne individuo tre ragioni giustificatrici.

Vorrei, innanzitutto, sottrarmi al rischio, che vedo particolarmente presente, di declinare la teoria rendendola riflesso della prassi e rinunciando all'impegno del *costituzionalismo normativo* che, al contrario, può farsi realmente legge superiore solo ritrovando, e rinnovando, quella capacità che ha avuto nella storia di interpretare i dati dell'esperienza per inserirli in un circolo ermeneutico che, senza prescindere dal testo, a questo deve dare corpo e sostanza<sup>26</sup>.

Certo, esiste anche il rischio opposto dell'astrattezza, ma sono convinta che proprio là dove il diritto costituzionale e il diritto internazionale portano la loro sfida più alta, e dove subiscono anche in maniera più evidente uno scacco – in quanto sistemi di diritto intrinsecamente fragili che, *osando la limitazione della sovranità per declinarne l'esercizio democratico*<sup>27</sup>, sono continuamente esposti alla sfida del principio di effettività –, sia sempre dalla tenuta dei principi fondamentali che dobbiamo muovere: quindi dalla loro riaffermazione, oggi direi dalla scommessa sulla possibilità ancora aperta di una riaffermazione, perché in questo campo si gioca la portata del principio fondamentale del ripudio della guerra - o meglio del *ripudio della guerra come principio fondamentale* – e di una sua possibile declinazione coerente anche attraverso il contributo dell'articolo 78.

In secondo luogo, pongo la necessità di non limitarsi a ricostruzioni rassegnate, ma di impegnarsi a ri-elaborare l'approccio teorico all'art. 78 Cost. perché, anche nell'ambito definito da questa disposizione, la dinamica concreta della forma di governo già risente di una declinazione riduzionistica generalizzata, comune a tutte le forme di governo parlamentari, in cui la sostanziale

---

<sup>26</sup> G. AZZARITI, *Per un costituzionalismo critico*, in *Costituzionalismo.it*, 2024, III, 1. G. FERRARA, *Le ragioni di una rivista nuova*, declinava nell'editoriale che accompagna il primo numero della rivista *Costituzionalismo.it* le coordinate del costituzionalismo normativo, assumendo «il contenuto dell'articolo 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 26 agosto del 1789 come principio di identificazione e di legittimazione della disciplina giuridica che si offre come normativa costituzionale e come linea di discriminazione della scienza del diritto costituzionale dalle altre scienze».

Sulla centralità del nodo pace e guerra nel quadro del costituzionalismo normativo si osservi che la rivista inaugura in quello stesso numero la sezione *Costituzionalismo alla prova* dedicandola *Costituzionalismo/guerra*; v. anche M. DOGLIANI, *Validità e normatività delle costituzioni (a proposito del programma di Costituzionalismo.it)*, in *Costituzionalismo.it*, 2004, II, 3: «Oggi la crisi della normatività della Costituzione italiana si esprime nel diffondersi di concezioni svalutative delle sue regole a fronte dell'emergere di nuove regole *contra o extra constitutionem* accreditate e legittimate come conformi ad un'ineluttabile "natura": evoluzione tecnologica, evoluzione geopolitica, natura obbiettiva (a-politica) dello stato di diritto, natura obbiettiva (a-politica) dell'UE come spazio "adatto" all'attuale fase della globalizzazione, "necessità" della guerra, irresistibilità delle tecniche di manipolazione genetica» (sott. ns.).

<sup>27</sup> Per il virtuoso intreccio tra diritto costituzionale e internazionale riflesso nell'art. 11 Cost. si dovrebbe dire: l'esercizio democratico, non nazionalistico, né isolazionista, aperto all'interazione e alla cooperazione sovra- e internazionale.

marginalizzazione dei legislativi trova corrispondenza nel marcato attivismo degli esecutivi<sup>28</sup>; ed è, per di più, necessariamente influenzata dall'esperienza della forma di governo in senso stretto, programmaticamente avviata, nel nostro paese, a una torsione che sacrifica e subordina il ruolo del parlamento – mi riferisco direttamente alla riforma costituzionale in corso per l'introduzione del cosiddetto *premierato*<sup>29</sup> – e, comunque, già innervata da una pratica degenerativa, che spesso esprime l'auto-marginalizzazione<sup>30</sup> da parte delle stesse Camere<sup>31</sup>.

Infine, penso che come costituzionalisti abbiamo il dovere di sottrarci a ogni deriva riduttiva, che sia portata di una interpretazione estensiva della nozione di difesa<sup>32</sup> o frutto del disimpegno che scaturisce da una sorta di delega al diritto internazionale per quanto riguarda le definizioni di questa materia e di questa sfera di problemi<sup>33</sup>, contrastando una tendenza che mi sembra fortemente presente. Io credo che dobbiamo costruire un confronto, una collaborazione tra diritto costituzionale e diritto internazionale, in cui la nostra disciplina sia più capace di dare un apporto costruttivo anche ai temi e ai problemi del diritto internazionale, anziché talvolta – questa è la mia impressione – farsene schermo.

#### 4. Alla luce dell'art. 11 Cost.: l'ordine della sovranità disarmata.

Nel delineare l'approccio teorico all'art. 78 Cost. è, allora, prioritario muovere dal riposizionamento del principio del ripudio della guerra, come definito dall'art. 11 Cost., per ricostruire la dinamica della forma di governo imposta dall'art. 78 a partire da, e in piena coerenza

---

<sup>28</sup> A. VEDASCHI, *Guerra e Costituzioni: spunti dalla comparazione*, in *Oss. cost.*, 2022, III, 47-54. P. COSTA, *Guerra tra Kràte o guerra tra demoi*, in <https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/it/la-lettera/08-2025-costituzione-realismo-politico-realismo-critico>, ha recentemente rilevato anche un'ulteriore distorsione: «La questione può essere sintetizzata e attualizzata in questi termini: nello Stato moderno, chi decide sulla guerra non coincide con chi ne dovrà sopportare le più pesanti ricadute (come militare o come civile). È ciò che sta accadendo anche oggi, e che non può non ricordare la tragica realtà di alcune parole di Simone Weil: "Tutte le decisioni che impegnano delle vite umane sono prese da coloro che non rischiano niente" (S. Weil, *Lezioni di filosofia*, Adelphi, Milano 1959).» A me pare che quel parlamento il cui coinvolgimento sostanziale è prioritariamente e indefettibilmente imposto dall'art. 78, come si argomenterà nel prosieguo, debba essere retamente inteso come la sede di una reale ed effettiva – quindi oggi da ricostruire – rappresentanza politica declinata non solo come investitura, ma come rapporto partecipativo: questa mi sembra, del resto, la sostanza costituzionale possibile di quella kantiana «necessità della coincidenza tra chi decide la guerra e chi la combatte» indicata anche da Costa.

<sup>29</sup> Per la critica all'impostazione iniziale della riforma, al momento ferma in Commissione alla Camera dei deputati, dopo l'approvazione del Senato in prima lettura il 18 giugno 2024, B. PEZZINI, *L'introduzione del premierato nel sistema costituzionale italiano*, in *Oss. cost.*, 2024, I, 61.

<sup>30</sup> M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina*, cit., 38.

<sup>31</sup> Si pensi a come, da ultimo, la vicenda del cosiddetto decreto-legge sicurezza, come una goccia che fa traboccare il vaso, abbia sollecitato un amplissimo riconoscimento della dimensione problematica della questione: basti qui citare il dibattito animato dai contributi di R. BALDUZZI, Q. CAMERLENGO, O. SPATARO, A. CARDONE, P. PINNA, P. CARNEVALE, D. MARTIRE, A. MORRONE, T. GROPPI, A. AMRANTE, in <https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/it/la-lettera/04-2025-il-decreto-legge-sicurezza>.

<sup>32</sup> A. VEDASCHI, *Guerra e Costituzioni*, cit., 49, parla di «un evidente dinamismo concettuale, agganciato a interpretazioni estensive della nozione di difesa».

<sup>33</sup> Ivi, 48, osservando il sostanziale disinteresse della dottrina costituzionalistica per la questione definitoria, delegata ad altre competenze disciplinari.

con, quel principio fondamentale<sup>34</sup>. Ed è per questa ragione che, in qualche misura, diventa indispensabile ritornare ad alcuni dei nodi già affrontati dalla sessione che è stata dedicata al “bilanciamento tra il ripudio della guerra e l’impegno alla cooperazione internazionale”.

La Costituzione italiana definisce e ordina la pace e la guerra attraverso una regola sostanziale (art. 11) e una regola di allocazione del potere decisionale in ordine all’uso della forza militare nelle relazioni internazionali (art. 78).

La prima è collocata nei principi fondamentali che inquadrano l’interpretazione di tutte le norme della Carta costituzionale e afferma il ripudio della guerra in quanto strumento di offesa alla libertà di altri popoli e in quanto strumento per la risoluzione delle controversie internazionali, impegnando alla costruzione di un ordinamento internazionale di pace e giustizia, promuovendo le organizzazioni internazionali a ciò rivolte e accettando le limitazioni di sovranità a ciò necessarie.

È una norma che definisce la qualità della sovranità (esterna) della Repubblica italiana come *sovranità disarmata*; non si tratta, infatti, della semplice “rinunzia” allo *ius ad bellum*, che ancora riconoscerebbe la guerra nella disponibilità dello stato, ma del suo “ripudio”, che colloca la guerra radicalmente fuori dai confini dell’ordinamento giuridico statale (e non solo) e determina l’espulsione definitiva *del mezzo bellico* dallo strumentario delle relazioni internazionali (sancendone l’estraneità al concetto stesso di ordinamento giuridico e determinandone l’estromissione dai confini di qualsiasi ordinamento – nazionale, sovranazionale o internazionale).

La regola definitoria lascia spazio alla legittimità della guerra di difesa non tanto argomentando *a contrario*, perché la guerra difensiva non offende la libertà altrui né risolve controversie internazionali, ma già per l’esigenza primaria dello stato di garantire la propria esistenza e di conservare l’essenziale qualità di soggetto di sovranità, su cui si fonda anche il connesso *sacro dovere* di difesa della patria imposto dall’art. 52 Cost.<sup>35</sup>. Con l’avvertenza, tuttavia, che la declinazione del dovere di difesa non può e non deve coincidere con l’obbligo del servizio militare<sup>36</sup>, dal momento che si esercita anche nella difesa civile non violenta, e, dunque, nemmeno può trovare corrispondenza immediata e diretta in una nozione di guerra *doverosa*<sup>37</sup>.

Nell’ambito della riflessione sul collegamento tra il principio fondamentale, insieme pacifista e internazionalista, e il sacro dovere di ogni cittadino di difesa della patria, in questa sede si può solo accennare alla necessità, alla quale però sarebbe opportuno dedicare un maggiore

---

<sup>34</sup> U. ALLEGRETTI, *Una ricerca su Costituzione e nuove armi*, cit., 102; G. FERRARI, *Guerra (stato di)*, in *Enc. dir.*, 1970, 830, rilevava una dottrina costituzionalistica scettica sulla effettiva operatività dell’art. 11 Cost., nonostante gli studi di Bon Valsassina, del 1955, che lo riconoscono un principio fondamentale immodificabile, finalizzante, che imprime “spinta pacifistica” a tutte le funzioni; con riferimento in particolare a Balladore Pallieri, capostipite della lettura svalutativa, Ferrari ritiene che la sua posizione “disincantata” si risolva in una “prevenzione offuscante”.

<sup>35</sup> B. PEZZINI, *Per un ordine della sovranità disarmata*, in *Oss. cost.*, 2022, III, 4.

<sup>36</sup> Parla di un solco tra primo e secondo comma dell’art. 52, M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina* cit., p. 28; ricostruisce il dibattito sui rapporti tra dovere di difesa e obbligo militare dalla fine degli anni Sessanta, rilevandone la particolare densità, G. BASCHERINI, *Il dovere di difesa nell’esperienza costituzionale italiana*, Jovene, Napoli, 2017, 100 e sg.

<sup>37</sup> Così invece A. VEDASCHI, *Articolo 78*, in F. CLEMENTI - L. CUOCOLO - F. ROSA - G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. II, il Mulino, Bologna, 2021, 147.

approfondimento, di riflettere più impegnativamente sul nesso tra la struttura del servizio militare – di tipo esclusivamente professionale piuttosto che di leva generalizzata – e lo spirito democratico che deve informare l'ordinamento delle forze armate<sup>38</sup>.

Il ripudio della guerra costituisce in questi termini premessa e fondamento per la costruzione di una dimensione internazionale alla quale l'Italia si apre, per collocarsi entro un sistema di relazioni che non è costruito rassegnandosi agli equilibri disegnati dai rapporti di forza tra gli stati, ma è pensato e va realizzato come *ordinamento giuridico*; un ordinamento che può esistere – o meglio, essere sapientemente, ma anche progressivamente e pazientemente, edificato<sup>39</sup> – solo su questo presupposto, accettando la limitazione della sovranità *in vista di un ordine della sovranità disarmata* che rappresenta l'alternativa costituzionale alla guerra (ripudiata).

Nell'unitarietà delle tre distinte proposizioni che compongono l'art. 11, infatti, diventa chiaro che *la guerra viene ripudiata perché ad essa si dà l'alternativa* di relazioni internazionali che, proprio in quanto private della legittimazione del ricorso all'uso della forza militare, diventano capaci di costruire un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni. La terza proposizione della disposizione, che afferma l'impegno dell'Italia a promuovere e favorire questo tipo di relazioni internazionali e le organizzazioni che le esprimono, *rende la pace non una mera aspirazione ideale, ma un risultato da costruire* (stabilisce per l'Italia un obbligo di mezzi in vista di un risultato).

Non c'è, nel ripudio della guerra dell'art. 11 Cost., alcun velleitarismo, bensì la consapevolezza di una sfida necessaria e consustanziale alla democrazia costituzionale<sup>40</sup>. Proprio il termine "Italia" che ricorre in questa disposizione<sup>41</sup> impone di collegare strutturalmente l'Italia repubblica democratica fondata sul lavoro dell'art. 1 e l'Italia che ripudia la guerra; le due disposizioni definiscono e qualificano la sovranità, interna ed esterna, *attraverso* i suoi limiti, determinando la progressiva trasfigurazione della sovranità esterna, che nel ripudio della guerra perde il suo più terribile attributo – la spada –, traslato sull'impegno irrinunciabile alla costruzione di un ordinamento internazionale di pace e giustizia tra le "Nazioni", prima ancora che tra gli Stati<sup>42</sup>, un impegno irrevocabile alla costruzione di un *ordine della sovranità disarmata*.

---

<sup>38</sup> R. BALDUZZI, *Principio di legalità e spirito democratico nell'ordinamento delle forze armate*, Giuffrè, Milano, 1988; E. ROSSI, *Il 3° comma dell'art. 52*, in *Commentario della Costituzione. Rapporti politici*, Tomo I, Bologna-Roma, 1992. V. anche oltre par. 7 e nota 69.

<sup>39</sup> Il principio di gradualità nell'attuazione è correlato alla qualità proiettiva e progressiva di un ordinamento costituzionale.

<sup>40</sup> Quel *terreno di sfida* precisamente evocato dal titolo che l'AIC aveva dato al seminario del 16 marzo 2022, tempestivamente organizzato all'indomani dell'invasione russa dell'Ucraina: "*Democrazia e Costituzioni alla prova della guerra*".

<sup>41</sup> Secondo M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, Jovene, Napoli, 2010, 29 sg., l'identità soggettiva tra gli artt. 11 e 1 Cost. attribuisce al termine il significato più ampio, che comprende lo stato comunità, ma non esclude in alcun modo le istituzioni e l'apparato complessivo. G. FERRARI, *Guerra (stato di)* cit., p. 831, sottolineando il rapporto tra Italia e altri "popoli" valorizza invece lo Stato-comunità prima e più che lo Stato-organizzazione; così anche M. LUCIANI, *Dalla guerra giusta alla guerra legale?* in *Teoria politica*, 2022, XII, 120, nota 176.

<sup>42</sup> Sul rapporto tra Stato e nazione A. SPADARO, *Italia, Patria, Nazione, Paese, Stato, Repubblica: il soggetto è lo stesso, ma i termini sono "sempre" fungibili, ossia sinonimi in senso stretto?* in *Federalismi.it*, 2023, VIII, 103, che, tuttavia, nella

Siffatta qualificazione – limitata e disarmata – della sovranità esterna configura una relazione tra diritto costituzionale e diritto internazionale che non può essere trascurata.

Nessuna pretesa di “realismo” consente di abbandonare l’orizzonte costituzionale che vede un’*apertura qualificata* e non incondizionata all’ordinamento internazionale; un’apertura configurata non solo dalla qualificazione primaria del ripudio della guerra, ma anche dall’orientamento delle limitazioni di sovranità che sono possibili (e necessarie) in quanto volte alla costruzione di un *ordinamento* internazionale, a sua volta qualificato dal perseguimento della pace e della giustizia fra le nazioni.

Il principio fondamentale del ripudio della guerra non è solo un limite, un confine che definisce – in negativo – l’area del non lecito, del non legale, ma è *qualificazione positiva della sovranità e della qualità delle relazioni internazionali*, che va declinata nei termini di *responsabilità di costruire la pace*. Sviluppando, quindi, le potenzialità del principio secondo la definizione fornita da Allegretti nel 1986: «*La pace si impone alla Repubblica come un obbligo finalistico*»<sup>43</sup> e quest’obbligo finalistico sta prima e a monte di qualsivoglia *bilanciamento* con l’impegno alla cooperazione internazionale.

Proprio muovendo da questa premessa, non convince il richiamo al bilanciamento presente nel titolo dell’altra sessione di questo seminario, nella misura in cui implica, tra il ripudio della guerra e la cooperazione internazionale, una polarità da risolvere attraverso una reciproca limitazione: penso, invece, che questa polarità dentro l’articolo 11 Cost. non ci sia e che l’impegno e l’apertura alla cooperazione internazionale costituiscano il *mezzo* che rende possibile la concreta realizzazione del precetto del ripudio, che non può, quindi, contrapporsi ad esso nel bilanciamento<sup>44</sup>.

Si tratta, come parte della dottrina ha già chiaramente riconosciuto<sup>45</sup>, di compiere una scelta nettamente a favore dell’interpretazione unitaria dei tre periodi della disposizione: il ripudio è la

---

ricostruzione pur attenta e largamente condivisibile stranamente trascura proprio la ricorrenza dell’espressione “popoli” e “nazioni” nel testo dell’art. 11.

<sup>43</sup> U. ALLEGRETTI, *Una ricerca su Costituzione e nuove armi*, cit., 108; secondo A. CASSESE, *Principi fondamentali (1-12)*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975, 575, i soggetti istituzionali risultano vincolati a perseguire attivamente politiche pacifiste.

<sup>44</sup> Già E. BETTINELLI, *Guerre e operazioni di polizia internazionale*, in *Foro it.*, 1991, V, 375, sulla premessa di un comune substrato di civiltà giuridica, delle premesse e promesse del diritto costituzionale e internazionale, osserva: «*Il ripudio della guerra e la difesa del principio di coesistenza tra gli Stati sono dunque principi ed obiettivi che si sommano, non si bilanciano; né, peggio, sono destinati a elidersi vicendevolmente*». La tesi opposta è ripresa e sviluppata da G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e il ritorno della guerra* in *Oss. cost.*, 2022, III, 74, che individua e contrappone, nell’art. 11, due disposizioni distinte, di cui deve essere operato un bilanciamento; criticamente M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina*, cit., 25 parla di una sopravvalutazione della seconda proposizione del testo dell’articolo. Alla tesi del bilanciamento si può ulteriormente contrapporre che anche l’eventuale uso della forza nel contesto ONU è esercitato nell’ambito di un ordinamento giuridico ed è comunque condizionato alla costruzione di quell’*ordinamento* di pace e giustizia tra le nazioni (un ordine giuridico delle sovranità limitate): così qualificato, non immette e non giustifica alcuna tensione oppositiva nei confronti del ripudio della guerra come strumento di sovranità.

<sup>45</sup> L. GIANFORMAGGIO, *La guerra come negazione del diritto*, in *Dem. dir.*, 1992, I, 283; L. CARLASSARE, *Costituzione italiana e guerra “umanitaria”*, in M. DOGLIANI - S. SICARDI (a cura di), *Diritti umani e uso della forza*, cit., 26.

premessa per l'apertura internazionale, perché si tratta di aprire alla costruzione di un *ordinamento* e non semplicemente di aderire all'*ordine* internazionale dato – l'ordine del realismo politico, ordine purchessia, senza qualità, basato sui rapporti di forza contingentemente prevalenti e sugli interessi di chi è in condizione di imporli con la forza delle armi. Consentendo le limitazioni della sovranità necessarie a un ordinamento “che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni”, l'art. 11 Cost. apre a un *ordinamento giuridico*, concettualmente contrapposto all'ordine della forza. Un ordinamento giuridico, da costruirsi anche gradualmente<sup>46</sup>, ma che sia all'altezza del *costituzionalismo*, che conosca la garanzia dei diritti irrinunciabilmente connessa alla separazione dei poteri: invece, il ricorso alla forza militare nell'ampia sfera delle relazioni internazionali<sup>47</sup>, che vediamo agire tragicamente nell'esperienza della contemporaneità, nelle vicende che incalzano di giorno in giorno in un crescendo drammatico, rimette al centro la sovranità armata e la questione fondamentale dalla separazione definitiva della politica dalla guerra, obiettivo per il quale le limitazioni di sovranità che hanno dato vita all'ONU e alle altre esperienze di organizzazioni sovra e internazionali non si sono dimostrate sin qui sufficienti.

Nella Costituzione repubblicana la priorità del principio fondamentale del ripudio della guerra e l'obbligo finalistico di costruzione della pace, che si sviluppano nel nesso fondativo che connette gli articoli 11 e 78, si strutturano ulteriormente attraverso le relazioni con tutte le altre disposizioni che disegnano l'intera *architettura costituzionale in materia di pace e guerra* (su cui v. oltre par. 7).

In ogni caso, sempre a partire dalla regola sostanziale definitiva, che dichiara la qualità della sovranità della Repubblica come limitata; la *sovranità disarmata* non è neutralità<sup>48</sup>, ma è l'essenza dello Stato che si riconosce e si qualifica nella propria autolimitazione, nell'espulsione definitiva del mezzo bellico dallo strumentario della politica internazionale<sup>49</sup>, e che costruisce su questa premessa le proprie relazioni internazionali e l'intera dimensione di esercizio della *sovranità costituzionale*<sup>50</sup> esterna e interna.

---

<sup>46</sup> M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Giuffrè, Milano, 2023, 11, ordinamento come *dinamica* dell'ordinare, del dare un ordine che senza la regolazione giuridica non si darebbe.

<sup>47</sup> Sia nelle sue espressioni per così dire più classiche e tradizionali della guerra tra stati – come, ma solo per esemplificare, con la consapevolezza dell'esistenza di un numero di conflitti bellici nel mondo assai più ampio, nel conflitto aperto dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia –, sia nelle forme di più ambigue della guerra al terrorismo – come, anche qui solo per esemplificare, nel caso della guerra di sterminio che Israele, dopo l'attentato terroristico del 7 ottobre rivendicato da Hamas, conduce nei confronti dei territori e della popolazione palestinese, che ha attinto ormai la dimensione di un *genocidio*: v. sopra nota 15.

<sup>48</sup> G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, cit., 76.

<sup>49</sup> In cui la stessa concezione dell'apparato militare esprime una visione «*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*», come argomenta la sent. 172/1999 della Corte costituzionale (CID 2.3). A. CHIAPPETTA, *Il costituzionalismo moderno alla prova di un nuovo conflitto: l'impermeabilità delle regole come baluardo del principio pacifista*, in *Dpce online*, 2024, SP I, 104.

<sup>50</sup> Giustamente il presidente Balduzzi ammonisce nella sua introduzione a usare con cautela (con le “virgolette”) la parola sovranità: la sovranità costituzionale è non solo virgolettata, ma qualificata come limitata e disarmata.

Tra le guerre offensive o strumento di relazioni internazionali ripudiate dall'art. 11 e la guerra necessaria di difesa della patria si è parlato di uno spazio grigio lasciato alla scelta politica<sup>51</sup>, con riferimento in particolare alla stipulazione di accordi difensivi bi- o multi-laterali, da un lato, e alle misure di difesa collettiva rivolte a contrastare l'offesa portata alla libertà di altri popoli, dall'altro – che è il caso che ci interpella a proposito delle forme di sostegno militare all'Ucraina, nella indubbia evidenza dell'aggressione portata dalla Russia. Non può esservi dubbio che, una volta ammesso uno spazio di discrezionalità politica e di correlativa responsabilità, anch'esso resti *qualificato* dal principio fondamentale: nel senso di rendere giuridicamente rilevante ogni decisione che importi, in atto o in potenza, la partecipazione diretta o indiretta (fornitura di supporto militare) alla guerra in relazione alla sua *capacità – positiva o negativa – di approssimazione dell'obiettivo primario*, che rimane quello della costruzione di un *ordinamento* di pace e di giustizia<sup>52</sup>.

## 5. Autonomia della nozione costituzionale della guerra.

Da questo quadro complessivo è dato anche ricavare una definizione *costituzionale* della guerra, autonoma dal diritto internazionale, di natura sostanziale, che discende dalla sovranità limitata e disarmata<sup>53</sup>.

La guerra ripudiata, la guerra di cui tratta la Costituzione per ripudiarla, comprende tutto ciò che ammette, incorpora e agisce la *violenza armata di tipo militare* nella sfera delle relazioni internazionali: non è concesso ricorrere a violenza di tipo militare nella risoluzione delle controversie né, tantomeno, per disporre una limitazione della libertà degli altri popoli (limitazione di tipo coloniale, neocoloniale, per imporre regimi, cambi di regime e persino per riconoscere e garantire l'universalità dei diritti). Nella nozione costituzionale di guerra ripudiata non c'è spazio per distinzioni tra guerra e altre operazioni che comunque prevedano l'uso della

---

<sup>51</sup> M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina*, cit., 31.

<sup>52</sup> «In guerra il diritto tace, ma per ristabilire la pace deve parlare il diritto»: G. AZZARITI, *La pace attraverso il diritto. Una conferenza internazionale per la sicurezza tra le Nazioni*, in G. AZZARITI (a cura di), *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?* Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 4.

<sup>53</sup> Si tratta di una vera e propria autonomia del diritto costituzionale dal diritto internazionale nell'inquadrare giuridicamente la guerra, che va oltre il fatto che le norme del diritto internazionale possono entrare nel nostro ordinamento solo se conformi ai principi e alle norme costituzionali (v. in questo senso, M. LUCIANI, *Dalla guerra giusta alla guerra legale?*, cit., 122, nota 194). Per M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, 2010, 37, è inaccettabile ipotizzare un rinvio in bianco al diritto internazionale; per la tesi opposta v. G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, cit., 78: alla sua tesi – anticipata in *Guerra e Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2002, 19, che vede nell'attentato alle Torri Gemelle dell'11 settembre 2001 una radicale discontinuità dello scenario internazionale – si può obiettare che, in tale ricostruzione, la definizione della guerra come «*regime accettabile e compatibile*» con lo stato liberaldemocratico finisce per discendere e dipendere dalla rappresentazione di ciò che, sulla scena politica, viene indicato come nemico, mentre la dilatazione e l'indeterminatezza del concetto, a loro volta, dipendono dall'ampia discrezionalità nell'individuare il nemico in nome della propria sicurezza. A. VEDASCHI, *Guerra e Costituzioni: spunti dalla comparazione* cit., p. 48, parla di un sostanziale disinteresse della dottrina costituzionalistica per la questione definitoria, con delega alle discipline sociologiche, politologiche e agli studi di relazioni e diritto internazionali.

forza militare all'estero<sup>54</sup>. Il ripudio della guerra diventa – *a contrario*, per esclusione – la qualità necessaria e la qualificazione costituzionale della politica internazionale, indefettibilmente orientata dalla responsabilità di costruire un ordinamento di pace.

Nella misura in cui, ancora una volta, si ripropongono scenari la cui posta in gioco consiste, drammaticamente, nella definizione di un nuovo ordine internazionale, il rispetto della Costituzione non ci permette di assistere indifferenti al fatto che un nuovo ordine si compia a partire da una vera e propria rilegittimazione della sovranità armata, che dispiega la guerra senza soluzione di continuità rispetto alle opzioni della politica internazionale, sempre più orientate all'uso della forza (quand'anche non bellica, della potenza economica, del debito, dei dazi) e insofferenti al rispetto delle forme e dei limiti consustanziali al diritto.

Bisogna aggiungere, tuttavia, che non si dà un'alternatività o dicotomia tra *eliminare* la guerra e *limitarla* (regolandola), secondo ciò che è compito e sfera di pertinenza dello *ius in bello*, la cui complessiva struttura di regolamentazione è qualificata dall'obiettivo: pretendere il rispetto del diritto umanitario e delle regole del diritto internazionale anche nell'esercizio della forza bellica non implica di per sé legittimare giuridicamente la guerra, ma solo gestirne e contenerne gli effetti una volta che il divieto fondamentale sia stato violato. Il più esigente precetto costituzionale – *ius contra bellum*, che la guerra intende eliminare, non solo limitare - guarda allo *ius in bello* e a tutte le forme di limitazione dell'uso della violenza armata in ambito internazionale richiedendo di *limitare per eliminare* e, contemporaneamente, fornendoci le categorie per analizzare criticamente le tappe intermedie in un percorso graduale e progressivo<sup>55</sup> rivolto all'eliminazione della violenza armata, registrandone le evoluzioni positive (come i trattati di non proliferazione che possono rappresentare il primo passo ed evolvere positivamente evolvere in una fase successiva di “transarmo” e poi verso il disarmo<sup>56</sup>), ma anche le battute d'arresto, le regressioni, le contraddizioni<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> Ciò che viene, sia pure ambigualmente, intercettato a livello sub-costituzionale: la legge 331/2000 ha equiparato una “grave crisi internazionale” implicante il ricorso all'impiego delle forze armate, nella quale l'Italia sia coinvolta direttamente o in ragione della sua appartenenza a una organizzazione internazionale, allo stato di guerra deliberato ai sensi dell'articolo 78 della Costituzione (art. 2); e anche il Codice dell'ordinamento militare conferma in molte sue disposizioni l'avvicinamento dello stato di guerra alla grave crisi internazionale (d.lgs. 66/ 2010, artt. 370, 621, 1017, 1326, 1929, 1942, 2057, 2097). G. DE VERGOTTINI, *La persistenza della guerra e il diritto costituzionale*, in *Dpce online*, 2024, SP I, 6, parla di un'introduzione approssimativa e imprecisa del concetto di grave crisi internazionale.

<sup>55</sup> V. sopra note 39 e 46.

<sup>56</sup> Il *transarmo* fa riferimento al paradigma di sperimentazione per la trasformazione dei conflitti con strumenti pacifici, teorizzato dal sociologo e matematico norvegese, J. GALTUNG, *Ambiente, sviluppo e attività militare*, Ed. Gruppo Abele, Torino 1984, ed. orig., *Environment, development and military activity*, Oslo 1982; *Transarmament: from offensive to defensive defence*, in *Journal of Peace Research*, 1984, XXI, 127-139), che individua, in netta antitesi al riarmo nella logica della deterrenza, un realistico processo di transizione da un modello di difesa fondato su armi di offesa a un modello di difesa che utilizza esclusivamente armi difensive (difesa difensiva). V. M.C. AMOROSI, *Il sentiero abbandonato del disarmo*, in G. AZZARITI (a cura di), *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?* Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 115.

<sup>57</sup> La guerra “fredda”, ad esempio, sicuramente preferibile a qualsiasi guerra “calda”, anche a prescindere dalla fragilità del suo stato, riproduce e mantiene attivo lo schema della conflittualità fra politiche di sovranità comunque armate.

## 6. L'allocazione dei poteri deve corrispondere alla responsabilità di costruire la pace.

Nell'ambito delle scelte politiche relative alle garanzie dell'accertamento rigoroso del rispetto delle finalità costituzionali e di un corretto rapporto tra mezzi impiegati e fine perseguito entra in gioco la definizione dell'articolazione dei poteri costituzionali e dell'attivazione del circuito democratico della responsabilità politica.

L'allocazione dei poteri in materia di uso della forza militare nelle relazioni internazionali secondo la Costituzione italiana incentra sul parlamento il potere e la responsabilità di decidere la guerra (artt. 78) e ne rende garante il Presidente della Repubblica (art. 87).

Per questo l'art. 78 richiede di essere interrogato in modo molto più esigente di quanto non sia consolidato nella riflessione dottrinale: il conferimento al governo dei poteri "necessari" non è solo da intendersi come *misura* dei poteri di guerra in capo all'Esecutivo sul versante esterno e interno (che contrappone i "poteri necessari" ai pieni poteri della tradizione pre-repubblicana<sup>58</sup>), ma come *fondamento e attribuzione* di poteri di cui il governo *non può altrimenti disporre*, perché, come abbiamo visto, tali poteri non appartengono allo strumentario costituzionalmente legittimo della politica internazionale.

La sede parlamentare è necessaria per la *legittimazione*, per il *metodo*, per la completa *trasparenza della decisione*, perché consente il confronto tra tutte le posizioni rappresentate politicamente e instaura un rapporto diretto con l'opinione pubblica critica; e pertanto non è in alcun modo surrogabile.

Una decisione parlamentare preliminare, peraltro, è altrettanto necessaria ad attivare la garanzia costituzionale che l'art. 87, comma IX, affida al Presidente della Repubblica riguardo alla "dichiarazione" dello stato di guerra. Presidente che, a sua volta, anche a prescindere da una formale dichiarazione di guerra, è posto dal medesimo articolo in condizioni di vigilare sui poteri di guerra per il tramite del ruolo di presidente del *Consiglio supremo di difesa*<sup>59</sup>; e che, prima ancora, proprio attraverso il Consiglio supremo di difesa, è chiamato a essere garante del ruolo fondamentale che spetta al parlamento in ogni decisione sostanziale sul conferimento al governo di poteri militari nelle relazioni internazionali<sup>60</sup>.

Una effettiva e completa decisione parlamentare serve per legittimare l'esercizio da parte del governo dei poteri che appartengono allo *ius in bello* internazionale nello spazio di responsabilità

---

<sup>58</sup> Una interpretazione che distingue o ammette analogie e reciproche implicazioni con la delegazione legislativa e la decretazione d'urgenza: segnalando, comunque, che è un terreno sul quale molto si può fare lavorando sui limiti e sulla proporzionalità dei poteri in quanto "necessari".

<sup>59</sup> A. MANZELLA, *Il Capo dello Stato in "Consiglio supremo di difesa"*, in *Quad. cost.*, 1987, 231; A. PATANÉ, *Il bilanciamento dei principi costituzionali nell'attività del Consiglio supremo di difesa in un'epoca di conflitti senza dichiarazioni di guerra*, in *Federalismi.it*, 2024, XV, 82.

<sup>60</sup> G. MOZZO, *Politica della difesa e comando costituzionale delle forze armate* cit., sottolinea quanto le procedure per una informazione adeguata, tempestiva e anticipata del Presidente sia presupposto del suo ruolo di garanzia dei valori costituzionali; in proposito v. M. BENVENUTI, *Luci ed ombre della l. n. 145/2026 in tema di partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali. Una prima lettura*, in questa *Rivista*, 2017, I, 21.

sopra delimitato. Il passaggio parlamentare per attribuire l'esercizio dei poteri militari è indispensabile, in senso formale e sostanziale, per rendere legittimo l'uso della forza, che deve comunque declinarsi in chiave rigorosamente difensiva e primariamente orientata alla costruzione di condizioni di pace e giustizia (l'una non disgiunta dall'altra).

Perché il regime ordinario della politica internazionale è, e non può che restare, *l'ordine della sovranità disarmata*, anche l'esercizio, reso eccezionalmente possibile, dei poteri *necessari* alla guerra resta inscritto in quell'orizzonte doverosamente da costruirsi, vale a dire nell'obbligo dello Stato di costruire la pace.

Un orizzonte finalistico che resta preliminare alla stessa possibilità di ricerca degli strumenti adatti alla costruzione di un ordine internazionale della sovranità disarmata, anche se non fornisce di per sé strumenti giuridici attivabili concretamente per garantire la coerenza di un indirizzo politico rigorosamente ispirato dal pacifismo costituzionale, né tantomeno è immediatamente capace di attivare un parlamento che, per primo, appare declinare riduttivamente il suo ruolo.

## 7. L'architettura costituzionale della pace e della guerra.

Il ripensare in questi termini il nesso complessivo tra pacifismo, apertura internazionale e responsabilità della decisione politica appare doverosamente imposto da una lettura che intenda ricostruire l'allocatione dei poteri e delle responsabilità in un quadro coerente alla pregnanza del principio costituzionale del ripudio della guerra.

E richiede di essere capaci di vedere che il corpo della Costituzione fornisce una trama complessiva di norme *sulla pace e sulla guerra*, senza che sia possibile isolarne ed enfatizzarle solo alcune da cui ricavare la "*costituzione bellica*": che diventa, a mio avviso, una espressione "performativa" volta a costruire una interpretazione della Costituzione in realtà inaccettabile<sup>61</sup>. È l'intera *architettura costituzionale sulla pace e sulla guerra* che deve guidare la nostra interpretazione: una struttura complessa, ma coerente, nella quale confluiscono, muovendo oltre gli articoli 11 e 78, una serie di altre disposizioni che ad essi si collegano facendo sistema.

Sul piano ordinamentale, vi sono, innanzitutto e come già rilevato, le attribuzioni al Presidente della Repubblica in ordine alla dichiarazione dello stato di guerra<sup>62</sup>, nonché al comando delle

---

<sup>61</sup> "Costituzione bellica" è l'espressione correntemente usata, a mio avviso impropriamente: A. VEDASCHI, *Guerra e Costituzioni: spunti dalla comparazione* cit., p. 5, la definisce come l'«*espressione con cui si identifica la disciplina fissata dai testi fondamentali in materia bellica, a cominciare dalla regolazione dello ius ad bellum*». Ma anche l'uso delle espressioni "costituzione della difesa" (G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, cit., 74) o "costituzione della sicurezza" (già criticata da P. BARRERA, *Parlamento e politiche di sicurezza: tendenze e prospettive* cit.) presenta gli stessi limiti e rischi.

<sup>62</sup> Osserva E. BETTINELLI, *Guerre e operazioni di polizia internazionale* cit., che, a differenza del Re ai sensi dello Statuto albertino, il Presidente non dichiara la guerra, ma lo stato di guerra, sottolineando come il valore «*pregiudiziale*» del pacifismo e il ripudio della guerra cui si informa la Costituzione esprimano una «*consapevole complessità procedurale*» che ci dice come la guerra sia un «*fatto provocato da aggressione altrui e che l'Italia è costretta inesorabilmente a subire*».

Forze armate e alla presidenza del *Consiglio supremo di difesa* (art. 87, IX comma), e le norme relative alla stipulazione di trattati che implicano l'uso della forza militare (art. 80)<sup>63</sup>.

Ma l'architettura costituzionale della guerra e della pace è disegnata e conformata anche dalle disposizioni che definiscono le eccezioni che la Costituzione consente *in tempo di guerra*, dalla durata della legislatura, all'estensione della giurisdizione militare, alla regola del doppio grado di giurisdizione (art. 60, 103, 111); norme la cui comune sostanza è un richiamo alla distinzione e alla delimitazione e al contenimento – in termini di *eccezione* – del tempo di guerra e del connesso regime normativo rispetto al regime costituzionale ordinario di pace. E ancor più significativa e rilevante, in termini di alterità dialettica all'ordine costituzionale, era l'eccezione al divieto della pena di morte consentita alle leggi militari di guerra<sup>64</sup> (art. 27), prevista nell'impianto originario della Costituzione sino all'abolizione con legge costituzionale del 2007.

Infine, sempre sul piano ordinamentale, dopo la riforma del titolo V, le materie della “*difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi*” sono espressamente individuate per essere assegnate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (117, II, lett. d).

Sul piano sostanziale e di contenuto, la materia delle forze armate è definita e vincolata dall'art. 52 Cost. Innanzitutto, per quanto riguarda la declinazione delle modalità di adempimento del dovere generalizzato e universale di difesa della Patria, che richiede di valorizzare la differenza strutturale – che non è certo una scissione, perché comunque l'articolazione dei commi dell'articolo è da comporre unitariamente, ma resta una netta distinzione – tra il *sacro dovere*, che si può aprire virtuosamente a ricomprendere le forme di difesa civile non violenta<sup>65</sup>, e l'*obbligo del*

<sup>63</sup> Tema assai vasto: si veda G. BRUNELLI, *Strumenti e forme di controllo sugli accordi militari e prassi parlamentare*, in G. BATTAGLINI - L. CARLASSARE (a cura di), *Il controllo democratico sugli impegni internazionali*, Cedam, Padova, 1997, 27.

<sup>64</sup> Le parole «*se non nei casi previsti dalle leggi militari di guerra*» che introducevano un'eccezione al divieto della pena di morte sono state “soppresse” con l'articolo 1, della l. cost. 1/2007; la pena di morte era già stata cancellata dal codice penale militare di pace e dalle leggi speciali diverse da quelle militari di guerra con un decreto lgs. del 1948 e, successivamente, dal resto dell'ordinamento militare con la l. 589/1994. La pena capitale – in forza delle disposizioni del c.p.m.g. e di leggi speciali – risultava applicabile anche al di fuori dei casi di conflitto armato internazionale, anche a soggetti estranei alle forze armate che agivano in tempo di guerra o in luoghi in cui vigeva lo stato di guerra dichiarato, e per diverse fattispecie di reato (attentato al comandante supremo, diserzione, aiuto al nemico, spionaggio, disfattismo, violazione dei doveri, disobbedienza all'ordine di attaccare, omissione nell'esecuzione di un ordine, violazione di consegne, soppressione o falsificazione di ordini scritti, passaggio al nemico, sabotaggio, sottrazione di forniture militari, atti ostili contro Stati neutrali o alleati, ribellione, ostilità da parte di un prigioniero liberato sulla parola, violenze e minacce a fine di lucro): v. A. PUGIOTTO, *Pena di morte e dignità umana*, in <http://www.lifeimprisonment.eu/media/PDF/pugiotto%20pena%20di%20morte.pdf>.

<sup>65</sup> Gli sviluppi della normativa sull'obiezione di coscienza, che hanno permesso di riconoscere nel servizio civile, inizialmente configurato in termini sostitutivi - come possibilità, di natura eccezionale, di adempimento in forma alternativa dell'obbligo militare, senza toccarne l'essenza – un *limite* all'obbligo del servizio militare, proponendone una configurazione *alternativa, come adempimento del dovere di difesa*, hanno anche aperto uno spazio nuovo, una possibilità di *configurazione giuridica* della difesa non armata, *difesa popolare* non violenta. Una potenzialità che è rimasta confinata entro una dimensione solo teorica e potenziale, travolta dall'opposto indirizzo normativo della creazione di un esercito interamente professionale, la cui realizzazione, creando le premesse per una configurazione sempre più separata della struttura militare rispetto alla società civile, ha implicazioni che non credo possano essere sottovalutate anche nei confronti delle scelte di impiego delle forze armate all'estero e di partecipazione ad operazioni internazionali anche di assai dubbia compatibilità o di aperto contrasto con il principio pacifista espresso dall'art. 11 della Costituzione.

*servizio militare*<sup>66</sup>. In secondo luogo, per la perimetrazione dell'obbligatorietà del servizio militare, che richiede di distinguere i soggetti gravati in base a caratteristiche coerenti<sup>67</sup>. E, infine, anche per garantire ai cittadini sottoposti all'obbligo che il suo adempimento resti effettivamente compatibile con la vita civile, costruendo una sorta di limite esterno che riallinea le strutture organizzative deputate all'uso della forza militare alle esigenze delle democrazie, intesa come riconoscimento e garanzia di diritti fondamentali della persona: l'adempimento dell'obbligo militare non deve pregiudicare la posizione di lavoro del cittadino, né l'esercizio dei diritti politici<sup>68</sup>, che costituiscono le forme altrettanto essenziali dell'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale (ai sensi dell'art. 2) e della piena partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (*ex art. 3 Cost.*). Inoltre, in una sorta di chiusura e di cornice di significato, l'art. 52 Cost. afferma al terzo comma la necessità che lo spirito democratico della Repubblica *informi* l'ordinamento stesso delle forze armate, conformandolo *in positivo* alla democrazia<sup>69</sup>.

L'allocazione dei poteri di guerra – nel senso sopra precisato – secondo l'art. 78 si colloca, quindi, in un sistema che, anche sul piano interno, *limita la guerra per eliminarla*, che circonda l'uso dei poteri militari di limiti e cautele e che resta fundamentalmente orientato dalla responsabilità di costruire un ordinamento di pace.

Quando, però, si passi a guardare come la dottrina abbia sin qui indirizzato la lettura dell'articolo 78 Cost., è possibile cogliere una linea di frattura tra chi parrebbe limitarsi a registrare una de-costituzionalizzazione delle forme pretese dall'art. 78 per ogni decisione sulla guerra – o per meglio dire, secondo l'autonoma accezione costituzionale di cui si è detto – *sull'uso della forza militare nelle relazioni internazionali*, e chi continua a rimarcare la validità denunciandone le violazioni, sostanziali e formali.

Il primo indirizzo, che a me pare prevalente, si è formato a partire da una obiezione originaria alla capacità di incidenza dell'art. 78, a cui si contesta di essere addirittura nato anacronistico<sup>70</sup>, subito esponendosi di conseguenza all'obsolescenza<sup>71</sup>, fino all'esito inevitabile della de-

---

<sup>66</sup> V. sopra, nota 36.

<sup>67</sup> Sulla discussione in ordine alla possibilità di una scelta definitiva nel senso della sola volontarietà v. F. PIZZOLATO, *Servizio militare professionale e Costituzione*, cit.

<sup>68</sup> Art. 52, II: da rilevare che anche per i militari di carriera in servizio attivo la limitazione al diritto di iscriversi ai partiti politici è una facoltà comunque subordinata alla riserva di legge: art. 98, III.

<sup>69</sup> V. sopra nota 38; M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, Jovene, Napoli, 2010, 64.

<sup>70</sup> Ne troviamo testimonianza anche nel dibattito in Assemblea Costituente, nelle conclusioni dell'on. Corbino, secondo cui, proprio per la estrema rapidità che caratterizza la guerra moderna, si sarebbe dovuto lasciare al governo la facoltà di dichiarare la guerra (*Atti Ass. Cost.*, 21 ottobre 1947, 1400). L'anacronismo del dato costituzionale «*spiegherebbe la conseguente desuetudine delle Costituzioni belliche*» per A. VEDASCHI, *Guerra e Costituzioni: spunti dalla comparazione*, cit., 51; G. De Vergottini, *Costituzione e missioni militari all'estero*, cit., 19, sostiene che l'art. 78 sarebbe caduto in desuetudine e divenuto «*quindi disposizione sostanzialmente oggetto di modifica costituzionale implicita*», sostituito dagli accordi internazionali di cui alla seconda parte dell'articolo 11 e dalle delibere assunte dagli organi di governo delle organizzazioni internazionali di sicurezza collettiva.

<sup>71</sup> Di un articolo «*obsoleto fino dall'origine*» parla G. DE VERGOTTINI, *La persistenza della guerra e il diritto costituzionale*, cit., 19.

costituzionalizzazione<sup>72</sup>. In questa visione le posizioni si differenziano, semmai, sull'identificare dove e quando il processo di de-costituzionalizzazione si sarebbe manifestato in maniera conclamata e irreversibile.

Connessa a questa attitudine interpretativa è una de-semantizzazione che *rimuove* la guerra attraverso la tesi del suo cambiamento fenomenologico<sup>73</sup>. Da un lato, pretendendo che le declinazioni del fenomeno bellico nelle forme della contemporaneità – de-territorializzate, ibride, tecnologicamente avanzate – siano divenute incompatibili con le forme di processi decisionali democratici endo-statali che sarebbero stati, e resterebbero, modellati sulle tipologie della guerra ottocentesca tra eserciti che si scontrano su un campo di battaglia: le forme decisionali dell'art. 78 sarebbero obsolete e inapplicabili perché quella guerra, semplicemente, non c'è più<sup>74</sup>. Dall'altro, avendo sostituito la guerra con altre “operazioni di polizia internazionale”, operazioni che, in quanto qualificate come altro dalla guerra (MOOTW: *Military Operations Other Than War*)<sup>75</sup>, rendono le forme pretese per decidere sulla guerra in forza dell'art. 78 non pertinenti e non necessarie.

La guerra sarebbe, dunque, addirittura scomparsa nelle sue forme “classiche”, perché le manifestazioni tipiche e note, tradizionali, della violenza bellica sarebbero ormai sostituite da forme di attività tecnologicamente avanzate il cui potenziale distruttivo e la cui temporalità risulterebbero totalmente nuove e incompatibili con le forme e le procedure decisionale previste dalla parlamentarizzazione; benché le evidenze delle numerosissime esperienze di guerre in atto nella scena mondiale restituiscano la sopravvivenza di forme tradizionali di violenza bellica accanto alle “nuove” guerre, si ripete che l'art. 78 Cost. non sarebbe più applicabile alla guerra moderna, nemmeno nell'ipotesi di una guerra difensiva “pura”, classicamente ed esclusivamente tale, come risposta a un'aggressione militare direttamente subita e in atto, perché un'aggressione condotta con i mezzi tecnologici moderni non lascerebbe materialmente il tempo di seguire le procedure parlamentari di deliberazione. Ma è chiaro, al contrario, che nemmeno l'argomento di una temporalità incoerente vale a rimuovere tutte le esigenze di sistema sottostanti alla sequenza deliberativa prevista dall'art. 78: già Ruini in Assemblea Costituente replicava a una obiezione di questo genere attribuendo alla deliberazione delle Camere, da adottarsi comunque non appena possibile, la funzione di riconoscere lo stato di guerra in atto, legittimandone la consistenza fattuale e tutti gli effetti connessi<sup>76</sup>, destinati, in caso contrario, a restare privi di base giuridica.

---

<sup>72</sup> M. DOGLIANI, *Il divieto costituzionale della guerra*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2003: «si potrebbe dire che la decostituzionalizzazione in corso dell'art. 11 rappresenta l'esito di un processo a tenaglia: una sequela di acquiescenze passate cui si sono sovrapposte prospettive attuali di attivismo militare (proiettate nell'ottica dell'Unione europea)».

<sup>73</sup> M. DOGLIANI, *ivi*, parla di una interpretazione letterale e pietrificata che rimuove la guerra.

<sup>74</sup> G. DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione*, cit., 28, afferma che la solenne deliberazione parlamentare dello stato di guerra sarebbe richiesta «in modo del tutto antistorico».

<sup>75</sup> G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, cit., 79: «la pratica ha consentito di individuare diverse ipotesi riferibili a situazioni richiedenti intervento armato (MOOTW: Military Operations Other Than War): operazioni di peace keeping, peace building, peace enforcing, soluzioni di crisi, interventi umanitari, interventi di stabilizzazione, con una ricca varietà di ipotesi e qualificazioni a seconda dell'ordinamento cui ci si riferisca e in cui sono comunque individuabili le ipotesi di conflitto armato, diverse dalla guerra tradizionale».

<sup>76</sup> A. GIARDINA, *Art. 78*, in *Commentario Branca*, Bologna-Roma, 1979, 100.

Ricorrendo all'uso della forza militare per respingere l'aggressione in atto – rispondendo alla guerra con la guerra<sup>77</sup> - il governo si sarebbe, infatti, assunto la responsabilità di valutare autonomamente l'esistenza di una circostanza di assoluta e straordinaria necessità e urgenza tale da richiedere l'esercizio di fatto di azioni ordinariamente sottratte alla sfera dei suoi poteri; ma avrebbe agito in via di fatto e non di diritto, dunque, usando *di fatto* la forza militare *in via provvisoria* – come indica testualmente per i provvedimenti con forza di legge l'art. 77 Cost.<sup>78</sup> –, ma senza avere la possibilità di sostituire a pieno titolo ed estromettere in via definitiva l'unico decisore costituzionalmente legittimato a deliberare la guerra. La responsabilità e il potere di trasformare il fatto dell'esercizio della forza militare nello *stato di guerra* costituzionalmente fondato spetta solo alle Camere: che, se condivideranno le valutazioni anticipate dal governo, ne condivideranno a posteriori anche la responsabilità, deliberando lo stato di guerra, attivando gli effetti costituzionalmente previsti (sul versante esterno e interno) e investendo il governo stesso dei poteri necessari, di cui ha fino a quel momento solo provvisoriamente anticipato un esercizio di fatto.

Per contro, va considerato che la rimozione della guerra – che avviene *de-semantizzando* la guerra e distinguendo, nella sfera delle relazioni internazionali che coinvolgono l'Italia, le operazioni che, pur ugualmente prevedendo uso della forza militare, non sono “guerra” e a cui non si applica, di conseguenza, l'art. 78 – trascura e oblitera la nozione sostanziale direttamente ricavabile dalla costituzione. Si vorrebbe sostenere che la pertinenza dell'art. 78 sia esclusa nello svolgimento di operazioni internazionali “altre” che, pur prevedendo il ricorso alla forza, avrebbero una natura sostanzialmente diversa e non sarebbero riconducibili alle norme che alla guerra fanno riferimento; ma l'art. 78 Cost. riguarda qualunque forma e qualunque ipotesi di uso della forza militare nelle relazioni internazionali (secondo l'autonoma definizione *costituzionale* della guerra): la sovranità è stata disarmata e lo Stato è chiamato alla responsabilità di costruire un ordinamento di pace e, in questo quadro, solo le Camere possono conferire eccezionalmente al governo i poteri necessari all'uso della forza militare, e solo in presenza di circostanze in cui tale eccezione possa ammettersi rimanendo coerente con il ripudio della guerra – di aggressione o come strumento *ordinario* di politica internazionale – e senza risultare incoerente alla responsabilità di costruire condizioni di pace (*limitare per eliminare*).

La rimozione della guerra è stata, invece, la premessa per cui la norma costituzionale sull'allocatione dei poteri (art. 78) è stata depotenziata e ricondotta alla disciplina della forma di governo *in senso stretto*, interamente riassorbendosi *nel rapporto fiduciario*<sup>79</sup>, di cui, scivolando lungo il

---

<sup>77</sup> Nella rigorosa cornice della legittima difesa riconosciuta dal diritto internazionale, v. P. BARGIACCHI, *Alcune riflessioni sulla legittima difesa nel diritto internazionale (I e II Parte)*, in *La Comunità internazionale*, 2023, III, 435 e 2023, IV, 601.

<sup>78</sup> Lo schema dell'art. 77 Cost. offre il modello costituzionale *di contenimento* della necessità che, “non avendo legge”, travolge i limiti giuridici *in via di fatto*, ma solo precariamente e a condizione che con la massima tempestività, anzi, *contestualmente* gli assetti costituzionali vengano ristabiliti.

<sup>79</sup> Chi giustifica la mancata applicazione delle forme deliberative ex art. 78 – sul presupposto che non siano applicabili a situazioni non qualificate come guerra in senso tradizionale – evidenzia la necessità che siano comunque mantenuti il coinvolgimento del Presidente della Repubblica e la richiesta tempestiva al Parlamento di esprimersi

piano inclinato del depotenziamento e dell'interpretazione riduttiva della forma parlamentare, ha registrato tutta la crisi (la crisi dell'emarginazione sostanziale, che anche auto-emarginazione, del parlamento repubblicano nella storia di questi quasi ottant'anni). A partire da quella sorta di auto-proclamata impossibilità di applicare l'art. 78 Cost. secondo le forme di una tradizione e di un'esperienza, diciamo così, pre-contemporanea, per tutte le operazioni militari all'estero viene accettato un indebolimento delle forme<sup>80</sup>, che riconduce l'intera materia dell'uso della forza militare nelle relazioni internazionali a materia ordinaria della relazione di fiducia (e ne subisce l'indebolimento, che avviene innanzitutto sul piano delle forme, la cui erosione ha un limite oltre il quale lo scostamento e la deviazione diventano un vero e proprio annullamento<sup>81</sup>).

Ma la norma sulla deliberazione della guerra e sul conferimento dei poteri necessari a combatterla non è semplicemente una norma il cui rispetto maggiore o minore, in senso formale e/o sostanziale, si colloca nella dinamica della forma di governo, nel senso del rapporto fiduciario. A questa ricostruzione si oppongono obiezioni che ne riguardano i fondamenti tanto quanto gli effetti: innanzitutto, per quanto già detto, non ne sono condivisibili i presupposti, che separano l'allocatione dei poteri in riferimento alla guerra dalla nozione *sostanziale* di guerra che si ricava, invece, dalla Costituzione; ma si deve anche rilevare la scarsa, scarsissima efficacia degli effetti, peraltro già discutibilmente ridotti, di tutte le letture di ispirazione "realista", che non possono fare a meno di continuare a registrare violazioni – non solo ricorrenti, ma crescenti – della pur debole regola in cui il 78 si vorrebbe convertire. È stato questo il destino di tutti i tentativi di regolamentazione e anche, mi pare di poter dire, della legge del 2016 e delle sue modifiche più recenti<sup>82</sup>.

## 8. Stato di guerra e poteri necessari: un'endiadi.

Inserendomi nel solco di quella parte della dottrina che non ha mai rinunciato a riconoscere le violazioni, sul piano sostanziale e formale, dell'art. 78 Cost. e non è mai venuta meno al dovere di denunciarle come tali, per proporre un'interpretazione coerente all'ordine della sovranità disarmata (come ordinamento giuridico di pace e giustizia fra le Nazioni) propongo di leggere nella deliberazione dello stato di guerra "e" nel conferimento al governo dei poteri necessari da parte delle Camere un'endiadi.

---

sull'azione del Governo (a partire da G. Motzo, *Politica della difesa e comando costituzionale delle forze armate*, cit., 297): ma la "conversione" delle forme del 78 ne tradisce la sostanza e determina una riduzione delle garanzie.

<sup>80</sup> Degradando le norme costituzionali e ricavandone un generico principio guida, G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e il ritorno della guerra* cit., p. 83: «L'attuale legislazione, in un quadro costituzionale formalmente invariato, prescinde dall'articolo 78 e dall'articolo 87, comma 9, ma rispetta un principio guida, previsto dagli stessi articoli, che richiede la compresenza di Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica nel decidere l'utilizzo della forza armata».

<sup>81</sup> Che oltre una certa soglia lo scostamento dalle forme ne determini il sostanziale annullamento, si vede in materia di decretazione d'urgenza: v. in precedenza nota 31.

<sup>82</sup> A. CARMINATI - M. FRAU, *L'emersione del principio costituzionale di autorizzazione parlamentare degli interventi armati nei sistemi parlamentari e la sua elusione nel contesto italiano*, in *Dpce online*, 2024, SP I, 651.

L'ordine della sovranità disarmata è un ordinamento – giuridico – di pace e giustizia fra le Nazioni da costruire (obiettivo finalistico indefettibile per lo Stato).

La deliberazione dello stato di guerra da parte delle Camere riconosce il *fatto* che si compie o è destinato a compiersi nella sfera delle relazioni internazionali – la guerra è una dimensione dell'esperienza umana tragicamente conosciuta che la Costituzione ha ripudiato, ma che non ha per ciò solo eliminato nella sua dimensione fenomenologica – e lo qualifica, rendendo *il fatto guerra* uno *stato*, una condizione giuridicamente definita, con l'obiettivo di circoscriverne la portata distruttiva e per orientarlo alla costruzione della pace (secondo la logica fondamentale che nello *ius in bello*, nella disciplina giuridica della guerra, intende “*limitare per eliminare*”<sup>83</sup>).

Il conferimento di poteri al Governo individua e attribuisce i mezzi che sono necessari, innanzitutto, per agire militarmente nell'ordinamento internazionale, in quanto si tratta di poteri che esulano dalla disponibilità ordinaria dell'Esecutivo, e, in secondo luogo, per la definizione concreta della condizione giuridica definita “stato di guerra”, rilevante per l'ordinamento interno, oltre che internazionale. I due profili decisionali sono entrambi affidati alla responsabilità delle Camere e sono stretti in un'endiadi, da intendersi non strettamente sul piano temporale, né in termini di atti, ma nel senso della ricostruzione della sostanza e dell'identità normativa della disposizione.

L'uso della forza armata nelle relazioni internazionali, che non può appartenere alle scelte di indirizzo politico contingente anche per preservare l'essenziale neutralità politica delle Forze armate<sup>84</sup>, è una *extrema ratio* che solo le Camere possono prendersi la responsabilità di consentire, avendo accertato con la delibera dello stato di guerra la presenza delle condizioni che legittimano il conferimento al governo di *poteri* – di cui non dispone in via ordinaria perché nell'ordine della sovranità disarmata non appartengono alla funzione esecutiva – nella misura in cui sono *necessari*: a fondamento e limite dei poteri di guerra da conferirsi al governo vi sono, dunque, un presupposto di necessità e una misura di stretta proporzione alla necessità.

Da ciò discendono sia la natura essenziale e indefettibile del coinvolgimento parlamentare in via preventiva a tutela del nucleo essenziale della democrazia rappresentativa<sup>85</sup>; sia la *ratio* del ruolo assegnato dall'art. 87, IX comma, Cost. al Presidente della Repubblica, chiamato a

<sup>83</sup> La stessa deliberazione dello stato di guerra è sempre orientata alla costruzione delle condizioni di pace: la guerra *costituzionale*, nel senso di ammessa dalla Costituzione, cambia la sua natura, non è più volta all'annientamento e non è nemmeno strumento della politica internazionale, ma è *l'uso della forza militare strettamente necessario e finalizzato alla costruzione della pace il più presto possibile*.

<sup>84</sup> G. MOTZO, *Politica della difesa e comando costituzionale delle forze armate*, in *Quad. cost.*, 1988, 299, argomenta sulla neutralità la neutralità politica delle forze armate come «*valore costituzionale capace di trascendere l'ambito di esplicazione dell'indirizzo politico di maggioranza*»; la neutralità non riguarda solo la particolare conformazione disciplinare delle forze armate (*status*, gerarchia ecc.) e la subordinazione della catena di comando alle autorità civili di governo, ma coinvolge il Paese e la sua rappresentanza politica nel suo insieme; è neutralità nei confronti degli interessi di parte (di maggioranza) che riguarda «*tutti gli atti politici di assenso, di “ingaggio”, di “delega” del comando a organi interalleati, in una parola di utilizzazione delle “chiavi instaurative” di stati, stadi, di vigilanza, predisposizione, allarme, autodifesa contestuale all'aggressione e così via*» (ivi, 302).

<sup>85</sup> A. PATRONI GRIFFI, *Art. 78*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Utet, Torino, 2006, 1535 sottolinea che la deliberazione può essere presa anche con la formazione di maggioranze differenti da quella di governo.

dichiarare – previo rigoroso controllo – lo stato di guerra deliberato dalle Camere mediante un atto formale richiesto per tutte le conseguenze interne ed esterne (una dichiarazione necessaria innanzitutto ai fini della pubblicità e della data certa). Non solo; la deliberazione delle Camere è il presupposto indispensabile anche per consentire l'impiego finalizzato delle Forze armate di cui il Presidente ha il comando: nella cornice qui tracciata il ministro della difesa e il governo non dispongono delle forze armate per la politica internazionale sino a quando il Presidente della Repubblica non abbia dichiarato lo stato di guerra deliberato dalle Camere.

L'architettura costituzionale impone una ben precisa sequenza decisionale: compete ed è riservata all'organo rappresentativo la decisione preliminare di responsabilità politica che qualifica lo stato di guerra, come condizione per conferire poteri all'organo che esercita il potere esecutivo<sup>86</sup>; al Capo dello Stato è affidato il ruolo essenziale di controllo e di garanzia costituzionale, che si traduce in un atto dichiarativo e produttivo di effetti, che in primo luogo attiva i poteri del Governo, nella misura e secondo la deliberazione delle Camere. Le forme possono variare sulla base delle circostanze: la deliberazione parlamentare<sup>87</sup> ha qualità e sostanza di atto di riconoscimento e qualificazione dei presupposti nonché di attribuzione di poteri nella misura definita; la dichiarazione presidenziale, a sua volta, esprime la funzione di controllo e garanzia costituzionale che attesta la deliberazione parlamentare e, provenendo da chi ha il comando delle forze armate, ne “sblocca” e ne attiva l'impiego da parte del governo, nei limiti dei poteri conferiti allo stesso dal parlamento<sup>88</sup>.

Anche questa interpretazione, che risulta, insieme, estremamente *rigorosa* nel circoscrivere e finalizzare il ricorso alla guerra e gli strumenti disponibili nella sfera delle relazioni internazionali ed *estensiva* nell'affermare la necessità della deliberazione di accertamento e conferimento per ogni impiego non minimale dell'uso della forza militare nelle relazioni internazionali, permette di distinguere e di graduare presupposti e contenuti deliberativi nelle decisioni delle Camere, tenendo conto della complessa fenomenologia della guerra e delle cosiddette operazioni di polizia internazionale.

Tra le guerre offensive o strumento di relazioni internazionali ripudiate dall'art. 11 e la guerra necessaria di difesa della patria si è già riconosciuto esistere uno spazio lasciato alla scelta politica,

---

<sup>86</sup> A. LABRIOLA, *Difesa nazionale e sicurezza dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1979, 944, rimarca che la delibera delle Camere non è funzione di indirizzo politico, riferendosi piuttosto ai valori unitari della Repubblica, delle sue istituzioni, della comunità. G. FERRARI, *Guerra (stato di)*, in *Enc. dir.*, 1970, 824 distingue tra una funzione di governo, che riguarda la decisione su pace e guerra, sull'inizio e la fine della guerra, e una funzione del governo, relativa alla conduzione della guerra.

<sup>87</sup> Delle Camere: l'opzione tra atto bicamerale non legislativo e legge potrà essere ricondotta anche dall'estensione del contenuto e dalla necessità di intervenire in materie coperte di riserva di legge.

<sup>88</sup> Sulla scorta di un'osservazione emersa nel dibattito (da parte di Antonio Bultrini a proposito dell'intervento militare in Afghanistan), si precisa che non si deve immaginare in proposito una sorta di classica e ottocentesca dichiarazione della guerra allo Stato nemico – anche se la sostanza non cambia quando si *agisca* la guerra senza dichiararla; l'atto presidenziale serve essenzialmente ad attestare che le Camere hanno legittimamente deliberato di partecipare in una determinata forma a operazioni belliche – nei limiti rigorosi che la Costituzione e il diritto internazionale *contra bellum* pongono – conferendo al governo poteri determinati per farlo.

che deve attivarsi con la connessa responsabilità<sup>89</sup>, in particolare con riferimento alla stipulazione di accordi difensivi bi- o multi-laterali, da un lato, e alle misure di difesa collettiva comunque rivolte a contrastare l'offesa portata alla libertà di altri popoli, anche a prescindere da preesistenti vincoli di trattato, dall'altro.

Non può esservi dubbio che anche questo spazio di discrezionalità politica (e di correlativa responsabilità) resti *qualificato* dal principio fondamentale: nel senso di rendere giuridicamente rilevante ogni decisione che importi, in atto o in potenza, la partecipazione, diretta o indiretta, *alla guerra* in relazione alla sua capacità – positiva o negativa – di approssimazione dell'obiettivo primario della costruzione di un ordinamento di pace e di giustizia.

La fenomenologia dell'uso della forza armata nelle relazioni internazionali si dispone lungo un *continuum* ed è dentro questa graduazione che potrà essere apprezzata la portata della legislazione nella materia (in particolare per quanto riguarda la l. 145/2016).

Quanto ai *presupposti*, mentre l'uso della forza in caso aggressione del territorio nazionale in atto sarebbe riconoscibile come sicuramente necessario, salvo delimitarne la proporzionalità, i margini di opzione e le connesse responsabilità di scelta crescono progressivamente nel caso in cui un'aggressione possa considerarsi imminente<sup>90</sup>, ma non ancora attuale, o sia solo minacciata, oppure nel caso di aggressione – distinguendo anche in questo caso in atto o imminente – portata da altri nei confronti di un paese alleato<sup>91</sup>, o anche non alleato. E se, all'estremo opposto della mappatura delle esperienze belliche, sono da considerare sicuramente illegittimi gli interventi armati in una controversia internazionale, oltre che, naturalmente, ogni forma di aggressione attiva da parte del nostro paese, tutte le forme di interposizione tra belligeranti (*peace keeping, making, building, enforcement*) che siano riconducibili a decisioni prese nel quadro di un ordinamento internazionale, pur imperfetto, vanno valutate caso per caso<sup>92</sup> e devono essere orientate comunque dalla corrispondenza alla finalità irrinunciabile di costruzione della pace.

Quanto alla *misura* dei poteri eventualmente da conferire, fermi restando i limiti generalmente individuati<sup>93</sup>, sono anch'essi da valutare caso per caso e *rebus sic stantibus*, partendo dal fatto che,

<sup>89</sup> Lo spazio *grigio* di cui si è già parlato (sopra, par. 4 e nota 51).

<sup>90</sup> Ammonisce M. LUCIANI, *Dalla guerra giusta alla guerra legale?* cit., p. 121: «se la valutazione del rischio viene lasciata all'interessato» non c'è garanzia della sua oggettività»

<sup>91</sup> A. Giardina, *Art. 78*, cit., 105: anche in caso di alleanze difensive, e specialmente della Nato, le Camere devono esprimere un giudizio sulle circostanze che hanno portato al *casus foederis*, per evitare di camuffare come difensiva una guerra che non lo è.

<sup>92</sup> M. LUCIANI, *Dalla guerra giusta alla guerra legale?* cit., p. 124, individua in questo caso una precisa condizione: i soldati italiani potrebbero partecipare a tali operazioni solo sotto la bandiera di organizzazioni internazionali / Onu, non sotto il tricolore, agendo cioè non la sovranità dello Stato italiano – che si è spogliata del potere delle armi – ma un potere fondato sul diritto internazionale.

<sup>93</sup> P. PINNA, *Guerra (stato di)*, in *Dig. Pubbl.*, 1993, 58, sottolinea che i limiti al conferimento riguardano la funzione legislativa, non quella della fiducia, né le funzioni ispettive e di controllo, e che il Parlamento non può limitare o sospendere le attribuzioni di Presidente della Repubblica, Corte costituzionale, magistratura o regioni; anche per A. LABRIOLA, *Difesa nazionale e sicurezza dello Stato*, cit., 951, il quadro delle competenze degli organi costituzionali è sottratto alla disponibilità del legislatore nel conferimento; A. PATRONI GRIFFI, *Art. 78*, cit., 1537, invoca i criteri di ragionevolezza e proporzionalità per la possibilità di incidere sulla sospensione di diritti e norme costituzionali; A. GIARDINA, *Art. 78*, cit., 110, osserva che l'assetto costituzionale non deve essere modificato: il governo ha nuovi e

anche nell'ipotesi della sicura necessità rispetto al presupposto, la misura della reazione non si presenta mai priva di limiti, a cominciare da quelli che definiscono la sua durata nel tempo: in caso contrario, vorrebbe dire che una guerra iniziata legittimamente per difendersi si può solo continuare e vincere, senza ammettere una valutazione proporzionata dei costi tutti che la guerra comporta in relazione agli elementi costitutivi dello Stato, che sono *popolo, governo e territorio*. La stessa doverosa difesa della Patria non è una aprioristica, astratta e incondizionata difesa della integrità territoriale o delle istituzioni di governo che possa prescindere dai costi in termini di vite umane, in termini, cioè, di esistenza e sacralità materiale del "popolo". Nemmeno quando si trattasse di difendere, nella democrazia, il *governo del popolo*<sup>94</sup>, in cui si saldano ben due degli elementi costitutivi: il popolo esiste prima di tutto nella materialità della indisponibilità della vita umana da parte della collettività, nella sacralità, in questo senso, delle vite umane che la guerra sacrifica.

Pur potendosi ammettere scissioni temporali degli atti di deliberazione e di conferimento rispetto all'estensione dei poteri del governo, anche nel senso di adeguarne la misura e la consistenza alle circostanze e alle esigenze concrete, l'endiadi che lega le decisioni parlamentari previste dall'art. 78 Cost. garantisce la tenuta della struttura concettualmente unitaria della disposizione: per lo *stato di guerra*, vale a dire per legittimare l'uso della forza militare nelle relazioni internazionali, devono essere *conferiti poteri che il governo non ha di per sé*, nella misura in cui l'ordine della sovranità disarmata li ha esclusi dalla sfera del potere esecutivo.

L'accertamento del presupposto (la deliberazione dello stato di guerra) è sempre indispensabilmente connesso al conferimento dei poteri e ne stabilisce necessità e misura.

Ciò vale anche nell'ipotesi di un'aggressione in atto: tale circostanza fonderebbe la necessità di un'immediata autonoma attivazione da parte del governo che, pur non potendo legittimamente farne uso in via ordinaria, resta il potere dello Stato che dispone delle forze armate della difesa e risulta materialmente in grado di mobilitarle tempestivamente<sup>95</sup>; in questo caso la deliberazione che le Camere sono chiamate ad adottare ex art. 78 Cost., inevitabilmente successiva, di

---

più ampi poteri, ma resta politicamente responsabile davanti alle Camere; la sospensione di alcuni diritti costituzionali e di alcune norme di organizzazione costituzionale è per l'autoconservazione del sistema, non per una sua rottura o eversione; G. FERRARI, *Guerra (stato di)*, in *Enc. dir.*, 1970, 826, osserva che nel conferimento dei poteri è palese lo spostamento dell'equilibrio dal legislativo all'esecutivo, dalle autonomie locali al potere centrale, dalla libertà verso l'autorità, ma le alterazioni possono verificarsi solo nell'ordine costituito, come sospensione e senza vulnerare il valore della Costituzione, tanto che ritiene addirittura rinforzata la necessità di piena garanzia della libertà del pensiero, che potrebbe essere esercitata dai consociati per «*contribuire a mutare radicalmente il corso degli eventi, e, al limite, a determinare la cessazione della guerra*» (p. 828); M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra*, cit., 123, sottolinea una situazione di sospensione e non di rottura della Costituzione, temporanea e rispettosa del carattere democratico dell'ordinamento; in consonanza con Ferrari, in nota 33 a p. 124, ricorda come uno sciopero contro la guerra del Kosovo nel 1999 sia stato ritenuto dalla *Commissione di garanzia* legittimato, con specifico riferimento alle deroghe previste dalla legge 146/1990 in tema di durata e preavviso, in quanto inquadrato come astensione dal lavoro "in difesa dell'ordine costituzionale".

<sup>94</sup> Si pensi a una guerra di aggressione con l'obiettivo di sostituire a un governo democraticamente legittimato un regime fantoccio o collaborazionista.

<sup>95</sup> In ogni caso, sotto il controllo del Presidente della Repubblica, che ha il comando delle Forze armate e presiede il Consiglio supremo di difesa.

convalida, sfumerebbe quasi – per quanto riguarda l'accertamento del presupposto legittimante – in una mera presa d'atto con conseguente riconoscimento dei poteri (che per quanto indiscussi nell'*an*, una volta accertato il presupposto, restano da decidersi in ordine al *quantum*).

È chiaro, a maggior ragione, che tutte le ipotesi meno nette di una guerra di aggressione in atto e direttamente subita dall'Italia vanno, invece, intese nel senso di imporre un vaglio massimamente rigoroso dei presupposti che autorizzano la deliberazione e il connesso conferimento di poteri al governo. Conferimento che, in ogni caso, è sempre oggetto di un'attenta valutazione di proporzionamento concernente la misura dei poteri conferiti.

In questo quadro andrebbero affrontate anche le questioni relative alla forma della deliberazione dello stato di guerra<sup>96</sup> e gli interrogativi sul conferimento dei poteri necessari<sup>97</sup>.

Deliberazione e conferimento, uniti in un'endiadi, costituiscono un momento decisionale unitario, in cui le Camere esercitano la decisione di riconoscimento dei presupposti per il conferimento di poteri “di guerra”, da misurarsi rigorosamente in vista della indefettibile finalità incorporata – e della connessa responsabilità – di costruzione di un ordinamento di pace e giustizia fra le Nazioni. L'art. 78 pretende quindi una decisione fondamentale unitaria di accertamento (dei presupposti) e conferimento (dei poteri nella misura necessaria); tuttavia, dovendo essere la misura dei poteri conferiti attentamente declinata in base alle circostanze, si devono ammettere o, forse meglio, ritenere necessari atti successivi idonei al costante adeguamento alle necessità, anche riconoscendo la possibilità di una certa variabilità delle forme, ferma restando l'esigenza di un uso particolarmente cauto e restrittivo della delega. L'endiadi originaria continua a legare strettamente la misura del conferimento e il riconoscimento dei presupposti e solo variazioni limitate dei poteri conferiti e adeguamenti meramente “tecnici” potrebbero essere fondati sul primo atto di qualificazione (deliberazione dello stato di guerra) e sono delegabili a una decisione governativa; in tutti gli altri casi, la responsabilità della decisione non può che tornare alla sede parlamentare, per rinnovare il rigoroso accertamento di quale sia in quello specifico momento lo “stato” della guerra in atto e di quali poteri debbano essere, nel caso, ulteriormente conferiti al governo, o eventualmente limitati rispetto alla misura precedente<sup>98</sup>.

Ma il punto resta certo meritevole una riflessione che sarà necessario proseguire in altra sede, richiedendo necessariamente un adeguato approfondimento e – qualora si condividesse l'opzione interpretativa (dell'endiadi) che qui si è cercato di argomentare al meglio – il riscontro

---

<sup>96</sup> Atto bicamerale non legislativo o legge: A. PATRONI GRIFFI, *Art. 78*, cit., 1536, ricostruisce le divisioni della dottrina in merito.

<sup>97</sup> Li inquadra A. PATRONI GRIFFI, *ivi*, 1537: il momento, se contestuale o successivo; la forma del conferimento, se come delegazione legislativa, ampia e atipica rispetto all'art. 76; l'obbligatorietà o facoltà del conferimento; oggetto, contenuto e limiti dell'esercizio (per cui v. nota 93). G. DE VERGOTTINI, *Guerra e attuazione della Costituzione*, in P. CARNEVALE (a cura di), *Guerra e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2004, 72, rileva oltre alla mancanza di una normativa sui diritti limitabili, sull'organizzazione dell'emergenza e sul gabinetto di guerra, rileva di una commissione bicamerale permanente, che altri ordinamenti prevedono: su quest'ultimo aspetto obietterei che renderebbe generale e permanente un potere che può essere solo speciale e conferito *ad hoc*, *sub condicione* nonché entro limiti definiti.

<sup>98</sup> A. GIARDINA, *Art. 78*, cit., 102, a proposito dell'elasticità dei poteri; in caso di cessate il fuoco, tregua, armistizio, non cessa di per sé lo stato di guerra, ma mutano i poteri conferiti.

attentamente critico delle fonti sub-costituzionali che si sono sin qui sviluppate su presupposti differenti.

## 9. Della responsabilità di costruire la pace.

Il potere dell'uso della forza militare nelle relazioni internazionali, il potere della guerra – che è un potere estraneo alla sfera ordinaria del potere esecutivo – è eccezionalmente conferibile al Governo solo dalle Camere, sulla base di un accertamento che non è mai reso in astratto e, tantomeno, una volta per tutte.

È questo il significato dell'interpretazione dell'articolo 78 Cost. come un'endiadi, perché proprio nella la possibilità e nella responsabilità delle Camere di distinguere e accertare correttamente rispetto ai presupposti e rispetto alla misura dei poteri da conferire risiede, io credo, il senso profondo, il significato permanente della regola costituzionale che dobbiamo recuperare. Qualificare la guerra, qualificare l'uso della forza militare nelle relazioni internazionali è questione politica per eccellenza ma è anche una *questione costituzionalmente rilevante*, perché l'architettura costituzionale della pace e della guerra della Costituzione repubblicana pone limiti rigorosi, prevedendo uno spazio di *responsabilità politica qualificata*, appunto, *da tali limiti*.

E quella *responsabilità di costruire la pace*, che è la declinazione positiva del ripudio della guerra, è il fine inderogabile il cui adempimento diventa la qualificazione, ma anche la misura, del rispetto delle norme costituzionali.

In conclusione.

La responsabilità di costruire la pace qualifica tutte le azioni: qualifica le deliberazioni che le Camere assumono ai sensi dell'articolo 78 Cost.; qualifica le azioni del governo che conseguono all'esercizio dei poteri decisionali delle Camere; qualifica il ruolo di garanzia essenziale del presidente della Repubblica ai sensi dell'articolo 87 Cost.

Qualifica anche la nostra postura di cittadinanza, il ruolo di ogni cittadino e cittadina, perché siamo noi i titolari della sovranità il cui esercizio si declina attraverso l'articolo 67 Cost. e attraverso l'esercizio di tutti i diritti costituzionali, individuali e collettivi<sup>99</sup>.

E qualifica, non dimentichiamolo, anche la responsabilità di ogni costituzionalista, le nostre scelte e le nostre opzioni interpretative.

---

<sup>99</sup> Per onorare la lezione appresa dalle parole di L. CARLASSARE, *La sovranità del popolo nel pluralismo della democrazia liberale*, in *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Cedam, Padova, 2004, 6: la sovranità del popolo «significa esercizio effettivo e continuo dei diritti costituzionalmente garantiti al fine di influenzare le decisioni degli organi supremi dello stato», che si esprime a tutto tondo *in tutte le forme in cui il popolo vive di diritti costituzionali e nei diritti costituzionali*.

**Titolo [En]:** State of war approved by the Chambers and necessary powers conferred on the Government: a hendiadys.

**Abstract [It]:** Dopo avere brevemente delineato le coordinate temporali, sostanziale e legislative di una mappatura delle dinamiche della forma di governo – in linea teorica e nell’esperienza concreta - in relazione all’art. 78 Cost., l’A. muove dalla riaffermazione del principio del ripudio della guerra, come definito dall’art. 11 Cost., per ricostruire la dinamica delle relazioni tra parlamento e governo a partire da, e in piena coerenza con, quel principio fondamentale.

L’art. 11 apre a una dimensione internazionale nella quale l’Italia si colloca entro un sistema di relazioni che non si rassegna agli equilibri disegnati dai rapporti di forza tra gli stati, ma è pensato e va realizzato come ordinamento giuridico: *l’ordine della sovranità disarmata* rappresenta l’alternativa costituzionale alla guerra (ripudiata) e rende *la pace non una mera aspirazione ideale, ma un risultato da costruire* (stabilisce per l’Italia un obbligo di mezzi in vista di un risultato). Se ne ricava anche un’autonoma definizione *costituzionale* della guerra, che comprende tutto ciò che ammette, incorpora e agisce la *violenza armata di tipo militare* nella sfera delle relazioni internazionali.

La Costituzione incentra sul parlamento il potere e la responsabilità di decidere la guerra: il conferimento al governo dei poteri “necessari” non è solo la *misura* dei poteri di guerra in capo all’Esecutivo, ma è *fondamento e attribuzione* di poteri di cui il governo *non può altrimenti disporre*, perché tali poteri non appartengono allo strumentario costituzionalmente legittimo della politica internazionale.

Contro ogni rimozione e de-semantizzazione della guerra e contro ogni indebolimento delle forme che riconducono l’uso della forza militare nelle relazioni internazionali a materia ordinaria della relazione di fiducia, la deliberazione dello stato di guerra “e” il conferimento al governo dei poteri necessari da parte delle Camere costituiscono un’*endiadi*: l’art. 78 va letto secondo un’interpretazione estremamente *rigorosa* nel circoscrivere e finalizzare il ricorso alla guerra e gli strumenti disponibili nella sfera delle relazioni internazionali e, allo stesso tempo, *estensiva* nell’affermare la necessità della deliberazione di accertamento e conferimento per ogni impiego non minimale dell’uso della forza militare nelle relazioni internazionali (pur permettendo di distinguere e di graduare presupposti e contenuti deliberativi nelle decisioni delle Camere, tenendo conto della complessa fenomenologia della guerra e delle cosiddette operazioni di polizia internazionale).

**Abstract [En]:** After briefly outlining the temporal, substantive, and legislative coordinates of a mapping of the dynamics of the form of government — in theory and in concrete experience — in relation to art. 78 of the Constitution, the Author recognizes the need to reaffirm the principle of repudiation of war, as defined in art. 11, to reconstruct the dynamics of relations between parliament and government moving from, and in full coherence with, that fundamental principle.

Article 11 looks at the international system as a frame of relations not resigned to the balance of power existing between the States, but conceived and implemented as a real legal system: the «order of unarmed sovereignty», the constitutional alternative to (rejected) war that makes peace not a mere ideal aspiration, but a goal to be achieved, a duty to be fulfilled. An autonomous constitutional definition of war also emerges, which encompasses everything that permits, incorporates, and implements armed violence of a military nature in the sphere of international relations.

The Constitution places the power and responsibility to decide on war in Parliament (Article 78): the granting of "necessary" powers to the government is not only the measure of the war powers held by the Executive, but it is also necessary for the foundation and

attribution of powers that the government cannot otherwise dispose of, because such powers do not belong to the constitutionally legitimate instrument of international policies.

Against any de-semantization of war and any reduction of the use of military force in international relations to an ordinary matter of confidence between the Parliament and the Government, the *declaration* of the state of war "and" the *granting* of the necessary powers to the government by the Chambers (art. 78) have to be read as a hendiadys, according to an extremely rigorous interpretation in circumscribing and finalizing the recourse to war and the means available in the sphere of international relations; an interpretation that, at the same time, is extensive in affirming the necessity of a resolution to ascertain and grant any non-minimal use of military force in international relations.

**Parole chiave [It]**: Pace; ripudio della guerra; uso delle armi nelle relazioni internazionali; art. 78; conferimento di poteri al governo.

**Parole chiave [En]**: Peace; rejection of war; armed violence in international relations; art. 78; granting powers to the Government.

Supplemento al fascicolo n°. 4/2025  
Data di pubblicazione: 13/03/2026

Autore: Claudio De Fiores\*

## Il ruolo dei costituzionalisti davanti alle emergenze belliche

**Sommario:** 1. Premessa. – 2. Il ripudio della guerra: un principio supremo della Costituzione. – 3. Riflessioni critiche sulla cd. “decostituzionalizzazione” del principio pacifista. – 4. L’art. 11 e la via diplomatica quale opzione obbligata. – 5. Dalla retorica delle “guerre giuste” alla guerra come *Machtakt*. – 6. Mediatori armati in Ucraina. – 7. I costituzionalisti di fronte all’ecatombe di Gaza. – 8. Brevi note conclusive sulla guerra, i diritti di libertà, la rappresentanza democratica.

### 1. Premessa.

Affrontare la delicata e spinosa questione del ruolo dei costituzionalisti di fronte all’emergenza bellica significa oggi fare i conti con il carattere prescrittivo del testo costituzionale e, segnatamente, con la capacità di tenuta delle sue disposizioni e dei suoi principi fondamentali. Una tenuta messa oggi in discussione non solo dall’offensiva di matrice neoliberale che ha contribuito attivamente a demolire garanzie e conquiste di civiltà che sono state e sono patrimonio della Costituzione italiana e, più in generale, del costituzionalismo democratico-sociale<sup>1</sup>. Ma anche dall’atteggiamento remissivo - e in taluni casi addirittura compiacente - assunto

---

\*Ordinario di Diritto Costituzionale presso l’Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”.

<sup>1</sup> Fra gli innumerevoli contributi pubblicati sul tema, si rinvia a W. BONEFEL, *Authoritarian Liberalism. From Schmitt via Ordoliberalism to the Euro*, in *Critical Sociology*, 2017, IV, 747-761; M. POPOV, *Un’analisi concettuale del liberalismo autoritario in Europa*, in *Filosofia politica*, 2021, II, 325-334; G. PRETEROSSO, *Senza freni. La de-costituzionalizzazione neoliberale*, in *Teoria politica*, 2019, IX, 30-55; M.A. WILKINSON, *Authoritarian Liberalism and the Transformation of Modern Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2021.

nei confronti di queste tendenze, da forze politiche, soggetti attivi della società civile, forze sociali. Ma anche da attori istituzionali, componenti culturali e vaste schiere di giuristi.

Una condizione favorita dalla disinvoltata rivisitazione “alla luce dei tempi” – come si è soliti ripetere - di categorie normative e linguaggi giuridici che sono stati, per una lunga stagione, parte integrante del modo di essere dei costituzionalisti.

Ma ad essere entrata in crisi in questi anni non è solo la sintassi costituzionale con le sue categorie giuridiche di riferimento, ma l’etica stessa del giurista oggi sempre più appannata e insidiata dagli incalzanti processi di omologazione che investono il mondo.

Di qui la tendenza di molti di noi a chiudersi nel *particolare*, a ergersi a specialisti del diritto, dediti a studi di tipo prevalentemente (micro)settoriale. E tutto ciò nello scrupoloso rispetto delle asfittiche linee di ricerca delineate dall’Anvur.

Ma delimitare la nostra ricerca alla mera ricostruzione del dato normativo e agire a rimorchio del contingente non solo non ci consente di comprendere la complessità delle questioni e la loro genesi, ma rischia sempre più di trasformarci in indifferenti spettatori del presente e, per questa via, di assecondare passivamente le tendenze del mondo. Con il rischio di trasformare la scienza giuridica – come è stato lucidamente evidenziato – in una «scienza empirica»: «senza più dogmi», «senza più metodo», «forse anche senza più principi»<sup>2</sup>. Perché ad essere travolti, in questi anni, sono stati non solo i postulati dell’ermeneutica, ma le stesse fondamenta del *metodo*, dal quale abbiamo appreso che il fatto dev’essere sussunto e interpretato alla luce del diritto e non viceversa.

Oggi si ha invece l’impressione che sia il diritto a dover essere interpretato alla luce del fatto. Perché, ai nostri tempi, è il fatto che performa e plasma di significato il diritto. Eppure – come abbiamo appreso dai nostri Maestri - non solo la forza, ma l’essenza stessa del diritto e, in particolare, del diritto costituzionale risiede proprio nella sua capacità di piegare la realtà. E di opporre ai fatti la precettività dei suoi principi. E alla volontà politica, così come espressa dalle contingenti maggioranze di governo, il primato della Costituzione.

## 2. Il ripudio della guerra: un principio supremo della Costituzione.

Il modo in cui si è venuto dipanando il rapporto tra diritto e guerra è parte integrante di queste tendenze che hanno profondamente pervaso lo spazio pubblico, sconvolgendo le forme della politica, le dinamiche della comunicazione pubblica, l’ordinaria fisiologia delle istituzioni. I recenti eventi che ne sono alla base li conosciamo. Ne cito solo alcuni: invasione dell’Ucraina da parte dell’esercito russo (febbraio 2022); l’efferato attentato di Hamas del 7 ottobre 2023 al festival musicale Supernova; il genocidio in corso a Gaza da parte dell’esercito israeliano (ottobre 2023); l’annuncio, da parte della presidente della Commissione Ursula von der Leyen, di un

---

<sup>2</sup> G. AZZARITI, *I costituzionalisti al tempo di Babele*, in *Costituzionalismo.it*, 2010, II, 2.

imponente piano di riarmo di 800 miliardi (4 marzo 2025); il bombardamento di siti nucleari e l'offensiva bellica di Israele contro l'Iran (12 giugno 2025).

Eventi dei quali si è, in questi mesi, (più o meno) intensamente, discusso fra le forze politiche, nelle aule parlamentari e in molte altre autorevoli sedi istituzionali. Unico grande assente nel discorso pubblico: l'art. 11 della Costituzione. È così accaduto che, proprio nel momento in cui il Paese si è trovato a fare i conti con le gravi, ripetute e sempre più minacciose crisi belliche del nostro tempo, il principio pacifista sia stato silenziato nel dibattito politico.

Eppure, l'art. 11 non è una norma di dettaglio della Costituzione italiana. Esso incarna un principio supremo dell'ordinamento: il ripudio della guerra. Un principio che, in ragione della sua natura fondativa e della sua collocazione in Costituzione, plasma e orienta l'intero assetto ordinamentale interno ed esterno, dal momento che anche l'adattamento al diritto internazionale (ex art. 10 Cost.) «non potrà in alcun modo consentire la violazione dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale» (Corte cost., sent. n. 48/1979). E questo perché «i “principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale” e i “diritti inalienabili della persona” costituiscono infatti limite all'ingresso tanto delle norme internazionali generalmente riconosciute alle quali l'ordinamento giuridico italiano “si conforma” secondo l'art. 10, primo comma, della Costituzione (sentenza n. 48 del 1979), quanto delle norme contenute in trattati istitutivi di organizzazioni internazionali aventi gli scopi indicati dall'art. 11 della Costituzione o derivanti da tali organizzazioni» (sent. n. 73/2001).

Di qui la conclusione alla quale è recentemente pervenuto un accorto orientamento dottrinale per il quale il ripudio della guerra si pone in Costituzione come una vera e propria bussola «nel senso che orienta immediatamente la postura internazionale dell'ordinamento repubblicano nel suo insieme»<sup>3</sup>: «un prius assiologico indefettibile di ogni diritto inviolabile e [...] di ogni dovere inderogabile, per la elementare ragione che nessuna situazione giuridica soggettiva è pensabile [...] senza o al di fuori della pace»<sup>4</sup>.

Ragioni, queste, che inducono a considerare l'art. 11 un «invalicabile baluardo»<sup>5</sup> del sistema costituzionale. E, in quanto tale, non solo inderogabile nelle sue enunciazioni, ma anche irriducibile (ex art. 138 Cost.), poichè foriero di istanze di principio che «non soltanto debbono ritenersi immutabili per vie legali, ma [che] si pongono come assolutamente condizionanti l'intero ordinamento, si irradiano in esso e lo pervadono»<sup>6</sup>.

L'enunciato sotteso all'art. 11 della Costituzione non è pertanto – come è stato coerentemente evidenziato – «un'affermazione di ordine morale, ma una norma che configura un criterio e un limite a qualunque uso futuro della forza nelle relazioni internazionali»<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, in *Osservatorio costituzionale*, 2022, 7.

<sup>4</sup> 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 *Consulta online*, 27 febbraio 2022.

<sup>5</sup> L. CHIEFFI, *Il valore costituzionale della pace. Tra decisioni dell'apparato e partecipazione popolare*, Liguori, Napoli, 1990, 119.

<sup>6</sup> F. MODUGNO, *I “nuovi” diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995, 93.

<sup>7</sup> M. FIORILLO, *Guerra e diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2009, 100.

Con la formulazione dell'art. 11, il Costituente ha inteso contribuire non solo alla costruzione dell'architettura politica della Repubblica, ma anzitutto alla definizione del profilo costituzionale della nazione italiana. Una nazione non più impregnata di *Blut und Boden*, custode della razza italica e votata alle guerre di conquista, ma un ponte verso il mondo, «una mano tesa verso gli altri popoli»<sup>8</sup>. Non è casuale che il termine “Italia” compaia nella Carta fondamentale soltanto in un'altra disposizione: l'art. 1, l'articolo di apertura della Costituzione repubblicana. La presenza della parola “Italia” in queste due sole disposizioni — l'una all'origine della legittimazione democratica, l'altra che pone al centro il ripudio della guerra — rivela una precisa intenzione simbolica del Costituente: fare della nazione repubblicana un progetto politico e costituzionale fondato sulla pace, sulla democrazia, sulla dignità della persona<sup>9</sup>.

### 3. Riflessioni critiche sulla cd. “decostituzionalizzazione” del principio pacifista.

Ma ciò che più stupisce, in questo quadro, è la progressiva rimozione del principio pacifista anche da parte di talune componenti della cultura giuridica. O, per altri versi, l'approccio *persuasivo* da esse impiegato al fine di “convertire” l'art. 11 della Costituzione alle ragioni della guerra. Ci si riferisce, in particolare, al tentativo, sortito in alcuni ambienti culturali, proteso a raffigurare l'art. 11 della Costituzione alla stregua di un Giano bifronte. Una norma composta da due parti, contenente «due disposizioni»<sup>10</sup>, sorretta da due principi (quello pacifista e quello internazionalista), che a seconda delle circostanze ripudia o ammette la guerra.

Di qui la persistente tendenza a raffigurare le disposizioni costituzionali sulla pace, sulla guerra, sulla difesa, sulle relazioni internazionali, alla stregua di una composita entità normativa da interpretare alla luce della realtà, delle «circostanze oggettive in cui si colloca»<sup>11</sup>, degli attuali rapporti di forza. Insomma, potremmo dire - parafrasando Hans Kelsen - dalla «pace attraverso il diritto»<sup>12</sup> alla “guerra attraverso i fatti”.

D'altra parte, una volta preso atto che il ripudio della guerra ha subito, nel corso del tempo, un inarrestabile processo di “decostituzionalizzazione”<sup>13</sup>. E che finanche il «richiamo alla clausola della guerra difensiva ... non tiene più»<sup>14</sup> non ci resta che fare guerre e intervenire in tutto il mondo «in armi [...] a favore della pace e della giustizia fra i popoli»<sup>15</sup>. Riecheggia, a ridosso di queste incalzanti prese di posizione, l'inquietante monito contenuto nel *Zeitalter der*

---

<sup>8</sup> Intervento di Camillo Corsanego, seduta del 3 dicembre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, Camera dei deputati, Roma, 1970, VI, 453.

<sup>9</sup> Per ulteriori riferimenti su questo si rinvia a C. DE FIORES, *Le radici della nazione repubblicana. Fondamenti teorici e profili costituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, 2019, I, 55 ss.

<sup>10</sup> G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, in *Osservatorio costituzionale*, 2022, 4.

<sup>11</sup> Ivi, p. 9.

<sup>12</sup> H. KELSEN, *Peace Through Law*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1944.

<sup>13</sup> G. MOTZO, *Costituzione e guerra giusta alla periferia dell'impero*, *Quad. cost.*, 1999, 376.

<sup>14</sup> G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e l'intervento NATO nella ex-Yugoslavia*, in *Quad. Cost.*, 1999, 122.

<sup>15</sup> S. ANDÒ, *Ripudio della guerra e neutralità nel mondo del dopo guerra*, in Aa.Vv., *Una facoltà nel Mediterraneo*, Giuffrè, Milano, 2000, 33.

*Neutralisierungen und Entpolitisierungen* di Carl Schmitt per il quale «oggi la guerra più terribile può essere condotta solo il nome della pace»<sup>16</sup>.

Un'opzione interpretativa che non convinceva ieri e, ancor meno, convince oggi. E non convince per ragioni di ordine sistemico: si tratterebbe di sancire, per questa via, la caduta di prescrittività non di una singola norma, ma di un principio supremo dell'ordinamento costituzionale nella sua intrinseca essenza. Ma anche per ragioni di ordine ermeneutico concernenti la struttura e la trama sintattica dell'art. 11: un articolo composto da un unico comma, coeso nelle sue formulazioni, omogeneo nelle sue proposizioni, inscindibile nelle sue disposizioni. E ciò non solo per ragioni testuali (l'unicità del comma) o grammaticali (i tre periodi non sono mai disgiunti da un punto), ma perché questo articolo esprime, attraverso un «linguaggio particolarmente solenne, energico e perentorio»<sup>17</sup>, «un discorso unitario attraverso proposizioni strettamente collegate»<sup>18</sup>. Ne viene fuori non un caotico assemblato di enunciati normativi, ma piuttosto un compendio di «parole chiare, attentamente studiate allo scopo di esprimere con la massima forza statuizioni giuridiche precise»<sup>19</sup>, rispetto alle quali «non sembra ci sia molto da aggiungere»<sup>20</sup>.

L'art. 11, si impone, pertanto, all'interno del testo costituzionale, per la sua intrinseca coerenza e per la sua compattezza semantica. Non importa da quale punto lo si legga (dall'inizio, dalla fine, o da qualsiasi segmento intermedio): il suo significato resta invariato, così come la forza delle sue parole. Parole che ci dicono, alquanto chiaramente, che la promozione di organizzazioni internazionali aventi quale fine quello di assicurare «la pace e la giustizia fra le Nazioni» e le connesse «limitazioni di sovranità» hanno, per il nostro ordinamento, un'unica giustificazione e una sola finalità: il ripudio della guerra<sup>21</sup>.

#### 4. L'art. 11 e la via diplomatica quale opzione obbligata.

---

<sup>16</sup> C. SCHMITT, *L'epoca delle neutralizzazioni e delle spoliticizzazioni* (1929), Id., *Le categorie del politico*, il Mulino, Bologna, 1972, p. 182.

<sup>17</sup> L. GIANFORMAGGIO, *Diritti umani e guerra*, in M. DOGLIANI – S. SICARDI (a cura di), *Diritti umani e uso della forza*, Giappichelli, Torino, 1999, 61.

<sup>18</sup> L. CARLASSARE, *Costituzione italiana e partecipazione a operazioni militari*, in N. RONZITTI (a cura di), *NATO, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 2000, 165.

<sup>19</sup> L. CARLASSARE, *L'articolo 11 della Costituzione nella visione dei costituenti*, in N. RONZITTI (a cura di), *L'articolo 11 della Costituzione. Baluardo della vocazione internazionale dell'Italia*, Editoriale scientifica, Napoli, 2013, 3.

<sup>20</sup> T. GRECO, *La pace come principio*, in *Parolechiave*, 2022, II, 50.

<sup>21</sup> Opinione, questa, avallata anche dal giudice costituzionale per il quale l'art. 11 ammetterebbe esclusivamente «limitazioni di sovranità alle condizioni e per le finalità ivi stabilite ... nella disposizione stessa, e perciò nell'art. 11 Cost.» (Corte cost., sent. n. 300/1984). Appare utile, tuttavia, segnalare che, secondo un diverso orientamento dottrinale, i termini del rapporto andrebbero invece invertiti. E ciò vorrebbe dire che il principio pacifista trarrebbe la propria forza prescrittiva dal principio internazionalista enucleato nell'inciso finale dell'art. 11 e non viceversa. Ragione per la quale il ripudio della guerra assumerebbe rilievo costituzionale nell'ordinamento italiano «come obbligo finalistico per effetto delle proclamazioni seguenti, delle quali quell'esplicito divieto non costituisce che l'applicazione» (U. ALLEGRETTI, *Una ricerca su Costituzione e nuove armi*, in *Dem. dir.*, 1986, II, 108). Si tratta di un diverso percorso ermeneutico che perviene, tuttavia, alle stesse conclusioni.

Richiamarsi allo spirito e alla lettera della Costituzione non è un atto di debolezza. Così come, diversamente da quanto sostenuto da alcuni media, l'art. 11 della Costituzione non è una norma «imbelle», una «roba da sconfitti»<sup>22</sup> che costringe l'ordinamento repubblicano a voltarsi dall'altra parte quando il mondo è in pericolo. Altra è la sua matrice etica e giuridica. E altre le sue finalità: sospingere l'ordinamento democratico a perseguire con costanza e lucida determinazione la via diplomatica. È questo il ruolo che l'Italia è chiamata svolgere nello scenario internazionale. Una vera e propria missione di pace tanto più credibile ed efficace, quanto più l'Italia avrà dimostrato, sul terreno delle relazioni internazionali, di essere in grado di operare in coerenza con i principi della propria Costituzione e di aver fedelmente adempiuto all'imperativo etico e giuridico in essa contenuto: il ripudio della guerra.

Che questo debba essere lo spazio d'azione dell'Italia, quando i venti di guerra iniziano a infuriare nello scenario internazionale, lo abbiamo appreso dalle madri e dai padri costituenti. Le parole pronunciate, a tale riguardo, da Ugo Damiani in Assemblea costituente nel marzo 1947 non lasciano margini a dubbi: «La guerra, questa follia, questo crimine che sempre ha perseguitato nei secoli l'umanità [...] noi vogliamo eliminarla per sempre [...] perché riconosciamo che tutti i contrasti, che qualsiasi contrasto, per quanto grave, per quanto aspro, può sempre essere risolto col ragionamento, poiché il ragionamento — dobbiamo riconoscerlo — rappresenta l'arma più poderosa dell'uomo. Noi rinunziamo alla guerra; non vogliamo più sentirne parlare. Vogliamo lavorare pacificamente; non vogliamo più la violenza. E quest'odio alla violenza, questo odio alla guerra sarà appunto l'orientamento nuovo del popolo»<sup>23</sup>.

Nella visione del Costituente - scartata *a priori* l'opzione bellica - non restava, quindi, altra soluzione per fronteggiare le crisi internazionali che «perseguire attivamente una politica pacifista»<sup>24</sup>, confidare nella diplomazia, nello sviluppo delle relazioni tra Stati, nelle organizzazioni internazionali nate al fine di assicurare «la pace e la giustizia fra le Nazioni». Prescrizione, questa sottesa all'art. 11 Cost., non certo sibillina: «il costituente si riferiva, nel porla, all'adesione dell'Italia alla Organizzazione delle Nazioni Unite» (Corte cost., sent. n. 193/1973). Organizzazione, quella dell'Onu, istituita pochi anni prima e anch'essa incardinata sul ripudio della guerra.

L'art. 11 trova, infatti, un suo giovane «antenato» - come era solito definirlo Leopoldo Elia - nell'art. 2.4 dello Statuto ONU. Disposizione che ci ricorda che tutti i Membri delle Nazioni unite devono astenersi nelle loro relazioni internazionali «dalla minaccia o dall'uso della forza». Ne discende - come è stato lucidamente rilevato dalla dottrina internazionalistica - che

---

<sup>22</sup> Si veda, ad esempio, il dibattito sviluppatosi in passato su *Il Giornale* e, segnatamente, i contenuti dell'editoriale *Il ripudio della guerra è roba da sconfitti*, 19 settembre 2009.

<sup>23</sup> Intervento di Ugo Damiani in Assemblea costituente, seduta dell'8 marzo 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, cit., I, 279.

<sup>24</sup> A. CASSESE, *Principi fondamentali (1-12)*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, p. 575.

anche «nel sistema positivo della Carta, la guerra è sempre ingiusta. Anzi, essa è il peggior male dell'umanità, al punto che nessun obiettivo, per quanto nobile, può giustificarla»<sup>25</sup>.

Di qui l'innestarsi, attorno al principio pacifista, di un nesso di corrispondenza stringente, se non addirittura una virtuosa saldatura tra ordinamento interno e ordinamento internazionale. O se si vuole tra il «diritto costituzionale di pace» sancito nella carta repubblicana e il «diritto internazionale della pace»<sup>26</sup>. Diritto, quest'ultimo, che al pari di quello costituzionale, «si fonda sul divieto della guerra e sui diritti fondamentali di tutti gli esseri umani»<sup>27</sup>.

Asserzione che potrebbe apparire scontata, ma che oggi, purtroppo, lo è sempre di meno. Visto che parte della dottrina - trincerandosi dietro il paravento degli obblighi internazionali generalmente riconosciuti (ex articolo 10) – si è in questi tempi spinta talmente oltre da ammettere l'avvenuta formazione e, quindi, l'esistenza di un nuovo *ius ad bellum*. Un diritto nuovo, in linea con i tempi, e che fonda la sua legittimazione nella sopravvenuta vigenza delle nuove consuetudini internazionali. Consuetudini che derogando al principio pacifista oggi legittimerebbero appieno l'uso della forza nei rapporti tra gli Stati<sup>28</sup>.

## 5. Dalla retorica delle “guerre giuste” alla guerra come *Machtakt*.

Con la caduta del muro di Berlino e l'emersione, in ambito Nato, della *possibilità* di effettuare, su larga scala, anche azioni “no article 5” (cioè, fuori dai casi di legittima difesa)<sup>29</sup>, la parola “guerra” è tornata nuovamente a pervadere lo spazio pubblico. E sepolto, d'un sol colpo, tutto quel complesso e consolidato corredo di enunciati normativi ed enunciazioni dottrinali sull'illegalità della guerra, ha iniziato a prendere rapidamente piede, nel dibattito pubblico, la «grammatica della guerra giusta»<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> E. CANNIZZARO, *La guerra ingiusta. Il conflitto in Ucraina fra diritto ed etica internazionale*, in G. Azzariti (a cura di), *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, 19.

<sup>26</sup> M. MIELE, *La Costituzione italiana e il diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1951, 32.

<sup>27</sup> L. FERRAJOLI, *Principia Iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2007, II, 490.

<sup>28</sup> In questo senso, C. ZANGHÌ, *Il Kosovo fra Nazioni Unite e diritto internazionale*, in *Quad. Cost.*, 1999, III, 378 ss. E, più di recente, M. IOVANE, *Il conflitto ucraino e il diritto internazionale: prime osservazioni*, in *Osservatorio AIC*, 2022, III, 6 ss.; G. MARAZZITA, *Guerra vietata, legittima e necessaria*, in *Federalismi.it*, 2022, p. 78. Sul punto si vedano però anche i rilievi critici U. Allegretti, *Stato di diritto e divisione dei poteri nell'era dei conflitti asimmetrici*, in *Dir. pubbl.*, 2005, 117, per il quale invocare la formazione di nuove consuetudini internazionali per estendere «l'area della legittima difesa non è possibile. Non lo consente l'interpretazione del concetto alla luce dell'ordinamento interno (che in nessuno dei suoi rami ammette la difesa contro minacce che non siano caratterizzate dalla loro imminenza), né quella condotta alla luce della Carta dell'Onu che contiene una norma restrittiva come l'art. 51, il quale si riferisce all'attacco in atto»; A. CIERVO, *Critica delle armi. L'articolo 11 della costituzione, la legge n. 185/1990 e l'invasione dell'ucraina da parte della Federazione russa*, in G. AZZARITI (a cura di), *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, cit., 216.

<sup>29</sup> Sul punto A. BARBERA, *Le vicende del Trattato del Nord Atlantico: revisione de facto o interpretazione evolutiva*, in *Rass. parl.*, 1999, 815 ss.; C. DE FIORES, *Il principio pacifista, la ratifica dei Trattati internazionali e la questione della NATO*, in *Dem. dir.*, 2020, 51 ss.

<sup>30</sup> A. COLOMBO, *Il governo mondiale dell'emergenza. Dall'apoteosi della sicurezza all'epidemia dell'insicurezza*, Raffaello Cortina, Milano, 167.

E guerre giuste sono state tutte le guerre di globalizzazione che per oltre un ventennio hanno segnato l'assetto del mondo all'indomani del crollo del muro di Berlino<sup>31</sup>. Esattamente dal 1990 (anno della prima guerra irachena) al 2011 (anno della guerra in Libia). Anni nei quali l'Occidente, galvanizzato dal trionfo del modello liberale, ha imposto nel mondo le virtù pacificatrici del "pensiero unico", ha celebrato la "fine della storia"<sup>32</sup>, ha annunciato l'imminente dissoluzione di tutti gli Stati (salvo, ovviamente, la superpotenza americana)<sup>33</sup>.

Alla prova della storia, il mondo pacificato ed omogeneo, celebrato dalla cultura neoliberale, si è però rivelato quanto mai fragile: «la situazione geopolitica globale si è via via modificata e il progetto di *New World Order* è miseramente naufragato»<sup>34</sup>.

Negli ultimi anni, il mondo ha cominciato sempre più a frammentarsi, dando vita a un sistema più articolato e multipolare, dove altri Stati (Cina, India, Russia) e nuove alleanze di Stati (in particolare i Brics) hanno progressivamente iniziato a occupare la scena mondiale. Il vecchio sistema unipolare è entrato improvvisamente in crisi, dando vita a un mondo più aperto e fluido. Ma anche più instabile sul piano politico e militare. Un mondo dove neppure la retorica delle guerre umanitarie e delle guerre giuste - che per una lunga fase aveva agito come «solvente dei tradizionali freni della guerra»<sup>35</sup> - tiene più. E la ragione è evidente: diversamente da quanto accadeva nel vecchio ordine unipolare (impennato sull'egemonia Usa) la vittoria delle potenze occidentali non è più a portata di mano. La guerra non è più immaginata e «organizzata in modo da permettere di vincere a chi ha ragione»<sup>36</sup>, perché oggi chi ha "ragione" non è detto che sia anche il più forte. La sfida è aperta. Ed è sempre più pervasa dai rapporti di forza, dal primato delle logiche militari, dal *Machtakt*. Oggi la contesa mondiale non è più sul chi è nel giusto, ma su chi è il più forte.

Questo è il contesto con cui siamo oggi chiamati a fare i conti. Un contesto segnato da sfide drammatiche. Sfide che attraversano il nostro tempo e rispetto alle quali, noi giuristi, non possiamo restare indifferenti. Né volgere altrove lo sguardo.

Siamo davanti a interrogativi profondi che coinvolgono direttamente la scienza giuridica, le sue categorie, la sensibilità di ciascuno di noi. Questioni fondamentali che esigono una nostra risposta: a fronte della crescente ostentazione dei rapporti di forza e del profilarsi di un terzo conflitto mondiale "a pezzi" - così come lucidamente definito da Papa Francesco - cosa è rimasto del principio pacifista sancito nella Carta costituzionale? Che ne sarà dello Statuto dell'Onu? Quale sarà il futuro del diritto internazionale? Sarà in grado di reggere alle spirali di guerra che Kiev e Gaza hanno drammaticamente innescato?

---

<sup>31</sup> Sul punto si rinvia C. DE FIORES, *Il ritorno della guerra "giusta". La crisi della legalità internazionale alle soglie del XXI secolo*, in I.D. MORTELLARO (a cura di), *Interpretazioni della guerra, politiche per la pace*, Edizioni Com, Ancona, 2000, 99-121.

<sup>32</sup> F. FUKUYAMA, *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Rizzoli, Milano, 1992.

<sup>33</sup> K. OHMAE, *La fine dello Stato-nazione. La crescita delle economie regionali*, Baldini & Castoldi, Milano, 1996.

<sup>34</sup> L. BACCELLI, *Dalla guerra giusta al pacifismo giuridico. E ritorno?*, in *Riv. fil. dir.*, 2023, II, 388.

<sup>35</sup> A. COLOMBO, *Il governo mondiale dell'emergenza*, cit., 168.

<sup>36</sup> N. BOBBIO, *Il problema della guerra e le vie della pace*, il Mulino, Bologna, 1984, 105.

## 6. Mediatori armati in Ucraina.

Nel caso della crisi ucraina, l'Italia è parte del conflitto armato (al pari di Stati Uniti, Regno Unito e altri Paesi dell'Unione Europea) mediante l'invio di armamenti. Una soluzione che, in altre sedi, ho già avuto modo di contestare, ritenendola incoerente dal punto di vista costituzionale<sup>37</sup>. Così come è a dir poco opinabile il disposto costituzionale invocato a sostegno di tale decisione: il sacro dovere di difendere la patria<sup>38</sup>. Per una ragione anzitutto: l'art. 52 Cost. si riferisce «alla nostra patria, non a quella altrui»<sup>39</sup>. E non può essere, pertanto, assunto quale fondamento costituzionale per l'invio delle armi. Ma oltre che nel merito, l'opzione militare, adottata dal governo italiano e approvata dal Parlamento, risulta carente anche sotto il profilo procedurale, poiché, qualora si trattasse realmente di un'azione difensiva, questa avrebbe necessariamente richiesto l'attivazione dello statuto della guerra di difesa previsto dalla Carta costituzionale: deliberazione dello stato di guerra da parte del Parlamento (art. 78 Cost.); conferimento al Governo dei poteri necessari (art. 78 Cost.); dichiarazione formale da parte del Presidente della Repubblica (art. 87, nono comma, Cost.). Nulla di ciò è però avvenuto.

D'altra parte, come si è già detto, a fronte del profilarsi di crisi belliche nello scenario internazionale, lo spazio di azione che la Costituzione assegna alle istituzioni di governo, congiuntamente ad altri Stati, è uno soltanto: l'iniziativa diplomatica. E lo è anche in questo caso, perché solo attraverso essa sarà possibile «far cessare il confronto militare, non solo quello armato che sta producendo gli orrori della guerra, ma anche quello tra le potenze e gli Stati che si armano per continuare lo scontro, magari in altre forme»<sup>40</sup>. Insomma, il compito che le istituzioni repubblicane sono tenute ad assolvere non è, in definitiva, arruolare belligeranti, ma semmai attivare «“costruttori di pace” ... soggetti che in piena autonomia possano operare come mediatori tra le parti in lotta. Organizzazioni terze, non perché prive di giudizio – è chiaro in questo caso chi siano gli aggressori e chi le vittime – ma perché estranee al conflitto. Per poter

---

<sup>37</sup> Si rinvia a C. DE FIORES, *Il principio costituzionale pacifista, gli obblighi internazionali e l'invio di armi a paesi in guerra*, in G. AZZARITI (a cura di), *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, cit., 29 ss.

<sup>38</sup> Così, in particolare, S. CASSESE, *Legittimo inviare armi a Kiev* (intervista rilasciata a *La Stampa*, 28 febbraio 2022). Sul punto i rilevi critici di G. AZZARITI, *La pace attraverso il diritto. Una conferenza internazionale per la sicurezza tra le nazioni*, in Id. (a cura di), *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, cit., che persuasivamente rileva che «l'articolo 52 della nostra Carta costituzionale si rivolge espressamente al “cittadino” italiano».

<sup>39</sup> Così M. AINIS, *L'invio di armi all'Ucraina è contrario alla Costituzione* (intervista rilasciata al giornale *Il Fatto quotidiano*, 6 aprile 2022). Analogamente E. BETTINELLI, *Art. 52*, in G. BRANCA - A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli Bologna, 1992, 90 ss.; A. ALGOSTINO, *Pacifismo e movimenti fra militarizzazione della democrazia e Costituzione*, in G. AZZARITI (a cura di), *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, cit., 77.

<sup>40</sup> G. AZZARITI, *La Costituzione rimossa*, in *Costituzionalismo.it*, 2022, II. Sull'esigenza di «evitare di rimanere rinchiusi in una dimensione angustamente geopolitica, schiacciata sulle “zone d'influenza”» e, contestualmente, sul bisogno di «investire diplomaticamente su una negoziazione multilaterale anziché su un bilateralismo fallimentare ed espressione di logiche di potenza» insiste anche G. BASCHERINI, *I richiami alla Resistenza nel dibattito sulla guerra in Ucraina. Prime considerazioni intorno ad un paradigma inattuale*, in G. AZZARITI (a cura di), *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, cit., 172.

svolgere la funzione di mediazione necessaria, infatti, non si può al tempo stesso partecipare alla guerra»<sup>41</sup>.

Ne discende che le risoluzioni che hanno, nei mesi passati, impegnato il Governo a inviare le armi e, contestualmente, a favorire «un percorso negoziale tra Kiev e Mosca»<sup>42</sup> appaiono non solo contraddittorie sul piano politico, ma soprattutto incoerenti sul piano costituzionale. Per una ragione anzitutto: non si può celebrare a piè sospinto la *debellatio*, invocare la distruzione del nemico e contestualmente ergersi a mediatori.

A fronte del profilarsi di una grave crisi internazionale, innescata da logiche di guerra, solo due sono le opzioni alternative a disposizione di uno Stato: «affermare la forza del diritto» (conformemente a quanto sancito dallo Statuto Onu e, per ciò che ci concerne, dall'art. 11 Cost.) oppure assecondare *contra constitutionem* «il diritto della forza»<sup>43</sup> (ed è ciò che è avvenuto).

D'altra parte, non è necessario consultare un manuale di «diritto bellico» per apprendere che fornire armi o munizioni ad uno Stato belligerante fa, a sua volta, di chi li invia, uno Stato belligerante<sup>44</sup>. E questo perchè l'invio di armi ad uno Stato in guerra è un atto militare ostile<sup>45</sup> che, sebbene non legittimi una «reazione militare»<sup>46</sup>, costituisce tuttavia un «fattore di potente compromissione»<sup>47</sup> destinato a inasprire ulteriormente (e non certo a stroncare) il conflitto armato.

Ostinarsi, soprattutto in sede Ue, a ribadire che le trattative autentiche potranno iniziare solo dopo la resa di Putin e che alla fine «l'Europa prevarrà»<sup>48</sup>, prodigarsi a rappresentare l'intera nazione russa come «una canaglia ai confini dell'Europa»<sup>49</sup>, fare della sfida militare contro Mosca la «sfida esistenziale»<sup>50</sup> dell'Unione europea (che detto in altri termini significa che la futura

---

<sup>41</sup> *Ibidem*

<sup>42</sup> Atti parlamentari – Camera dei deputati, XVIII legislatura, seduta del 1 marzo 2022, ris. n. 6-00207, 16; Atti parlamentari – Senato della Repubblica, XVIII legislatura, seduta del 1 marzo 2022, ris. n. 6-00208, 60.

<sup>43</sup> L'espressione è di V. ONIDA, *Guerra, diritto, Costituzione*, in *il Mulino*, 1999, 962.

<sup>44</sup> G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto bellico*, Cedam, Padova, 1954, 407.

<sup>45</sup> Sulla questione si rinvia alla decisione della Corte internazionale di Giustizia sul caso *Nicaragua v. U.S., Military. and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua* (27 giugno 1986) secondo la quale l'invio delle armi costituirebbe a tutti gli effetti una delle modalità tipiche di esercizio dell'uso della forza (§ 228). Sul punto, fra gli altri, L. CHIEFFI, *Il valore costituzionale della pace*, cit., 133 ss.

<sup>46</sup> Così M. MANCINI, *Stato di guerra e conflitto armato nel diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2009, 243. Su posizioni analoghe, da ultimo, anche E. CASTELLARIN, *La fourniture d'armes à l'Ukraine: quel cadre en droit international?*, in *Leclubdesjuristes.com*, 5 marzo 2022 per il quale «le droit de la Russie de cibler les forces armées de ces États, ne se produirait que si celles-ci prénaient directement part aux hostilités. Par exemple, tel serait le cas des actions éventuellement mises en œuvre pour faire respecter une prétendue zone d'exclusion aérienne, option expressément écartée». Diversamente M. BOTHE, *The Law of Neutrality*, in D. FLECK (a cura di), *The Handbook of International Humanitarian Law*, Oxford University Press, Oxford, 2008, 603-604 ritiene, invece, che ogni forma di sostegno a una delle parti in conflitto costituisce un atto di guerra dalle conseguenze imprevedibili.

<sup>47</sup> P.P. PORTINARO, *Il terzo. Una figura del politico*, Franco Angeli, Milano, 1986, 105. Analogamente M. DOGLIANI, *La guerra in Ucraina tra tabù nucleare e oltranzismo politico-mediatico*, in *Questione Giustizia*, 2022.

<sup>48</sup> *Discorso sullo Stato dell'Unione 2022* tenuto dalla Presidente Ursula von der Leyen, 14 settembre 2022 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech\\_22\\_5493](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_22_5493).

<sup>49</sup> Dichiarazione della Presidente Ursula von der Leyen alla *Conferenza sulla Sicurezza* di Monaco, (14-16 febbraio 2025), riportata da *Adnkronos Eurofocus*.

<sup>50</sup> *ReArm Europe Plan/Readiness 2030*, Briefing, 3 aprile 2025.

esistenza dell'Ue dipenderà dalla vittoria sul campo di questa sfida), invocare a piè sospinto l'istituzione di un Tribunale ad-hoc per il crimine di aggressione commesso dalla Russia<sup>51</sup>, non sono certo propositi concilianti, idonee a favorire la pace e promuovere una rapida via d'uscita dal conflitto.

Altre sono le soluzioni che andrebbero oggi perseguite alla luce del principio costituzionale pacifista: richiedere un immediato “cessate il fuoco”, intensificare gli sforzi diplomatici, attivare soggetti terzi e non coinvolti nel conflitto, convocare una nuova conferenza di pace nello spirito di Helsinki<sup>52</sup>.

## 7. I costituzionalisti di fronte all'ecatombe di Gaza.

Il ripudio della guerra è tornato ad essere da più parti evocato a seguito del brutale massacro compiuto dal governo israeliano ai danni del popolo palestinese. A essersene fatto portavoce è stato ancora una volta, in occasione dell'Angelus del 3 novembre 2024, Papa Francesco che, richiamandosi direttamente ai principi della Costituzione repubblicana, aveva detto: «L'Italia, attraverso l'articolo 11 della Costituzione, ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo per risolvere le controversie internazionali. Questo principio fondamentale è stato incluso nella Costituzione per riflettere la volontà di evitare conflitti armati e promuovere la pace e la giustizia tra le nazioni. In particolare, in relazione alla situazione a Gaza, il ripudio della guerra si traduce in un invito alla ricerca di soluzioni pacifiche e al rispetto delle leggi internazionali».

Quale oggi sia la situazione a Gaza lo sappiamo: «Israele ha imposto un blocco quasi totale della Striscia interrompendo le forniture di acqua e carburante con un gravissimo impatto sui bisogni essenziali della popolazione civile. La quantità di acqua pro capite disponibile è gravemente insufficiente. L'assenza di carburante impedisce il regolare funzionamento dei depuratori idrici e dei servizi di assistenza sanitaria. Gli abitanti di Gaza sono costretti a servirsi

---

<sup>51</sup> Ci si riferisce alla *Dichiarazione di Leopoli (Lviv Statement)* che ha segnato il punto d'approdo dell'iter che dovrebbe portare all'istituzione del *Tribunale Speciale per il Crimine di Aggressione contro l'Ucraina*. La *Dichiarazione* è stata adottata il 9 Maggio 2025 dai Ministri degli Affari Esteri e dagli altri rappresentanti degli Stati che sono membri del *Core Group* (il Gruppo ristretto di nazioni che hanno lavorato al progetto). Sull'iter si veda l'interessante ricostruzione critica di K. GAVRYSH, *Tribunale internazionale speciale sul crimine di aggressione contro l'Ucraina: prospettive e criticità*, in *Riv. dir. inter.*, 2024, I, 209 ss.

<sup>52</sup> In questa direzione degna di nota è l'iniziativa organizzata dalla FONDAZIONE BASSO - FONDAZIONE CRS - FONDAZIONE DI VITTORIO – SALVIAMO LA COSTITUZIONE, *A 50 anni dalla Conferenza di Helsinki: perseguire la pace attraverso la politica*, 30 settembre 2025. Proposta già avanzata da G. Azzariti, *Una conferenza di pace, a Roma, sul modello di Helsinki*, in *il manifesto*, 9 aprile 2022. Sul punto insiste, in particolare, anche L. RONCHETTI, *Risoluzione delle controversie internazionali e Costituzione: l'Italia ha il dovere costituzionale di farsi mediatrice per la pace*, in G. AZZARITI (a cura di), *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, cit., 308 ss.

dei pozzi presenti nella Striscia utilizzando acqua inquinata per le necessità quotidiane e per i servizi sanitari»<sup>53</sup>.

È questo il drammatico epilogo di uno stato di occupazione che non nasce nel 2023, a seguito dell'atroce massacro di Hamas del 7 ottobre (1.400 persone uccise, oltre 250 rapite)<sup>54</sup>. Le sue origini sono ben più risalenti nel tempo. In questi anni, Israele non ha mai cessato di esercitare il proprio controllo né sulla Striscia di Gaza, né sulla Cisgiordania. Entrambi i territori continuano a essere qualificati, secondo la terminologia adottata dalle Nazioni Unite, come «Territorio palestinese occupato». Anche in seguito al piano di disimpegno, attuato dal governo Sharon nel 2005 (che comportò il progressivo smantellamento degli insediamenti israeliani nella Striscia, l'evacuazione di alcune migliaia di coloni e il ritiro delle forze armate), Israele ha mantenuto lo status di "potenza occupante". Una qualificazione che si fonda sul perdurante controllo esercitato dal governo israeliano, pur in assenza di una presenza militare diretta, sui confini terrestri, sullo spazio aereo, sulle comunicazioni, sulle infrastrutture digitali e sulle acque territoriali della Striscia di Gaza.

Ma da tale qualificazione discendono anche alcuni precisi vincoli, tutt'altro che trascurabili. In virtù del suo status di "potenza occupante", Israele è soggetta all'insieme degli obblighi previsti dal diritto internazionale dell'occupazione, conformemente a quanto previsto dai Regolamenti dell'Aja e dalla Quarta Convenzione di Ginevra (12 agosto 1949). Tra questi: «il dovere di garantire l'approvvigionamento alimentare e medico della popolazione» (art. 55, *Fourth Geneva Convention*); il dovere di «provvedere all'introduzione dei viveri, dei medicinali e di altri articoli necessari qualora le risorse del territorio occupato risultino insufficienti» (art. 55, *Fourth Geneva Convention*); «il dovere di garantire e mantenere, con la cooperazione delle autorità nazionali e locali, le strutture e i servizi medici e ospedalieri, la sanità pubblica e l'igiene nel

---

<sup>53</sup> M. PERTILE, *Muovia il diritto con tutti i Filistei? Il diritto internazionale nella "guerra di Gaza"*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2024, II, 432. Sulla dimensione dell'olocausto insiste, in particolare, M. BARBERIS, *Olocausti e narrazioni*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2025, I, 322 ss.

<sup>54</sup> La legittima reazione di Israele al brutale attacco del 7 ottobre 2023 potrebbe essere astrattamente ricondotta alla nozione giuridica di *rappresaglia*, così come recepita dal diritto internazionale. La fattispecie consuetudinaria si riferisce a un'azione militare punitiva intrapresa da uno Stato nei confronti di un altro Stato, in risposta a un precedente illecito subito. Non mancano però gli elementi di frizione tra fattispecie concreta e norma: a) Hamas non è uno Stato, ma un'organizzazione armata, classificata da molti governi, prevalentemente occidentali, come organizzazione terroristica (oltre Israele, Unione Europea, Stati Uniti, Canada, Regno Unito, Australia, Giappone); b) l'offensiva israeliana ha colpito in modo indiscriminato la popolazione civile della Striscia; c) la reazione israeliana non ha rispettato il principio qualificante della rappresaglia: il vincolo di proporzionalità tra offesa e reazione. A ciò si aggiunga che in base all'art. 49 del *Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati per atti internazionalmente illeciti*, adottato dalla Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite nel 2001, «le contromisure devono essere temporanee e devono essere revocate non appena lo Stato responsabile abbia adempiuto ai propri obblighi». Condizione, anche questa, non rispettata dalla reazione militare di Israele. E più che infondate, gravi e grottesche appaiono essere le "giustificazioni" addotte dal governo israeliano, secondo le quali «le vittime civili sono "danni collaterali" di azioni condotte contro obiettivi militari» e «il principio di proporzione consentirebbe la distruzione di interi edifici abitati per colpire un quadro intermedio di Hamas» (L. BACCELLI, *Cosa resta del diritto internazionale?*, in *Iride*, 2024, II-III, 240). Sulla nozione di rappresaglia nel diritto internazionale si veda anche G. PAU, *Rappresaglia*, in *Enc. dir.*, XXXVIII, Giuffrè, Milano, 1987, 410 ss.; C. FOCARELLI, *Le contromisure nel diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 1994.

territorio occupato, con particolare riferimento all'adozione e all'applicazione delle misure profilattiche e preventive necessarie a contrastare la diffusione di malattie contagiose ed epidemie» (art. 56, *Fourth Geneva Convention*).

Com'è noto, nessuno di questi “doveri” è stato rispettato. Anzi violando *manu militari* ciascuna di queste disposizioni, il governo Netanyahu ha agito impunemente nella striscia di Gaza: crescente intensificazione dei bombardamenti (140 siti ogni notte); blocco navale; 800.000 persone evacuate da Gaza City; 65.000 civili uccisi (dei quali oltre 20.000 bambini e un numero smisurato di giornalisti e medici).

Ad essere aggredito è un popolo solo e inerme. Ma questa volta l'Italia e l'Europa hanno preferito guardare altrove, tradendo con il silenzio le ragioni etiche e normative che fondano il ripudio della guerra. Ancora una volta la ragion di Stato ha avuto la meglio sulle ragioni della Costituzione: nessuna sanzione, nessuna rottura dei rapporti commerciali, nessun embargo all'invio delle armi.

Nel 2023, con l'inizio dello sterminio di massa a Gaza, l'Italia ha sospeso l'attivazione di nuovi contratti militari con Israele, ma le forniture già autorizzate (come quelle di Leonardo S.p.A.) sono continuate a pieno ritmo. Quasi a voler sprezzantemente ribadire che anche a costo di violare leggi (L. 185/1990)<sup>55</sup> e principi costituzionali (art. 11 Cost.), l'aggressione al popolo palestinese sarebbe comunque dovuta continuare, perché «la guerra e le sue conseguenze fanno bene agli affari»<sup>56</sup>.

E con Israele, lo Stato italiano ha anche siglato nel 2005 un *Memorandum d'Intesa* in ambito militare<sup>57</sup>. L'intesa, sottoscritta a Parigi il 16 giugno 2003 e poi deliberata (in sede di autorizzazione alla ratifica) dal Parlamento italiano nel maggio 2005, ha per oggetto la cooperazione militare tra i due Paesi.

---

<sup>55</sup> La L. 185/1990 è stata approvata al preminente fine di disciplinare, in coerenza con l'art. 11 Cost., l'esportazione di materiali d'armamento (sul punto si veda l'approfondita ricostruzione di C. CORSI, *La disciplina legislativa del commercio internazionale di armamenti*, in *Foro amministrativo*, 1991, 2789 ss.). Questa normativa vieta espressamente la vendita di armi a Paesi aggressori, ai sensi dell'art. 51 della Carta ONU (art. 1, sesto comma, lett. a) o a Paesi responsabili di gravi violazioni delle convenzioni internazionali in materia di diritti umani (art. 1, sesto comma, lett. d). La disposizione è chiara, ma la sua applicazione non lo è stata altrettanto. Nel caso di specie, il governo italiano pur dichiarando di aver «sospeso immediatamente la concessione di ogni nuova licenza di esportazione per materiali di armamento verso Israele, ai sensi della legge n. 185 del 1990», ha contestualmente precisato che le licenze di esportazione autorizzate prima dell'ottobre 2023 saranno «tutte analizzate caso per caso dall'autorità competente, che è l'Unità per le autorizzazioni dei materiali di armamento (UAMA) presso la Farnesina, applicando la normativa italiana, europea e internazionale» (Senato della Repubblica, *Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri in vista del Consiglio europeo del 17 e 18 ottobre 2024*, 15 Ottobre 2024, 45). Questo approccio “selettivo” ha consentito alla società Leonardo, partecipata dallo Stato italiano, di mantenere attive numerose forniture (pezzi di ricambio per il caccia M-346 Master, cannoni navali da 76 mm, consegnati tramite triangolazioni con gli Stati Uniti; componenti elettroniche e tecnologie dual use, come radar e sistemi di sorveglianza). Sul punto si veda, in particolare, M. PERTILE, *Armed Conflict, Neutrality and Disarmament. The Legality of Arms Transfers to Israel after 7 October: The Relationship Between the International Legal Framework on Arms Trade and Law No 185 of 1990*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2024, XXXIII, 538 ss.

<sup>56</sup> I. CHAMBERS, *Gaza: genocidio/ecocidio*, in *Studi culturali*, 2025, I, 114.

<sup>57</sup> Governo della Repubblica Italiana - Governo dello Stato di Israele, *Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel settore della difesa* (L. 94/2005).

Il *Memorandum* è in gran parte coperto dal segreto militare. Ciononostante, l'art. 2 ci consente di conoscere, quanto meno, la sfera d'azione dell'accordo. Una sfera particolarmente estesa: cooperazione per l'importazione; esportazione e transito di materiali bellici; formazione e addestramento delle forze armate; sostegno e approvvigionamento in ambito militare e altro ancora.

Il testo prevede, altresì, che questo tipo di accordi possa essere concluso – oltre che tra i due Stati - anche tra aziende private, previa autorizzazione governativa. Soluzione che sfocerebbe nel caso di specie in un'esplicita violazione dell'art. 1, sesto comma, della già citata L. 185/1990. Norma che vieta il commercio di armi «verso Paesi la cui politica contrasti con i principi dell'articolo 11 della Costituzione».

Ma ciò che suscita ulteriori riserve e non poche perplessità, sul piano costituzionale, è soprattutto l'art. 5 dell'intesa, dal quale apprendiamo che lo svolgimento delle attività oggetto del *Memorandum* sono rigorosamente “soggette” a quanto già disposto dall'*Accordo di sicurezza* tra servizi segreti (siglato il 5 ottobre 1987). Formulazione che getta un'ombra di incostituzionalità sulla legge di autorizzazione, dal momento che le Camere – ex art. 80 Cost. - possono autorizzare la ratifica solo di ciò che conoscono. E non di disposizioni sottoscritte segretamente altrove e destinate a rimanere tali.

Il *Memorandum* è ufficialmente scaduto l'8 giugno 2025, data che segna il termine dei cinque anni previsti per il rinnovo. Tuttavia, il Governo italiano ritiene che il rinnovo dovrà avvenire il 13 aprile 2026 (data dell'avvenuta ratifica da parte di Israele). E il rischio di una proroga automatica dell'intesa è molto più che concreto<sup>58</sup>, nonostante le deportazioni, l'impressionante numero di morti, il blocco dei viveri, dei medicinali, dell'elettricità, dell'approvvigionamento dell'acqua: un coacervo di “gross violations” talmente grave e sconcertante da indurre il Sudafrica (dicembre 2023) e poi il Brasile (maggio 2025) a denunciare Israele alla Corte Internazionale di Giustizia (CIG) per violazione della Convenzione ONU sul genocidio (1948)<sup>59</sup>. E la Corte medesima ad adottare - a processo aperto - alcune misure provvisorie di “contenimento” o (come da altri definite) «cautelari»<sup>60</sup>. Tra queste: porre fine ai

---

<sup>58</sup> Il 17 luglio 2025, la Camera dei deputati ha respinto la risoluzione per la sospensione del *Memorandum*, presentata dalle opposizioni. Il Governo italiano, tramite il sottosegretario alla Difesa Matteo Peregò di Cremona, si è dichiarato contrario alla sospensione dell'intesa, sostenendo che mantenere aperti i canali di dialogo sia più utile per favorire una soluzione diplomatica del conflitto. Nel merito il Governo, oltre a confermare la volontà politica di continuare la cooperazione strategico-militare con Israele, ha anche evidenziato che il *Memorandum* ha consentito di creare filiere produttive e industriali, rafforzando la difesa italiana e garantendo l'accesso a tecnologie avanzate per il nostro Paese. (Ministero della Difesa, *Dichiarazione del Sottosegretario Matteo Peregò di Cremona sulla cooperazione militare con Israele*, 17 luglio 2025).

<sup>59</sup> *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, filed on 29 December 2023, International Court of Justice, General List No. 192. Sul punto si veda l'ampia e ricostruibile critica di M. ARCARI, *Quali misure cautelari della Corte internazionale di giustizia per il caso Sud Africa c. Israele?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2024, I, 147 ss.

<sup>60</sup> M. MARCHESIELLO, *Israele genocida?*, in *Pol. dir.*, 2024, I, 155 ss.

massacri; assicurare l'arrivo di aiuti umanitari; adottare misure efficaci per prevenire la distruzione e garantire la conservazione delle prove relative all'accusa di genocidio<sup>61</sup>.

Certo, (ancora) non c'è stata una sentenza di condanna dello Stato di Israele per il crimine di genocidio, dal momento che il procedimento è tuttora in corso<sup>62</sup>. Tuttavia, la Corte ha ritenuto che l'accusa di genocidio è «plausibile». E che pertanto «sussistono sul campo situazioni oggettive che pongono a Israele l'obbligo di intervenire fattivamente per impedire o interrompere o ridurre grandemente gli effetti di un *plausibile* genocidio a esso imputabile, assicurando la raccolta e la conservazione delle prove relative»<sup>63</sup>.

Non meno rilevante è il parere reso dalla stessa Corte Internazionale di Giustizia il 19 luglio 2024. Parere che impone a Israele di porre fine all'occupazione nel più breve tempo possibile<sup>64</sup>. E, nel dettaglio, di: interrompere immediatamente ogni nuova attività di insediamento; evacuare i coloni già presenti nei Territori Occupati; risarcire i danni arrecati a tutte le persone fisiche e giuridiche coinvolte nel contesto dell'occupazione<sup>65</sup>. Condizioni, anche queste, tutte sistematicamente violate da Israele.

Sono queste le ragioni che ci inducono a ritenere che le istituzioni di governo debbano oggi riesaminare criticamente le proprie posizioni, astenendosi dal rinnovo automatico (o tacito) del *Memorandum* Italia-Israele: un'intesa incostituzionale, le cui disposizioni, più che ripudiare la guerra, rischiano oggi di fomentarla ulteriormente.

Come si è detto, non è la prima volta che il principio pacifista viene silenziato per fare o favorire le guerre. Già in passato abbiamo assistito a voli pindarici e a sottili esercizi retorici, anche in dottrina, volti a giustificare il coinvolgimento del nostro Paese in avventure belliche: dalle guerre umanitarie in Kosovo (1999) alle guerre missionarie in Afghanistan (2001), fino alle guerre preventive in Iraq (2003). Un piano inclinato, assecondando il quale siamo oggi sprofondatai nel punto più basso. Un punto di non ritorno.

---

<sup>61</sup> International Court of Justice, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, Order on Provisional Measures, I.C.J. Reports, 26 gennaio 2024.

<sup>62</sup> Ad ammetterlo è stato, invece, la commissione d'inchiesta indipendente delle Nazioni Unite che ha ritenuto lo Stato di Israele responsabile di genocidio per i crimini commessi nella Striscia di Gaza: «a Gaza si sta verificando un genocidio e la responsabilità ricade sullo Stato di Israele» (United Nations, *Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory. Report on the Situation in Gaza*, 28 September 2025. Statement by Navi Pillay, Chair of the Commission (<https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/co-israel/index>).

<sup>63</sup> M. MARCHESIELLO, *Israele genocida?*, cit., 157.

<sup>64</sup> International Court of Justice, *Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, Advisory Opinion*, 19 luglio 2024. Sul punto si veda l'ampia disamina di M. PERTILE, *Il parere consultivo della Corte internazionale di giustizia sulle conseguenze giuridiche derivanti dalle politiche e dalle pratiche di Israele nel Territorio palestinese occupato: implicazioni per il diritto internazionale umanitario*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 1/2025, I, 177 ss.

<sup>65</sup> Per quanto concerne invece le responsabilità della Comunità internazionale, il parere ritiene che gli Stati abbiano il dovere di non riconoscere come legittima la situazione derivante dall'occupazione e di astenersi dal fornire assistenza o sostegno al fine di favorirne il mantenimento. Infine – conclude la Corte - l'Assemblea Generale e il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite sono tenute a definire con urgenza le modalità operative e le misure concrete necessarie per porre fine alla presenza illegale di Israele nei Territori Palestinesi Occupati (International Court of Justice, *Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, Advisory Opinion*, 19 luglio 2024).

Viviamo un'epoca segnata da sfide drammatiche che ci interrogano nel profondo e ci impongono di scegliere tra complicità silenziosa e impegno consapevole. Un'epoca che ci pone di fronte a questioni inedite e cruciali. Questioni alle quali, come costituzionalisti, siamo chiamati a offrire delle risposte: su quali basi giuridiche e morali l'ordinamento della Repubblica può conciliare il ripudio della guerra inscritto in Costituzione con il sostegno a governi responsabili di atti di genocidio? Perché ad alcuni popoli aggrediti si inviano addirittura armi (fomentando le spirali di guerra) e ad altri non possono essere inviati nemmeno viveri, medicinali, bottiglie di acqua potabile? Non ci risulta che la norma costituzionale sul ripudio della guerra, come strumento di offesa alla libertà dei popoli, contempra l'eccezione del popolo palestinese.

## 8. Brevi note conclusive sulla guerra, i diritti di libertà, la rappresentanza democratica.

Allo stesso tempo, il ruolo dei costituzionalisti nelle emergenze belliche non può però limitarsi ad una distaccata e formale adesione alle ragioni del principio pacifista. Ma deve attivamente monitorare tutti gli effetti, le conseguenze, le distorsioni innescate dalla spirale bellica sul piano giuridico e ordinamentale e denunciarne le violazioni. Fra le tante mi limito ad indicare due frontiere, due dimensioni *border line* che la cultura costituzionalistica è tenuta a presidiare.

La prima frontiera è quella della difesa della libertà di critica e di dissenso nel nostro ordinamento. Una libertà messa oggi in discussione dalla spirale bellica, dai processi di omologazione mediatica dell'opinione pubblica, dalla caccia ai "nemici interni": cioè a tutti coloro che hanno espresso ed esprimono posizioni critiche verso la guerra e – in ragione di ciò – sprezzantemente liquidati, all'interno del discorso pubblico, come putiniani se auspicano una pace immediata in Ucraina o come amici di Hamas se denunciano lo sterminio dei palestinesi a Gaza.

Gli effetti innescati dall'ostentazione della logica schmittiana "amico-nemico" e da ciò che una recente dottrina ha efficacemente definito «l'isteria antirusa»<sup>66</sup> li conosciamo: musicisti russi ai quali è stato impedito di esibirsi alla Scala di Milano (febbraio 2022) e alla Reggia di Caserta (luglio 2025); la sospensione in alcune università italiane dei corsi su Dostoevskij e sulla cultura russa (marzo 2022); il ripetuto "richiamo" e la censura esercitati dai vertici di alcuni atenei nei confronti di docenti "non allineati". Di fronte a tutto ciò la comunità dei costituzionalisti è stata in prevalenza silente. Solo pochi sono intervenuti e solo pochi hanno ricordato che in Costituzione «l'arte e la scienza sono libere» (art. 33, primo comma, Cost.). E qualcosa di ancora più inquietante sta avvenendo in queste settimane su Gaza. Basti solo pensare all'imposizione del divieto di esporre la bandiera palestinese sui balconi, negli stadi, in prossimità del giro d'Italia. Per non parlare dell'offensiva censoria oggi in atto negli spazi digitali<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> M. VOLPI, *La guerra in ucraina e il costituzionalismo democratico*, in G. AZZARITI (a cura di), *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, cit., 324.

<sup>67</sup> Si veda A.M. SELINI, *La censura dei social media contro i contenuti sulla Palestina e su Gaza. Il caso Meta*, in *Altreconomia*, 10 Novembre 2023. Sul rapporto tra diritto di critica e guerra si rinvia a G. ALLEGRI, *Le difficoltà dei movimenti no war e del*

La seconda frontiera da presidiare è la libertà del Parlamento, insidiata nei contesti di guerra dall'espansione dei poteri dell'esecutivo e dei vertici militari. Tendenza questa appalesatasi a ridosso dell'invasione russa dell'Ucraina (24 febbraio 2022), anche se le sue origini sono ben più risalenti. Basti solo pensare alle dinamiche istituzionali che hanno contrassegnato l'adesione italiana al secondo conflitto iracheno (2003)<sup>68</sup> o alla guerra libica del 2011. Guerra che vide il Consiglio supremo di difesa affermare la propria condizione di *dominus* nella determinazione delle politiche militari, a fronte di un Parlamento sempre più in sofferenza e oramai relegato a una condizione di mero «conforto»<sup>69</sup> rispetto a soluzioni e indirizzi già precedentemente assunti.

Una prassi che stride visibilmente con le funzioni costituzionali del Consiglio supremo di Difesa e con l'iter procedurale tracciato dall'art. 10, primo comma, lettera a) del d.lgs. 66/2010. Disposizione, questa, che vede il Consiglio supremo di difesa interloquire attivamente (e in posizione mediana) con i poteri di indirizzo, senza però fare di questo organo il *decision making* della politica militare. Perché le «deliberazioni in materia di difesa e sicurezza» spettano agli organi di indirizzo. E non possono che essere «adottate dal Governo» e «approvate dal Parlamento». La crescente sovraesposizione del Consiglio supremo nelle fasi di emergenza e la progressiva trasformazione di questo organo in una sorta di «gabinetto di crisi»<sup>70</sup> hanno gravemente adulterato il modello ordinamentale delineato in Costituzione. Di qui l'ineluttabile alterazione dei rapporti tra esecutivo e Presidente della Repubblica e il brusco assorbimento di quest'organo nell'orbita dell'indirizzo politico-militare.

Uno slittamento di ruoli destinato a indebolire la trama delle garanzie politiche e costituzionali. E per di più in un contesto particolarmente delicato per la vita della Repubblica e del Paese. Un contesto nel quale compito prioritario del Capo dello Stato dovrebbe essere, innanzitutto, quello di garantire la rispondenza dell'indirizzo politico-militare allo spirito e ai principi della Costituzione. *In primis*, al principio pacifista così come formulato nell'art. 11 della Carta repubblicana.

Si potrebbe obiettare che ciò non è avvenuto solo in Italia e che anche nel resto d'Europa l'istituzione parlamentare è in sofferenza. A tal punto che in Germania per modificare la Costituzione, abbandonare le stringenti regole di austerità e approvare il piano di riarmo nazionale, si è deciso di affidare la decisione al Parlamento uscente, anziché a quello appena eletto

---

*costituzionalismo critico europeo al tempo della guerra russa all'Ucraina*, in G. AZZARITI (a cura di), *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, cit., 91 ss.

<sup>68</sup> Sul punto si rinvia alla puntuale ricostruzione di P. CARNEVALE, *L'Italia, l'attuale vicenda della guerra irachena e l'art. 11 della Costituzione*, in Id., *La Costituzione va alla guerra?*, Editoriale scientifica, Napoli, 2013, 142 ss.

<sup>69</sup> Fu questa l'espressione impiegata dal Presidente Napolitano nel corso dell'incontro avuto con gli esponenti delle Associazioni Combattentistiche e Partigiane e le Associazioni d'Arma (Roma, 26 aprile 2011). In quell'occasione il Presidente della Repubblica non esitò a rivendicare «il naturale sviluppo della scelta compiuta dall'Italia a metà marzo, secondo la linea fissata nel Consiglio Supremo di Difesa da me presieduto e quindi confortata da ampio consenso in Parlamento» (agopress.info/raid-libia-napolitano/3357). Sui profili costituzionali della crisi libica si rinvia a M. BENVENUTI, *L'Italia, la Costituzione e la (seconda) guerra di Libia*, in *Costituzionalismo.it*, 2011, I, 1 ss.; C. DE FIORES, *La Libia, la costituzione e la guerra "umanitaria"*, in *I diritti dell'uomo*, 2011, I, 45-46.

<sup>70</sup> G. DE VERGOTINI, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, cit., 17.

e apertamente riluttante ad avallare una siffatta soluzione<sup>71</sup>. E le cose non vanno meglio nell'Ue dove la Commissione Giuridica del Parlamento europeo ha dichiarato illegittimo il piano di riarmo di Ursula von der Leyen e dichiarato abusiva la procedura di approvazione ex art. 122 TFUE. Procedura di emergenza attivata illegalmente allo scopo di esautorare il Parlamento europeo e tenerlo ai margini delle decisioni sul piano di riarmo<sup>72</sup>.

Evidenziare, come fanno in molti, che il Parlamento è in crisi anche altrove non può però essere un motivo di consolazione. E a dire il vero anche l'espressione popolare "mal comune mezzo gaudio" non ci è mai piaciuta. E ancora meno ci piace in questo caso. Della crisi, sempre più acuta, in cui versa la rappresentanza politica e della progressiva marginalizzazione delle assemblee elettive nei paesi a costituzionalismo maturo, non c'è, neanche un po', da gioire. C'è invece molto da preoccuparsi.

**Titolo [It]:** The role of constitutionalists in times of war emergencies.

**Abstract [It]:** Il contributo analizza il principio del ripudio della guerra sancito dall'art. 11 della Costituzione italiana, qualificandolo come principio supremo dell'ordinamento e interrogandosi sulla sua progressiva erosione nel contesto delle crisi internazionali contemporanee. Muovendo da una riflessione critica sulla c.d. "decostituzionalizzazione" del principio pacifista, il lavoro esamina il divario crescente tra il dettato costituzionale e le prassi politico-istituzionali, con particolare riferimento alle spirali di guerra che tendono oggi a investire il contesto europeo. L'Autore si sofferma sulla trasformazione del discorso giuridico e sulla rimozione dell'ecatombe di Gaza, ma anche sul protrarsi della guerra in Ucraina alimentata dalla perdurante marginalizzazione della soluzione diplomatica. Il saggio si conclude con alcune considerazioni sugli effetti della guerra sui diritti di libertà e sulla rappresentanza democratica, evidenziando i rischi di una normalizzazione dell'eccezione bellica nello Stato costituzionale di diritto.

**Abstract [En]:** The Author analyses the principle of the repudiation of war enshrined in Article 11 of the Italian Constitution, qualifying it as a supreme principle of the legal order and questioning its progressive erosion in the context of contemporary international crises. Building on a critical reflection on the so-called "deconstitutionalization" of the pacifist principle, the article examines the growing gap between the constitutional text and political-institutional practices, with particular reference to the spirals of war that increasingly affect the European context. The Author focuses on the transformation of legal discourse and on the removal of the catastrophe unfolding in Gaza, as well as on the protracted war in Ukraine, sustained by the persistent

---

<sup>71</sup> Pochi giorni prima della riunione costitutiva del nuovo *Bundestag*, uscito dalle elezioni del 23 febbraio 2025, il *Bundestag* uscente ha approvato il disegno di legge n. 20/15096 di revisione costituzionale proposto da SPD e CDU/CSU. Soluzione successivamente avallata anche dal Tribunale costituzionale federale (*BverfG*) che era stato chiamato ad esprimersi sulla legittimità costituzionale della convocazione (*Bundesverfassungsgericht - 2 Bve 3/25 -*). Sul punto, A. ZEI, *Prorogatio, ovvero con il piede in due scarpe: sulla pretesa libertà di affidare la revisione costituzionale al vecchio Parlamento in regime di prorogatio anziché all'Assemblea neoletta*, in *Nomos*, 2025, I, 1 ss.

<sup>72</sup> Sul punto E. DE CAPITANI, *Come ridurre il crescente deficit democratico della politica di difesa europea?*, in *EuroJus*, 2025, 140 ss.; L. GROSSIO, *Il Parlamento adisce la Corte di giustizia contestando il ricorso all'art. 122 TFUE per l'istituzione dello strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE)*, in *EuroJus*, 2025, 1 ss.

marginalization of diplomatic solutions. The essay concludes with some reflections on the effects of war on rights and freedoms and on democratic representation, highlighting the risks associated with the normalization of the bellicose state of exception within the constitutional State governed by the rule of law.

**Parole chiave [It]**: costituzione; guerra; onu; rappresentanza politica; crisi internazionale.

**Parole chiave [En]**: constitution; war; united nations; political representation; international crisis.

Supplemento al fascicolo n°. 4/2025  
Data di pubblicazione: 13/03/2026

Autore: Bruno Nascimbene\*

## Contenuti e cogenza del diritto dell'Unione europea in tema di aiuti bellici, politiche di difesa e solidarietà militare tra gli Stati membri

**Sommario:** 1. Le origini della politica di difesa dell'Unione europea. – 2. Le norme PESC e PSDC. – 3. L'azione esterna, le competenze, la definizione progressiva. – 4. La competenza degli Stati e la gradualità della realizzazione. La PESCO (cooperazione strutturata permanente); i rapporti con la Nato. Il principio di solidarietà. – 5. La difesa della sicurezza (interna e internazionale) e dei valori. Le iniziative volontaristiche. – 6. Le iniziative più recenti. Il c.d. riarmo e il sostegno agli investimenti. Il Libro bianco; gli strumenti previsti. – 7. Gli investimenti a favore dell'industria europea della difesa. Il regolamento SAFE; il problema della base giuridica. – 8. Altri interventi finanziari. I principi di solidarietà e fiducia.

### 1. Le origini della politica di difesa dell'Unione europea.

Il titolo della relazione che segue non solo è molto articolato, ma riguarda un tema di grande attualità che richiama, tuttavia, la storia dell'integrazione europea: poiché di politica di difesa, di collaborazione e cooperazione militare fra Paesi europei si parla fin dal 1952, quando venne proposta l'istituzione della CED -Comunità europea di difesa nel 1952<sup>1</sup>.

---

\*Professore emerito di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Milano, già ordinario di diritto internazionale nell'Università degli Studi di Genova.

<sup>1</sup> Considerata la natura del presente lavoro e del contesto in cui è stato presentato, ci si limita ad alcuni riferimenti essenziali. Sulla politica di difesa e per indicazioni sull'origine storica, S. IZZO, *La politica estera, di sicurezza e di difesa comune*, capitolo XI, in P. DE PASQUALE - F. FERRARO (a cura di), *Giuseppe Tesaro. Manuale di diritto dell'Unione europea*,

Da allora ad oggi il momento più significativo è rappresentato dal Trattato di Lisbona (13.12.2007, in vigore dal 1.12.2009), che attribuisce una competenza specifica all'Unione in materia di PESC-Politica estera e di sicurezza comune e di PSDC -Politica di sicurezza e difesa comune, strettamente legata alla prima<sup>2</sup>.

Nel processo di integrazione europea queste due politiche hanno avuto un percorso comune, segnato dalla predominanza degli interessi degli Stati, dalla tutela della sovranità nazionale restia a concedere spazio agli obiettivi comuni-comunitari, integrazionisti delle Comunità prima, dell'Unione poi.

Il progetto di istituire una Comunità europea di difesa, creando un esercito comune, si concretizzò in un trattato firmato il 27.5.1952 da Francia, Belgio, Lussemburgo, Paesi Bassi, Repubblica federale tedesca, Italia, ma mai entrato in vigore a causa dell'opposizione francese alla ratifica (l'opposizione era dovuta all'insuccesso militare in Indocina e alle preoccupazioni derivanti dal riarmo tedesco). Si privilegiarono, in Europa, altre forme di cooperazione, come la

vol. II, II<sup>a</sup> ed., Napoli, 2025, 441, 454 ss.; A. TIZZANO - R. ADAM, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, 4<sup>o</sup> ed., Torino, 2024, 919, 928 ss. Si vedano inoltre i vari contributi in M. VELLANO, A. MIGLIO (a cura di), *Sicurezza e difesa comune dell'Unione europea*, Milano, 2023, spec. quello di E. GREPPI, *Politica estera e difesa europea*, 5 ss.; cfr. pure *ivi*, 83 ss., L. CALZOLARI, *Il mercato unico della difesa*, 57 ss., A. MIGLIO, *Lo sviluppo della capacità di difesa e la cooperazione strutturata permanente*. Per una ricostruzione storica G. ROSSOLILLO, *Le basi di una politica estera e di sicurezza comune nei progetti CPE e CED*, in G. ROSSOLILLO (a cura di), *L'integrazione europea prima dei trattati di Roma*, Roma, 2019, 39 ss. In epoca più recente F. PETRANGELI, *Il riassetto dei poteri dell'Unione in tempo di guerra*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 2024, 4 ss.; F. MUNARI, *La politica di sicurezza e difesa comune al tempo di Trump*, in *Unione europea e diritti*, 2025, 1 ss. e prima, dello stesso, *La politica di sicurezza e difesa comune nell'Unione: il tempo delle scelte*, in *eurojus*, 2024, 213 ss.; A. IANNOTTI DELLA VALLE, G.A. LOMBARDI, *L'afflato costituente della difesa comune europea: da una somma di Stati membri a una più stretta Unione*, in *Federalismi.it*, 2025, XXXI (spec. 65 ss. per una ricostruzione storica sulla più recente evoluzione); L. LIONELLO, *The uneven path towards the construction of a European defence industry*, in *eurojus*, 2025, 102 ss. Sulla possibilità di "ridare vita" alla CED a seguito della ratifica del trattato istitutivo da parte di Italia e Francia, e sui "vantaggi" che ne deriverebbero, F. FABBRINI, *La Ced per difendere l'Europa*, in <https://www.rivistailmulino.it/a/la-ced-per-difendere-l-europa> (peraltro senza alcuna disamina, invero, della compatibilità procedurale e istituzionale con il diritto UE). Si vedano anche i riferimenti nella nota 9.

<sup>2</sup> La PESC e la PSDC (già PESD, come si dirà oltre) hanno la loro origine *a*) nella Cooperazione politica europea (CPE), formalmente prevista nell'atto unico europeo (AUE) del 1986 (art. 1, 1<sup>o</sup>co., che si riferisce alle "Comunità europee" e alla "Cooperazione politica europea" che "persegue l'obiettivo di contribuire insieme a far progredire concretamente l'Unione europea", art.1, 3<sup>o</sup>co. che rinvia sulla CPE al titolo III, "Disposizioni sulla cooperazione europea in materia di politica estera"); *b*) nel Trattato di Maastricht (1992), che istituisce "tre pilastri", uno dei quali è la PESC, disciplinata nel Trattato dell'Unione europea (TUE), che prevede come obiettivo (art. B) "l'attuazione di una politica estera e di sicurezza comune, ivi compresa la definizione a termine di una politica di difesa comune che potrebbe, successivamente, condurre ad una difesa comune; il titolo V contiene le "Disposizioni relative alla politica estera e di difesa comune"; l'art. J.4 prevede che la PESC comprende la politica di difesa comune e che l'UEO, Unione dell'Europa occidentale (istituita nel 1948) è "parte integrante dello sviluppo dell'Unione europea" (ne è una sorta di braccio operativo; l'art. 17, par. 3 espressamente prevede che "l'Unione si avvarrà dell'UEO per elaborare ed attuare decisioni ed azioni dell'Unione che hanno implicazioni nel settore della difesa"; una Dichiarazione adottata dalla conferenza dei governi degli Stati membri, contenuta nell'Atto finale del Trattato di Amsterdam (su cui si veda poco oltre), la n. 2, è relativa alla "cooperazione rafforzata fra l'Unione europea e l'Unione europea occidentale; una Dichiarazione, la n. 3, è "relativa all'Unione europea occidentale"; *d*) il Trattato di Amsterdam (1997) ove è disciplinata la PESC e la politica di difesa comune, art. 1 e titolo V del TUE (versione consolidata); una norma *ad hoc*, art. 17, riguarda le relazioni e funzioni dell'UEO. Tali norme (titolo V, in particolare l'art. 17) hanno subito alcune modifiche in virtù del Trattato di Nizza (2001), soprattutto con riferimento all'UEO. L'attività dell'UEO fu progressivamente integrata nell'Unione europea e nel 2010 la presidenza spagnola dell'UEO, a nome degli Stati membri, proclamò la decisione di porre fine (scioglimento) all'UEO, che terminò poi la propria attività nel 2011.

CECA (trattato istitutivo del 18.4.1951, firmato dagli stessi Paesi prima ricordati) e l'UEO-Unione dell'Europa Occidentale, organizzazione di sicurezza militare e cooperazione politica (istituita il 17.3.1948, modificata il 23.10.1954, sciolta nel 2011, quando fu deciso di trasferire le attività dell'organizzazione all'Unione europea. Peraltro una collaborazione istituzionale fra UE e UEO avvenne con le missioni umanitarie e per il mantenimento e ripristino della pace, c.d. missioni Petersberg istituite nel 1992, svoltesi soprattutto nel Golfo Persico e nella ex Jugoslavia (un'indicazione circa tali missioni è nel TUE, prima art. 17 a seguito del Trattato di Amsterdam, poi art. 43 a seguito del Trattato di Lisbona). Le competenze dell'UEO, riconosciute dai trattati di Maastricht (del 1992) e Amsterdam (del 1997), furono trasferite all'UE con i trattati di Nizza (del 2001) e di Lisbona (per poi, come si è detto, sciogliersi)<sup>3</sup>.

Negli anni del dopoguerra nasceva, il 4.4.1949, una forma di alleanza militare internazionale che comprendeva alcuni Paesi europei, la NATO (Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord), oggi composta da trentadue Paesi, ventitrè dei quali sono membri della UE (non lo sono l'Austria, Cipro, l'Irlanda, Malta perché Paesi neutrali). NATO e UE, in materia di difesa, hanno (come si dirà) obiettivi comuni.

## 2. Le norme PESC e PSDC.

Le due “politiche”, PESC e PSDC, appartengono al complesso di norme che nel TUE riguardano l'azione esterna dell'Unione (titolo V, “Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione e disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune”, articoli 21-46). Mentre gli articoli 21-22 (capo 1) contengono Disposizioni “generali sull'azione esterna dell'Unione”, gli articoli 23-46 (capo 2) contengono le disposizioni “specifiche” sulla PESC, e precisamente gli articoli 23-41 contengono “Disposizioni comuni” (sezione 1), mentre gli articoli 42-46 (sezione 2) contengono le disposizioni sulla PSDC. PESC e PSDC sono entrambe qualificate “specifiche” rispetto a quelle dedicate all'azione esterna: appartengono a tale azione, che ha carattere generale, e presentano elementi comuni, seppur con alcune differenze.

L'attività esterna comprende, dunque, l'attuazione di varie politiche (art. 21, par. 2), e uno degli obiettivi è (lettera *c* dell'art. 21, par. 2) “preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale”, tenendo conto e quindi (come afferma la norma) “conformemente” alla “Carta delle Nazioni Unite”.

L'Unione è proiettata all'esterno: la PSDC è parte integrante della PESC, che dunque la comprende, e che trova una sua prima collocazione (come si è accennato) nel Trattato di Maastricht (1992), rappresentando il secondo dei tre pilastri su cui era fondata l'Unione. È poi disciplinata nel Trattato di Lisbona, che pur sopprimendo la distinzione fra pilastri, mantiene una certa distinzione: fra questa politica (PESC comprendente, come si è detto, la PSDC; la PSDC è la sezione 2 del capo dedicato alla PESC, mentre la sezione 1 contiene “Disposizioni comuni”) e

---

<sup>3</sup> Su questi profili storici, e per altri dati, si veda la nota 1.

le altre politiche materiali dell'Unione. Una distinzione, dunque, che va tenuta presente nella valutazione complessiva dei poteri e funzioni dell'Unione rispetto a quelle degli Stati.

### 3. L'azione esterna, le competenze, la definizione progressiva.

Malgrado l'eliminazione dei "pilastri", il nucleo centrale delle norme è nel TUE, non già nel TFUE, dove sono disciplinate le politiche dell'Unione, comprese quelle di rilevanza esterna (parte V, "Azione esterna dell'Unione", articoli 205-222; la parte III è dedicata alle "Politiche e azioni interne dell'Unione"), come è la politica commerciale comune che appartiene, appunto, all'azione esterna.

Non v'è dubbio che esista un coordinamento fra PESC e le altre politiche, ma la prima resta, appunto, disciplinata dal TUE e le altre dal TFUE. Quest'ultimo, d'altra parte, proprio nell'art. 205 che è la prima delle norme sull'azione esterna, rinvia al TUE: "L'azione dell'Unione sulla scena internazionale [...] si fonda sui principi, persegue gli obiettivi ed è condotta in conformità delle disposizioni generali di cui al capo 1 del titolo V" del TUE (cioè dalle disposizioni generali sull'azione esterna, articoli 21-22 prima ricordati) e nel TUE (art. 21, par. 3) si afferma la necessità che l'Unione assicuri "la coerenza fra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche". Rispetto alle altre politiche, dunque, siamo di fronte a Trattati diversi e a basi giuridiche diverse: precisamente le "norme e procedure" della PESC e PSDC *a)* sono "specifiche", *b)* sono decise all'unanimità dal Consiglio europeo e dal Consiglio (salvo sia diversamente disposto), *c)* non vengono adottati atti legislativi (art. 24, par. 1 TUE; art. 31, par. 1 TUE).

L'estensione della PESC a "tutti i settori della politica estera" e a "tutte le questioni relative alla sicurezza comune" (art. 24, par. 1) è dunque determinata dagli Stati, essendo richiesta l'unanimità. Essa comprende la PSDC: prescrive la norma (art. 24, par. 1) che nella PESC, appunto, è "compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune che può condurre a una difesa comune".

Due i rilievi in proposito.

Il primo riguarda la coerenza e il coordinamento fra PESC-PSDC da un lato e le altre politiche dall'altro lato, poiché l'attuazione delle une lascia impregiudicata l'attuazione delle altre. È prevista, *ex art.* 40 TUE, una non interferenza reciproca, con ciò confermando anche la distinzione di basi giuridiche (come già accennato) fra TUE e TFUE<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Dispone l'art. 40 TUE: "L'attuazione della politica estera e di sicurezza comune lascia impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione di cui agli articoli da 3 a 6 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. L'attuazione delle politiche previste in tali articoli lascia parimenti impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione a titolo del presente capo". Si ricorda che proprio all'art. 40 rinvia l'art. 24, par. 1 TUE a proposito della competenza della Corte di giustizia, che è esclusa con riguardo alle norme PESC, con l'"eccezione della competenza a controllare il rispetto dell'art. 40 e la legittimità di talune decisioni, come previsto dall'articolo 275, secondo comma del trattato sul

Il secondo rilievo riguarda la qualificazione di “comune” della PESC-PSDC: ci si chiede se è davvero una politica comune o, piuttosto, una politica che “aspira” ad essere tale, poiché in primo luogo riguarda il semplice coordinamento fra le politiche estere nazionali ovvero, come afferma l'art. 24, par. 2, si rinvia alla “realizzazione di un livello sempre maggiore di convergenza delle azioni degli Stati membri”. In secondo luogo, con particolare riferimento alla PSDC, vi è un riferimento sia ad una realizzazione che è “progressiva”, e quindi tale politica non è precisamente definita fin dall'inizio (art. 24, par. 1 TUE; art. 2, par. 4 TFUE), sia ad un possibile (non certo) risultato della stessa, che è rappresentato dalla realizzazione di una “difesa comune” (art. 24, par. 1; l'affermazione circa tale risultato non è però ripetuta nell'art. 2, par. 4 TFUE, ove è omesso il riferimento al fatto che la predetta politica “può condurre ad una difesa comune”).

#### **4. La competenza degli Stati e la gradualità della realizzazione. La PESCO (cooperazione strutturata permanente); i rapporti con la Nato. Il principio di solidarietà.**

La peculiarità delle competenze in materia, che intaccano, se non in modo marginale le competenze sovrane degli Stati, è ribadita sia *a*) in due Dichiarazioni *ad hoc* (n. 13 e n. 14) allegate al Trattato di Lisbona, sulla politica estera e di sicurezza comune ove si afferma che le competenze (nazionali) degli Stati membri restano “impregiudicate”, come pure impregiudicato è “il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa degli Stati membri”; sia *b*) nel regime eccezionale che esclude l'applicabilità della clausola di flessibilità sull'ampliamento dei poteri dell'Unione (art. 352, par. 4 TFUE): l'ampliamento, previsto per tutte le politiche e gli obiettivi previsti dai trattati, non è consentito per la PESC.

Premesso, come già si è ricordato (par. 2) che la PSDC è parte integrante della PESC, appare evidente -dagli obiettivi che essa si propone di realizzare gradualmente- che i compiti sono affidati alla volontà degli Stati che possono (non debbono) fornire “capacità”, nella specie “capacità operativa” all'Unione, ricorrendo a mezzi civili e militari, assumendo impegni in missioni di vario genere all'esterno che possono essere svolte anche soltanto da un gruppo di Stati. Decidono in proposito, su proposta dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri o su iniziativa di uno Stato membro, il Consiglio europeo e il Consiglio all'unanimità con l'assistenza di un organismo *ad hoc*, l'Agenzia europea per la difesa che opera (art. 42, par. 3 e art. 45) “nel settore dello sviluppo delle capacità di difesa, della ricerca, dell'acquisizione degli armamenti”. L'Alto rappresentante, *ex art.* 18 TUE, par. 1, è nominato dal Consiglio europeo, è figura “doppia”, essendo (par. 2.4.) sia “mandatario del Consiglio”, sia “uno dei vicepresidenti della Commissione”; “guida”, par. 2, la PESC, contribuisce all'elaborazione della stessa, la attua e

---

funzionamento dell'Unione europea” (si tratta del “controllo della legittimità delle decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio in base al titolo V, capo 2 del trattato sull'Unione europea”, cioè in base agli artt. 23-46 prima ricordati, che compongono le disposizioni specifiche sulla PESC).

agisce, par. 2, “allo stesso modo per quanto riguarda” la PSDC.<sup>5</sup> La gradualità di questa politica potrebbe avere una sua conclusione nel trasformarsi in vera e propria “difesa comune”, ma sulle modalità e sui tempi (art. 42, par. 2) decide (*rectius* “quando [...] avrà così deciso”) il Consiglio europeo, come sempre all’unanimità. Obiettivo incerto, dunque.

Un altro tratto caratteristico è la conformità sia alla Carta delle Nazioni Unite sia, per quegli Stati che ne sono parte (non, come si è detto, l’Austria, Malta, Cipro e l’Irlanda, neutrali), alla Nato. La politica dell’Unione non pregiudica quella degli Stati membri che aderiscono alla Nato, restando -Unione e Nato- distinte ma compatibili (come si dirà poco oltre). Gli Stati che hanno maggiori capacità militari e che hanno sottoscritto impegni più vincolanti per svolgere missioni possono instaurare una cooperazione strutturata permanente fra loro (“PESCO”, acronimo di *Permanent Structured Cooperation*, art. 42, par. 6, art. 46)<sup>6</sup>. Quanto agli impegni Nato, il TUE dichiara (art. 42, par. 7) che gli impegni sottoscritti dagli Stati nel Trattato Nato rappresentano “il fondamento della loro difesa collettiva e l’istanza di attuazione della stessa”, così confermando il mantenimento degli obblighi assunti in altro contesto e la loro compatibilità (“compatibile” è l’aggettivo usato nell’art. 42, par. 2, secondo comma con riferimento alla politica adottata nel contesto Nato e in quello UE). In particolare nel caso in cui uno Stato membro subisca un’aggressione armata nel suo territorio, vi è l’obbligo, degli altri Stati (art. 42, par. 7), in conformità al principio generale di solidarietà (art. 222 TFUE) di prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in possesso di tali Stati, in conformità a quanto prevede l’art. 51 Carta delle Nazioni Unite. Si conferma la conformità alla Carta N.U. e si richiama il principio fondamentale di solidarietà, peraltro rilevante nell’art. 24, par. 2, quanto alla necessaria, reciproca solidarietà fra gli Stati membri e, par. 3, quanto allo “spirito di lealtà e di solidarietà reciproca”<sup>7</sup>. La clausola di difesa reciproca ricalca l’art. 5 Trattato Nato che riconosce il diritto di autodifesa individuale o collettiva, previsto dall’art. 51 Carta N.U., in caso di attacco armato (l’uso della forza militare per difendere lo Stato membro attaccato è dunque legittimo)<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Si veda anche l’art. 24, par. 1 ove si afferma che la PESC “è messa in atto dall’alto rappresentante [...] e dagli Stati membri in conformità dei trattati”, nonché l’art. 26, par. 3 (la PESC è “attuata dall’alto rappresentante e dagli Stati membri, ricorrendo ai mezzi nazionali e a quelli dell’Unione”).

<sup>6</sup> Sulla PESCO si vedano i rilievi di A. MIGLIO, *Lo sviluppo* cit., *loc. cit.*

<sup>7</sup> La solidarietà è, fra l’altro, richiamata dall’art. 2 TUE sui valori dell’Unione, dall’art. 3, par. 5 sulle relazioni dell’Unione con il resto del mondo, è posta a base del rispetto e assistenza reciproca di cui all’art. 4, par. 3; alla solidarietà è dedicato il titolo IV della Carta dei diritti fondamentali. La clausola di solidarietà *ex* art. 222 TFUE prevede la possibilità per l’Unione e per gli Stati di agire congiuntamente “qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall’uomo”.

<sup>8</sup> Sulle analogie e differenze fra le due norme cfr. M. VELLANO, *L’apparente enigma della clausola di mutua difesa di cui all’art. 42, par. 7 TUE*, in *Quaderni Aisdue*, 2025, I, p. 1 ss. Si vedano anche, in precedenza, i rilievi dello stesso autore *Quale ruolo per l’Unione europea in caso di un’aggressione armata al territorio di uno o più dei suoi Stati membri*, in P. DE PASQUALE - A. LIGUSTRO (a cura di), *La gestione delle emergenze nel diritto dell’Unione e nel diritto internazionale*, vol. I, Napoli, 2024, 189 ss. L’art. 42, par. 7 si riferisce a un’“aggressione armata” nel territorio di uno Stato, l’art. 5 a un’“attacco armato” (contro uno Stato in Europa o nell’America settentrionale). A seguito dell’attacco, lo Stato “nell’esercizio del diritto di legittima difesa, individuale o collettiva, riconosciuto dall’art. 51 Carta N.U., assisterà la parte o le parti attaccate, intraprendendo l’azione o le azioni necessarie, “compreso l’uso della forza armata, per ristabilire e mantenere la sicurezza nella regione dell’Atlantico settentrionale”. Per attacco contro il territorio l’art. 6 intende anche quello contro “le forze, le navi o gli aeromobili di una delle parti che si trovano sul territorio di una di

## **5. La difesa della sicurezza (interna e internazionale) e dei valori. Le iniziative volontaristiche.**

La PSDC vuole assicurare la sicurezza sia internazionale, sia interna, che sono difficilmente separabili se si tiene conto degli obblighi che incombono agli Stati circa la salvaguardia dei valori, dei diritti e degli interessi fondamentali, dell'operatività di organizzazioni terroristiche nazionali con legami internazionali che destabilizzano la democrazia, lo Stato di diritto in questo e in quel Paese e, in generale, nell'Unione. La necessità di un'azione globale per la sicurezza richiede un maggior impegno rispetto a quello che, per esempio, nel passato, ha portato alla creazione di una forza multinazionale di polizia come la FGE, Forza di gendarmeria europea (2004, costituita da solo sei Stati), o di strutture militari come Eurocorps (2009, costituiti da soltanto cinque Stati).

Si tratta di iniziative volontaristiche, nazionali, che non rispondono ad obblighi comuni: la stessa "cooperazione strutturata permanente" (PESCO), già ricordata, prevista dagli artt. 42, par. 6, 46 TFUE e dal Protocollo n. 10 allegato al Trattato di Lisbona, che si ispira alle cooperazioni rafforzate previste dall'art. 20 TUE (e artt. 326-334 TFUE), ma senza prevedere un numero minimo di partecipanti (e consentendo la PESCO la reversibilità, cioè la sospensione e il recesso), è espressione di tale volontarismo. Vengono creati, insomma, con decisioni del Consiglio, strumenti specifici per compiere missioni, realizzare progetti, rafforzando la PSDC e l'obiettivo finale di istituzione di una difesa comune. Su questo obiettivo finale si dirà oltre.

## **6. Le iniziative più recenti. Il c.d. riarmo e il sostegno agli investimenti. Il Libro bianco; gli strumenti previsti.**

Gli sviluppi più recenti, conseguenti soprattutto all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e all'orientamento espresso dal presidente degli Stati Uniti Donald Trump in materia di politica estera (possibile cessazione del sostegno all'Ucraina), hanno portato l'Unione europea a dedicare ampio spazio alla discussione sulla difesa, sulle risorse per finanziare un piano, appunto, di difesa comune. Un piano, inizialmente denominato *ReArm Europe*, è stato presentato (il 4 marzo 2025) dalla Commissione insieme a un pacchetto di misure cui è seguito (il 19 marzo 2025) un "Libro bianco congiunto" (cioè della Commissione e dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri) sulla "prontezza" alla difesa europea per il 2030 o "per la preparazione alla difesa europea 2030" (Join [2025] 120 final del 19.3.2025) in cui si precisa il contenuto del pacchetto, che

---

queste (o in altra regione d'Europa in cui siano dislocate forze di occupazione o nel Mar Mediterraneo o nella regione dell'Atlantico settentrionale).

dapprima era denominato, come si è detto, *ReArm Europe*, e poi *ReArm Europe-Readiness 2030*<sup>9</sup>, ovvero “Riarmo dell'Europa e Prontezza per il 2030”.

Le condizioni di sicurezza europea, rispetto a documenti del passato (peraltro non molto lontano) come la “Bussola strategica per la sicurezza e la difesa” (adottata dal Consiglio nel marzo 2022, con riferimento al periodo 2022-2030)<sup>10</sup>, non solo si sono deteriorate, ma le minacce sono divenute più gravi e si è ritenuto necessario creare (come sottolinea il Libro bianco) una capacità di deterrenza sufficiente a prevenire una potenziale guerra di aggressione. L'iniziativa del Libro bianco ha avuto ampia risonanza mediatica, riproponendo peraltro un tema già noto: l'Unione può solo sostenere e coordinare gli sforzi degli Stati membri volti a rafforzare la base industriale della difesa e la prontezza generale dell'UE alla difesa, compresi i contributi europei alla deterrenza e alla difesa collettiva della Nato<sup>11</sup>.

L'aspetto di maggior rilievo, oggetto delle proposte legislative o “pacchetto” che accompagnano il Libro bianco, riguarda la necessità di far fronte all'aumento delle spese degli Stati membri per sostenere la difesa. Le proposte consistono *a*) nell'istituire un nuovo strumento finanziario per il sostegno agli investimenti (il SAFE, *Security Action for Europe*, strumento di azione per la sicurezza dell'Europa); *b*) nell'attivazione coordinata della clausola di salvaguardia nazionale del Patto di stabilità e crescita; *c*) nell'inserimento di obiettivi relativi al settore della difesa nella revisione della politica di coesione.

Una prima, recente attuazione del Libro bianco è rappresentata dalla presentazione di un “pacchetto omnibus” della Commissione (del 17 giugno 2025) che comprende una comunicazione “sulla prontezza della difesa”, una proposta di regolamento e due proposte di direttiva che mirano *a*) sia a semplificare il quadro normativo degli appalti pubblici, le norme sui trasferimenti intra-UE di prodotti per la difesa, le procedure per l'accesso al Fondo europeo per la difesa (FES), con riduzione degli oneri amministrativi; *b*) sia ad accelerare le autorizzazioni per realizzare progetti infrastrutturali, a beneficiare delle deroghe in materia ambientale e di sostanze

---

<sup>9</sup> Sul Libro bianco si vedano, in particolare, i rilievi di A. MIGLIO, *Risorse europee per una difesa... europea? Il Libro bianco e le proposte della Commissione per il finanziamento della difesa*, in *eurojus*, 2025, 159 ss.; C. NOVI, *Il ReArm Europe Plan Readiness 2030 è il percorso verso la costruzione di una Unione europea della difesa*, in *Osorin.it*, 2025; U. VILLANI, *Dalla dichiarazione Schuman al Libro bianco sulla prontezza alla difesa europea: verso una revisione del progetto europeo?*, in *Freedom, Security & Justice*, 2025, 7 ss.

<sup>10</sup> Sulla “Bussola”, ma anche sui risultati della cooperazione rafforzata, si vedano i rilievi di M. VELLANO, *Quale ruolo cit.*, p. 199 (riferimenti *ivi*), nonché p. 206 su strumenti e decisioni relative al finanziamento dell'assistenza militare all'Ucraina (riferimenti *ivi*); per rilievi sulla “Bussola”, G. FIENGO, *La Bussola strategica nel quadro degli strumenti di politica di difesa e sicurezza comune*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2024, 227 ss. Sui mezzi di finanziamento, a seguito dell'emergenza rappresentata dalla guerra in Ucraina (per esempio con l'adozione del regolamento 2023/2418 del 18.10.2023, EDIRPA, *European Defence Industry Reinforcement through Common Procurement*, cioè rafforzamento dell'industria europea sulla difesa mediante appalti comuni; del regolamento 2023/1525 del 20.7.2023, ASAP, *Act in Support of Ammunition Production*, cioè sul sostegno alla produzione di munizioni, cfr. A. MIGLIO, *L'Unione europea e l'“emergenza bellica”: verso una politica industriale della difesa*, in P. DE PASQUALE, A. LIGUSTRO (a cura di), *La gestione cit.*, 225 ss.; L. LIONELLO, *The uneven path cit.*, p. 108 ss.; cfr. pure C. CELLERINO, *La difesa europea dinanzi alla guerra in Ucraina tra “autonomia strategica” e vincoli strutturali: quali prospettive per la difesa comune?*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2022, 9 ss.

<sup>11</sup> Cfr. il Libro bianco, spec. 3, 7 (ove fra l'altro si afferma: “È giunto il momento per l'Europa di riarmarsi”) con ampi riferimenti alla situazione in Ucraina.

chimiche, in vista, appunto, di una più celere e semplice realizzazione di investimenti industriali nel settore della difesa, favorendo anche gli investimenti privati, oltre che quelli pubblici. Si tratta di obiettivi assai impegnativi, che richiedono tempi non brevi al fine dell'approvazione delle relative norme da parte del Parlamento e del Consiglio<sup>12</sup>.

## 7. Gli investimenti a favore dell'industria europea della difesa. Il regolamento SAFE; il problema della base giuridica.

SAFE consente l'erogazione di prestiti a lunga scadenza a tassi competitivi per un importo massimo di 150 miliardi di euro, a favore di Stati (anche terzi, come l'Ucraina, o in via di adesione) che presentino progetti comuni, cioè appalti congiunti che riguardano almeno due Stati (in via transitoria, stante la condizione dell'urgenza geopolitica attuale, sono ammissibili anche progetti nazionali). Viene favorita l'industria europea della difesa, con l'obiettivo di aumentare la capacità produttiva. La proposta di SAFE è divenuta un regolamento (2025/1106 del 27.5.2025, che istituisce lo strumento "mediante il rafforzamento dell'industria della difesa"), oggetto peraltro di contestazione da parte del P.E. di cui si dirà. Insieme al Libro bianco, è stata presentata una comunicazione, che non ha ancora trovato riscontro in iniziative legislative, riguardante l'"Unione del risparmio e degli investimenti. Una strategia per promuovere la ricchezza dei cittadini e la competitività economica nell'UE"<sup>13</sup>.

Con il SAFE si è voluto seguire il modello del diverso strumento adottato a seguito dell'epidemia di Covid-19: il SURE (acronimo di *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*), strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (regolamento 2020/672 del 19.5.2020) con cui veniva concessa assistenza finanziaria agli Stati per il sostegno agli ammortizzatori sociali, a seguito della contrazione del mercato del lavoro creata dalla diffusione dell'epidemia di Covid-19. Altro

---

<sup>12</sup> Cfr. la comunicazione del 17.6.2025, COM (2025) 820 def.; la proposta di regolamento sull'accelerazione del rilascio dei permessi per i progetti di prontezza di difesa, in pari data, COM (2025) 821 def.; la proposta di regolamento, in pari data, che modifica i regolamenti 1907/2006, 1272/2008, 528/2012, 2019/1021, 2021/697 sulla prontezza di difesa e sull'agevolazione degli investimenti nel settore della difesa e delle condizioni per l'industria della difesa, COM (2025) 822 def.; la proposta di direttiva, in pari data, che modifica le direttive 2009/43 e 2009/81 sulla semplificazione dei trasferimenti intra-UE di prodotti per la difesa e sulla semplificazione degli appalti nel settore della sicurezza e della difesa. Per alcuni rilievi sul ricorso a "pacchetti" normativi cfr. P. DE PASQUALE, *Dalla flessibilità delle basi giuridiche alla normazione integrata: tecniche legislative funzionali alla rigidità del riparto di competenze nell'UE*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2025, spec. 14 ss.; O. PALLOTTA, *L'interpretazione conforme nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, Napoli, 2025, 218 ss.; L. CALZOLARI, *Il c.d. Defence Readiness Omnibus: la natura servente del mercato interno (e non solo) al rafforzamento della capacità industriale degli Stati membri dell'Unione europea nel settore della difesa*, in *Unione europea e Diritti*, 2026, I, 1 ss. (riferimenti *ivi*).

<sup>13</sup> Cfr. il doc. COM (2025) 124 def. del 19.3.2025. Per alcuni rilievi sulla proposta di SIU, acronimo di *Savings and Investments Union*, secondo cui verrebbe realizzata una progressiva connessione tra risparmio di cittadini europei e investimenti in aziende europee (il risparmio privato esistente in Europa verrebbe oggi, invece, collocato in Paesi stranieri), cfr. F. MUNARI, *La politica* cit., 13 ss. Per un aggiornamento, nel 2025, sulla SIU, cfr. [https://finance.ec.europa.eu/regulation-and-supervision/savings-and-investments-union\\_en](https://finance.ec.europa.eu/regulation-and-supervision/savings-and-investments-union_en).

strumento che si è tenuto presente è quello per il sostegno alla ripresa dell'economia nell'ambito del piano *Next Generation EU* (NGEU, regolamento 2020/2094 del 14.12.2020, che istituisce uno strumento per la ripresa, a sostegno della ripresa dell'economia dopo la crisi Covid-19). Entrambi adottati con base giuridica l'art. 122 TFUE, scelto in generale dalle istituzioni quando è necessario fare interventi nel quadro della politica economica (e infatti l'art. 122 appartiene alle norme, artt. 120-126, sulla "Politica economica", capo 1 del titolo VIII).

La norma si riferisce, invero, a due diverse fattispecie, ma spesso non vengono distinte e, come nel nostro caso, si invoca la norma nel suo complesso. Anche se, appunto, il par. 1 riguarda l'adozione di "misure adeguate alla situazione economica": precisa la norma, "in particolare quando sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia".

Il par. 2 riguarda, più specificamente, la concessione, "a determinate condizioni", di "un'assistenza finanziaria dell'Unione" a uno Stato che "si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo".

SAFE sembra determinato a porre rimedio, nel contempo, a carenze strutturali (art. 122, par. 1; le misure di assistenza sono adeguate) e a necessità emergenziali (art. 122, par. 2; le misure di assistenza sono temporanee). Esso è inquadrabile nel contesto di una politica economica che prevede la creazione di nuovo debito a sostegno di interventi pubblici effettuati dagli Stati, con preferenza per investimenti-appalti a favore dell'industria europea.

Il ricorso generico all'art. 122 consente di adottare una norma ibrida, che avrebbe dovuto o potuto fondarsi sulla base giuridica rilevante: nel nostro caso sulle norme, già ricordate, in materia di PSDC o in materia di politica industriale (art. 173, secondo cui l'Unione e gli Stati membri, posti sullo stesso piano, "provvedono affinché siano assicurate le condizioni necessarie alla competitività dell'industria dell'Unione"; la competenza dell'Unione è, *ex art.* 6 TFUE, lett. *b*, di sostegno, coordinamento o completamento dell'azione degli Stati membri).

Il "vantaggio" è rappresentato dalla procedura semplificata, che consiste in una proposta della Commissione e una decisione del Consiglio, escludendo una qualunque partecipazione del Parlamento europeo. Proprio tale esclusione ha provocato una pesante reazione del PE che, anche a seguito della risoluzione della Commissione giuridica del 23.4.2025, ha prima prospettato, e poi proposto, un'impugnazione del regolamento avanti alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 263 TFUE. Il PE, istituzione che rappresenta i cittadini nel processo decisionale europeo, che dovrebbe essere fondato sulla democrazia rappresentativa, viene escluso in un contesto che non solo ha una significativa rilevanza economica-industriale, ma politica, per le conseguenze che i temi della difesa e della sicurezza hanno sulla sovranità degli Stati<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Si vedano in proposito i rilievi di E. DE CAPITANI, *Come ridurre il crescente deficit democratico della politica di difesa europea?*, in *eurojus*, 2025, 140 ss. Sul ricorso all'art. 122 e problemi relativi, P. DE PASQUALE, *Dalla flessibilità cit.*, 7 ss.; A. MIGLIO, *Risorse europee cit.*, 162 ss.; U. VILLANI, *Dalla dichiarazione cit.*, 9 s.; sull'impugnazione, in cui il PE chiede l'annullamento del regolamento, cfr. L. GROSSIO, *Il Parlamento adisce la Corte di giustizia contestando il ricorso all'art. 122*

## 8. Altri interventi finanziari. I principi di solidarietà e fiducia.

Quanto all'altro obiettivo ricordato, previsto dal Libro bianco, di consentire una rimodulazione o allentamento dei vincoli di bilancio nel Patto di stabilità e crescita, si osserva che non è prevista l'adozione di misure legislative, ma l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale contemplata nel nuovo Patto di stabilità e crescita (regolamento 2024/1263 del 29.4.2024, art. 26)<sup>15</sup>. Uno Stato può “deviare dal percorso della spesa netta stabilito dal Consiglio nel caso in cui circostanze eccezionali al di fuori del controllo dello Stato membro abbiano rilevanti ripercussioni sulle sue finanze pubbliche”, ma a condizione che la “deviazione non comprometta la sostenibilità di bilancio nel medio termine”. Un incremento delle spese per la difesa da parte di uno Stato è dunque possibile (deviazione per un periodo di quattro anni, prorogabile, a partire dal 2025). Derogando ai parametri relativi al rapporto fra debito pubblico e prodotto interno lordo (pari al 60%) e al rapporto fra disavanzo pubblico e prodotto interno lordo (pari al 3%). Anche in questo caso, come in quello del ricorso alla procedura di cui all'art. 122 TFUE, la flessibilità concessa ai bilanci nazionali è motivata da circostanze eccezionali, ma vi è da chiedersi (anche in questo caso) se di vera emergenza si tratti, o si tratti invece di circostanze o esigenze strutturali, considerato l'incremento di spesa previsto dalla Commissione (comunicato stampa del 4 marzo 2025) che ammonta a 650 milioni di euro (investimenti da parte degli Stati, nello spazio di quattro anni, pari a un punto e mezzo di prodotto interno lordo). Si tratta di una cifra considerevole che risponderebbe, appunto, a esigenze strutturali e che è rilevante, comunque, se si tiene conto della diversità di condizioni economiche degli Stati, soprattutto del diverso indebitamento, in generale, degli stessi, verificandosi casi in cui una deviazione non è prospettabile anche se è utile per migliorare la capacità di difesa. Ai 150 miliardi concedibili a prestiti agevolati, si aggiungono i 650 miliardi a debito del proprio bilancio, così raggiungendo la rilevante somma di 800 miliardi. La clausola di cui all'art. 26 viene utilizzata per consentire un utilizzo, come si è detto, fino all'1,5% del PIL dello Stato per investimenti nella difesa, il cui ammontare non verrà computato nelle norme fiscali UE.

Un incremento delle spese per la difesa è parimenti previsto in una proposta di regolamento che modifica la disciplina della politica di coesione (contenuta nel regolamento 2021/1058 del 24.6.2021 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione), consentendo

---

TFUE per l'istituzione dello strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE), in *eurojus*, 2025 (ivi riferimenti). La causa C-560/25 è pendente.

<sup>15</sup> Si tratta del regolamento “relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1468/97 del Consiglio; la deviazione dal percorso della spesa *ex art. 26* è oggetto di una raccomandazione del Consiglio, che consente allo Stato la deviazione per un determinato periodo di tempo. Sul ricorso alla clausola da parte degli Stati cfr. i rilievi di E. DE CAPITANI, *Come ridurre*, cit., 140.

una revisione degli obiettivi e, quindi, inserendo in questi la destinazione e l'utilizzazione di fondi a favore della difesa in generale e dell'industria della difesa in particolare<sup>16</sup>.

I profili sopra esposti relativi agli investimenti che i nuovi orientamenti richiedono come necessari, portano a concludere che un “riarmo” non è possibile se mancano finanziamenti adeguati e coordinati e se manca un consenso a realizzare una politica industriale in materia. La difesa, in quanto tale, sembra un obiettivo mediato piuttosto che un protagonista, condizionato da circostanze variabili nel tempo e che lasciano, comunque, qualche incertezza nei rapporti con la Nato e che mettono in dubbio quello spirito di solidarietà che dovrebbe essere comune, e soprattutto fondamentale nei rapporti fra gli Stati membri. Come afferma il Libro bianco<sup>17</sup>, l'Europa deve fare scelte coraggiose e costruire un'Unione di difesa che garantisca la pace attraverso l'unità e la forza, e ciò nei confronti dei cittadini europei, dei vincoli Nato, dell'Ucraina, dei valori che contraddistinguono i processi di integrazione<sup>18</sup>: “L'UE e i suoi Stati membri” -si noti l'accostamento- “devono essere all'altezza di questa sfida storica”.

La sfida era stata evocata sia nel rapporto Draghi sulla competitività nell'Unione (2024), sicurezza europea e difesa essendo pilastri per il futuro dell'Unione, e richiedendo un impegno dell'industria e di mezzi economici rilevanti, sia nel meno noto rapporto Niinistö (2024, già presidente della Repubblica finlandese), specificamente dedicato a come rafforzare la preparazione e la prontezza civile e militare in Europa: rapporti che hanno preceduto l'insediamento della Commissione europea (in carica dal 1.12.2024) che ha visto nominato fra i suoi componenti, per la prima volta, un Commissario con competenza sulla difesa e sullo spazio<sup>19</sup>, a conferma dell'impegno che la Commissione (e quindi l'Unione) hanno assunto in tema di difesa. Il regolamento SAFE, già ricordato, si inquadra in tale contesto, fondandosi su principi di solidarietà e fiducia fra gli Stati, senza i quali una politica di difesa non si può realizzare. Anche se, lo si ribadisce, a discapito di un equilibrio istituzionale che vede “sacrificato” il PE, a vantaggio di “misure eccezionali in tempi eccezionali” che vedono accrescere le capacità di difesa degli Stati membri e, quindi, dell'Unione<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> Cfr. il doc. COM (2025) 123 def. del 1.4.2025. Per alcuni rilievi sulla politica di coesione, e sulla difesa, R. FAMÀ, *Dal Trattato di Roma alla difesa; l'evoluzione della politica di coesione in uno strumento macroeconomico dell'UE*, in *Federalismi.it*, 2025, XXXV, 102 ss.

<sup>17</sup> Cfr. il doc. cit., 28, anche per la citazione successiva. Per alcuni aggiornamenti, anche con riferimento alla situazione italiana, cfr. *Il piano di Difesa UE. Chi pagherà il riarmo?*, in *Il Corriere della Sera*, 13.10. 2025, p. 18. Per altri riferimenti in epoca recente, cfr. *Investimenti nel settore della difesa: il Consiglio autorizza i negoziati con Regno Unito e Canada sulla loro partecipazione allo strumento SAFE*, com. stampa 18.9.2025, in <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2025/09/18/defence-investment-council-authorises-negotiations-with-uk-and-canada-on-their-participation-in-safe/>; *Difesa, l'UE ha ricevuto tutti i piani nazionali per SAFE. Di questi 15 prevedono sostegno all'Ucraina*, 1.12.2025, in *euronews.it*.

<sup>18</sup> Sui valori si permette di rinviare al nostro *Valori comuni ai Paesi membri dell'Unione europea e Stato di diritto*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2023, 781 ss.

<sup>19</sup> Cfr. per alcuni rilievi (e riferimenti) sui due rapporti (il titolo del primo rapporto è *The future of European competitiveness*, quello del secondo è *Safer Together: Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness*), F. MUNARI, *La politica* cit., 2 ss.

<sup>20</sup> Cfr. le dichiarazioni della Presidente della Commissione von der Leyen, a proposito dell'approvazione di SAFE, strumento eccezionale, e primo grande programma d'investimento militare dell'Unione, in *L'Europa come non l'avete mai letta*, *News* del 27.5.2025.

**Titolo [En]:** Contents and force of European Union law on military aid, defence policies and military solidarity among Member States.

**Abstract [It]:** Il saggio analizza l'evoluzione del diritto dell'Unione europea in materia di politica di difesa, con particolare riferimento alla crescente rilevanza degli aiuti bellici, delle politiche industriali connesse alla difesa e del principio di solidarietà militare tra gli Stati membri. Dopo una ricostruzione storica che parte dal progetto fallito della Comunità europea di difesa e arriva fino alla PESCO e alla cooperazione con la Nato, si esamina la definizione progressiva della PSDC nel quadro della PESC. Centrale è l'analisi delle iniziative più recenti dell'UE, come il Libro Bianco 2025 sulla "prontezza" alla difesa europea e il regolamento SAFE (*Security Action for Europe*), che mira a finanziare l'industria europea della difesa attraverso strumenti di debito comuni. Particolare attenzione è riservata alla base giuridica adottata per il regolamento SAFE, fondata sull'art. 122 TFUE, che ha comportato l'esclusivo coinvolgimento del Consiglio e della Commissione, escludendo il Parlamento europeo dal processo decisionale. Vengono analizzate le criticità di tale scelta sotto il profilo dell'equilibrio istituzionale e del principio democratico, rilevando come il Parlamento – pur essendo l'organo rappresentativo dei cittadini – sia stato di fatto "sacrificato" in nome dell'urgenza geopolitica. Infine, si dà conto dell'iniziativa da parte del Parlamento europeo che ha impugnato il regolamento dinanzi alla Corte di giustizia (la causa è pendente, C-560/25), evidenziando i rischi di una deriva intergovernativa e di una compressione delle garanzie democratiche in un ambito – quello della difesa – sempre più strategico e centrale per l'Unione.

**Abstract [En]:** The essay explores the evolution of European Union law in the field of defence policy, with particular focus on the growing importance of military aid, defence-related industrial policies, and the principle of military solidarity among Member States. Following a historical overview – from the failed EDC project to the establishment of PESCO and cooperation with NATO – the analysis turns to the gradual definition of the CSDP within the framework of the CFSP. At the heart of the discussion are the EU's most recent initiatives, such as the 2025 White Paper on European defence "readiness" and the SAFE Regulation (*Security Action for Europe*), which aims to finance the European defence industry through common debt instruments. Particular attention is paid to the legal basis chosen for the SAFE Regulation, grounded in Article 122 TFEU, which led to the exclusive involvement of the Council and the Commission, while excluding the European Parliament from the decision-making process. The essay highlights the critical implications of this choice in terms of institutional balance and democratic legitimacy, noting how the Parliament – despite being the representative body of EU citizens – has been effectively "sidelined" in the name of geopolitical urgency. Lastly, the paper addresses the European Parliament's initiative to challenge the regulation before the Court of Justice (the case C-560/25 is pending), underscoring the risks of an intergovernmental drift and the erosion of democratic safeguards in a policy area – defence – that is increasingly central and strategic for the Union.

**Parole chiave [It]:** Unione europea; Politica di difesa; Il riarmo; Industria europea; Regolamento SAFE.

**Parole chiave [En]:** European Union; Defence policy; Re-armament; European industry; SAFE Regulation.

Supplemento al fascicolo n° 4/2025  
Data di pubblicazione: 13/03/2026

Autore: Daniele Cabras\*

## La guerra e la pace nella Costituzione

**Sommario:** 1. Premessa. - 2. La lettura integrata dell'articolo 11 Cost. - 3. Costituzione e diritto internazionale. - 4. Uso della forza e ordinamento internazionale. - 5. Le guerre si combattono ma non si dichiarano. - 6. Il rispetto dell'articolo 11 Cost. negli attuali scenari.

### 1. Premessa.

Desidero innanzitutto ringraziare il Presidente dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti e gli altri componenti del direttivo per l'invito a partecipare a questo interessante Seminario.

Secondo programma dovrei svolgere l'intervento conclusivo dei nostri lavori. Peccherei tuttavia di presunzione se coltivassi la pretesa di trarre le conclusioni di un dibattito così ricco, approfondito e polifonico.

Mi limiterò quindi a sottoporvi qualche, necessariamente schematica, considerazione, riprendendo alcuni dei temi affrontati e provando a rispondere a qualcuno degli interrogativi autorevolmente posti nel corso della discussione.

### 2. La lettura integrata dell'articolo 11 Cost.

Concordo innanzitutto con coloro che propendono per una lettura integrata dell'articolo 11 della Costituzione. Tre preposizioni separate dal punto e virgola tra loro complementari.

---

\* Direttore dell'Ufficio Affari giuridici e Relazioni istituzionali della Presidenza della Repubblica.

Il principio fondamentale del ripudio della guerra di aggressione e della guerra quale mezzo di risoluzione delle controversie internazionale trova il suo completamento nel principio fondamentale che impegna l'Italia a promuovere e favorire, anche attraverso le necessarie limitazioni di sovranità, le organizzazioni internazionali volte ad assicurare la pace e la giustizia fra le Nazioni.

Principio pacifista e principio internazionalista sono espressione di una logica unitaria e concorrono a definire, in termini vincolanti per gli organi politici di indirizzo, la posizione dell'Italia in ambito internazionale.

Il principio internazionalista e quindi le limitazioni di sovranità, come emerge con chiarezza dai lavori della Costituente, si riteneva pacificamente applicabile anche su scala europea, tanto che si decise di non evocare la dimensione continentale nel testo dell'articolo 11.

Del resto, era preciso intendimento dei costituenti perseguire l'obiettivo della pace a livello europeo e non poteva essere altrimenti visto che l'Europa era stata l'epicentro delle due guerre mondiali e che in Europa avevano trovato il loro brodo di coltura il nazionalismo esasperato, il fascismo e il nazismo, all'origine dello scatenarsi dei conflitti tra i popoli europei.

Limitazioni di sovranità non discendono tra l'altro solo dalla seconda parte dell'articolo, fondamento della prevalenza del diritto europeo e del diritto internazionale sul diritto interno. L'esclusione della liceità della guerra di aggressione nonché della guerra quale strumento per la risoluzione dei conflitti rappresentano anch'esse una limitazione di sovranità volta a marcare una radicale discontinuità rispetto al fascismo e all'intera vicenda dello Stato unitario.

L'articolo 11, è bene sottolinearlo, oltre ad essere l'espressione, l'acuto di una nuova classe dirigente determinata a rifondare lo Stato su basi valoriali del tutto diverse, rivela una piena sintonia con la visione di nuovo ordine mondiale che andava maturando nelle grandi democrazie europee e in ambito internazionale.

È sufficiente ricordare la firma apposta nel 1941 da Franklin Delano Roosevelt e da Winston Churchill in calce alla Carta atlantica ove venivano individuati quali principi di un nuovo ordine mondiale la pace, l'autodeterminazione dei popoli, l'accesso in condizioni di parità al commercio e alle materie prime, la rinuncia all'uso della forza e la creazione di un sistema di sicurezza generale.

### 3. Costituzione e diritto internazionale.

La convinzione dei costituenti, assai simile a quella di Roosevelt e di Churchill, era che il valore primario della convivenza pacifica richiedesse la rinuncia dello *jus ad bellum* da parte dei singoli Stati e la delega all'uso della forza ad un'organizzazione internazionale aperta all'adesione di tutti gli Stati in condizioni di parità.

Come è stato ricordato dal professor Bultrini, per lo Statuto delle Nazioni Unite, lo stesso esercizio del diritto di autotutela da parte di uno Stato aggredito è consentito sino a quando il Consiglio di sicurezza non abbia adottato i provvedimenti necessari.

Tra i costituzionalisti mi sembra che si registri un ampio consenso riguardo al fatto che ciò che è legittimo per il diritto internazionale è da ritenersi legittimo per la nostra Costituzione, e viceversa.

Il punto è che stiamo vivendo una profonda crisi del multilateralismo e del diritto internazionale. Una crisi non limitata alle Nazioni Unite ma che coinvolge la cooperazione internazionale ad ogni livello.

Pensiamo, solo per fare alcuni esempi, alla pluriennale paralisi dell'Organizzazione mondiale del commercio e alla messa in discussione dell'Organizzazione mondiale della sanità.

Una crisi così profonda e diffusa del diritto internazionale che coinvolge, come evidenziato, il tema cruciale del ricorso all'uso della forza, determina il venire meno di alcuni riferimenti essenziali per l'applicazione della disciplina costituzionale sulla guerra e la pace.

La prima parte dell'articolo 11 Cost. risulta conseguentemente insufficiente ad orientare sotto il profilo costituzionale la condotta dell'Italia, soprattutto in una fase così difficile e complessa delle relazioni internazionali.

Il precetto costituzionale appare costruito secondo una logica di equilibrio e di bilanciamento che richiede di definire gli orientamenti di politica estera e della difesa della Repubblica garantendo l'applicazione di entrambe le parti dell'articolo 11.

La prima parte non è, per così dire, autosufficiente così come non lo è la seconda. Un ruolo attivo dell'Italia finalizzato a promuovere la pace e la giustizia nell'ambito delle organizzazioni internazionali alle quali appartiene è parte integrante del disegno costituzionale.

Il Costituente non ha optato per uno stato di neutralità permanente sul modello svizzero che implica il divieto di coinvolgere le Forze armate nei conflitti e di prestare assistenza alle parti in conflitto.

L'adesione alle Nazioni Unite comporta l'impegno a concorrere al mantenimento e, ove occorra, al ristabilimento della pace e della sicurezza internazionale, nel rispetto dello Statuto dell'Organizzazione.

La NATO, strumento per l'esercizio del diritto di autodifesa collettiva, è organo decentrato delle Nazioni Unite e ne riconosce il primato per quanto riguarda la tutela della pace e della sicurezza a livello internazionale.

#### **4. Uso della forza e ordinamento internazionale.**

Il diritto internazionale sull'uso della forza, come è stato evidenziato da chi mi ha preceduto, dopo essere rimasto sostanzialmente congelato e quindi inapplicato per tutto il periodo della guerra fredda, è tornato in una qualche misura in auge a partire dall'inizio degli anni '90.

Da subito ne sono stati evidenziati limiti e inadeguatezze ed è emersa la tendenza degli Stati a forzarne o addirittura a violarne le regole.

Nella fase attuale, come è apparso anche da molti interventi, la crisi del diritto internazionale registra una brusca accelerazione e lo stesso viene apertamente disatteso.

L'uso della forza appare sostanzialmente rimesso all'autonoma decisione degli attori internazionali e le Nazioni Unite assistono impotenti a gravi e ripetute violazioni dello *jus ad bellum* e dello *jus in bello*.

L'effettività del diritto internazionale e, conseguentemente, la fiducia nell'ordinamento internazionale non ha probabilmente mai raggiunto livelli così bassi dopo la fine del secondo conflitto mondiale.

Sono stati in precedenza ricordati casi di ricorso all'uso della forza in contrasto con il diritto internazionale verificatesi a partire dai primi anni '90. Non bisogna tuttavia trascurare di considerare come, in quei casi, il mancato rispetto delle regole che presiedono al ricorso all'uso della forza fosse avvenuto in un quadro generalmente improntato al rispetto dell'ordinamento internazionale da parte di Stati comunque consapevoli di dover giustificare la propria condotta sulla base dello stesso.

I bombardamenti della NATO in Kosovo nel 1999 non furono preventivamente avallati dal Consiglio di sicurezza perché la Russia e la Cina avevano preannunciato che sarebbero ricorse al diritto di veto per bloccare un'eventuale risoluzione volta ad autorizzarli. La NATO fece tuttavia notare che il Consiglio di sicurezza aveva in precedenza votato la risoluzione 1199 del 23 settembre 1998 nella quale, dopo avere espresso forti preoccupazioni di carattere umanitario, definiva il deterioramento della situazione in Kosovo una grave minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale e, agendo ai sensi del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, avanzava una serie di richieste alle parti e in particolare alla Repubblica federale di Jugoslavia, tra le quali la cessazione immediata delle ostilità e l'immediata adozione di misure volte ad impedire una catastrofe umanitaria. Il Consiglio di sicurezza, in caso di mancata attuazione di tale risoluzione e della precedente risoluzione 1160, si riservava di avviare un'azione più ampia e di adottare misure aggiuntive.

La contrarietà della Russia e della Cina all'adozione di un'ulteriore risoluzione determinò la NATO ad agire di propria iniziativa allo scopo di assicurare il rispetto delle precedenti risoluzioni e di evitare una catastrofe umanitaria. A fronte dell'obiettivo difficoltà di giustificare un'azione militare in mancanza di un'ulteriore risoluzione, si sostenne che l'ingerenza umanitaria poteva essere considerata una forma di autotutela collettiva o comunque un'autonoma causa giustificativa dell'intervento in presenza di una paralisi del Consiglio di sicurezza, tesi peraltro assolutamente minoritaria in dottrina. Terminata l'azione militare della NATO con la resa del Governo serbo, il Consiglio di sicurezza riprese il controllo della situazione.

L'intervento in Afghanistan nel 2001 era stato preceduto dall'adozione della risoluzione 1368 del 12 settembre 2001, nella quale il Consiglio di sicurezza riconosceva il diritto di legittima difesa individuale e collettiva degli Stati Uniti e gli attentati dell'11 settembre venivano definiti "una minaccia alla pace", mentre il Consiglio dichiarava di essere "pronto ad adottare tutte le misure necessarie per rispondere agli attacchi terroristici". Nonostante le perplessità manifestate dagli internazionalisti in merito alla liceità di un'azione di autotutela, la risoluzione è apparsa riflettere un atteggiamento della comunità internazionale propenso a riconoscere agli Stati Uniti un diritto di reagire all'attacco terroristico. Una volta accertata la responsabilità dell'Afghanistan, con la sola

eccezione di Iran e Iraq, nessuno Stato contestò l'equiparazione dell'azione terroristica dell'11 settembre ad un attacco armato ai sensi dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite.

Anche nel caso dell'attacco angloamericano all'Iraq nel 2003, venne elaborata una giustificazione dell'intervento tutta interna al sistema delle Nazioni Unite. In sintesi, la risoluzione n. 678 del 1990, adottata dopo l'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq, aveva autorizzato un intervento di legittima difesa collettiva per ristabilire la pace e la sicurezza. La risoluzione n. 687 del 1991, adottata dopo la liberazione del Kuwait, aveva dettato all'Iraq le condizioni di pace, obbligandolo tra l'altro a perseguire un ampio programma di disarmo, ivi incluse le armi di distruzione di massa. Nella risoluzione n. 1441 del 2002 si affermava che l'Iraq aveva commesso e continuava a commettere violazioni sostanziali degli obblighi di cui alla risoluzione n. 687. L'autorizzazione della forza contenuta nella risoluzione 678, sospesa dall'adozione della risoluzione 687, avrebbe ripreso vigore dopo la violazione della risoluzione 1441.

Una simile ricostruzione non considerava peraltro come, ai sensi della stessa risoluzione 1441, una violazione degli obblighi da essa previsti avrebbe dovuto essere valutata dal Consiglio di sicurezza e non dare luogo ad autonome iniziative degli Stati. Non a caso Stati Uniti, Gran Bretagna e Spagna avevano presentato un progetto di risoluzione volta ad autorizzare il ricorso alla forza armata in considerazione dell'intervenuta violazione della risoluzione 1441, suscitando tuttavia la ferma opposizione di Francia, Russia e Germania. Rimane il fatto che dai tentativi esperiti emerge, anche in questo caso, quantomeno la consapevolezza che si poneva un problema di conformità dell'intervento al diritto internazionale. Inoltre, una volta instaurato il regime di occupazione militare, il Consiglio di sicurezza ha cominciato ad interessarsi nuovamente all'Iraq adottando ben tre risoluzioni (1483 e 1511 del 2003 e 1546 del 2004), con l'obiettivo di regolare il regime di occupazione e a definire un percorso volto ad assicurare l'indipendenza, la sovranità e l'unità dell'Iraq.

Anche un fugace esame dei precedenti più problematici consente di apprezzare come ci si trovi attualmente in presenza di una crisi assai più generale e profonda del diritto internazionale. Il ricorso all'uso della forza non sembra incontrare più limiti e determinare sanzioni.

In Europa, per la prima volta dalla fine della seconda guerra mondiale se si eccettuano gli interventi dell'Unione Sovietica in Ungheria e in Cecoslovacchia, è tornata la guerra di aggressione per la conquista di territori altrui, messa all'indice sin dal 1928 con il Patto Kellogg-Briand tra Stati Uniti e Francia, bandita dalla Carta dell'ONU nel 1945 e censurata anche dagli accordi di Helsinki del 1975.

Il dato forse più preoccupante è che l'aggressione dell'Ucraina da parte della Russia ha determinato una reazione affatto unanime della comunità internazionale che si è invece profondamente divisa nei giudizi e nei comportamenti.

Quanto avvenuto dopo l'attacco terroristico di Hamas del 7 ottobre 2024 rappresenta un'altra evidente manifestazione della dissoluzione del diritto internazionale e in particolare delle regole che presiedono al ricorso all'uso della forza e alla tutela delle popolazioni civili nel corso dei conflitti armati. La comunità internazionale non è riuscita sino ad oggi ad imporre il cessate il fuoco nonostante l'enorme numero di vittime civili e le condizioni inumane nelle quali è costretta a sopravvivere la popolazione di Gaza. Le agenzie delle Nazioni Unite e tutte le Ong indipendenti

sono state espulse da Gaza con l'effetto di aggravare ulteriormente la drammatica crisi umanitaria in atto. Non va poi dimenticata la violenza senza precedenti esercitata dai coloni e dall'esercito israeliano in Cisgiordania che ha costretto decine di migliaia di palestinesi a lasciare le proprie abitazioni.

Il Presidente Trump, nel febbraio del 2025, ha inoltre firmato un ordine esecutivo diretto a sanzionare la Corte penale internazionale con l'accusa di "avere intrapreso azioni illegali e infondate contro l'America e il nostro stretto alleato Israele". La contestazione riguarda l'emissione di un ordine di cattura nei confronti del premier israeliano B. Netanyahu con l'accusa di crimini di guerra e di crimini contro l'umanità commessi a Gaza, preceduto peraltro dall'adozione di un analogo ordine di cattura nei confronti dei leader di Hamas responsabili dei massacri del 7 ottobre 2023. Le istituzioni internazionali, delle quali in precedenza ci si limitava a disattendere i deliberati, divengono ora un nemico da combattere.

Il successivo attacco di Israele all'Iran ha rappresentato la conferma di come in questa fase siano l'unilateralismo e la forza, anziché il diritto, a dominare i rapporti internazionali. Dopo che l'AIEA aveva accertato il mancato rispetto degli impegni assunti dall'Iran l'iniziativa – ci ha ricordato il professor Bultrini – spettava in primo luogo alla diplomazia e, come chiarito dalla stessa AIEA, titolato ad occuparsi della questione era il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Israele, con il sostegno degli Stati Uniti, è invece ricorso alla violenza armata accampando un diritto alla legittima difesa preventiva che, a maggior ragione nelle condizioni date, risultava privo di fondamento nel diritto internazionale. Sono evidenti le analogie con l'attacco armato all'Iraq del 2003, ma assai più marcate la marginalizzazione delle Nazioni Unite e la passività della comunità internazionale. Ancora nel 2015, per disinnescare la minaccia rappresentata da un Iran dotato dell'arma nucleare, l'amministrazione americana aveva stipulato un Accordo di non proliferazione, dal quale il presidente Trump si era poi ritirato nel 2018, rinunciando ad uno strumento negoziale sul quale il Governo israeliano nutriva da sempre profonde riserve.

## **5. Le guerre si combattono ma non si dichiarano.**

Nessuno dei conflitti sviluppatasi dopo la fine della guerra fredda è stato mai apertamente definito, a partire da chi ne ha assunto l'iniziativa, in termini di "guerra". La guerra è generalmente percepita come un disvalore, un'eventualità comunque da scongiurare e nella quale nessun popolo vuole essere coinvolto. Da ultimo, la Russia si è ben guardata da utilizzare il termine guerra quando ha aggredito all'Ucraina, pur perseguendo obiettivi propri di una guerra tradizionalmente intesa: conquista di territori, capitolazione del legittimo Governo ucraino, imposizione delle condizioni di pace. L'ipocrita locuzione di "operazione militare speciale" non modifica la natura di una guerra di aggressione che non risparmia obiettivi civili e provoca migliaia di vittime.

L'esperienza dei conflitti internazionali evidenzia come la deliberazione dello stato di guerra disciplinato dall'articolo 78 Cost. sia un istituto inapplicato e inapplicabile nel quadro di un ordine

internazionale che ha nel principio del divieto dell'uso della forza se non per legittima difesa, per quanto costantemente e impunemente violato, il suo fondamento.

Uno Stato aggredito non ha molte ragioni per dichiarare una guerra in cui è già, suo malgrado, pienamente coinvolto. Pensa a difendersi, a reagire, a sopravvivere. Nell'esercizio del diritto di legittima difesa, sia essa individuale o collettiva, sembra venire meno la funzione della deliberazione e della dichiarazione dello stato di guerra che si realizza per fatti concludenti.

Gli interventi volti a tutelare la pace e la sicurezza internazionale svolti in conformità alla Carta delle Nazioni Unite non si prestano a loro volta ad essere definiti "guerra", rivestendo giuridicamente la natura di operazioni di polizia internazionale e avendo come obiettivo il ripristino della legalità internazionale.

Causa ed al contempo effetto della crisi del diritto internazionale è la disgregazione della comunità internazionale che non sembra più riconoscersi nei principi e nei valori della Carta delle Nazioni Unite. La politica internazionale è oramai dominata dalla contrapposizione tra due grandi potenze, Stati Uniti e Cina, e da blocchi di Paesi che agiscono in conformità ai loro comuni interessi e aspirazioni.

## **6. Il rispetto dell'articolo 11 Cost. negli attuali scenari.**

L'aggressione dell'Ucraina da parte della Russia ha evidenziato la frammentazione della comunità internazionale e la reazione di numerosi Stati è stata improntata, piuttosto che all'affermazione della legalità internazionale, alla tutela dell'interesse nazionale.

La coesione della comunità internazionale è presupposto indispensabile di effettività del diritto internazionale. Tale condizione era sembrata potersi realizzare, sia pure non senza difficoltà e permanendo ostacoli rilevanti, dopo la fine della guerra fredda e sino ai primi anni del nuovo secolo. Oggi quel processo appare definitivamente interrotto e le regole vigenti del tutto superate dalla realtà dei fatti.

È in questo quadro di grave crisi del diritto internazionale che occorre interrogarsi su quali scelte siano possibili per rispettare l'articolo 11 della Costituzione, che non si limita al ripudio della guerra e richiede alla Repubblica di impegnarsi a favore della pace e della giustizia internazionale.

Le risposte non sono semplici soprattutto se vogliamo collocarci, fermo il rispetto della Costituzione, su un piano di realismo e di effettività.

Un obiettivo che appare irrinunciabile è l'investimento nella dimensione europea, lo ha sottolineato molto ben l'ambasciatore Valensise. L'Unione europea, nonostante i suoi noti e consistenti limiti e le sue divisioni, rappresenta, a livello globale, il soggetto più autorevole e credibile nel rivendicare il rispetto dei diritti umani, dello Stato di diritto e del diritto internazionale, tutti elementi fondativi e qualificanti la sua identità.

Oggi l'Unione è sicuramente più sola e per far sentire la propria voce deve divenire più coesa e capace di scelte e decisioni comuni. Le divisioni, a livello politico ed economico, la penalizzano oltremisura. Anche se si manifesta in forme molto diverse rispetto alla prima parte dello scorso

secolo, il nazionalismo è ancora il nemico da battere perché ostacola l'esercizio dell'unica sovranità effettivamente possibile in ambiti oggi decisivi: la sovranità condivisa, la sovranità esercitata insieme.

Solo un'Europa unita può riaffermare le ragioni del multilateralismo, ad ogni livello, un valore espresso dalla nostra Costituzione ed allo stesso tempo alle radici della costruzione europea che ne rappresenta una delle più rilevanti espressioni.

I costituenti erano persuasi che il multilateralismo e la cooperazione internazionale costituissero la più solida garanzia di pace. Da qui il consenso a quelle "limitazioni di sovranità" che sempre in una qualche misura derivano dall'adesione ad istituzioni di livello internazionale, a cominciare da quelle europee. Sotto tale aspetto l'articolo 11 riveste una forte valenza programmatica ed esprime un indirizzo costituzionale pienamente valido ed attuale.

Il multilateralismo va sicuramente ripensato alla luce di un mondo multipolare dove emergono nuovi protagonisti per dimensioni e rilevanza politica ed economica e nel quale un numero crescente di attori denuncia i limiti di un Occidente che proclama l'universalità della democrazia e dei diritti umani ma risulta poi, in troppe occasioni, subordinarli alla tutela dei propri supposti interessi, negando in concreto l'eguaglianza dei popoli e degli Stati.

**Titolo [En]:** War and peace in the Constitution.

**Abstract [It]:** L'articolo 11 della Costituzione richiede una lettura integrata e coordinata delle diverse disposizioni che lo compongono. Per quanto concerne i conflitti armati legittimità costituzionale e legittimità secondo il diritto internazionale coincidono. L'incipiente crisi del multilateralismo rende fortemente problematica l'applicazione dei principi costituzionali secondo i quali il ricorso all'uso della forza deve avvenire nel rispetto del diritto internazionale. Resta fermo il vincolo costituzionale relativo alla salvaguardia della pace attraverso la cooperazione europea e internazionale.

**Abstract [En]:** Article 11 of the Constitution requires an integrated reading of its various provisions. The rejection of war must be coordinated with the constraints deriving from membership in international organizations. With regard to the armed conflict, constitutional legitimacy and legitimacy under international law coincide. The crisis of multipolarism makes the application of the constitutional principles highly problematic. The Constitution requires commitment to safeguard peace through international cooperation.

**Parole chiave [It]:** Principio pacifista; principio internazionalista; multilateralismo; impegno per la pace e la giustizia.

**Parole chiave [En]:** Pacifist principle; internationalist principle; multilateralism; commitment to peace and justice.

Supplemento al fascicolo n°. 4/2025  
Data di pubblicazione: 13/03/2026

Autore: Paolo Bonetti\*

## Il dovere costituzionale di difendere la patria di fronte alle nuove minacce

**Sommario:** 1. Pace e guerra oltre l'art. 11 Cost.: che cosa occorre difendere oggi? – 2. I nuovi orizzonti della guerra e della difesa. – 3. L'attuale dimensione delle guerre cinetiche e cibernetiche. – 4. Sfide delle guerre ibride e delle guerre cognitive. – 5. Attuare il dovere di difesa con modi adeguati alle nuove minacce.

### 1. Pace e guerra oltre l'art. 11 Cost.: che cosa occorre difendere oggi?

La riflessione dei costituzionalisti sulla pace e la guerra nella Costituzione italiana pare curarsi soprattutto dei contenuti e dell'esegesi dell'art. 11 Cost. e trascurare la riflessione sull'art. 52 Cost., anche se la dottrina è concorde nel ritenere che il dovere costituzionale di difendere la patria che incombe su tutti i cittadini, in combinazione con l'art. 11 Cost. comporta anche che nel sistema costituzionale italiano le guerre vietate sono soltanto quelle di aggressione e di intervento nella libertà degli altri popoli.

Perciò, come si è approfondito altrove<sup>1</sup>, per l'Italia la guerra non potrà mai essere ciò che intendeva von Clausewitz e cioè impiego della forza per sottomettere lo Stato avversario alla propria volontà, né «la continuazione della politica con altri mezzi»<sup>2</sup>, né tantomeno vi potrebbero mai essere aiuti italiani ad uno Stato straniero che compia una simile azione.

---

\* Professore associato confermato di diritto costituzionale e pubblico nell'Università degli studi di Milano-Bicocca.

<sup>1</sup> Per approfondimenti e ulteriori riferimenti bibliografici si rinvia a P. BONETTI, voce *Difesa dello Stato e potere*, in *Enc. Dir., I tematici*, vol. V, *Potere e Costituzione*, diretto da M. Cartabia e M. Ruotolo, Giuffrè, Milano, 2023, 65-103.

<sup>2</sup> Cfr. C. VON CLAUSEWITZ, *Vom Kriege*, Berlin 1832, tr. it. *Della guerra*, Milano, Mondadori, 1991, 38.

Tuttavia, si dimentica che lo stesso von Clausewitz affermava che le perdite umane comportano un irrigidimento psicologico e rendono difficile ogni compromesso, perché la mobilitazione morale necessaria per sostenere la lotta induce a demonizzare l'avversario e spinge ad assumere fini politici illimitati. È dunque fisiologico che «mai si potrà introdurre un principio moderatore nell'essenza della guerra»<sup>3</sup>. Perciò von Clausewitz affermò che la difesa è la più forte forma di guerra e che la sola garanzia della pace era la preparazione alla guerra, cioè il riarmo.

Nella Costituzione italiana, invece, la pace e la giustizia tra le nazioni devono essere gli scopi della politica estera e non certo il riarmo fine a sé stesso, ma la guerra di difesa è legittima e doverosa nei modi previsti negli artt. 60, 78, 87, 103 e 107 Cost., quale forma di adempimento del dovere di difendere la patria previsto dall'art. 52 Cost.

Su tali temi la riflessione dei costituzionalisti è nota, ma può essere modernizzata: senza riprendere qui le riflessioni più generali sul dovere di difendere la patria<sup>4</sup> e sulla guerra, occorre tornare a riflettere su che cosa occorre difendere oggi, da quali minacce e con quali tipo di azioni.

Gli artt. 11 e 52 Cost. sono legati, sicché riflettere sull'uno non può far dimenticare l'altro: la difesa della Patria si assicura anzitutto con un ordinamento internazionale in cui i conflitti armati siano prevenuti e le controversie risolte senza l'uso o la minaccia della forza, anche mediante organizzazioni internazionali e mai mediante una guerra di aggressione o di regolazione di controversie internazionali, ma questo dovere costituzionale mira a conservare non soltanto lo Stato in quanto tale, ma anche la pace da ogni guerra di aggressione o di risoluzione delle controversie internazionali ed è specificazione del dovere costituzionale dei cittadini di essere fedele alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi (art. 54 Cost.)..

Il dovere imposto a tutti i cittadini, di ogni sesso ed età, è adempiuto sia col servizio delle forze armate, sia con ogni altro tipo di azione di difesa civile.

La patria a cui allude l'art. 52 Cost. è l'insieme dei valori che denotano il senso di appartenenza dei cittadini ad una realtà complessa in cui sono inclusi<sup>5</sup> e dunque può essere intesa sia come la terra in cui da secoli vive ed opera la nazione italiana<sup>6</sup> e cioè il luogo che accomuna, per identità di lingua, di sentimenti, di tradizione, di costumi, di religione, un gruppo di persone aventi coscienza di costituire un ente etico sociale<sup>7</sup> o «la casa di coloro che si sentono di appartenervi per nascita, lingua, cultura, storia e tradizioni»<sup>8</sup>, sia come una indicazione complessiva dello Stato nella sua

<sup>3</sup> C. VON CLAUSEWITZ, *op. cit.*, 19-22.

<sup>4</sup> Sul dovere costituzionale di difendere la patria si rinvia alle riflessioni fatte in P. BONETTI, voce *Difesa dello Stato e potere*, cit. , 63 ss. e alla bibliografia ivi citata, nonché, almeno, alle riflessioni svolte da G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1971; E. BETTINELLI, *Art. 52, 1^ e 2^ comma*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, Zanichelli, Bologna, 1992, 70 ss.; E. Rossi, *art. 52, 3^ comma*, ibidem, 149 ss.; J. LUTHER, in *Commentario alla Costituzione* a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, I, Torino, Utet, 2006, *sub art.* 52, 1036 ss.; G. BASCHERINI, *Il dovere di difesa nell'esperienza costituzionale italiana*, Jovene, Napoli, 2017.

<sup>5</sup> Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, XI<sup>e</sup> ed., Padova, CEDAM, 2025, 77 e 372.

<sup>6</sup> Così. P. BISCARETTI DI RUFFIA, voce *Patria*, in *Nss. D. It.*, vol. XII, Torino, Utet, 1965, 574.

<sup>7</sup> C. CARBONE, *I doveri pubblici individuali nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1968, 121.

<sup>8</sup> Q. CAMERLENGO, *Le forze armate. Ai confini o dentro la democrazia?*, Il Mulino, Bologna, 2025, 71.

unità, sia nella sua dimensione personale e territoriale, sia in quella giuridica, come soggetto dotato di *imperium originario*<sup>9</sup>.

Peraltro i principi personalista, internazionalista e pacifista che informano la Costituzione italiana fanno ritenere che la patria alluda 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<sup>10</sup>, 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<sup>11</sup> (cioè i diritti civili, politici e sociali), insomma ad una "patria di tutti gli uomini liberi", che deve rispettare gli altri popoli, la dignità dell'uomo, la giustizia, la cultura e il lavoro<sup>12</sup> e nella quale ognuno è accomunato anche da un patriottismo costituzionale, cioè dal rispetto dei principi universalistici di libertà e di democrazia che rispetta tutte le culture<sup>13</sup>. Perciò "la patria altro non è che la Repubblica democratica fondata sul lavoro" o "la comunità politica che in virtù della democrazia riunisce tutti coloro che si riconoscono negli stessi principi costituzionali"<sup>14</sup>. Ciò spiega perché il dovere costituzionale dei cittadini di difendere la patria è una specificazione del loro dovere costituzionale di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi.

Dunque, l'oggetto del dovere di difesa della Patria sono gli elementi costitutivi dello Stato-istituzione (territorio, popolo e sovranità)<sup>15</sup>, intesi in senso ampio secondo le norme nazionali e internazionali vigenti che regolano ognuno di essi:

1) *il territorio dello Stato* allude a quattro dimensioni del territorio statale:

a) *lo spazio fisico dello Stato* (suolo, sottosuolo, spazio aereo sovrastante e mare territoriale);

b) i diritti sovrani nell'ambito della *zona economica esclusiva* eventualmente istituita oltre il limite esterno del mare territoriale;

c) *lo spazio cibernetico*: è lo spazio virtuale in cui persone ed organizzazioni usano le tecnologie per agire e produrre effetti rilevanti al suo interno o nell'ambito di altri domini (terrestre, aereo, marittimo e spaziale) e si proietta nella realtà sovrapponendo tre livelli: uno *fisico*, costituito dalle infrastrutture di rete 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*. Un attacco cibernetico può perciò ad avere ad oggetto lo spazio cibernetico che gestisce infrastrutture critiche, cioè, ai sensi della direttiva (UE) 2022/2557 e del d. lgs. n. 134/2004, quelle necessarie per la fornitura di un servizio essenziale per il mantenimento di funzioni vitali della società, di attività economiche,

<sup>9</sup> G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1967, 243 e 263.

<sup>10</sup> Scriveva J.J. ROUSSEAU nel *Discours sur l'économie politique* (1755), già pubblicato ne *Encyclopédie*, "La patrie ne peut subsister sans la liberté, ni la liberté sans la vertu, ni la vertu sans les citoyens".

<sup>11</sup> Era la concezione di G. MAZZINI, *Doveri dell'uomo*, Londra-Lugano, 1860.

<sup>12</sup> Era il pensiero dell'antifascista C. ROSSELLI nel 1934: «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».

<sup>13</sup> Cfr. J. HABERMAS, *Die nachholende Revolution*, Frankfurt a.M., 1990 (trad. it. *La rivoluzione in corso*, Feltrinelli, Milano 1990).

<sup>14</sup> Q. CAMERLENGO, *Le forze armate*, cit., 82 e 117.<sup>15</sup> T. MARTINES, *Obiezione di coscienza e difesa della Patria* (1989), ora in *Opere*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 2000, 113.

<sup>15</sup> T. MARTINES, *Obiezione di coscienza e difesa della Patria* (1989), ora in *Opere*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 2000, 113.

della salute e della sicurezza pubbliche o dell'ambiente (elettrodotti, gasdotti, oleodotti, telecomunicazioni commerciali e finanziarie, acquedotti, sistemi di trasporto e strutture sanitarie);

d) il *territoire flottant* designa le navi e gli aerei militari italiane, nonché le navi mercantili e gli aerei civili quando si trovano nelle acque internazionali o sorvolano lo spazio aereo che non sovrasta alcuno Stato.

Questo territorio costituisce il fondamento dei 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* allude all'insieme dei cittadini della Repubblica, anche non residenti nel suo territorio, e dunque alla difesa delle loro vite, della loro integrità fisica e della loro salute, nonché dei loro diritti, della loro sicurezza, inclusa l'incolumità della popolazione civile in caso di calamità naturali o di altre situazioni emergenziali allorché siano carenti servizi pubblici essenziali<sup>16</sup>. Questo popolo dà fondamento alla più generale funzione di difesa, compito primario delle forze armate che svolgono funzioni di vigilanza nelle sedi diplomatico-consolari italiane e di protezione del personale diplomatico-consolare, ma che possono anche essere chiamate a svolgere operazioni di rimpatri di cittadini italiani all'estero in situazioni di grave pericolo<sup>17</sup> e a concorrere con gli altri soggetti del sistema nazionale di protezione civile.

3) la *sovranità interna ed esterna dello Stato* allude a questo Stato, retto da una forma di Stato costituzionale democratico-sociale, 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 e alla preparazione e alle dotazioni degli apparati di difesa. L'indipendenza politica dello Stato è effetto della sovranità che appartiene al popolo e non ad altri Stati, nei confronti dei quali l'art. 11 Cost. consente limitazione di sovranità soltanto a condizione di reciprocità. In 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<sup>18</sup>. Dunque, non si difende da attacchi esterni un determinato potere o una determinata ideologia, né soltanto un determinato ordinamento giuridico<sup>19</sup>, quanto piuttosto l'attuazione concreta di tutta la Costituzione e dei suoi principi fondamentali trasversali. La difesa riguarda dunque sia lo Stato-soggetto, sia lo Stato-apparato in quanto legittimato dalla sovranità spettante soltanto al popolo 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. Poiché l'art. 11 Cost. contiene anche una direttiva di politica estera, la difesa può riguardare anche la libertà di azione di eventuali

---

<sup>16</sup> Cfr. A.M. SANDULLI, *Disciplina militare e valori costituzionali*, in *Scritti giuridici*, II, Jovene, Napoli, 1990, 687.

<sup>17</sup> Cfr. LUTHER, *op. cit.*, 1038.

<sup>18</sup> Cfr. R. URSI, *Editoriale. La difesa: tradizione e innovazione*, in *Riv. dir. cost.*, 2022, I, *Difesa e Costituzione*, 2022, I, 13.

<sup>19</sup> G. DE VERGOTTINI, voce *Difesa*, in *Dizionario di politica*, a cura di N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, UTET, 2006, 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.

missioni militari svolte all'estero nell'ambito di operazioni intraprese da organizzazioni che assicurino la pace e la giustizia tra le nazioni<sup>20</sup>. Si è così affermato che la difesa della pace è diventata difesa doverosa della Patria e pertanto tali missioni sono legittimate anche dagli artt. 11 e 52 Cost. se sono finalizzate alla sicurezza internazionale, all'autodifesa individuale o collettiva e non pregiudicano la difesa della patria<sup>21</sup>. Questa sovranità interna ed esterna 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” (art. 89 c.ord.mil.) e partecipare a missioni anche multinazionali per interventi a supporto della pace (art. 88 c. ord. mil.).

La Patria da difendere con azioni civili e militari deve dunque essere intesa in senso molto largo ponendola in relazione con «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)»<sup>22</sup>.

## 2. I nuovi orizzonti della guerra e della difesa.

Le riflessioni di quasi tutti i costituzionalisti sembrano collocarsi in un contesto di fatto e di diritto che implicitamente si riferisce a conflitti armati caratterizzati da contenuti, modalità e finalità tipici dei sistemi bellici usati dal 1945 al 1990 e inquadrati nel sistema della Carta ONU, che prescrive ad ogni Stato membro di adottare relazioni pacifiche con altri Stati (art. 1) e di non usare o minacciare l'uso della forza contro la sovranità politica e l'integrità territoriale di un altro Stato membro (art. 2) e che consente soltanto una guerra di difesa dello Stato aggredito da solo (art. 51) o anche mediante alleanze militari difensive (art. 53).

Nel contesto di fatto e di diritto di queste riflessioni si dà per presupposto implicito anche che la guerra è un atto politico ed è decisa dalla politica e che l'art. 11 Cost. vieta la guerra di aggressione e ogni altra forma di violenza armata simile a quella di una guerra<sup>23</sup> e affermano anche il primato della politica: ogni guerra discende dalla politica e ogni controversia internazionale può essere risolta politicamente e ciò comporta una limitazione della sovranità statale<sup>24</sup>, sicché la guerra appare un fallimento della lotta politica, anche se chi la conduce ha sempre degli obiettivi concreti da raggiungere. Dunque, il ripudio della guerra esige la fine della sovranità assoluta dello Stato e la possibilità di assoggettarla a limitazioni necessarie ad un ordinamento che assicuri pace e giustizia e comporta l'impegno dell'Italia a promuovere

---

<sup>20</sup> Sul punto cfr. J. LUTHER, *op. cit.*, 1038; M. FIORILLO, *Guerra e diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2009, 129; R. URSI, *Editoriale*, cit. 11.

<sup>21</sup> Cfr. J. LUTHER, *op. cit.*, 1038-1039.

<sup>22</sup> C. Cost. sent. 24 maggio 1977, n. 86.

<sup>23</sup> A. CASSESE, Art. 10-12 *in Commentario della Costituzione, Art. 1-12, Principi fondamentali*, Zanichelli, Bologna, 1975, 572.

<sup>24</sup> Così L. BONANATE, *Art. 11. Costituzione italiana*, Carocci, Roma, 2018, 33.

organizzazioni internazionali rivolte a tali scopi<sup>25</sup>, sicché consente pure azioni militari diverse dalla guerra per attuare obblighi internazionali finalizzati alla pace e alla giustizia<sup>26</sup>, incluso il diritto di legittima difesa individuale e collettiva da aggressioni<sup>27</sup>.

Dagli artt. 10 e 11 Cost. si può ricavare che la Costituzione consente il ricorso alla forza armata soltanto nell'ipotesi di irrogazione di sanzioni nella forma di rappresaglia contro altrui illeciti e della guerra di legittima difesa, ma non che il costituente abbia fatto perciò prevalere l'istanza garantista sulle esigenze della difesa dello Stato<sup>28</sup>, perché invece queste analisi così sottovalutano le esigenze di difesa dello Stato e non chiariscono bene che cosa oggi occorre difendere, quali sono oggi le minacce e quali possono essere gli strumenti odierni di una efficace difesa.

In ogni caso in tali analisi la guerra è concepita in quanto fatta da Stati ed è combattuta soprattutto da personale a ciò addestrato e preparato alla lotta fin dal tempo di pace<sup>29</sup> e dunque è una guerra lungamente preparata e che consiste in azioni offensive e difensive realizzate in terra, sui mari o nell'aria con modalità classiche. Perciò tali riflessioni presuppongono l'esistenza di guerre tra Stati combattute dalle loro forze armate che, almeno idealmente, si fronteggiano con armi pari e perciò sono dette *guerre simmetriche*, e sono le guerre di prima, seconda e terza generazione.

Nelle *guerre di prima generazione* (combattute soprattutto prima delle guerre napoleoniche) fanteria, cavalleria e artiglieria conducono azioni limitate soprattutto ai combattenti di eserciti contrapposti che si massacrano reciprocamente con armi da taglio.

Le *guerre di seconda generazione* (prevalenti tra il XIX e il XX secolo) coinvolgono grandi masse di militari e di popolazioni civili e molti Stati e il massacro avviene a distanza grazie ad armi da fuoco con concentrazione di uomini, impiego massiccio del fuoco e di manovre e sono fondate anche sull'uso di armi industriali, che mirano a spezzare le linee nemiche.

Nelle *guerre di terza generazione* (intraprese dalla Seconda guerra mondiale fino al 1990 ed anche oltre e presupposto di fatto di tutte le norme vigenti, nazionali e sovranazionali sui conflitti armati, incluso l'art. 11 Cost.) aumenta la precisione del fuoco delle armi, si usano tattiche di mobilità e flessibilità e molti mezzi corazzati, aviazione e logistica avanzata, armi di distruzione di massa altamente esplosive o nucleari, biologiche, chimiche e radiologiche; il loro campo di battaglia è ovunque e la battaglia di contatto si fonde con quella di profondità.

Dagli anni '90 l'innovazione tecnologica ha favorito la costruzione di sistemi d'arma, che aumentano la capacità di effettuare attacchi di precisione in profondità e riducono costi, perdite

---

<sup>25</sup> 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, Editoriale scientifica, Napoli, 2013, 25.

<sup>26</sup> Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Il mulino, Bologna, 2014, 34-35, 44-45.

<sup>27</sup> Cfr. G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e l'intervento NATO nell'ex Jugoslavia*, in *Quad. cost.*, 1999, I, 122

<sup>28</sup> Questa era la tesi di A. CASSESE, op. cit., 573.

<sup>29</sup> L. BONANATE, *Art. 11. Costituzione italiana*, cit., 4.

umane, entità delle forze e livello di violenza necessari<sup>30</sup>. A tali guerre però se ne affiancarono anche altri tipi<sup>31</sup>: soprattutto *guerre asimmetriche*, cioè le guerre di quarta, quinta e sesta generazione. Esse mirano ad instaurare non tanto un nuovo ordine, quanto piuttosto un disordine interno e internazionale, che è funzionale al raggiungimento degli scopi politici prefissati. In tali guerre è sempre più difficile distinguere tra zone di guerra e zone di pace apparente<sup>32</sup>, tra ciò che accade all'interno o al di fuori di un territorio statale, tra economia e politica, tra civile e militare, tra coloro che portano legittimamente le armi e i non combattenti o i criminali, tra pubblico e privato<sup>33</sup>.

In particolare, le *guerre di quarta generazione* (che furono usate anche in alcune antiche conquiste coloniali, in alcuni conflitti anticoloniali o interni e oggi sono usate negli attacchi a Stati attuati da organizzazioni terroristiche islamiste) mirano ad ottenere gli scopi politici mediante il coinvolgimento nella società e nella psicologia del nemico e sono condotte da Stati o da attori non-statale, mediante reparti piccoli o terroristi transnazionali e consistono in attacchi alla cultura e alla società del nemico anche attraverso genocidi e forme di guerra psicologica attuate con la manipolazione dei *media*, l'uso dell'informatica, delle comunicazioni satellitari e di tutti gli strumenti di pressione disponibili (politici, economici, sociali e militari): appaiono anche conflitti a bassa intensità, con mancanza di gerarchia, utilizzo di insurrezioni e tattiche di guerriglia, attentati e incursioni.

Nelle *guerre di quinta generazione* alle armi si affianca, attraverso le “reti” sociali, la distruzione di una cultura e dei suoi ricordi e l'edificazione di una nuova, mediante l'uso di tecnologie avanzate, come l'intelligenza artificiale, robot, armi cibernetiche e armi non letali o attacchi cibernetici, che mirano a provocare gravi conseguenze, come la perdita di vite umane o consistenti danni economici o terrore o attacchi o minacce di attacchi contro reti informatiche ed informazioni ivi archiviate, con lo scopo di impossessarsi di tali informazioni o di impedire le difese o di intimidire o di costringere uno Stato o la sua popolazione a determinati comportamenti, al fine di conseguire effetti politici o sociali o di bloccare o di distruggere i nodi computerizzati delle infrastrutture critiche. Si mira anche a colpire o danneggiare la dimensione informativa globale ed il sistema dei *social network*, i sistemi di controllo e comando, i sistemi d'arma, le infrastrutture civili, sia i centri finanziari e direzionali, senza che però tutto ciò possa essere direttamente attribuito da un “nemico” nel senso tradizionale.

Le *guerre di sesta generazione* combinano guerra convenzionale, guerra ibrida e tecnologie di informazione, usano strumenti legali, economici e tecnologici e mirano alla manipolazione della percezione delle società, dell'economia e dei sistemi politici del nemico, più che al semplice controllo del territorio di determinati Stati. Esse, perciò, integrano tecnologie avanzate come

---

<sup>30</sup> Sul punto cfr., per tutti, C. PELANDA, *Evoluzione della guerra. Occidente ed Italia di fronte alla rivoluzione negli affari militari*. CeMiSS/FrancoAngeli, Milano, 1996.

<sup>31</sup> Per un esame delle guerre dal 1945 ad oggi cfr., per tutti, N. LABANCA, *Guerre contemporanee. Dal 1945 a oggi*, Giunti, 2008.

<sup>32</sup> M. KALDOR, *Old and New Wars. Organized violence in a global era*, 1995, tr. it. *Le nuove guerre. La violenza organizzata nell'età globale*, Carocci, Roma, 2001, 126.

<sup>33</sup> M. KALDOR, op. cit., 31.

l'intelligenza artificiale, la robotica, la cibernetica e le operazioni nello spazio extra-atmosferico, ma si svolgono soprattutto nello spazio virtuale, mediante propaganda, disinformazione, manipolazione delle informazioni.

La disinformazione è tecnica antica, da sempre utilizzata per conquistare il territorio nemico senza combattere, ma rispetto al passato è oggi più sfuggente e subdola perché avviene mediante la tecnologia digitale<sup>34</sup>, la quale rende infiniti i mezzi con cui comunicare e fa venir meno la distinzione tra chi informa e chi è informato: mezzi di diffusione del proprio pensiero sono sempre più la rete internet e le piattaforme dei *social media*, con le quali quasi tutti possono cercare, ottenere e diffondere idee e notizie su quasi tutto<sup>35</sup> e dunque anche eventuali Stati ostili possono diffondere contenuti condizionanti con un vero e proprio *marketing* differenziato e specializzato attraverso la profilazione dei *social network*<sup>36</sup>.

Queste guerre si fondano anche su combattenti avanzati con intelligenza artificiale, droni e capacità multi-dominio, mirano al silenzio elettronico (cioè mirano alla capacità di operare senza essere rilevati dai radar e dalle altre emissioni elettroniche nemiche, unita alla capacità di disturbare le comunicazioni avversarie) e necessitano del coordinamento delle informazioni tra diversi tipi di misure in cui le tattiche e le tecnologie cambiano continuamente. Esse rendono sempre più indefinite, incerte e complesse la distinzione tra stato di pace e conflitto aperto, l'applicazione del diritto internazionale umanitario, come la distinzione tra combattenti e civili, la proporzionalità e la necessità militare, la determinazione dei casi in cui un cyberattacco costituisce un "uso della forza" ai sensi dell'art. 2, comma 4 della Carta dell'ONU, o quando sia legittima una risposta armata per legittima difesa (art. 51). L'uso di risorse e servizi spaziali per scopi militari (come le comunicazioni o la ricognizione) rende applicabile il diritto internazionale umanitario allo spazio, tuttora regolato dalle norme internazionali concepite tra il 1961 e il 1967 e dai cinque trattati elaborati dall'ONU dal 1967 al 1979. Occorrono perciò norme nazionali e internazionali adeguate a tali nuovi conflitti.

### 3. L'attuale dimensione delle guerre cinetiche e cibernetiche.

Anche la guerra cinetica è cambiata, perché l'innovazione tecnologica, grazie ai droni e all'intelligenza artificiale, rende i conflitti più accessibili e più asimmetrici, ma anche più difficili da risolvere. Sciami di droni possono ora essere schierati con una supervisione umana limitata, consentendo operazioni sostenute, a basso costo e ad alto impatto per periodi prolungati.

---

<sup>34</sup> Sul punto cfr. S. SASSI, *Il ruolo della disinformazione nelle moderne strategie di guerra*, in G. GIORGINI PIGNATIello - E.A. IMPARATO (a cura di), *La libertà di espressione nel diritto comparato tra stato di diritto e stati di emergenza*, Giappichelli, Torino, 2024, 235 ss.

<sup>35</sup> Per approfondimenti cfr. A. STERPA, *La libertà di comunicazione digitale, il potere e il costituzionalismo*, in M. E. BUCALO, M. CAPORALE E A. STERPA (a cura di), *Diritto pubblico di internet*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, 15 ss.

<sup>36</sup> Su tali aspetti cfr. le analisi di A. STERPA, *La difesa della democrazia dalle minacce ibride. Teorie della comunità, dell'autorità, del potere e migrazioni: elementi per un'analisi strategica della "guerra tiepida"*, Editoriale scientifica, Napoli, 2025, 69-72.

I droni consentono la “guerra ovunque” e la “guerra sempre”: il costo di un drone e del suo apparato umano operativo è inferiore a quello degli aerei militari e i piloti remoti non corrono alcun rischio<sup>37</sup>. Con l’integrazione dell’intelligenza artificiale, molti droni possono navigare in ambienti ostili, identificare minacce, prendere decisioni in autonomia e adattarsi rapidamente a situazioni impreviste, sicché da semplici strumenti di sorveglianza, si sono trasformati in agenti autonomi capaci di decidere, colpire e adattarsi sul campo.

La guerra cinetica fa riferimento alla forza fisica, anche se la portata di ogni “attacco” è determinata dalle conseguenze distruttive di un’operazione militare e non dalla sua natura cinetica, sicché l’uso di agenti biologici, chimici, radiologici o batteriologici costituisce un attacco ai sensi del diritto internazionale umanitario anche se non implica l’impiego di alcuna forza fisica. Analogamente l’uso di componenti informatici (come *malware*) per mettere fuori uso o distruggere determinati apparati è una modalità di uso della forza.

Ogni attacco telematico può costituire per il diritto internazionale una violazione del principio di sovranità o di quello di non intervento, legittimando così lo Stato leso a ricorrere all’impiego di contromisure pacifiche, rende applicabili le norme sullo *jus ad bellum* e, a seconda del tipo di norma violata, può fare sorgere la responsabilità di uno Stato, sempre che si riesca ad attribuirglielo, viste le sofisticate tecnologie utilizzate, spesso volutamente mascherate.

La guerra cibernetica è una guerra non convenzionale e perciò gli Stati che dispongono di scarsi mezzi difesivi “convenzionali” (che sono spesso molto costosi) vi possono investire di più per compensare gli svantaggi della forza convenzionale<sup>38</sup>. Infatti, la guerra cibernetica usa computer e reti di comunicazione per colpire non già persone fisiche, bensì - con attacchi informatici, sponsorizzati da uno Stato o da criminali cibernetici o da attivisti informatici (*hackers*)<sup>39</sup> - informazioni e sistemi di comunicazione degli Stati e può avere obiettivi diversi: intercettare dati, inabilitare reti ed equipaggiamenti informatici, attaccare infrastrutture critiche<sup>40</sup>.

Lo sviluppo della tecnologia e delle minacce cibernetiche ha perciò conformato un ambito della difesa sganciato dallo spazio fisico, nel quale la sovranità assume le forme della creazione di un confine virtuale in cui approntare difese digitali<sup>41</sup>.

Tuttora mancano norme generalmente accettate che definiscano la guerra cibernetica<sup>42</sup>, ma attacchi cibernetici condotti da Stati o da attori non statali possono causare, come la guerra cinetica, perdite di vite umane e danni, anche a Paesi anche dotati di strumenti militari convenzionali superiori.

---

<sup>37</sup> Cfr. M. LOSANO, *Guerre ibride, omicidi mirati, droni: conflitti senza frontiere e senza diritto*, in *Sicurezza e libertà in tempi di terrorismo globale*, a cura di L. Forni e T. Vettor, Giappichelli, Torino, 2018, 19-38

<sup>38</sup> Cfr. M. C. LIBICKI, *Cyberdeterrence and Cyberwar*, Rand, 2012, 5.

<sup>39</sup> Per approfondimenti cfr. R. Baldoni, *Sovranità digitale. Cos’è e quali sono le principali minacce al cyberspazio nazionale*, Il Mulino, 2025.

<sup>40</sup> R. Ursi, op. cit. 17.

<sup>41</sup> R. Ursi, op. cit., 7.

<sup>42</sup> Su tutti questi aspetti si rinvia agli approfondimenti svolti da G. VALENTI, *La “Cyberwar”. Le sue modalità e gli strumenti giuridici per contrastarla*, in *DPCE Online*, 63, 2024, 537 ss.; M. C. VITUCCI, *Le cyberoperazioni e il diritto internazionale, con alcune considerazioni sul conflitto ibrido russo-ucraino*, in *La comunità internazionale*, 2023, I, 7-31

In ogni caso il dovere di difendere la patria rende esige di ridurre i rischi causati da eventuali attacchi ad infrastrutture critiche, la cui funzionalità è alla base della vita di una comunità. Infatti, la rete non ha confini e perciò non consente di distinguere tra attività di difesa dalle minacce esterne e attività di sicurezza volta a prevenire l'incolumità di persone e beni<sup>43</sup> e così l'«endiadi sicurezza/difesa in termini militari tradizionali copre oggi una parte circoscritta del complesso ambito in cui gli interessi degli Stati possono essere pregiudicati da aggressioni e ostilità di varia natura provenienti da interessi esterni. La conflittualità coinvolge l'informazione e l'attività diplomatica tradizionale, i rapporti economici, la competizione tecnologica – e in particolare i progressi dell'intelligenza artificiale e la gestione dei dati - l'attività di intelligence»<sup>44</sup>.

Così l'indagine conoscitiva sulla sicurezza e la difesa nello spazio cibernetico svolta dalla Camera dei deputati nel 2017 osservò che «mentre la difesa cibernetica in senso stretto (*cyber defence* o *cyber security*) comprende misure di separazione fisica o di protezione (reti autonome, *firewall*, antivirus) e protocolli di sicurezza (procedure, modi di fare), la difesa proattiva (*active cyber defence*) – primo grado verso le capacità di *exploitation* (sondare restando invisibili) e di attacco (produrre danni) nello spazio cibernetico – implica un'interazione attiva con l'esterno per proteggere la propria rete».

Ecco perché si persegue l'obiettivo di raggiungere e mantenere la *sicurezza cibernetica*, intesa a livello nazionale come la “condizione per la quale lo spazio cibernetico risulti protetto grazie all'adozione di idonee misure di sicurezza fisica, logica e procedurale rispetto ad eventi, di natura volontaria od accidentale, consistenti nell'acquisizione e nel trasferimento indebiti di dati, nella loro modifica o distruzione illegittima, ovvero nel danneggiamento, distruzione o blocco del regolare funzionamento delle reti e dei sistemi informativi o dei loro elementi costitutivi” (art. 2, comma 1, lett. i), del D.P.C.m. 24 gennaio 2013)<sup>45</sup>. In tal senso la Direttiva (UE) 2016/1148 mira a raggiungere più elevati standard di sicurezza di tali reti e sistemi attraverso il decisivo contributo di ogni Stato membro, che deve definire strategie nazionali sulla sicurezza della rete e dei sistemi informativi, designare autorità nazionali preposte alla sicurezza informatica e al raggiungimento degli obiettivi dettati dalla medesima direttiva (c.d. Autorità NIS) e istituire specifici gruppi di intervento in ipotesi di incidenti informatici (c.d. CSIRT, ossia *Computer Security Incident Response Team*).

A livello europeo la sicurezza cibernetica è stata però definita in senso ampio come l'«insieme delle attività necessarie per proteggere la rete e i servizi informativi, gli utenti di tali sistemi e altre persone interessate dalla minacce informatiche» dall'art. 2, n. 1 del regolamento UE 2019/881.

---

<sup>43</sup> A. LAURO, *Sicurezza cibernetica e organizzazione dei poteri: spunti di comparazione*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2021, III, 530.

<sup>44</sup> G. DE VERGOTTINI, *Una rilettura del concetto di sicurezza nell'era digitale e dell'emergenza normalizzata*, in *Rivista AIC*, 2019, IV, 68-69.

<sup>45</sup> Sulle “trasformazioni” della cybersicurezza cfr. E. LONGO, *La disciplina della cybersicurezza nell'Unione europea e in Italia*, in F. PIZZETTI (a cura di), *La regolazione europea della società digitale*, Giappichelli, Torino, 2024, 206 ss. Sulla sicurezza cibernetica in generale come funzione pubblica composita e multilivello tra norme nazionali e sovranazionali e che riguarda problematiche ricollegate al rapporto tra settore pubblico e privato si veda, da ultimo, M. MATASSA, *La sicurezza cibernetica come funzione pubblica*, Franco Angeli, Santarcangelo di Romagna, 2025.

Sulla base di queste norme, a livello nazionale è stata istituita l’Agenzia per la cybersicurezza nazionale (c.d. ACN), quale Autorità competente NIS<sup>46</sup>, e si è “disegnato una architettura in cui un ruolo fondamentale è svolto da soggetti privati ai quali viene imposto di difendere il perimetro cibernetico, in quanto è il settore privato che detiene nei nostri Paesi a democrazia liberale la proprietà della stragrande maggioranza delle strutture nazionali. In quest’ultimo caso si potrebbe inverare una forma del dovere di cui all’art. 52, comma 1, Cost. La patria non si deve difendere dal nemico alle porte ma da un algoritmo attivato da un click”<sup>47</sup>.

In ogni caso la guerra cibernetica appare incompatibile con l’art. 11 Cost., perché è opposta alla costruzione di un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le nazioni, mentre la *difesa cibernetica*, cioè l’uso di misure cibernetiche per proteggere l’integrità e la sicurezza nazionale, appare compatibile con esso e sembra adempiere al dovere costituzionale di difesa<sup>48</sup>.

#### 4. Sfide delle guerre ibride e delle guerre cognitive.

Gli Stati, dunque, sono oggi di fronte a *guerre ibride*<sup>49</sup>, che mescolano tattiche militari (convenzionali e non convenzionali), economiche, politiche e psicologiche, come la diffusione di notizie false, la propaganda, gli attacchi informatici, e mirano ad influire sia sulle attività economiche, sia sulla vita politica per destabilizzare un avversario.

Tali azioni possono essere condotte da attori non statali o da attori statali e appaiono meno visibili e meno gravi di un atto di guerra cinetica, per rendere difficile l’attribuzione della responsabilità di chi le ha commesse e così ritardare o indebolire o annullare la reazione dell’aggredito. Il loro obiettivo è indebolire un avversario senza un conflitto militare tradizionale e aperto, ma colpendo infrastrutture critiche, indebolendo e controllando l’economia, la logistica, la coesione sociale e i processi democratici, erodendo così la resilienza nazionale senza però innescare risposte formali ai sensi del diritto internazionale. Attività di guerra ibrida paiono svolte oggi contro l’Italia da Russia, Cina, Iran<sup>50</sup>.

---

<sup>46</sup> Per analisi e approfondimenti si vedano, per tutti, almeno, R. URSI (a cura di), *La sicurezza nel cyberspazio*, Franco Angeli, Milano, 2023 e T.F. GIUPPONI, *Il governo nazionale della cybersicurezza*, in *Quad. cost.*, 2024, II, 277 ss., nonché P. VIPIANA, *Introduzione al diritto della sicurezza pubblica*, II<sup>a</sup> ed. Giappichelli, Torino, 2024, 147-166 e F. SANCHINI, *Sicurezza cibernetica e architettura istituzionale: verso una governance costituzionalmente orientata?*, in *Federalismi.it*, 2025, XXVI, 170 ss.

<sup>47</sup> Così R. URSI, op. cit., 20.<sup>48</sup> Analogamente A. GATTI - M. GIANNELLI, *Presupposti per la configurazione e la dichiarazione di guerra cibernetica*, in *DPCE ONLINE - SP1 2024 Numero Speciale Pescara Costituzionalismo, declinazioni del principio pacifista e conflitti armati*, 463-464.

<sup>48</sup> Analogamente A. GATTI - M. GIANNELLI, *Presupposti per la configurazione e la dichiarazione di guerra cibernetica*, in *DPCE ONLINE - SP1 2024 Numero Speciale Pescara Costituzionalismo, declinazioni del principio pacifista e conflitti armati*, 463-464.

<sup>49</sup> Cfr. J.N. MATTIS – F.G. HOFFMAN, *Future Warfare: the Rise of Hybrid Wars*, USNI, 2005.

<sup>50</sup> Così afferma la relazione del Ministro della difesa alla riunione del 17 novembre 2025 del Consiglio supremo di Difesa, nella quale, secondo il comunicato ufficiale diffuso dalla Presidenza della Repubblica, “il Consiglio ha affrontato il tema della minaccia ibrida proveniente dalla Russia e da altri attori stranieri ostili, quale sfida complessa per la sicurezza dell’Europa e dell’Italia nonché per l’integrità dei processi democratici [...], ha evidenziato i gravi

Nella guerra ibrida si usano contestualmente e sullo stesso campo di battaglia armi convenzionali, informatiche e propaganda<sup>51</sup>; un tipo di guerra che impiega istituzioni pubbliche e private, movimenti di opinione e che usa strategie manipolatrici e clandestine, al fine di rovesciare un ordine costituito<sup>52</sup>. È possibile dunque ipotizzare un concetto “totale” di guerra ibrida che, attraverso la propaganda e la disinformazione, agisce sulla società civile di un determinato Stato minandone la solidità delle istituzioni.

Secondo il Ministero della difesa<sup>53</sup> è una strategia di logoramento sistemico caratterizzata da:

- 1) ambiguità: cercare di rendere difficoltoso o impossibile l’attribuzione di un attacco, costruendo contesti in cui la responsabilità possa essere sempre negata;
- 2) multidominio: cercare di colpire simultaneamente contesti e infrastrutture civili e militari, sfruttando interdipendenze e punti di fragilità del Paese;
- 3) impatto cognitivo: condurre molte attività finalizzate al condizionamento psicologico e comportamentale delle masse attraverso la veicolazione di percezioni e narrazioni che mirino a creare un clima di diffidenza e di sfiducia nelle istituzioni.

La *guerra cognitiva* nei confronti di Paesi retti da forme di stato costituzionale democratico-sociale consiste nel fatto che Stati retti da altre forme di Stato tentano di destabilizzarle attraverso l’indebolimento della fiducia dei cittadini verso le rispettive istituzioni: grazie alla rete internet, soggetti riconducibili a Stati retti da autocrazie danno agli elettori informazioni false per generare sfiducia anche con riferimento ai fenomeni migratori.

Occorre infatti ricordare che il fondamento di ogni azione di tutti i pubblici poteri di ogni Stato democratico-sociale sono lo sviluppo e la tutela di ogni persona e il consenso liberamente espresso da ogni cittadino che legittima l’esercizio del potere da parte degli organi di indirizzo politico. Perciò eventuali attacchi, anche informatici, che paralizzino l’approvvigionamento di risorse o il funzionamento di strutture della vita sociale e istituzionale o facciano aumentare spese destinate alla difesa, che siano ritenute superflue rispetto alle esigenze della popolazione, possono

rischi di una minaccia in continuo incremento, basata sulla pervasività e diffusione di attività offensive fondate sulla velocità, sul volume e sull’ubiquità della tecnologia digitale, nonché sull’impiego malevolo dell’Intelligenza Artificiale, [...] ha espresso preoccupazione per la manipolazione dello spazio cognitivo, attraverso campagne di disinformazione, interferenze nei processi democratici, costruzione di narrazioni polarizzanti e sfruttamento delle piattaforme digitali per indebolire la fiducia nelle istituzioni e minare la coesione sociale. A ciò si affiancano le operazioni cyber che possono avere come obiettivo le infrastrutture critiche, reti sanitarie, sistemi finanziari e piattaforme logistiche, con il fine di causare interruzioni, ritardi, frizioni e sfiducia sistemica. Il Consiglio ha condiviso la necessità, sottolineata anche in ambito europeo e dell’Alleanza Atlantica, di mantenere alta la vigilanza sulla tutela delle infrastrutture critiche nazionali, nella difesa contro gli attacchi cyber e nella dimensione cognitiva. Alle dimensioni tradizionalmente note si aggiungono oggi anche il dominio spazio e la dimensione subacquea, due ambiti la cui importanza va crescendo in modo esponenziale. L’insieme di queste minacce rappresenta una sfida alla quale occorre reagire con necessaria tempestività e capacità, anche attraverso la definizione di nuovi strumenti.”.

<sup>51</sup> cfr. A. MUMFORD, P. CARLUCCI, *Hybrid warfare: The continuation of ambiguity by other means*, in *European Journal of International Security*, 2023, VIII, 192-206.

<sup>52</sup> Sulla guerra ibrida cfr., per tutti, G. ROMEO, *Guerre ibride. I nuovi volti del conflitto*, Diana Edizioni, 2021; E. PIETROBON, *L’arte della guerra ibrida. Teoria e prassi della destabilizzazione*, Castelvecchi, Roma, 2022.

<sup>53</sup> Cfr. MINISTERO DELLA DIFESA, *Non-paper sul contrasto alla guerra ibrida*, novembre 2025, reperibile al link [https://www.difesa.it/assets/allegati/83696/non-paper\\_il\\_contrasto\\_alla\\_guerra\\_ibrida.pdf](https://www.difesa.it/assets/allegati/83696/non-paper_il_contrasto_alla_guerra_ibrida.pdf).<sup>54</sup> In tal senso si concorda con A. STERPA, *La difesa della democrazia dalle minacce ibride*, cit., 44-45.

scontentare i cittadini verso i pubblici poteri, contribuiscono a spostare voti e consensi e possono anche indebolire la fedeltà alle istituzioni democratiche, allorché esse si rivelino di fatto deboli e incapaci di garantire effettivamente i diritti fondamentali rispetto ad ogni minaccia. Si può anzi affermare che il malfunzionamento (vero o soltanto percepito) del sistema politico e istituzionale e il decadimento della qualità dei servizi e della sicurezza delle persone possono indebolire ogni forma di Stato democratico-sociale, fino a delegittimarne i suoi principi fondamentali e ad indurre parte dei suoi cittadini a ritenere che siano preferibili in tutto o in parte l'efficienza, l'ordine e la forza esibiti in altre forme di Stato non democratico, che magari sono proprio quelle in vigore negli Stati da cui originano le minacce e gli attacchi ai sistemi democratici<sup>54</sup>.

Inoltre, la sistematica diffusione di informazioni false avviene mediante l'esercizio di diritti fondamentali garantiti proprio in ogni Stato costituzionale democratico-sociale, e cioè la libertà di ricevere e comunicare informazione o idee<sup>55</sup>, le libertà di comunicare riservatamente, di riunione e di associazione. Perciò, analogamente a ciò che accade per le reazioni alle minacce terroristiche nelle medesime forme di Stato democratico<sup>56</sup>, la minaccia ibrida rende più vulnerabili gli Stati democratici, ma può essere prevenuta e contrastata mediante limiti a quei medesimi diritti fondamentali soltanto nei casi e nei modi consentiti dalle norme costituzionali, internazionali ed europee.

## 5. Attuare il dovere di difesa con modi adeguati alle nuove minacce.

Ogni Stato democratico-sociale deve anzitutto essere consapevole della gravità ed esizialità delle forme di guerra ibrida e perciò deve agire rapidamente per garantire un'effettiva difesa della patria adeguata alle mutate condizioni, il che comporta l'adozione di misure di prevenzione e di contrasto di quegli attacchi, che non limitino l'esercizio dei diritti fondamentali fuori dei casi e dei modi consentiti dalle norme costituzionali, internazionali ed europee.

In primo luogo, per prevenire e contrastare attività di disinformazione si devono prevedere sia misure preventive (adottate a livello europeo) che incidano sui doveri dei gestori delle reti e dei mezzi di diffusione delle informazioni, anche mediante forme preventive di autoregolamentazione pubblica, senza perciò prevedere forme di censura delegate a privati<sup>57</sup>, sia

<sup>54</sup> In tal senso si concorda con A. STERPA, *La difesa della democrazia dalle minacce ibride*, cit., 44-45.

<sup>55</sup> Su questo punto cruciale cfr., per tutti, da ultimo V. ZENO-ZENCOVICH, *La libertà di espressione come forma di "guerra ibrida"*, in *Dir. dell'informazione e dell'informatica*, 2025, I, 7 ss.

<sup>56</sup> Sul punto si rinvia a P. BONETTI, *Terrorismo, emergenza e Costituzioni democratiche*, Il Mulino, Bologna, 2006.

<sup>57</sup> La collaborazione tra potere pubblico e piattaforme digitali private nel contrasto alla disinformazione rischia di eludere le regole costituzionali (riserve di legge e di giurisdizione, divieto di censura preventiva) e di produrre eccessiva interferenza del potere politico nel mercato delle idee: cfr. G. E. VIGEVANI, *Piattaforme digitali private, potere pubblico e libertà di espressione*, in *Riv. dir. cost.*, 2023, I, 41-54 e ID, *Potere politico e mezzi di comunicazione*, in questa *Rivista*, 2025, II, 237 ss.; M. MONTI, *Privatizzazione della censura e Internet platforms: la libertà d'espressione e i nuovi censori dell'agorà digitale*, in *Riv. it. Informatica e diritto*, 2019, I, 35 ss.; G. VASINO, *Censura "privata" e contrasto all'hate speech nell'era delle Internet Platforms* in *Federalismi.it*, 2023, IV, 30 ss.; M.C. GIRARDI, *Libertà e limiti della comunicazione nello spazio pubblico digitale*, in *Federalismi.it*, 2024, XVII, 150 ss.

promozioni della partecipazione popolare: in ogni democrazia la disinformazione si contrasta con l'informazione.

In secondo luogo, quando non si qualificano come azioni militari e quindi non rientrano nell'ambito del diritto internazionale umanitario, gli attacchi ibridi devono essere contrastati dagli Stati mediante la propria legislazione nazionale<sup>58</sup>; e in particolare con il diritto penale e le norme antiterrorismo, sulle telecomunicazioni, sul controspionaggio, sui diritti di proprietà, sulla prevenzione e sul contrasto all'odio e sulla criminalità informatica e il riciclaggio di denaro.

Eventuali migrazioni internazionali massicce indotte con forme di pressione organizzata, anche con disinformazione, da Stati ostili saranno gestibili anche con le deroghe consentite nei casi e nei modi previste dalle norme del regolamento UE 2024/1359 concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo<sup>59</sup>.

Occorrono poi forme di difese tecniche contro attacchi informatici a tutte le infrastrutture critiche, soprattutto i mezzi di approvvigionamento di risorse energetiche, alimentari e sanitarie e a tutte le strutture statali, regionali e locali, finanziamento dell'assunzione e della formazione permanente di personale specializzato ad usarle nelle strutture civili e in quelle militari e acquisto e manutenzione di nuove tecnologie adeguate a queste nuove sfide. Perciò le spese per la difesa e le esigenze della futura e incerta difesa europea<sup>60</sup> devono essere oggi intese in senso amplissimo e cioè come riferite ad ammodernare e potenziare non soltanto la difesa armata in senso convenzionale, ma anche e soprattutto forme di difesa civile e militare rispetto alle minacce ibride fin qui ricordate.

L'UE ha sviluppato strumenti dedicati al contrasto alla disinformazione, squadre di risposta rapide agli attacchi e linee guida per le piattaforme digitali per mitigare i rischi sistemici, ma il rapido sviluppo di piattaforme di intelligenza artificiale generativa rende il fenomeno molto dinamico, sicché la manipolazione di contenuti è oggi quasi indistinguibile da quella legittima, rendendo il contesto informativo ancora più fragile<sup>61</sup>. Norme europee (DSA, DMA, *AI Act* e *Media Freedom Act*) impongono oggi ai gestori delle reti internet e dei *social media* maggiori obblighi per neutralizzare alcuni contenuti circolanti su tali mezzi e contrastare la diffusione di notizie false.

---

<sup>58</sup> Così G.G. CARBONI, *Guerre ibride: quali le risposte possibili?*, in *Dpce online* - SP1 2024 Numero Speciale Pescara *Costituzionalismo, declinazioni del principio pacifista e conflitti armati*, 435.

<sup>59</sup> Si rinvia a P. BONETTI, *Il diritto d'asilo e il nuovo Patto europeo. Profili costituzionali*, in *Dir. imm. citt.*, 2025, III, 1 ss.

<sup>60</sup> Sui profili costituzionali della difesa europea cfr., anche per ulteriore bibliografia, P. BONETTI, voce *Difesa dello Stato e potere*, cit. 87 ss.; F. GASPARI, *Profili costituzionali della Difesa comune europea*, in *Costituzionalismo.it*, 2023, II, 10 ss. (con approccio critico); F. FURLAN, *Verso un esercito europeo? Profili istituzionali e costituzionali della difesa comune europea*, in L. CASSETTI - F. FABRIZZI - A. MORRONE - F. SAVASTANO - A. STERPA (a cura di), *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, Napoli, Editoriale scientifica, 2024, 1413-1433; A. RUFFO, *La difesa europea (PSDC) e la Costituzione italiana alla prova della Bussola Strategica 2022*, in *Federalismi.it*, 2024, VII, 191 ss.; F. MUNARI, *La politica di sicurezza e difesa comune nell'Unione: il tempo delle scelte*, in *rivista.eurojus.it*, 2024, III, 213 ss.; G. DELLE DONNE, *Alla ricerca del pilastro mancante: prospettive costituzionali sull'Europa della difesa*, in *Quad. cost.*, 2025, IV, 845-869; A. IANNOTTI DELLA VALLE, G. A. LOMBARDI, *L'afflato costituente della difesa comune europea: da una somma di Stati membri a una più stretta Unione*, in *Federalismi.it*, 2025, XXXI, 62 ss.

<sup>61</sup> Per un approfondimento sulla nozione di disinformazione e sulle nuove norme UE cfr. S. SASSI, *L'Unione Europea e la lotta alla disinformazione online*, in *Federalismi.it*, 2023, XV, 183 ss.

Altre misure in materia di intelligenza artificiale sono previste dalla legge 23 settembre 2025, n. 132, tra cui spicca l'art. 3, comma 4 che prevede che "l'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale non deve pregiudicare lo svolgimento con metodo democratico della vita istituzionale e politica e l'esercizio delle competenze e funzioni delle istituzioni territoriali sulla base dei principi di autonomia e sussidiarietà e non deve altresì pregiudicare la libertà del dibattito democratico da interferenze illecite, da chiunque provocate, tutelando gli interessi della sovranità dello Stato nonché i diritti fondamentali di ogni cittadino riconosciuti dagli ordinamenti nazionale ed europeo."

Alla difesa cibernetica provvedono oggi sia le Forze armate, sia uffici recentemente istituiti nel dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno (Direzione centrale per la polizia scientifica e la sicurezza cibernetica, istituita dall'art. 240, d.l. 19 maggio 2020, n. 34) e nell'amministrazione del Ministero degli affari esteri (Direzione generale per la sicurezza cibernetica, l'informatica e l'innovazione tecnologica, istituita col d.P.R. 3 settembre 2025, n. 160). Sono ipotizzabili pure il potenziamento di altri soggetti statali preposti alla sicurezza informativa o l'istituzione di agenzie che contrastino la disinformazione e la guerra cognitiva<sup>62</sup> e pure strumenti che consentano ai pubblici poteri di contrastarle in modo attivo e pubblico sui mezzi di comunicazione di massa, su internet e sui *Social media*<sup>63</sup>.

Per difendere la patria oggi occorrono anche misure più efficaci per tutelare la libertà del voto prescritta dall'art. 48 Cost. Ciò esige che l'elettore possa scegliere tra persone e di programmi, dopo avere potuto disporre di informazioni complete, accessibili e non distorte da disinformazione organizzata e che siano sanzionati i candidati che non dichiarino i loro finanziamenti o ricevano finanziamenti superiori ai limiti massimi previsti dalla legge o provenienti da uno Stato estero che voglia così alterare la comunicazione politica.

Utili strumenti di difesa sono le misure europee e nazionali che hanno sospeso la trasmissione o ricezione di notizie false prodotte o trasmesse dal territorio di Stati terzi sottoposti a sanzioni o

---

<sup>62</sup> Sul punto cfr. Atto Senato n. 1090 del 28 marzo 2024 - Disegno di legge d'iniziativa dei senatori E. Borghi, Fregolent, Musolino, Sbroliini e Scalfarotto -Istituzione dell'Agenzia sulla disinformazione e la sicurezza cognitiva, ma anche l'Atto Camera 2298 del 10 marzo 2025 - Proposta di legge costituzionale A. Colucci ed altri: "Modifiche agli articoli 66 e 134 della Costituzione concernenti il ricorso alla Corte costituzionale in materia di verifica dei titoli di ammissione e delle cause di ineleggibilità e incompatibilità dei membri del Parlamento nonché di regolarità dei procedimenti elettorali e referendari e norme per assicurare la libertà del voto contro le pratiche di disinformazione".

<sup>63</sup> Condivisibili le proposte formulate in A. STERPA, *La difesa della democrazia dalle minacce ibride*, cit., 84: «Le informazioni corrette si possono implementare e quelle false individuare e segnalare attraverso *fact checking*, circolazione dei contenuti da media tradizionali – quindi dotati di autorevolezza e forza comunicativa – sui media nuovi, monitoraggio da parte dei sistemi di intelligence della rete e delle azioni di disinformazione, maggiore condivisione istituzionale e pubblica delle informazioni detenute dal Governo attraverso i sistemi di intelligence quando utili a smontare le narrazioni avversarie (come accaduto in Romania), predisposizione di una condivisa attività di monitoraggio presso gli uffici diplomatici italiani all'estero, rafforzamento delle capacità individuali di critica e valutazione delle informazioni ad esempio trasformando la materia dell'educazione civica nelle scuole con i contenuti tipici delle scienze cognitive e laboratori in materia di disinformazione».

da soggetti da essi promossi o finanziati e che esigono dai grandi distributori di notizie e messaggi via internet una qualche forma di filtro per prevenire la diffusione di notizie false<sup>64</sup>.

Ogni cittadino adempie il dovere di difendere la patria da queste minacce insieme con la difesa dei valori della Repubblica<sup>65</sup> e col dovere costituzionale di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione e delle leggi (art. 54 Cost.)<sup>66</sup> e dunque anche mediante forme di partecipazione popolare promosse dalla Repubblica ai sensi dell'art. 3 Cost, organizzando apposite iniziative pubbliche o favorendo l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.). Perciò occorre valorizzare il ruolo del cittadino, invitandolo a svolgere forme di "militanza cognitiva" al servizio della difesa dei valori di libertà e del pluralismo che caratterizzano i sistemi politici del "mondo libero"<sup>67</sup>. Infatti, per adempiere oggi al dovere costituzionale di difendere la patria occorre rafforzare e non indebolire la tutela dei diritti fondamentali: la «democrazia nelle singole nazioni e negli organismi, istituzioni e norme che governano i rapporti tra nazioni»<sup>68</sup> consente di raggiungere e mantenere pace e giustizia tra le nazioni, come esige l'art. 11 Cost.

**Titolo [En]:** The constitutional duty to defend the homeland in the face of new threats.

**Abstract [It]:** L'intervento mira alla pace e alla guerra oltre l'art. 11 Cost, con riguardo al dovere costituzionale di difendere la patria e agli oggetti che occorre difendere oggi con modi e strumenti, civili e militari, adeguati alle nuove sfide della guerra e della difesa, delle nuove guerre cinetiche, cibernetiche, ibride e cognitive, che usano e mettono in crisi i presupposti essenziali delle forme di Stato costituzionale democratico ed esigono forme nuove di prevenzione e contrasto, ma sempre conformi alla Costituzione che occorre difendere.

**Abstract [En]:** The article aims at peace and war beyond art. 11 of the Constitution, with regard to the constitutional duty to defend the homeland and the objects that must be defended today with methods and tools, both civil and military, suited to the new challenges of war and defense, of the new kinetic, cybernetic, hybrid and cognitive wars, which use and undermine the essential presuppositions of the forms of democratic constitutional state and require new forms of prevention and contrast, but always in conformity with the Constitution that must be defended.

**Parole chiave [It]:** difesa nazionale; guerra ibrida; pace.

**Parole chiave [En]:** national defense; hybrid war; peace.

---

<sup>64</sup> Cfr. O. POLLICINO - P. DUNN, *Intelligenza artificiale e democrazia. Opportunità e rischi di disinformazione e discriminazione*, Bocconi University Press, Milano, 2024, 122 ss. che distinguono tra disinformazione, misinformazione e malinformazione accomunati dall'influenza comunque esercitata sui processi informativi e decisionali della società.

<sup>65</sup> Cfr. in particolare Corte cost. sent. n. 106/ 2009 e le altre ivi richiamate.

<sup>66</sup> A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano, Giuffrè, 2013, 69 osserva che «la Repubblica alla quale la Costituzione esige che venga assicurata fedeltà non è un qualunque regime non monarchico che adotti il principio dell'autogoverno, ma il sistema costituzionale vigente e, in definitiva, l'insieme dei principi che lo connotano».

<sup>67</sup> Questa è la prospettazione astratta formulata da A. STERPA, *La difesa della democrazia dalle minacce ibride*, cit., 72 ss.

<sup>68</sup> B.R. BARBER, *L'impero della paura. Potenza e impotenza dell'America nel nuovo millennio.*, trad. it., Torino, Einaudi, 2004, 128.

Supplemento al fascicolo n° 4/2025  
Data di pubblicazione: 13/03/2026

Autrice: Laura Buffoni\*

## Disarmiamo il metodo del diritto costituzionale. Con lo stato di guerra di Hobbes

**Sommario:** 1. Una questione di *Methodenstreit*. – 2. Contro il realismo dei fatti bruti. – 3. Contro la antropologia politica negativa. – 4. Hobbes e lo ‘stato di guerra’. – 5. Per la realtà possibile di una Costituzione esistenziale e normativa.

### 1. Una questione di *Methodenstreit*.

In questo nostro tempo in cui il reale appare deformare l'ordine e il particolare frammentare l'universale, vi è in gioco la relazione costitutiva del diritto tra fatto e norma, tra vita e forma, tra essere naturale e dover essere giuridico, tra *Sein* e *Sollen*.

È una questione di *Methodenstreit*, perché in ogni *Methodenstreit*, a partire dal dibattito storico sul metodo nelle scienze sociali e in ogni altro che ne è seguito, la lotta si è sempre giocata tra l'opposizione dualista fatto/norma, natura/cultura, corpo/mente e la loro unità.

Il presente non fa eccezione: la relazione tra il discorso geopolitico sulla guerra e il diritto costituzionale incrocia la relazione tra l'effettività e la validità della costituzione, tra l'esistente e il normativo e, alla base, tra la natura e l'artificio dell'agire politico. A sua volta, lo scontro sui problemi metodologici è contesa sulla natura dell'uomo, dunque, sugli oggetti del mondo sociale e, tra questi, sulla costituzione.

---

\*Associata di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi di Sassari.

Anticipiamo la risposta alla domanda di metodo posta dal Presidente nella sua Introduzione al Seminario: disarmiamo il metodo e disarmiamo l'oggetto, disarmiamo la scienza costituzionale e la Costituzione.

## 2. Contro il realismo dei fatti bruti.

Il realismo della geopolitica non è un metodo, ma è un insieme di informazioni, spiegazioni, dati, accadimenti, prassi e connessioni<sup>1</sup>. È diverso a seconda che si tratti di geopolitica classica oppure moderna, umanistica, critica o costituzionale, già attraversate dal diritto in una circolarità tra normalità e normatività o in un nesso indecidibile tra immediatezza e mediazione<sup>2</sup>. Ma il realismo è nello spirito dei tempi che, con il ritorno del o al politico e, con esso, della o alla guerra, paiono tempi di immediatezza, potenza, spazio vitale e fatto bruto. La logica della potenza è, infatti, «il *linguaggio ufficiale*» della geopolitica<sup>3</sup>. L'ordine artificiale e razionale dell'universale, che è sempre mediazione, è precipitato nel particolare, nella segnatura di confini, nell'instabilità del reale e nell'intricato pluriverso delle relazioni internazionali, dinnanzi alle quali il diritto è una impotenza, costretto dalla irresistibile e irreversibile coazione dei molti fatti geopolitici, che pronosticano o presagiscono, più o meno deterministicamente, la storia e le sue leggi. Il reale, abbinato alla potenza del negativo, è il segno del fallimento dell'idea moderna della politica come produzione artificiale di una forma che espelle da sé il conflitto e della riduzione progressiva di spazi neutralizzati, discreti, lisci. Schmitt scriveva che «nei tempi neri [...] sono solite cadere tutte le illusioni legitimistiche e normativistiche con le quali volentieri gli uomini non si curano, in tempi di serena sicurezza, della realtà politica»<sup>4</sup>. È la rivincita di tutti i discorsi critici della modernità e della mediazione che dà origine alla forma politica, catturata e deformata in sfondamenti che ne svelano l'impossibilità originaria. È drammaticamente caduto il velo del nichilismo moderno, del funzionalismo, dell'assenza di sostanza e di fondamenti, del nulla di

---

<sup>1</sup> P.P. PORTINARO, *Nel tramonto dell'occidente: la geopolitica*, in *Comunità*, 1982, XXXVI 18 ss.

<sup>2</sup> La contaminazione della geopolitica critica, che riduce ontologicamente ed epistemologicamente l'autonomia e l'irrelazione tra la geopolitica e il diritto costituzionale e, quindi, dice qualcosa al giurista, è messa a profitto per interrogare il presente da R. IBRIDO, *Geopolitica costituzionale. Una introduzione*, il Mulino, Bologna, 2025; ID., *Comparazione giuridica e geopolitica nello studio della proiezione internazionale dei Parlamenti: considerazioni introduttive*, in ID. (a cura di), *Geopolitica costituzionale e relazioni interparlamentari*, in *Diritti comparati*, 2025, VII, 11; ID., *Geopolitica e diritto in tempi di shift of power*, in *DPCE*, 2025, IV, 815 ss.; I. MASSA PINTO, *Geopolitica e (ir)rilevanza del diritto costituzionale*, in A. GUAZZAROTTI (a cura di), *Geopolitica e Costituzione, Diritto costituzionale*, 2025, n. 1, 23 e A. GUAZZAROTTI, *Editoriale. Geopolitica e materialità della Costituzione*, ivi, 6 ss. Nella filosofia politica è l'opzione metodologica aperta da C. GALLI, *Geopolitica come critica*, in *Guerra o pace. I destini del mondo, la fionda*, n. 2, 2022, 13 ss. e ripresa in ID., *Geopolitica come critica*, in M. BALESTRIERI – A. GIUSTINIANO (a cura di), *L'anarchia del moderno. Tra geopolitica e filosofia, ant ant*, 2025, n. 405, 6 ss.

<sup>3</sup> A. CANTARO, *Amato Popolo. Il sacro che manca da Pasolini alla crisi delle democrazie*, Bordeaux, Roma, 2025, 187.

<sup>4</sup> C. SCHMITT, *Il concetto di 'politico'. Testo del 1932 con una premessa e tre corollari (1932)*, in ID., *Le categorie del 'politico'. Saggi di teoria politica*, G. MIGLIO – P. SCHIERA (a cura di), il Mulino, Bologna, 1972, 137.

ordine e, quindi, del conflitto che fonda e sfonda la politica. A seguire, con la riemersione della terra, la politica è nello spazio ed è proiezione di potenza<sup>5</sup>.

Quel realismo disincantato porta con sé, nella teoria della Costituzione, una certa propensione alle verità, che gli accadimenti parrebbero confermare, dei concetti esistenziali di Costituzione, che fondano la politica come un fatto assoluto, un destino, una necessità, in una lotta a morte. Con Lassalle, le questioni costituzionali sembrano questioni di potenza. Contro le false forme, il concreto esistenziale sta lì a dire che «ricondere la politica al diritto o è un errore o è un'astuzia che maschera con nomi giuridici atti di forza e di sfruttamento»<sup>6</sup> e che l'autentica verità è nell'azione e nel risultato. La politica come potenza è fatto, è qualcosa che ha un senso esistenziale e non normativo. Anzi, la decisione politica è tale, è forza creativa, perché non è forma giuridica. La sostanza politica è dicotomicamente separata dalle forme del diritto, quindi, non è discutibile giuridicamente. Più moderatamente, il realismo politico, morta l'idea che il diritto sia neutrale, segna la riattualizzazione delle teorie esistenziali e normative dell'indirizzo politico e, tra queste ultime, della teoria della costituzione in senso materiale. Sono teorie che permangono giuridiche, perché l'indirizzo politico, il fine politico fondamentale, è la possibilità della validità dell'ordine normativo e questo, in posizione servente e strumentale, è fattore di garanzia e stabilizzazione della costituzione materiale, che è il potere reale e sostanziale che determina la normatività della costituzione formale. Ma tutte queste riprese paiono dipendere sempre dal fatto che si ragiona di una politica statale, di una *vita* dello Stato, che si forma indipendentemente dal diritto e che è limitata e vincolata giuridicamente dall'esterno. La stessa distinzione tra i condizionamenti naturali, variamente geopolitici, della Costituzione e l'artificio della Costituzione implica l'idea che il patto o la tregua costituzionale stabiliscano una convenzione limitativa dell'azione politica partitica distruttiva.

Tutte queste teorie, però, non includono e non spiegano, o spiegano solo parzialmente nelle rivisitazioni normativiste e pluraliste, la Costituzione vigente, ove la costituzione formale non è fattore di garanzia della costituzione materiale, ma pretende la condizionalità della normatività costituzionale sulla normalità sociale e quindi la conformazione della costituzione materiale. Il potere formale non è strumento del potere reale, ma questo è già costituito e regolato giuridicamente dalla costituzione statale e il diritto non è finto, ma reale e potente, come tutti i fatti sociali. La Costituzione è diritto del diritto e non fatto del diritto. È diritto come forma e mediazione e non legittima nessuna ermeneutica dell'effettività. La Costituzione è un fondamento inquieto: muove, con disincanto, da ciò che è, ma, con disincantamento, ne prescrive la messa in forma per trascenderlo e trasformarlo in ciò che deve essere e non per ratificarlo, come esige la sua normatività. Nel diritto costituzionale di guerra, che è diritto alla guerra e diritto nello «stato di guerra», significa che il fatto non piega la norma e, quindi, sostiene la normatività degli artt. 11, 60, 78 e 87 della Costituzione contro la deformalizzazione del diritto di guerra in nome della

---

<sup>5</sup> Lo spazio, distinto da (ma connesso a) luogo-contrada, è una forma *a priori* del politico, attingendo a M. CACCIARI, "Spazio" politico, in M. BALESTRIERI – A. GIUSTINIANO (a cura di), *L'anarchia del moderno*, cit., 30 ss.

<sup>6</sup> C. SCHMITT, *La dittatura. Dalle origini dell'idea moderna di sovranità alla lotta di classe proletaria* (1921), Laterza, Roma-Bari, 1975, XVIII.

ragione di Stato. Certo, c'è il problema nell'età contemporanea della crisi delle 'fatti-specie', ovvero della distanza tra i fatti reali e la *species*, l'apparenza, il modello o la forma, del fatto di guerra tipizzato dalle disposizioni costituzionali<sup>7</sup>. Ma resta un problema di interpretazione vera e non di validità delle disposizioni costituzionali vigenti.

Con movimento inverso, chiediamoci se il politico e, quindi, la guerra siano un fatto bruto. Realisticamente, c'è la guerra, come c'è lo Stato, perché c'è il politico, che ne è il presupposto. La guerra non è l'altra faccia del politico<sup>8</sup>: è una possibilità sempre custodita dentro il politico, seppure lo indetermini e ne ecceda in qualche modo le forme, ma il politico di uno Stato il cui principio di validità è una forma rappresentativa è costituito giuridicamente. L'azione politica come volontà non esiste in natura: è un artificio prodotto giuridicamente. Più precisamente, lo Stato e, con esso, l'azione politica non è forza fisica, che può appartenere solo al corpo del singolo individuo che agisce naturalmente, ma è una cosa sociale, è necessariamente organizzata e tutte le organizzazioni umane esistono realmente e agiscono in modo rappresentativo o simbolico, sono cioè fatti normativi. La potenza dello Stato non è la potenza brutale, ma è la potenza deontologica del diritto, che però è reale: è «un ibrido», un «deve essere, esistenziale e normativo»<sup>9</sup>, al modo dell'ontologia sociale, che spezza il dualismo tra la validità delle regole e la durezza dei fatti e attribuisce valore normativo a fatti bruti. Non vi è un confine e, quindi, un legame o un ponte, come presuppongono le teorie dell'indirizzo politico, tra la politica e il diritto, ma la politica è già da sempre organizzazione giuridica.

Al pari la guerra, l'azione bellica, è un modo della politica e non ha nulla delle cose naturali: è una unità d'azione, una potenza artificiale, di una organizzazione che, come tale, va decisa, costruita e strutturata secondo le regole costitutive e regolative di quell'unità. Insomma, lo stato di guerra non è uno stato di natura. Ma proprio perché è costruzione e non natura, può non essere decisa o essere de-costruita e de-strutturata. È appunto un discorso giuridico, artificiale e non naturalistico, necessario<sup>10</sup>. Come tale, è una possibilità e non una necessità, come lo sono tutti i fatti umani.

---

<sup>7</sup> Il problema è indagato in R. TARCHI (a cura di), *Costituzionalismo, declinazioni del principio pacifista e conflitti armati*, in DPCE, 2024, I, e, analiticamente, nelle sessioni *Concetti di guerra: contesti e trasformazioni*, ivi, 259 ss. e *Guerre ibride: quali risposte possibili?*, ivi, 429 ss.

<sup>8</sup> Lo è, invece, se si dice che «chiamare politica la guerra significa puramente e semplicemente corrompere i concetti», come lo ha detto G. ZAGREBELSKY, *La Corte in-politica*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2004, 1, nota 1, sostenendosi con D. STERNBERGER, *Il vocabolo politica e il concetto del politico*, in ID., *Immagini enigmatiche dell'uomo. Saggi di filosofia e politica*, il Mulino, Bologna, 1991, 149 ss.

<sup>9</sup> Contro la logica dicotomica che oppone «il fatto alla norma, il potere brutale e violento al diritto, l'ordine della comunità organizzata giuridicamente al caos dei rapporti naturali», lo scrive P. PINNA, *Dell'azione politica bellica regolata dal diritto, partendo dall'idea che lo Stato è costituito giuridicamente e passando per la confutazione dell'opinione che lo stato di guerra corrisponde allo stato di natura*, in *Scritti in onore di Lorenzo Chieffi*, in corso di pubblicazione, che, per spiegare la costituzione dell'organizzazione politica, ha attinto alla dottrina helleriana della costituzione dello stato come «vita in forma e forma della vita», che sola consente di vedere che la realtà della politica è rappresentativa, esistenziale e normativa al tempo stesso.

<sup>10</sup> Anche in C. SCHMITT, *Il Nomos della Terra nel diritto internazionale dello «Jus Publicum Europaeum»* (1950), Adelphi, Milano, 1991, 25, l'«occupazione di terra», mediante la guerra di conquista, rappresenta «il primo titolo giuridico che sta a fondamento dell'intero diritto seguente», «l'archetipo di un processo giuridico costitutivo», poiché «crea il titolo

Quindi, il diritto non è l'antitesi della guerra<sup>11</sup>. Ne è, piuttosto, la forma costitutiva, come lo è dello stato di pace: la guerra non è un fatto naturale ma, proprio come la pace, la si fa attraverso il diritto<sup>12</sup>. Può violare il diritto posto, ma perciò stesso è dentro il diritto. E la forma del diritto è ciò che ci dice che la guerra è sempre politica, ma che la politica non è sempre guerra. È ciò che ci dice che non vi è una sostanza politica della guerra e che non può darsi nessuna guerra naturalmente giusta, come è insensato discorrere di politica giusta: non sono giudizi. È ciò che svuota e non riempie di significati la guerra: senza scandalo, la formalizzazione della guerra, che è sempre una operazione di contabilizzazione e calcolabilità, laicizza la guerra e ne depotenzia la carica distruttiva. È ciò che esclude la pensabilità della guerra esistenziale e, con essa, l'idea dell'annientamento del nemico posto *hors l'humanité*.

### 3. Contro la antropologia politica negativa.

Nella rappresentazione naturalizzata dell'esistente il dogma presupposto dal realismo politico è l'antropologia negativa dell'uomo cattivo<sup>13</sup>. Se, infatti, l'umanesimo e l'universalismo hanno fatto bancarotta e le cose non vanno bene, da lì ad arrivare al pessimismo antropologico il passo è breve. È la tesi, variamente argomentata o implicitamente accolta in molteplici scienze, che ciò che ci rende umani è la violenza distruttiva intraspecifica, con la propensione tutta umana alla negazione ed esclusione dell'altro, ove le forze della divisione e del conflitto hanno la meglio sull'unità e sulla pacificazione.

Ma i giudizi idealistici e profetici sulla natura umana sono arbitrari perché sono inverificabili: non abbiamo elementi scientifici per stabilire se l'uomo sia, per natura e quindi necessariamente, buono o cattivo, simpatico o egoista, pacifico o violento e se quelle qualità valgano per tutti gli uomini in tutti i tempi. Gli uomini fanno la guerra, ma fanno anche la pace. Quindi, la natura degli uomini non è la causa delle guerre, almeno non più di quanto non sia la causa della pace.

Si può porre diversamente l'ontologia dell'uomo, l'Esser-ci dell'uomo, ricorrendo all'antropologia evoluzionistica e alle neuroscienze, filtrate dalla filosofia della mente, per comprendere la nascita della civiltà umana. Al fondo della strategia cognitiva più elementare di organizzazione comunitaria è ipotizzabile, nella filogenesi dell'umanità, una storia naturale del contratto sociale umano e una spiegazione evolutiva dell'interdipendenza, della cooperazione e

giuridico più radicale, il *radical title* nel senso pieno e completo della parola». Questo è esattamente ciò che segna la distanza tra Schmitt e la geopolitica classica: il determinismo dei fatti naturali e la coazione sul politico negano, infatti, il decisionismo. In Schmitt, però, il problema è l'origine della creazione del diritto dalla terra, dal «mettere radici», dal fatto originario della localizzazione, così come è un mistero la giuridicità della decisione sovrana, infondata, che tramuta il caos dello stato di natura in ordine statale.

<sup>11</sup> Lo è per N. BOBBIO, *Teoria generale della politica*, Einaudi, Torino, 2009, 478 ss., perché quella antitesi è un momento del rapporto antitetico tra forza e diritto.

<sup>12</sup> Il sottinteso 'tradito' è H. KELSEN, *La pace attraverso il diritto* (1973), Giappichelli, Torino, 1990, di recente evocato da G. AZZARITI, *La pace attraverso il diritto*, in *la fionda*, 2022, II, 296 ss. per dire che in guerra il diritto tace. Ma lì il diritto che tace è quello giusto.

<sup>13</sup> Esempio G. SADUN BORDONI, *Guerra e natura umana. Le radici del disordine mondiale*, il Mulino, Bologna, 2025.

dell'organizzazione sociale degli uomini, di cui la morale e il diritto sono forme *specifiche*, in senso biologicamente proprio dell'uomo-specie<sup>14</sup>. Gli uomini vivono naturalmente e necessariamente in società ma non significa, al lato opposto delle barricate del pessimismo antropologico, che vi sia negli esseri umani un orientamento naturale altruistico ed eusociale. Vi è certo una propensione degli esseri umani alla relazione cooperativa fondata neuroscientificamente sulle proprietà dei neuroni specchio, che alla omeostasi aggiungono la capacità specificamente umana della allostasi, della reciproca relazione tra il sé e l'altro da sé che esige di empatizzare con l'altro e che costringe gli uomini a riconoscere e riconoscersi<sup>15</sup>. L'empatia non è cioè una scelta, perché il sentire con l'altro parte dal corpo, che costituisce l'abilità della simulazione incarnata mediante la risonanza dei neuroni specchio. Però, come il corpo causa la mente ma questa non è deterministicamente quello, così il nostro sistema neuronale è plastico e dinamico: è condizionato dal corpo, ma è modificato dalle esperienze di vita. Per questo non è detto che i neuroni specchio e l'empatia siano fatti per volerci bene. Ci fanno riconoscere come simili, ma il verso del riconoscimento dipende dall'uso che facciamo dell'abilità di sentire con l'altro. La possibilità non è pensabile senza i vincoli della specie, ma perciò stesso il sostrato neurobiologico che porta gli uomini alla cooperazione e alla solidarietà può portare alla guerra e all'antagonismo.

Ciò che è decisivo è che alla dotazione naturale, con i suoi vincoli, l'uomo aggiunge la competenza simbolica e rappresentativa, che apre alla libertà e al mutamento delle forme della socialità umana contro il determinismo naturalistico. Questa competenza normativa è la vera distinzione specie specifica, nel senso che la trasformazione in significato dell'oggetto, ovvero l'attribuzione di significato alla materia, restituisce il significato di essere umani. L'umanità sta nella 'metamorfosi', nell'eccedenza rispetto al piano dell'essere, a dire che vi è una determinatezza antropologica della categoria del dover essere. Ma in questa ricerca continua di significato, di trasformazione, che è una costrizione, gli uomini, nel creare volontariamente e artificialmente le organizzazioni politiche che presuppongono la naturale socialità umana, sono liberi di accogliere o escludere, di unire o confluire. «Tra uno schiaffo e una carezza è questione di velocità»<sup>16</sup>.

La conclusione è che l'uomo, scientificamente, è libero di essere tanto un animale eusociale quanto dissociativo e la sua socialità naturale è tanto tensione all'ordine e alla pace, quanto è sedizione e guerra. È ragionevole che il suo Stato, la comunità politica che costruisce, sia tanto potenza quanto ragione e che le forme della comunità politica siano differenti nel tempo e nello spazio<sup>17</sup>. Quindi, la guerra non è più naturale o meno artificiale della pace. Cosicché la distanza

---

<sup>14</sup> A. DAMASIO, *Lo strano ordine delle cose. La vita, i sentimenti e la creazione della cultura*, Adelphi, Milano, 2018, 30 ss., indica nel *quorum sensing* dei batteri l'antecedente della cooperazione sociale.

<sup>15</sup> Lo dimostra la neuroscienza di V. GALLESE – U. MORELLI, *Cosa significa essere umani? Corpo, cervello e relazione per vivere nel presente*, Raffaello Cortina, Milano, 2024, 46 ss., in debito con l'antropologia evolutivista di M. TOMASELLO, *Le origini culturali della cognizione umana* (1999), il Mulino, Bologna, 2005, 19 ss.; ID., *Storia naturale della morale umana* (2016), Raffaello Cortina, Milano, 2016, nonché ID., *Dalle lucertole all'uomo. Storia naturale dell'azione* (2022), Raffaello Cortina, Milano, 2023.

<sup>16</sup> L.M. PAGLIARANI, *Il coraggio di Venere. Antimanuale di Psicoanalisi della Vita Presente*, Raffaello Cortina, Milano, 1996.

<sup>17</sup> Si riconverte S. MANNONI, *Potenza e ragione. La scienza del diritto internazionale nella crisi dell'equilibrio europeo (1870-1914)*, Giuffrè, Milano, 1999.

che separa l'una dall'altra non è incolmabile, ma «il rapporto tra natura e artificio politico non è di trionfante progresso»<sup>18</sup>. Nel nostro discorso, sta a significare che l'artificio dello stato civile non è irrelato allo stato di natura, ma non ne è pianamente deducibile: ne è, però, una evoluzione, seppure con salti, scarti, spostamenti. Parliamo di Hobbes.

#### 4. Hobbes e lo 'stato di guerra'.

Il razionalismo di Hobbes, a dispetto delle letture retrospettive di molti, non sta dalla parte del realismo politico o giuridico e della naturalità per l'uomo della guerra contro l'uomo naturalmente buono di Rousseau. Schmitt, che ha una visione problematica e non ottimistica della natura umana, pena il non senso del concetto di politico, ma che è immune da una ingenua antropologia politica o da una morale del bene e del male, insensata nel pensiero razionalista hobbesiano, avverte che Hobbes pensa la natura in termini pre-evoluzionistici, pre-darwiniani e riferisce buono o cattivo a situazioni e stati<sup>19</sup>. Quindi, il suo pessimismo è spersonalizzato e non conosce il concetto di colpa.

Hobbes ha evitato che la sua soluzione fosse catturata dal problema. Il suo problema storico erano le guerre di religione, la sua soluzione è stata lo svuotamento dello Stato dalla religione per costruire un nuovo ordine. Ma non lo fa nascondendo il problema, parlando d'altro: lo fa in modo teologico-politico. La verità 'Gesù è il Cristo' porta alla incarnazione di Dio nel Figlio e, dunque, alla sua umanizzazione e immanentizzazione e tende a «svuotare completamente il mondo di ogni traccia sostanziale di sacralità» e a «mostrare che questo svuotamento è il contenuto autentico del messaggio di Cristo» per vivere in pace<sup>20</sup>. Dunque, il cristianesimo di Hobbes – e con esso la legge di natura – è, con un gesto rivoluzionario, de-sostantivizzazione e formalizzazione, nel senso che non prescrive contenuti cui obbedire, ma indica la «forma universale del dovere», che è una forma trascendentale – e non trascendente – dell'obbedienza a una legge<sup>21</sup>. Parimenti, la costruzione dello Stato, del politico come ordine e pace, come macchina di sicurezza, che solo il cristianesimo – che, con la crocifissione e la morte dell'assoluto, è la religione del disincanto – rende possibile, è la neutralizzazione della verità, resa dal nominalismo di Hobbes un artefatto e, con essa, della religione e non la sua sacralizzazione. Con coerenza, tutta la sua costruzione si fonda su una forma non sostantiva, sia essa quella dell'autorizzazione dal basso o quella del patto che ha ad oggetto non un contenuto, ma l'obbligarsi ad essere obbligato, non una sostanza trasfusa dall'alto ma un dover essere formale. Così, non carica la guerra di significati e apre la via per la sdrammatizzazione, per la laicizzazione e per la messa in forma della guerra.

---

<sup>18</sup> C. GALLI, *Contingenza e necessità nella ragione politica moderna*, Laterza, Roma-Bari, 2009, 61.

<sup>19</sup> C. SCHMITT, *Il concetto di 'politico'*, cit., 150-1.

<sup>20</sup> C. GALLI, *Teologia politica: struttura e critica*, in E. STIMILLI (a cura di), *Teologie e politica. Genealogie e attualità*, Quodlibet, Macerata, 2019, 35; ma era già in ID., *Lo sguardo di Giano. Scritti su Carl Schmitt*, il Mulino, Bologna, 2012, 1064 e 1174.

<sup>21</sup> C. GALLI, *Contingenza e necessità nella ragione politica moderna*, cit., 69.

Allo stesso modo, con un movimento parallelo, nel nostro tempo deve tornarsi a dare al politico una forma che svuoti e non che riempra e, per quella via, allontani la possibilità della guerra. Si svuota un po' se si dice, come abbiamo detto, che l'azione bellica, quale forma di azione politica, non è esistenziale e naturale: è un'organizzazione molto ingegnosa, che può anche non essere organizzata. Per farlo, contro il realismo e, in pari misura, contro il normativismo, bisogna abbandonare l'idea della guerra come antitesi del diritto, come causa efficiente di uno stato antiggiuridico o agiuridico, perché il diritto ne è la forma, proprio come il diritto è la possibile forma della pace.

È Hobbes che ci dice come cogliere questa possibilità. Aiuta la rilettura dello stato di natura da parte di Foucault. Nello stato di natura non si affrontano armi, forze reali scatenate e selvagge, ma rappresentazioni, inganni e volontà travestite. È teatro di calcoli e costruzioni. Non è «uno stato di ferinità bestiale, in cui gli individui viventi si divorerebbero tra di loro». Non ci si trova allora in una guerra reale, ma «in ciò che Hobbes chiama, per l'appunto, lo “stato di guerra”»<sup>22</sup>, ovvero una non-guerra. Il che vuol dire almeno due cose.

Innanzitutto, contro tutte le attribuzioni di false paternità del discorso storico-politico e geopolitico della guerra, per Hobbes all'origine dello Stato e dietro il potere non c'è la guerra armata, che tutto sommato è un accidente, che accade nelle fessure della storia. Lo stato di guerra è quel gioco di doppiezze e astuzie attraverso le quali non si fa la guerra. E questo, secondo Foucault, vale non solo per la sovranità di istituzione, nata dallo schema contrattualistico del rapporto reciproco, ma anche per quella di acquisizione, nata dalla battaglia. Nelle repubbliche di acquisizione sembra che si parli di una sovranità fondata su battaglie combattute dall'*homo homini lupus*. Ma non è così. Quando il vinto, per paura, sceglie «la vita piuttosto che la morte fonda una sovranità che è giuridicamente altrettanto fondata e legittima di quella costituita in base al modo dell'istituzione e del reciproco accordo»<sup>23</sup>. Costituisce i vincitori come propri rappresentanti. La serie che fonda lo Stato è la stessa: volontà, paura e sovranità. Non rileva che la serie sia scatenata da un calcolo implicito, da un rapporto di violenza, da un fatto di natura. Ciò che rileva è che la guerra come realtà storica è eliminata dalla genesi della sovranità<sup>24</sup>. Il problema di Hobbes era, infatti, quello di esorcizzare la conquista e le guerre civili nel discorso storico e nella pratica politica: la conquista è, infatti, il nemico dello Stato. Pertanto, in Hobbes non è il fatto, la forza, che produce diritto. È, all'opposto, la legge che, in un'unica precomprensione già decisa, rende pensabile lo stato di natura quale espediente per pensare la politica come creazione dal nulla di un nuovo ordine razionale. Lo stato di natura, di per sé, come condizione originaria degli uomini indipendente dalla legge e antecedente lo Stato, non è mai esistito. Hobbes rassicura e non fa paura, perché resta dentro le menzogne (per Foucault) del contratto dietro la guerra, della sovranità e dello Stato: fonda il potere sulla «volontà, giuridicamente addirittura valida, dei vinti terrorizzati, la sera della battaglia»<sup>25</sup> e dissolve la guerra reale che sta dietro al potere.

<sup>22</sup> M. FOUCAULT, *Bisogna difendere la società. Corso al Collège de France (1975-1976)* (1997), Feltrinelli, Milano, 1998, 82.

<sup>23</sup> Ivi, 85.

<sup>24</sup> Ivi, 86.

<sup>25</sup> Ivi, 88.

Nel nostro discorso, se questa guerra primitiva non è tale, se è fatta di calcoli e rappresentazioni, conferma che lo stato di guerra non è uno stato di natura e, se lo è, lo stato naturale degli uomini è già sempre civile e viceversa. Allo specchio, se lo stato di guerra non corrisponde allo stato di natura, è possibile che la guerra permanga anche dentro lo Stato. E «come in un nastro di Moebius o in una bottiglia di Leida, ciò che era presupposto come esterno (stato di natura) ricompare ora all'interno (come stato di eccezione)» nello stato civile<sup>26</sup>. Dal che se ne trae l'indiscernibilità tra dentro e fuori, tra natura e cultura, tra *phýsis* e *nómos*: lo stato di natura è preso in una relazione di bando con lo stato di diritto, che lo include attraverso la sua esclusione<sup>27</sup>. Dunque, come il lupo diventa uomo e costituisce lo Stato, così l'uomo si può trasformare in lupo e lo Stato farsi pseudo-natura.

Ma soprattutto, contro la trappola dualistica del pensiero, che oppone dicotomicamente l'ordine al disordine, la concordia alla discordia, l'artificio alla natura e, all'origine di tutto, la mente al corpo, la contiguità tra stato di natura e stato civile è un'idea molto produttiva per chi sta dentro il diritto, dentro il discorso della validità e non della forza. Produce nella politica moderna una qualche circolarità tra disordine e ordine, ma consente una origine razionale dello Stato e consente un discorso giuridico sulla guerra, che non è mai il silenzio del diritto e, soprattutto, non lo è quando lo infrange. È ciò che fa di Hobbes un portatore di forma e un costruttore di ordine.

Per Hobbes lo stato civile, la comunità politica, è già naturale perché è l'artificio prodotto dal calcolo, dalla ragione e dall'intenzionalità che sono parte della natura umana, degli uomini-lupo, che non sono solo *fera bestia* e nuda vita e lo stato di natura, che è tutt'uno con la ragione calcolante degli uomini, contiene in sé la possibilità di quello civile. Nella natura umana, tra istinto e ragione non vi è dualismo: le pulsioni e gli appetiti sono proprie dell'uomo che compone la moltitudine dello stato di natura, ma è parimenti naturale anche la legge razionale. La «legge di natura», l'obbligazione dello stato di natura, infatti, è «un precetto o una regola generale, escogitata dalla ragione» che prescrive, ordina, di preservare la vita di ciascun uomo e di cercare la pace: è una qualità, determinata dalla ragione, che inclina gli uomini, uguali per natura, al calcolo, all'ordine e alla pace e che fa preferire la limitazione delle pretese e della prevaricazione al pericolo di perdere la vita<sup>28</sup>. Le «leggi civili», poi, perfezionano la legge di natura, perché aggiungono alla ragione la condizione della sua realizzabilità, lo strumento della sua efficacia e della sua osservanza, il potere artificiale comune che soggioga e assoggetta<sup>29</sup>. La legge politica rende cioè effettuale la legge di natura, la generica disposizione all'obbedienza e alla pace che è in natura ma che non ha modo di realizzarsi. Per questo lo stato civile non è la negazione delle leggi di natura, ma ne è la continuazione perché è il prodotto di un calcolo che consente l'autoconservazione dell'uomo e la sicurezza del popolo. A dire che tra la condizione artificiale, rappresentativa, simbolica, degli uomini e quella naturale, materiale, immanente, vi è distinzione

---

<sup>26</sup> G. AGAMBEN, *Homo sacer*, in ID., *Homo sacer. Edizione integrale 1995-2015*, Quodlibet, Macerata, 2018, 46.

<sup>27</sup> Ivi, 49.

<sup>28</sup> T. HOBBS, *Leviatano* (1651), Bompiani, Milano, 2001, cap. XIV, 3, 213.

<sup>29</sup> Ivi, cap. XVII, 1, 275.

ma non è vi separazione. Ecco che nell'immanentismo nominalista di Hobbes, tra la natura e l'artificio politico non vi è una differenza qualitativa: sono entrambi materia, più o meno formata, più o meno organizzata, conflittuale o pacificata, e la prima contiene in sé la possibilità del secondo<sup>30</sup>. Detto ancora diversamente, la politica è forma e organizzazione e lo stato di natura non è esterno al *nómos*, ma ne contiene la virtualità: è «l'essere-in-potenza del diritto», la sua auto-presupposizione come «diritto naturale»<sup>31</sup>. D'altronde, lo stato civile sarebbe impossibile se l'uomo non fosse ragione oltre che passione e se tra l'una e l'altra non vi fosse contiguità: è possibile perché lo stato di natura contiene in potenza quello civile. Se non fosse così, il problema della costruzione delle organizzazioni umane resterebbe sostanzialmente irrisolvibile. Se tra natura e società vi fosse l'abisso, l'individuo non potrebbe mai volontariamente e consapevolmente passare alla strutturazione politica della socialità umana, allo Stato. Evadendo dal razionalismo moderno, in direzione antiscientifica, per superare le difficoltà logiche del passaggio dalla natura alla convenzione, bisognerebbe, infatti, affidarsi all'intervento esterno, alla provvidenza, all'eccezione, al miracolo e, così, alla teologia politica. Questo, però, è Schmitt e non Hobbes. È l'esito della lettura mistificatrice di Hobbes compiuta dal decisionismo che, strumentalmente, connota lo stato di natura come una condizione di disordine che la decisione, magicamente e misteriosamente, tramuta nell'«ordine dello stato statuale» per fondare la creazione dell'unità politica dal nulla<sup>32</sup>.

Hobbes, tutto al contrario, autorizza la conclusione, contro la teoria realista, che non si dà mai uno stato di natura anarchico, un disordine assoluto e primitivo, che non contenga già in sé un principio di forma e di ordinamento. La sua natura è inventata, programmatica e progettuale: è informe e non ha, antropomorficamente, una propria norma, ma sfida l'uomo ad un ordinamento e provoca la politica contro di sé. Il passaggio dall'uno all'altro esige l'artificio politico che, però, per l'uomo è naturale, perché – e qui le scienze antropologiche e cognitive hanno confermato la filosofia politica – appartiene alla natura degli uomini essere agenti socialmente normativi<sup>33</sup>. È un passaggio stretto, alle volte un interstizio. Ma è l'unica possibilità per un agire politico

<sup>30</sup> È, invece, dicotomica, dualista, la lettura della relazione tra stato di natura, come stato pregiudiziale di guerra, e stato civile, come stato giuridico di pace, di N. BOBBIO, *Teoria generale della politica*, cit., 525. Scrive che «Nella concezione hobbesiana fondata sulla *contrapposizione* fra stato di natura e stato civile, lo stato di natura è uno stato di guerra perpetua proprio perché è uno stato pregiudiziale o antiggiuridico, cioè è quello stato in cui non esistono ancora leggi positive e le leggi naturali sono impotenti, mentre lo stato civile è quello in cui attraverso il monopolio della forza viene istituito il regno della pace, e quindi è uno stato di pace proprio perché è uno stato giuridico» (corsivo aggiunto). Quindi, la mancanza di diritto è la causa della guerra nello stato di natura, mentre l'atto giuridico del contratto è la causa della pace nello stato civile. È coerente con l'idea della antitesi tra guerra e diritto, ma, così, resta misterioso come si passi dall'uno all'altro.

<sup>31</sup> G. AGAMBEN, *Homo sacer*, cit., 45.

<sup>32</sup> C. SCHMITT, *I tre tipi di pensiero giuridico* (1934), in ID., *Le categorie del 'politico'*, cit., 264. Ciò non toglie che anche Schmitt sia un portatore di forma: il concetto di 'politico', il *polemos* amico-nemico, è un principio di ordine e non di disordine, è determinazione e non indeterminazione. Sembra esattamente l'opposto di qualcosa di bellicoso, di un pensiero della guerra, come invece viene spesso rappresentato. In Schmitt la fame di figure concrete non è disgiunta dall'ossessione per la coazione alla forma, che sostiene, seppure in modo differente da Hobbes, lo svuotamento, la de-sostanzializzazione e la messa in forma della guerra.

<sup>33</sup> Nel preciso senso in cui ne discorre P. PINNA, *La base naturale della normatività. Per una giurisprudenza basata sulla scienza*, in *Studi in onore di V. Zeno-Zencovich*, in corso di pubblicazione.

intenzionale che torni a fare politica con le parole in un universo di discorso, di dia-logo, secondo il contributo del razionalismo politico moderno e che sottragga gli uomini ad un disordine disperato e disperante, preso fra il caso, il destino e la necessità. È l'unico modo affinché un'unità politica passi dalla condizione di guerra a quella di pace.

Vanno, però, fatti i conti con le obiezioni alla analogia domestica, ovvero alla estensibilità del passaggio dallo stato di natura allo stato civile dalle relazioni tra individui a quelle tra Stati, che, per Hobbes, resterebbero sempre, nei rapporti reciproci, in uno stato di guerra potenziale perché manca un potere comune che assoggetta. È vero che gli Stati sono unità politiche organizzate, quindi, creature artificiali, prive dei limiti che la natura impone ai singoli uomini. Ma perciò stesso tra gli Stati la guerra non può essere nulla di naturale appunto perché sono artifici. La divisione che esiste tra gli Stati come unità politico-rappresentative non stabilisce, cioè, se le relazioni politiche, quindi giuridiche, tra gli Stati siano di amicizia o di inimicizia. Ciò taglia ogni connessione tra l'antropologia politica e lo stato di natura nel quale gli Stati vivrebbero gli uni accanto agli altri, appunto perché gli Stati non sono affatto «come le belve mosse dai loro istinti (fame, avidità, terrore, gelosia)» e dunque non sono «cattivi» e neppure buoni<sup>34</sup>. Al pari, il discorso di Hobbes sull'uguaglianza per natura degli uomini e sull'indifferenziazione delle forze fisiche come presupposto dello stato di guerra in natura non può replicarsi per la forza degli Stati, ove, al contrario, la differenza non pacifica e l'uguaglianza inclina all'equilibrio di potenza e non all'egemonia<sup>35</sup>. Ma proprio la teoria rappresentativa di Hobbes ci dice che quelle obiezioni stanno e cadono con l'idea che lo Stato sia qualcosa di diverso dal prodotto delle reciproche obbligazioni individuali dei suoi soci. Lo Stato è rappresentativo, è esistenziale e normativo, è l'unità simbolica dei suoi associati, che intrattiene con gli altri Stati, con le altre unità politiche, rapporti politici, pacifici o bellicosi che siano.

## 5. Per la realtà possibile di una Costituzione esistenziale e normativa.

Le due logiche della modernità, quella scientifica e quella politica, sono al lavoro dentro la guerra e la guerra è dentro il diritto, che è volontà di forma e di figura.

Per ridare forma all'informe, per 'rifigurare' il politico, perché dall'abisso dei nostri giorni si passi alla creazione di forma e, nella contraddizione tra l'esistente e il normativo, un altro reale sia possibile, dobbiamo mettere a profitto quelle logiche e, in particolare, la normatività intrinseca alla natura umana dell'antropologia evoluzionista e delle neuroscienze e l'immunizzazione della filosofia politica di Hobbes dal dualismo tra natura e norma, tra disordine naturale e ordine civile e, quindi, tra stato di guerra e pace. Stanno lì a dirci, contro un costituzionalismo tragico, esistenziale, che non vi è un destino inesorabile, una intrinseca nullità normativa del reale. Contro

---

<sup>34</sup> C. SCHMITT, *Il concetto di 'politico'*, cit., 144.

<sup>35</sup> N. BOBBIO, *Teoria generale della politica*, cit., 495-8, ove l'equilibrio di potenza è la proiezione all'esterno dell'equilibrio dei poteri all'interno, secondo la dottrina della Costituzione bilanciata.

Schmitt, la condizione naturale degli uomini non è caos, un ordine non può essere informe e il dover essere di un ordinamento non può essere il disordinamento dell'ordine. Contro il dualismo kelseniano, non si dà dover-essere senza essere, perché il dover essere ha senso se la norma è sopportabile ovvero se ha qualche attinenza con l'essere.

Piuttosto, l'ordine è inscritto come possibilità sul volto del reale, che contiene in potenza il principio della sua ordinabilità, perché lo stato naturale degli uomini è lo stato civile. La natura umana, però, è socialmente normativa ma non è immediatamente ordinativa<sup>36</sup>. Occorre l'artificio politico, simbolico e rappresentativo, ma questo è una conseguenza di quella naturale normatività umana. Gli uomini, che sono, biologicamente, cercatori di significati, di valori e qualità nella materia delle cose e di ciò che non c'è, sono condannati a cercare un germe di norma nel reale per costituire e trasformare le proprie organizzazioni comunitarie, per immaginare il possibile oltre l'esistente e per progettare il non esistente che deve esistere, così da realizzare una nuova normalità, nuove forme della socialità umana. È una normatività artificiale, costitutiva delle forme politiche che strutturano la società, ma non è contro-natura; al contrario, sviluppa un dato di natura. La norma naturale dell'umanità, infatti, è ciò che denota la capacità distintiva, specifica, dell'uomo di trascendersi e superarsi, di uscire da sé, di rifiutare l'immanenza di ciò che si dà e accade, di proiettarsi verso quello che manca, in mondi possibili, perché la mancanza è «l'utero generativo del possibile»<sup>37</sup>. L'uomo è ripetizione e potenza di agire. È, senza paradossi, capacità di immaginazione e trascendenza creativa con una base biologica, che fa dell'uomo un essere normativo e, quindi, libero per vincolo di natura. È la natura, immutevole, degli uomini che reca con sé l'artificio, le possibilità, la contingenza. L'infinito ha una base corporea, finita, come la possibilità sta nei limiti, che sono tali appunti per essere trascesi e generare possibilità. Dal 'legno storto dell'umanità' può cioè nascere qualcosa di perfettamente dritto. Detto diversamente, l'uomo è dotazione biologica e agire normativo, è scientificamente destinato e destinante, determinato e determinante, vincolato e creativo, dato e costruito: subisce e, al tempo stesso, agisce, indirizza, trasforma e riscrive un destino. Ma la normatività, la creatività, la tensione dell'uomo a inventare l'inedito hanno un fondamento naturale e quindi la libertà nasce dal vincolo. L'uomo patisce il vincolo di essere libero di agire normativamente: la sua libertà è «enigmatica», perché è «amministrazione della costrizione per eccellenza, quella che ci fa essere ciò che siamo»<sup>38</sup>. L'azione politica e, con essa, la guerra sono artifici che derivano dall'agire normativo degli uomini, che ha una base naturale, ma produce qualcosa, l'organizzazione politica, che non si dà in natura<sup>39</sup>: è una possibilità e non una necessità. Quindi, l'uomo può immaginare e agire un modo diverso di azione politica.

Lo esige la Costituzione, esistenziale e, al contempo, normativa, che non ha accettato il disordine o, meglio, un ordine ingiusto, ma lo ha trasformato, immaginando e costruendo un

---

<sup>36</sup> C. GALLI, *L'irresistibile sopravvivenza dello spazio politico*, in *il Mulino*, 2009, I, 12.

<sup>37</sup> V. GALLESE – U. MORELLI, *Cosa significa essere umani?*, cit., 100.

<sup>38</sup> Il debito è con M. GAUCHET, *Il disincanto del mondo. Una storia politica della religione* (1985), Einaudi, Torino, 1992, XXVI.

<sup>39</sup> P. PINNA, *La base naturale della normatività*, cit.

ordine più giusto dal conflitto e dall'ordine che gli era immanente, in una inedita alleanza di realismo e costruttivismo. La sua realtà è insieme il suo possibile oltre l'esistente: è una realtà ideale, fatta di una catena di azioni determinate e determinanti<sup>40</sup>. E gli uomini di questa Costituzione, che è norma della contraddizione e della trasformazione, nella ricerca controfattuale di una forma possibile rispetto al mondo della vita, sono sempre uomini del possibile. Disattivano le vocazioni date, biologiche e i destini preassegnati per poter agire. Il loro pensiero e, quindi, la scienza di quella Costituzione, che ha un dover essere, una responsabilità, che emerge dal suo interno ed è una conseguenza razionale del fondamento di validità, che è un valore e, come tutti i valori, pretende di valere, non si schiaccia sul reale, ma è una scienza doverosamente critica del reale, di ciò che è in nome di ciò che deve essere<sup>41</sup>. È un pensiero che resta astratto, 'inoperoso', in un certo senso trascendente, perché solo così apre a un'altra possibilità, il non esistente che deve esistere, a dire alla messa in forma della guerra e alla stipulazione della pace o, in senso attivo, di un patto.

Il sapere di quella Costituzione, e torniamo all'inizio, può profittare delle connessioni e delle analogie della geopolitica per comprendere i fatti duri, il sostrato materiale, ma non deve indulgere nell'irresistibilità della logica geopolitica<sup>42</sup>, delle sue verità o interpretazioni meccaniche e abbandonarsi alla necessità del disordine mondiale e dell'anarchia delle relazioni internazionali contro cui il diritto nulla può. La regola è per il fatto, come la normatività è per il corpo, oltre che per lo spirito, ma l'una è distinta dall'altro, seppure non dualisticamente separata. Nella socialità umana vi è una relazione permanente, una connessione dialettica, tra la forza normativa della normalità e la forza normalizzante della normatività, che vive nella dottrina della costituzione dello stato «come forma aperta, dentro cui passa la vita: vita in forma e forma della vita»<sup>43</sup>. È la Costituzione della ontologia sociale, per la quale i fatti istituzionali non sono nuda materia, forza, ma l'effetto dell'azione dell'intenzionalità collettiva che impone funzioni di *status*, appunto, valore e quindi forma a un fatto sociale. Si apre ai fatti ed esce dall'autoreferenzialità del normativismo senza finire nella ricognizione di ciò che naturalmente esiste. È, nella filosofia politica, «realismo critico», che coglie concretamente la politica nel suo intreccio di mediazione ed immediatezza e ove la critica esclude la superficiale immanenza e il realismo la trascendenza idealistica della validità normativa<sup>44</sup>. Di quel realismo partecipa la geopolitica critica, che coglie la bidirezionalità della relazione tra il dentro e il fuori, tra il diritto e il fatto, tra i fatti normativi interni e i vincoli esterni della geopolitica, che sono già da sempre attraversati dal diritto contro la narrazione della loro naturalità. Dunque, la connessione essenziale tra l'esistente e il normativo ci dice che

---

<sup>40</sup> L'ideale è «il sogno», che è «uno strumento di lotta e di polemica»: G. PITRUZZELLA, "Stato di diritto" e democrazia, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2025, I, 1.

<sup>41</sup> Nel senso del costituzionalismo critico di G. AZZARITI, *Per un costituzionalismo critico*, in *Costituzionalismo.it*, 2024, III, e, seppure con accenti differenti, R. NANIA, *Su alcune questioni di metodo nell'insegnamento del diritto pubblico*, in *Nomos*, 2014, II.

<sup>42</sup> Che finisce per divenire *impolitica*. A. CANTARO – F. LOSURDO, *La "guerra è finita". Tra Geopolitica e Geoimpolitica*, in *Diritto costituzionale*, 2025, I, 39.

<sup>43</sup> H. HELLER, *Dottrina dello Stato* (1934), Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1988, 384.

<sup>44</sup> C. GALLI, *Forme della critica. Saggi di filosofia politica*, il Mulino, Bologna, 2020, 8.

l'indirizzo politico interno e per esso i fattori normativo-costituzionali determinano le dinamiche geopolitiche, che pure ne condizionano le possibilità e, per l'effetto, con un investimento contro l'irreversibile, il «nesso non neutralizzato fra mediazione e immediatezza», inscritto nel cuore della geopolitica<sup>45</sup>, è sempre una forma, quindi, una mediazione interna all'ordine politico.

**Titolo [En]:** Let us disarm the Constitutional Law method. With Hobbes's state of war.

**Abstract [It]:** In un tempo di realismo politico, in cui la politica è potenza e il diritto è impotenza, il saggio indaga la relazione tra il diritto e la politica nella Costituzione vigente, esistenziale e normativa e, in particolare, la relazione tra il diritto e la guerra, che è un modo di azione politica. Con l'obiettivo di dimostrare che il diritto è la forma costitutiva della politica e, quindi, della guerra, come lo è dello stato di pace. Pertanto, la guerra è sempre una possibilità e mai una necessità.

**Abstract [En]:** In an age of political realism, in which politics is power and law is powerlessness, this essay explores the relationship between law and politics in the current Constitution, both existential and normative and, in particular, the relationship between law and war, which is a form of political action. The aim is to demonstrate that law is the constitutive form of politics and, therefore, of war, just as it is of the state of peace. Therefore, war is always a possibility and never a necessity.

**Parole chiave [It]:** realismo politico; geopolitica; guerra; metodo costituzionale; ontologia sociale.

**Parole chiave [En]:** Political Realism; Geopolitics; War; Constitutional Method; Social Ontology.

---

<sup>45</sup> Ivi, 6 e 65.

Supplemento al fascicolo n° 4/2025  
Data di pubblicazione: 13/03/2026

Autore: Renato Ibrido\*

## Perché l'articolo 11 della Costituzione è il prodotto di un attore geopolitico razionale

**Sommario:** 1. Premessa. – 2. La “linea rossa” dell’art. 11 Cost.: il mantenimento del format statutale quale modello di organizzazione dello spazio politico internazionale. – 3. Una Costituzione padrona dei propri silenzi. – 4. Essere una media potenza: la forza relazionale del diritto. – 5. Verso una conclusione.

### 1. Premessa.

Come è noto, l’interpretazione dell’art. 11 della Costituzione è stata al centro di un vivace e articolato dibattito dottrinario. Da un lato, la c.d. *tesi costituzionalistica* ha valorizzato soprattutto le implicazioni sistemiche della prima parte della disposizione costituzionale, individuando nel ripudio della guerra un principio per così dire, “non negoziabile”, una pietra angolare dell’intero ordinamento costituzionale<sup>1</sup>. Dall’altro lato, la c.d. *tesi internazionalistica* ha proposto una lettura unitaria delle varie parti dell’art. 11 Cost., riconoscendo al diritto internazionale la capacità di riempire di contenuto un precetto costituzionale “aperto”, in particolare in relazione alla nozione

---

\*Associato di Diritto pubblico comparato – Università degli Studi di Firenze.

<sup>1</sup> *Ex multis*, cfr. U. ALLEGRETTI, *Stato di diritto e divisione dei poteri nell’era dei conflitti asimmetrici*, in *Dir. pubbl.*, 2005, I, 93 ss.; M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell’ordinamento italiano*, Jovene, Napoli, 2010; C. DE FIORES, *Il principio costituzionale pacifista, gli obblighi internazionali e l’invio di armi a paesi in guerra*, in G. AZZARITI (a cura di), *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, Esi, Napoli, 2022, 29 ss.

di guerra. Da qui, nella prospettiva di questo secondo indirizzo, l'ammissibilità di interventi armati nei limiti stabiliti dalla Carta delle Nazioni Unite<sup>2</sup>.

Sebbene queste ricostruzioni si muovano in direzioni apparentemente opposte, al loro interno sembra affiorare – per quanto forse inconsciamente – una medesima “rappresentazione geopolitica” di fondo del nostro testo costituzionale. Utilizzo qui il termine *rappresentazione geopolitica* nel significato strettamente tecnico del concetto<sup>3</sup>. Precisamente, in relazione all'art. 11 Cost., questa immagine prende forma in una opposizione: da una parte, un Costituente animato da nobili ideali di pace e cooperazione fra i popoli; dall'altra parte un decisore politico “realista”, guidato invece dalla grammatica della *realpolitik* o, se non altro, da una disincantata consapevolezza degli effettivi rapporti di forza e delle gerarchie esistenti sul piano internazionale. Mentre per il primo orientamento questa immagine si traduce in una denuncia rispetto ad una serie di prassi ritenute *contra constitutionem*, per il secondo essa opera, come una spiegazione dei congeniti limiti alla forza normativa della Costituzione di una media potenza debellata al termine del secondo conflitto mondiale e bisognosa di soluzioni interpretative più flessibili al fine di evitare un isolamento del paese sul piano internazionale. Obiettivo, quello del “non isolamento”, al quale viene così attribuito pieno spessore costituzionale.

Ebbene, nelle pagine che seguono cercherò non tanto di interrogarmi sulla solidità degli argomenti proposti dall'una o dall'altra tesi, quanto piuttosto di decostruire la rappresentazione geopolitica che – agendo sul piano dei processi di precomprensione – ha talvolta condizionato entrambi questi indirizzi interpretativi. Senza nulla togliere all'altissimo valore etico e morale delle scelte compiute dall'Assemblea costituente, vi è infatti da chiedersi se l'art. 11 Cost. non sia anche il progetto di un attore geopolitico razionale.

Evidentemente, per potersi misurare con un simile quesito è necessario adottare una prospettiva interdisciplinare e integrata, capace di combinare le categorie euristiche dell'analisi geopolitica con i “ferri del mestiere” del costituzionalista. Si tratta, in altri termini, di assumere uno sguardo di *geopolitica costituzionale*<sup>4</sup>, in linea con l'invito – recentemente rivolto alla comunità dei costituzionalisti da un autorevole filosofo del diritto – a superare le persistenti diffidenze nei confronti della geopolitica<sup>5</sup>. Diffidenze che sull'altro versante della barricata – mi permetto di aggiungere – sembrerebbero pienamente ricambiate da ampi settori dell'analisi geopolitica.

---

<sup>2</sup> Su questa linea, fra gli altri, cfr. G. DE VERGOTTINI, *Guerra e costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, il Mulino, Bologna, 2004; A. VEDASCHI, *Costituzionalismo, declinazione del principio pacifista e conflitti armati*, in *DPCE online*, 2024, n. sp. 1, 741 ss.

<sup>3</sup> Le *rappresentazioni geopolitiche* sono costruzioni simboliche e discorsive (immaginari, narrazioni, miti, mappe, etc.) fondate su operazioni di ingegneria storiografica e geografica e, più in generale, sulla rielaborazione selettiva di verità parziali. Esse costituiscono una categoria fondamentale di alcune importanti correnti dell'analisi geopolitica (come ad esempio la *critical geopolitics*, la geopolitica francese e quella umanistica), le quali si sono proposte di decostruire tali rappresentazioni dal loro interno, anche al fine di svelare come esse vengano impiegate dagli attori, specialmente al fine di mobilitare l'opinione pubblica interna e generare consenso a livello internazionale. In argomento, cfr. B. LOYER, *Geopolitica. Metodi e concetti* (2019), Utet, Torino, 2023, spec. 25 ss.

<sup>4</sup> Si perdoni il rinvio a R. IBRIDO, *Geopolitica costituzionale. Una introduzione*, il Mulino, Bologna, 2025.

<sup>5</sup> Cfr. G. PRETEROSSO, *Per una critica del vincolo esterno assoluto*, in A. GUAZZAROTTI (a cura di), *Geopolitica e Costituzione*, in *Diritto costituzionale*, 2025, I, 131 ss.

## 2. La “linea rossa” dell’art. 11 Cost.: il mantenimento del format statale quale modello di organizzazione dello spazio politico internazionale.

Qual è dunque il nucleo più importante dell’art. 11 Cost.? Il principio del ripudio della guerra, come affermato dai sostenitori della c.d. tesi costituzionalistica? Oppure la seconda e terza proposizione, secondo l’interpretazione proposta da alcuni degli autori che si riconoscono nella c.d. tesi internazionalistica?

A me pare che sia eccessivamente semplificatorio individuare una gerarchia interna all’art. 11 Cost. Tutti i principi fondamentali, per il solo fatto di coesistere all’interno delle disposizioni che precedono la prima parte della Costituzione (artt. 1-12) – meritano di essere adeguatamente considerati e valorizzati. Tuttavia, se proprio dobbiamo ragionare in termini di “importanza”, allora forse i precetti più importanti sono proprio quelli che consentono di dirimere aporie all’interno di enunciati caratterizzati da inevitabili conflitti o contraddizioni: i “precetti ponte”. Secondo la tesi che ho provato a sostenere in altra sede, nell’ambito dell’art. 11 Cost. questa funzione è svolta dal riferimento alle «condizioni di parità con gli altri Stati»<sup>6</sup>.

Cosa vuol dire «condizioni di parità»? Certamente non può significare condizioni di parità sostanziale. Fin dalle sue origini, lo spazio politico è stato attraversato da inevitabili diseguaglianze fra le sue unità costitutive. Un attore geopoliticamente consapevole e avveduto come il Costituente italiano – a maggior ragione dopo le dolorose rinunce territoriali imposte dagli accordi di pace – non era certo così ingenuo dal ritenere che gli Stati potessero essere tutti uguali dal punto di vista economico, militare e tecnologico.

Le condizioni di parità alle quali fa riferimento l’art. 11 Cost. sono invece quelli giuridico-formali. Se le asimmetrie fra le collettività organizzate sono sempre esistite e probabilmente sempre esisteranno, tuttavia, a partire da Westfalia si è venuto formando un sistema internazionale di tipo nuovo: la *international society*<sup>7</sup>. Questa società interstatale introduceva i primi elementi di eguaglianza formale a parziale contrappeso delle diseguaglianze sostanziali. Tali elementi di eguaglianza formale sono andati poi consolidandosi con il tempo tanto da costituire oggi la “carta d’identità” del diritto internazionale moderno. Il principio della «sovra eguaglianza» degli Stati – per riprendere la terminologia utilizzata dall’art. 2, c. 1 della Carta delle Nazioni Unite – implica, fra l’altro: pari capacità giuridica internazionale; tendenziale applicazione del meccanismo dell’“*one State, one vote*” negli organismi a base assembleare; eguaglianza di diritti e obblighi, anche in relazione agli accordi stipulati o da stipulare; parità di accesso alla giustizia

---

<sup>6</sup> Cfr. R. IBRIDO, *Geopolitica costituzionale. Una introduzione*, cit., 304 ss. Sulle potenzialità sistemiche dell’inciso «in condizioni di parità con gli altri Stati» insiste inoltre G. VOSA, “*In condizioni di parità con altri Stati*”: spunti per una rilettura dell’articolo 11 della Costituzione, in *DPCE online*, 2024, n. sp. 1, 227 ss.

<sup>7</sup> Seguo qui l’impostazione e la terminologia di un grande classico delle relazioni internazionali: cfr. H. BULL, *La società anarchica. L’ordine nella politica mondiale* (1977), V&P, Milano, 2005, sul quale il solido lavoro di F. RUSCHI, *Una ordinata anarchia. La filosofia del diritto internazionale in Hedley Bull*, Bonanno, Acireale, 2012.

internazionale. Ebbene – ed è questo uno snodo decisivo – quel particolare *format* di unità politica che agisce in condizioni di eguaglianza formale-procedurale pur in un contesto di asimmetria di potenza prende il nome di “Stato”.

Fra il progetto di articolazione dello spazio politico mondiale in Stati ed il principio pacifista esiste un legame fortissimo. Come infatti chiarito dalla Scuola inglese delle relazioni internazionali, il perseguimento della pace – sia pure nel suo significato debole di assenza di guerra come condizione ordinaria delle relazioni internazionali – individua uno dei quattro grandi obiettivi (c.d. *common goals*) alla base delle auto-limitazioni di sovranità degli Stati. In altre parole, gli Stati deciderebbero di associarsi nella *international society* con lo scopo di conseguire una serie di finalità – fra cui, appunto, quello della pace – che altrimenti non potrebbero raggiungere autonomamente<sup>8</sup>.

Ed è appunto agli Stati – non ai Grandi spazi in senso schmittiano, ai governi mondiali cosmopolitici, agli imperi a vocazione universale o a qualsiasi altro modello pre o post-statuale – che fa riferimento l'art. 11 Cost.<sup>9</sup> L'articolazione dello spazio politico internazionale in Stati è dunque la fondamentale “linea rossa” tracciata dall'art. 11 Cost.

Se questo punto non viene talvolta adeguatamente colto è perché la nostra generazione – a differenza di quelle precedenti – ha sempre vissuto in un mondo diviso in Stati e solo in Stati. Abbiamo talmente tanto interiorizzato il ruolo dello Stato nelle nostre vite che finiamo per darlo per scontato. Ma questa rappresentazione dello spazio politico contenuta nell'art. 11 Cost., così scontata, al termine del secondo conflitto mondiale, non lo era affatto. Fra l'altro, come dimostrano alcuni documenti conservati presso l'archivio del Ministero degli esteri tedesco, se la Germania avesse vinto il secondo conflitto mondiale il modello di regolazione giuridica fra le unità politiche sarebbe stato probabilmente quello post-statuale dei *Großräume*<sup>10</sup>.

In questa prospettiva, l'art. 11 Cost. non si presenta come il progetto di un attore avulso dalla realtà dei rapporti di forza. Al contrario, esso appare come l'esito razionale di una strategia volta ad ancorare la sopravvivenza dell'Italia ad un modello organizzativo che – pur nella sua essenzialità – si sarebbe rivelato strategicamente decisivo nell'edificazione del nuovo ordine post-bellico. Va da sé che varcata anche quest'ultima linea rossa, non è possibile pretendere di scaricare sul potere costituente italiano il compito di individuare il fondamento di legittimazione di una determinata articolazione dello spazio politico internazionale. Tale onere spetterà tutt'al

---

<sup>8</sup> Gli altri tre *common goals* sono la difesa del modello statale quale *format* prevalente dell'organizzazione politica, la conservazione della sovranità e indipendenza dei singoli membri della società internazionale ed il mantenimento delle promesse (*pacta sunt servanda*): cfr. H. BULL, *La società anarchica. L'ordine nella politica mondiale*, cit., 29.

<sup>9</sup> Per “Grande spazio” C. SCHMITT, *L'ordinamento dei Grandi Spazi nel diritto internazionale con divieto di intervento per potenze straniere. Un contributo sul concetto di Impero nel diritto internazionale* (1939), in ID., *Stato, grande spazio, nomos*, Adelphi, Milano, 2015, 101 ss. intende non già uno “spazio grande” sul quale un attore esercita la propria egemonia, ma uno specifico *format* post-statuale di organizzazione dello spazio politico. Tale modello – il quale incontra il suo paradigma nella dottrina Monroe – è caratterizzato da una duplice relazione giuridica: (i) un divieto di intervento delle potenze esterne a tale spazio chiuso; (ii) all'interno del *Großraum*, il potere di condizionamento, giuridico e non solo fattuale, di una unità sovra-ordinata (c.d. Impero-*Reich*) rispetto alle unità politiche subalterne.

<sup>10</sup> Sul punto, cfr. M.G. LOSANO, *La geopolitica del Novecento. Dai Grandi Spazi delle dittature alla decolonizzazione*, Bruno Mondadori, Milano, 2011, 68.

più ai poteri costituiti delle unità politiche che esercitano, anche sul piano formale – sebbene secondo le forme di un ordinamento esterno – un potere di eterodirezione di un paese, *de facto* e *de iure*, non sovrano. Se il costituzionalismo è legittimazione e non solo limitazione del potere – come affermato da un grande Maestro<sup>11</sup> – sarebbe allora oltraggioso pretendere che l'ordinamento giuridico italiano legittimi, per conto di altri ordinamenti, la dissoluzione della Repubblica<sup>12</sup>.

Alla ricostruzione proposta in questa sede si potrebbe obiettare che la Costituzione repubblicana in realtà offre copertura a forme di dismissione di sovranità in favore di un attore non statale come l'Unione europea. E che dunque non sarebbe sostenibile l'idea dell'esistenza di un legame genetico fra l'art. 11 Cost. e l'identificazione dello Stato quale unità organizzativa elementare dello spazio politico internazionale. In realtà, questo argomento a mio avviso rafforza la tesi che ho provato a sostenere. Al netto degli innumerevoli riferimenti di diritto positivo con il quale il diritto primario UE conferma la centralità del *format* statale, il punto decisivo è probabilmente il seguente: l'esperienza dell'UE non rappresenta il superamento del modello statale, bensì una razionale strategia di “adattamento” dello Stato in un ambiente più complesso. Al pari, dunque, della società interstatale mondiale descritta da Bull, anche l'integrazione europea rappresenta la risposta all'asimmetria di scala fra le risorse a disposizione degli Stati e la dimensione delle sfide che essi erano e sono chiamati ad affrontare. Solo accettando questa premessa è possibile impostare un ragionamento serio sulla natura dell'UE, senza così rimanere imprigionati nell'ormai logora contrapposizione fra “più Europa” e “più Stato”, come se le due opzioni fossero reciprocamente incompatibili<sup>13</sup>.

### 3. Una Costituzione padrona dei propri silenzi.

---

<sup>11</sup> Cfr. P. RIDOLA, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2010, 1 ss.

<sup>12</sup> Invero, la scelta di legittimare esclusivamente uno spazio politico internazionale articolato in Stati è stata compiuta, prima ancora che dalla Costituzione, dalla Resistenza. Infatti, nel periodo successivo all'8 settembre, nelle regioni centro-settentrionali non era visibile alcuna forma di statualità: non uno Stato fascista, poiché la Repubblica sociale si configurava come un *governo fantoccio* privo di qualsiasi sostanza di effettività sovrana; non uno Stato tedesco, dal momento che il policentrico sistema di autorità militari naziste non garantiva neppure il minimo presupposto dell'ordine statale, vale a dire la protezione della popolazione civile in cambio della sua obbedienza (sul nesso fra obbedienza dei civili e doveri di protezione delle autorità di occupazione, cfr. C. SCHMITT, *Il nomos della terra nel diritto internazionale dello “jus publicum europaeum”* (1950), Milano, 1991, 247 ss.). Come ha sottolineato G. FILIPPETTA, *L'estate che imparammo a sparare*, Feltrinelli, Milano, 2018, 11 in un pregevole volume, le uniche forme riconoscibili di statualità venivano assicurate, per quanto in forme embrionali, dalle bande partigiane nei territori da esse controllati. La Resistenza non fu quindi soltanto lotta di liberazione da un regime totalitario, ma anzitutto tentativo di rifondare lo Stato in un contesto hobbesiano nel quale era venuta meno ogni distinzione tra violenza pubblica e violenza privata. Dinanzi ad una condizione di anomia, l'esercizio di sovranità da parte dei singoli partigiani rappresentò così una risposta per restituire prevedibilità e ordine alle relazioni sociali.

<sup>13</sup> Per la tesi secondo la quale l'UE avrebbe dato vita ad un esempio di “federalismo senza Stato federale”, cfr. P. RIDOLA, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, cit., 417 ss., il quale muove dalla premessa della non coincidenza fra i concetti di federalismo e Stato federale.

Provando a classificare le modalità con le quali le Costituzioni disciplinano la politica estera è possibile individuare due principali strategie. La prima – esemplificata dalla Costituzione statunitense – rinuncia a qualsiasi vincolo contenutistico rispetto alla decisione di politica estera, lasciata interamente nelle mani dei poteri costituiti, limitandosi a definire una cornice organizzativo-procedurale (riparto dei *war powers*, iter di formazione dei trattati, *etc.*). La seconda strategia cristallizza invece alcune opzioni sostanziali direttamente a livello costituzionale: imponendo allo Stato di schierarsi con un determinato blocco politico-militare internazionale (si pensi all'obiettivo dell'adesione all'orbita euro-atlantica nelle Costituzioni di Ucraina e Georgia) oppure escludendo qualsiasi allineamento (come nel caso delle clausole di neutralità permanente previste nelle Costituzioni di Austria, Svizzera e Moldavia).

La Costituzione italiana si colloca in una posizione intermedia: essa non tace sulla politica estera, ma neppure la determina in modo rigido e irreversibile. Piuttosto, la Costituzione repubblicana individua un metodo delle relazioni internazionali – essenzialmente ancorato ad un attivo coinvolgimento nello sviluppo dell'apparato istituzionale e normativo di una *international society* in senso bulliano (e dunque, come visto, nella promozione dell'obiettivo della pace) – senza tuttavia imporre l'appartenenza ad uno schieramento politico predefinito o escludere la possibilità stessa di un'alleanza militare.

In questo senso, il confronto fra letture costituzionalistiche e internazionaliste dell'art. 11 Cost. è per troppo tempo rimasto schiacciato sull'idea che la funzione principale di questa disposizione fosse quella di offrire un parametro attraverso il quale valutare la legittimità o illegittimità di forme di uso della forza nelle relazioni internazionali: parametro assai rigoroso per la prima tesi e ben più elastico per la seconda. Certo, l'art. 11 Cost. è anche un parametro. Ma esso integra prima di tutto un'indicazione agli organi costituzionali italiani rispetto alla posizione che essi possono o devono assumere in relazione a potenziali scenari di trasformazione normativa del diritto internazionale dei conflitti armati. Del resto, è quanto meno improbabile che un ordinamento basato sul primato della consuetudine internazionale nonché su una rete di trattati multilaterali possa evolvere in una direzione incompatibile con lo spirito del principio costituzionale del ripudio della guerra senza la fattiva complicità dei Governi italiani.

In ogni caso, questa scelta della Costituzione repubblicana di non dire “tutto”, ma neppure di dire “niente” sui vincoli che governano le decisioni in materia di politica estera risponde ad una precisa strategia regolatoria: minimizzare gli svantaggi in termini di flessibilità del secondo modello, senza finire tuttavia per abbracciare quell'approccio “agnostico” tipico del primo.

Si tratta di una scelta pienamente razionale, tanto più se si considera il “ritmo” con il quale evolvono gli assetti internazionali e le alleanze fra gli Stati. In effetti, le Costituzioni, per loro natura, sono testi progettati per durare nel tempo<sup>14</sup>. Lo stesso non si può dire per le categorie e gli equilibri della politica internazionale, i quali possono mutare con una frequenza ed intensità ben superiori a quelle delle procedure di revisione costituzionale.

---

<sup>14</sup> In argomento, cfr. Z. ELKINS – T. GINSBURG – J. MELTON, *The Endurance of National Constitutions*, CUP, Cambridge, 2009.

Ma non è tutto. Cristallizzare l'appartenenza ad un'alleanza attraverso la fonte costituzionale comporta un costo non solo in termini di flessibilità strategica ma innanzitutto di forza negoziale all'interno dell'alleanza stessa. Se uno Stato può disimpegnarsi da una coalizione mediante un atto dell'esecutivo o una legge ordinaria e il suo alleato è vincolato invece alle maggioranze speciali previste dal procedimento di revisione costituzionale si viene a determinare una strutturale asimmetria: il primo Stato conserva una leva negoziale maggiore, potendo condizionare la propria permanenza nell'organizzazione al conseguimento di determinate contropartite politiche; il secondo, al contrario, si presenta come un alleato "bloccato", la cui fedeltà è giuridicamente garantita, ma la cui forza politica è estremamente indebolita<sup>15</sup>.

#### 4. Essere una media potenza: la forza relazionale del diritto.

Da un punto di vista geopolitico appare poi del tutto razionale la scelta dell'art. 11 Cost. di limitare il ricorso alla forza armata nelle relazioni internazionali. Infatti, nella *nuclear era* le medie potenze (categoria alla quale appartiene anche l'Italia) non possono ricorrere alla "legge del più forte" per far valere le proprie ragioni nei confronti delle potenze con una deterrenza nucleare. Mentre in passato, coalizioni di *middle powers* avevano sconfitto militarmente un singolo attore di taglia superiore (Salamina, Lepanto, *etc.*), oggi questo scenario non è più realizzabile. In uno scontro che la superpotenza percepisce come esistenziale, nessuna coalizione fra Stati privi di deterrenza nucleare potrebbe mai conseguire una vittoria sul campo.

Vero è che, almeno in astratto, una media potenza potrebbe imporsi militarmente su attori di taglia inferiore. Tuttavia, una volta legittimata la violenza verso il basso verrebbe altresì giustificata quella esercitata dall'alto, esponendo così le stesse medie potenze all'arbitrio delle grandi e superpotenze<sup>16</sup>.

In una dinamica di razionalità strategica, le medie potenze possono invece sfruttare le potenzialità relazionali del diritto per "imbrigliare" gli attori con ambizioni egemoniche entro una determinata infrastruttura giuridico-istituzionale.

Il punto è stato colto nella scienza delle relazioni internazionali innanzitutto da John Ikenberry: nel ricostruire l'esistenza di una variante temperata di egemonia – in maniera suggestiva definita "*constitutionalism*" – Ikenberry ha evidenziato come le infrastrutture normative

---

<sup>15</sup> Occorre peraltro dare conto dell'esistenza di una posizione – per quanto minoritaria in dottrina – secondo la quale l'appartenenza al mondo occidentale» rappresenterebbe un aspetto integrante dell'identità costituzionale italiana. Ne conseguirebbe che il ritiro dalla NATO per mezzo di una legge di revisione della Costituzione – e a maggior ragione «con una legge ordinaria» – difficilmente potrebbe risultare legittimo dal punto di vista costituzionale. In questa prospettiva, l'abbandono dell'Alleanza atlantica innescherebbe una radicale discontinuità costituzionale, con conseguente affermazione di «una "nuova" Costituzione»: cfr. N. LUPO, *L'influenza dell'Alleanza atlantica nell'interpretazione della Costituzione economica*, in S. LA PORTA (a cura di), *Nato e Costituzione. La rinascita dell'Italia tra difesa e sviluppo economico*, Giuffrè F.L., Milano, 2020, 71 ss.

<sup>16</sup> Sulla classificazione delle piccole, medie, grandi e superpotenze, cfr. M. VALIGI, *Le medie potenze. Teoria e prassi in politica estera*, V&P, Milano, 2017.

e procedurali siano alla base di appositi “scambi” fra lo Stato-guida e gli Stati-secondari<sup>17</sup>. Accettando tali infrastrutture, il primo rinuncia a parte dei “dividendi” derivanti dal suo primato, quest'ultimo esercitato all'interno di una cornice giuridico-istituzionale anziché in maniera coercitiva e illimitata. In compenso, tale paese consegue una stabilizzazione della propria posizione di *leadership*, la quale viene resa più legittima, routinaria e soprattutto meno esposta ad incertezze.

Anche in un'ottica costruttivista, i modelli relazionali giuridici alternativi alla forza possono svolgere un ruolo tutt'altro che trascurabile nell'ambito della competizione di potenza. Come ha spiegato ad esempio Alexander Wendt, le regole – una volta che si fanno istituzioni – tendono ad essere rispettate a prescindere da un calcolo costi-benefici operato caso per caso. Tali regole plasmano così i modelli di comportamento, finendo per essere seguite e date per scontate dagli attori quasi per inerzia.

Per spiegare questa dinamica Wendt richiama l'esempio delle Bahamas: perché mai gli Stati Uniti dovrebbero rispettare la sovranità di uno Stato privo di capacità difensive come le Bahamas? L'argomento della coercizione appare inadeguato, poiché non vi sarebbe alcuna forza militare in grado di ostacolare una eventuale invasione statunitense. Più plausibile, almeno in apparenza, è l'argomento dell'interesse egoistico: la conquista delle Bahamas comporterebbe un costo reputazionale tale da superare i benefici derivanti da tale annessione. Tuttavia, anche questa spiegazione risulta debole, dal momento che è altamente improbabile che i decisori statunitensi abbiano effettivamente condotto un calcolo strategico di questo tipo. La tesi di Wendt è che l'indipendenza delle Bahamas si fonda su un'interiorizzazione delle norme di diritto internazionale sulla sovranità ad un livello così profondo da far sì che l'attore definisca «i propri interessi secondo quelle norme», regolando di conseguenza il suo comportamento<sup>18</sup>.

Se è vero che in una logica di razionalità strategica, le *middle powers* nell'era nucleare possono solo privilegiare approcci indiretti e relazionali, fondati sulla valorizzazione del diritto e delle istituzioni della società internazionale, allora l'art. 11 Cost. è certamente il prodotto di un attore geopolitico razionale.

La ricorrente affermazione secondo la quale il diritto non conterebbe nulla nella competizione di potenza<sup>19</sup> in realtà è priva di supporti empirici ed è stata smentita persino da un realista ortodosso come Hans Morgenthau<sup>20</sup>. Anche nell'ambito di tale competizione, il diritto – se adeguatamente maneggiato – rappresenta una tecnologia sociale in grado di fare la differenza. Il punto, dunque, non è *se* il diritto abbia o meno una rilevanza geopolitica, ma *come* operare all'interno di questo campo di battaglia simbolico per contenere la forza altrui, accumulare capitale reputazionale e incidere sulla definizione delle regole del gioco.

---

<sup>17</sup> Cfr. G.J. IKENBERRY, *Dopo la vittoria. Istituzioni, strategie della moderazione e ricostruzione dell'ordine internazionale dopo le grandi guerre* (2001), V&P, Milano, 2003.

<sup>18</sup> Cfr. A. WENDT, *Teoria sociale della politica internazionale* (1999), V&P, Milano, 2007, spec. 392.

<sup>19</sup> Contro il fatalismo geopolitico dal quale deriva una «ermeneutica dell'effettività», cfr. L. BUFFONI, *Costituzione, realismo politico, realismo critico*, in *La lettera AIC*, 2025.

<sup>20</sup> Cfr. H.J. MORGENTHAU, *Politica tra le nazioni. La lotta per il potere e la pace* (1948), il Mulino, Bologna, 1997, 359 ss. e spec. 364 e 377-379.

In questo senso, il diritto si presenta come una risorsa di potere di carattere relazionale, ossia come un mezzo attraverso il quale un attore può influenzare gli altri non imponendo comportamenti, ma *strutturando il contesto* entro cui le decisioni vengono prese. Per una media potenza, ciò significa giocare sul terreno della razionalizzazione istituzionale del conflitto, trasformando lo spazio della forza in un teatro di regole, *forum* e procedimenti, e dunque in un *habitat* per sua natura meno favorevole allo sviluppo di dinamiche di forza unilaterali.

## 5. Verso una conclusione.

Tirando le fila del discorso fin qui condotto è possibile ribadire che l'art. 11 Cost. non rappresenta soltanto la traduzione in termini normativi di nobili ideali etici, quali la pace e la promozione della cooperazione fra i popoli, ma esso riflette innanzitutto una matura consapevolezza geopolitica.

Il cuore della disposizione è costituito dal richiamo alle «condizioni di parità con gli altri Stati», il quale ha lo scopo di legittimare uno specifico spazio politico articolato *in e per* Stati, ossia unità politiche che operano all'interno di condizioni di parità giuridico-formale malgrado le inevitabili asimmetrie di potere economico, politico e militare. Preservare il *format* statale quale modello di organizzazione dello spazio politico internazionale è l'obiettivo minimo, ma non negoziabile, per una media potenza che intenda agire nelle vesti di un attore geopolitico razionale.

In secondo luogo, diversamente da testi costituzionali che impongono vincoli sostanziali di schieramento (neutralità o appartenenza a blocchi), l'art. 11 Cost. fissa un metodo delle relazioni internazionali, lasciando tuttavia aperta la scelta delle alleanze. Tale strategia mira a massimizzare la flessibilità strategica e la forza negoziale dell'Italia all'interno di una eventuale coalizione, evitando di "blindare" la politica estera ai vincoli procedurali previsti dai *quorum* aggravati di revisione costituzionale.

In terzo luogo, in epoca nucleare, le medie potenze non dispongono di una superiorità militare. Esse possono tuttavia "specializzarsi" nell'uso del diritto quale strumento di *soft power*, così lavorando assieme per strutturare condizioni di contesto sfavorevoli all'uso della forza da parte degli attori di taglia superiore. Una sorta di "geopolitica normativa" la quale – in assenza di leve coercitive comparabili a quelle delle grandi potenze – si propone fra l'altro di rafforzare la visibilità ed il capitale reputazionale della media potenza. L'art. 11 Cost. – ponendo dei paletti all'uso della violenza nelle relazioni internazionali – incarna esattamente questa strategia.

Naturalmente, di fronte alle imponenti opportunità offerte dallo sviluppo dei sistemi d'arma e delle tecnologie della violenza, non vi è alcuna garanzia che tale strategia riesca a disinnescare la naturale tentazione delle superpotenze a ricorrere alla "legge del più forte". E tuttavia, l'art. 11 Cost. – con la sua fiducia nelle potenzialità relazionali del diritto – continua a indicare alle generazioni successive una *possibilità*: una riserva di sovranità, certo, ma anche – e soprattutto – una responsabilità che interpella le istituzioni della Repubblica e ciascuno di noi.

**Titolo [En]:** Why Article 11 of the Constitution is the product of a rational geopolitical actor.

**Abstract [It]:** Superando la tradizionale contrapposizione fra interpretazioni costituzionalistiche e interpretazioni internazionalistiche dell'art. 11 Cost. italiana, il saggio si propone di evidenziare come tale disposizione sia innanzitutto il prodotto di un attore geopolitico razionale.

Infatti, l'art. 11: (i) legittima esclusivamente un modello di articolazione dello spazio politico internazionale suddiviso in Stati, ossia unità politiche che operano all'interno di condizioni di parità giuridico-formale malgrado le inevitabili asimmetrie di potere economico, politico e militare; (ii) fissa un metodo delle relazioni internazionali – ancorato ad un attivo coinvolgimento nello sviluppo di una International Society in senso bulliano – lasciando tuttavia aperta la scelta delle alleanze. Tale scelta mira a massimizzare la flessibilità strategica e la forza negoziale dell'Italia all'interno di un'eventuale coalizione; (iii) prende atto del fatto che, nell'era nucleare, le medie potenze hanno un interesse strutturale a rafforzare il ruolo del diritto (anziché della forza) quale regolatore delle relazioni internazionali.

**Abstract [En]:** Overcoming the traditional querelle between constitutionalist and internationalist interpretations of Article 11 of the Italian Constitution, the essay aims to show that this provision is, above all, the product of a rational geopolitical actor.

Specifically, Article 11: (i) legitimizes exclusively a model of international political space organized into States, understood as political units operating under conditions of juridical-formal equality despite inevitable asymmetries of economic, political, and military power; (ii) establishes a method of international relations – anchored in active engagement in the development of an International Society in the Bullian sense – while nonetheless leaving the choice of alliances open. This choice is intended to maximize Italy's strategic flexibility and negotiating leverage within any prospective coalition; (iii) acknowledges that, in the nuclear age, middle powers have a structural interest in strengthening the role of law – rather than force – as the primary regulator of international relations.

**Parole chiave [It]:** Geopolitica costituzionale; Principio pacifista; Stato; Diritto; Relazioni internazionali.

**Parole chiave [En]:** Constitutional geopolitics; No-war clause; State; Law; International relations.

Supplemento al fascicolo n° 4/2025  
Data di pubblicazione: 13/03/2026

Autore: Massimiliano Malvicini\*

## Il “quinto dominio” e l’ordinamento costituzionale: contributo allo studio della ripartizione delle competenze in materia di *sicurezza nazionale cibernetica* in Italia

**Sommario:** 1. L’uso della forza e il cibernazio. – 2. Poteri e competenze nell’ordinamento italiano di fronte alle ciber-minacce. – 3. Riflessioni conclusive.

### 1. L’uso della forza e il cibernazio.

All’interno della riflessione sul tema dell’uso della forza e, allo stesso tempo, sul rapporto fra il concetto di pace e quello di guerra nel nostro ordinamento costituzionale può essere utile soffermarsi su una nozione che ha assunto una crescente centralità all’interno del dibattito contemporaneo: quella di cibernazio (*cyberwarfare*)<sup>1</sup>.

La rilevanza di questo termine nell’ambito delle relazioni internazionali e della riflessione scientifica – giuridica e non – scaturisce, almeno in parte, dal suo riferirsi ad un fenomeno ibrido<sup>2</sup>,

---

\* Ricercatore di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi del Piemonte Orientale “Amedeo Avogadro”.

<sup>1</sup> Su cui v., S. PIETROPAOLI, *Un altro modo di fare la guerra. La cyberwar come problema giuridico*, in *Ars interpretandi*, 2023, I, 61 ss.

<sup>2</sup> Sul concetto di “guerra ibrida” v. la recente ricostruzione di A. SPAZIANI, *L’attacco cibernetico nell’era della guerra ibrida*, in *DPCE online*, 2024, I, 511 ss., nonché, nell’ambito di *questo fascicolo*, L. CHIEFFI, *Pace e guerra in un’epoca di profonde trasformazioni delle relazioni internazionali*; P. BONETTI, *Il dovere costituzionale di difendere la patria di fronte alle nuove minacce*; M. PLUTINO, *La crisi di prescrittività della “costituzione della difesa”. Continuum e sovrapposizione pace/guerra nel nuovo contesto tecnologico e delle relazioni internazionali*.

capace di mettere in discussione i paradigmi geopolitici e normativi consolidatisi nel corso dei decenni, a partire dalla loro capacità interpretativa e dall’attitudine prescrittiva. A essere significative, in questa qualificazione, sono alcune sue caratteristiche, che a loro volta sono espressione del particolare dominio in cui essa prende le mosse: il ciberspazio. Si pensi, a tale riguardo, alla sistematica difficoltà nell’identificare con certezza l’origine statale o non-statale di un’azione ostile, da cui derivano le difficoltà a reagire secondo gli strumenti del diritto convenzionale; alla deterritorializzazione del conflitto, resa possibile dalla natura transnazionale delle reti digitali, la quale non solo relativizza il concetto di fronte geograficamente definito ma contribuisce a trasformare l’infrastruttura Internet in un potenziale teatro operativo *sine die*; alla capacità di far convergere strumenti e metodi di offesa eterogenei (militari e tecnologici, ma anche informativi, economici e diplomatici, in modo del tutto asimmetrico) spaziando dallo spionaggio al sabotaggio di infrastrutture critiche, militari e civili, passando per la propaganda e la disinformazione (cd. *information warfare*).

Come noto, tra le numerose sfide che la ciberguerra pone agli studiosi, quella relativa al suo inquadramento nelle categorie del diritto positivo – a partire da quello internazionale (cui del resto la nostra Costituzione fa rinvio) – è di grande interesse.

In tale direzione, è utile ricordare che, ad esempio, sottolineando come l’uso della forza che si manifesta nell’ambito del ciberspazio si dispieghi su tre livelli – quello *fisico*, costituito da tutte le infrastrutture *hardware* che contengono, trasportano ed elaborano i dati; quello *logico*, dato dal codice, dalle istruzioni e dai dati che governano il funzionamento delle infrastrutture fisiche; quello *sociale*, che consiste nell’interazione tra le persone fisiche che accedono alla rete e nel modo in cui interagiscono con le informazioni e la percezione che hanno della realtà mediata dalla tecnologia, così come nelle interazioni fra macchine<sup>3</sup> – la dottrina abbia argomentato in favore dell’applicabilità dei principi di diritto internazionale alle ciber-minacce in virtù del principio di equivalenza degli effetti (*effect-based approach*): se un’operazione cibernetica produce effetti equivalenti a quelli di un’azione fisica/cinetica, allora dev’essere soggetta alle medesime norme giuridiche.

Nel complesso, il consolidamento di questa impostazione è il prodotto di due processi paralleli e complementari – uno di natura politica, sostenuto dal lavoro del Gruppo di Esperti Governativi delle Nazioni Unite (UN GGE), la cui funzione è stata cruciale nel contrastare le tesi “ciber-eccezionaliste”; l’altro di natura dottrinale, che ha trovato la sua codificazione più autorevole nel *Tallinn Manual*, opera elaborata dal *NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence* a seguito delle vicende della *Web War One* nel 2013 e aggiornato nel 2017<sup>4</sup> – ai quali, oggi più che mai, è

---

<sup>3</sup> Si accoglie, in questa sede, la tripartizione suggerita da D.T. KUEHL, *From Cyberspace to Cyberpower: Defining the Problem*, in F.D. KRAMER – S.H. STARR – L. K. WENTZ (eds.), *Cyberpower and National Security*, University of Nebraska Press, Lincoln, 2009, 24 ss. e accolta anche da L. MARTINO, *La quinta dimensione della conflittualità. L’ascesa del ciberspazio e i suoi effetti sulla politica internazionale*, in *Politica e società*, 2018, I, 64 ss.

<sup>4</sup> Il quale stabilisce, per l’appunto, che un’operazione cibernetica costituisce un “uso della forza” quando la sua scala e i suoi effetti sono comparabili a quelli di operazioni non cibernetiche che raggiungono tale soglia (regola n. 11) mentre definisce l’“attacco cibernetico” come un’operazione ragionevolmente suscettibile di causare lesioni, morte, o

opportuno far riferimento, anche considerando come essi forniscano interessanti spunti ermeneutici utili per facilitare l’applicazione dei principi di diritto internazionale alle minacce cibernetiche, a partire da quelli in materia di attribuzione della condotta informatica illecita perpetrata da soggetti privati ad uno Stato, di cui al Progetto di Articoli sulla Responsabilità degli Stati per Atto Internazionalmente Illecito del 2001, e quelli in materia di obblighi di monitoraggio e prevenzione di operazioni ostili nei confronti degli altri Stati (cd. *due diligence*), di cui la sentenza della Corte internazionale di giustizia nel caso Canale di Corfù (1949)<sup>5</sup>.

## 2. Poteri e competenze nell’ordinamento italiano di fronte alle ciber-minacce.

Come noto, l’emergere della ciberguerra ha provocato una serie di conseguenze non solo nell’ambito del diritto internazionale, ma anche all’interno dei singoli ordinamenti statali. Tra le principali conseguenze va identificato l’abbandono – nei processi di elaborazione delle politiche pubbliche in materia di sicurezza – del tradizionale paradigma volto alla salvaguardia dei confini “fisici” in favore dell’adozione di quello “securitario” (nelle sue molteplici declinazioni)<sup>6</sup>: circostanza che, nel contesto italiano, ha portato all’emersione di una specifica macro-funzione dai contenuti incerti<sup>7</sup> e, correlativamente, di un ampio complesso istituzionale di cui componente essenziale è, non a caso, l’architettura nazionale in materia di sicurezza cibernetica<sup>8</sup>.

In termini generali, l’attuale assetto istituzionale in materia di difesa contro i ciberattacchi è il risultato di un processo sviluppatosi dal 2012<sup>9</sup>: a quel tempo, le minacce provenienti dal “quinto dominio” furono declinate soprattutto come un problema di sicurezza dello Stato e di *intelligence*. Vennero quindi aumentate le competenze del Sistema di Informazione per la Sicurezza della

---

il danneggiamento e la distruzione di oggetti fisici (regola n. 92). Cfr. *Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*, general editor M.N. Schmitt, Cambridge, 2017.

<sup>5</sup> Su questi aspetti cfr. A. BONFANTI, *Attacchi cibernetici in tempi di pace: le intrusioni nelle elezioni presidenziali statunitensi del 2016 alla luce del diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2019, III, 710 ss.; G. DELLA MORTE, *Limiti e prospettive del diritto internazionale del cyberspazio*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2022, I, 12 ss.

<sup>6</sup> Su questa dinamica v. R. URSI, *Editoriale – La difesa: tradizione e innovazione*, in *Diritto costituzionale*, 2022, I, a cura di R. Ursi, 10 ss.

<sup>7</sup> Su cui cfr. T.F. GIUPPONI, *I rapporti tra sicurezza e difesa. Differenze e profili di convergenza*, in *Diritto costituzionale*, 2022, I, a cura di R. Ursi, 34; R. URSI, *La sicurezza cibernetica come funzione pubblica*, in R. URSI (a cura di), *La sicurezza nel cyberspazio*, FrancoAngeli, Milano, 2023, 7 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Una rilettura del concetto di sicurezza nell’era digitale e della emergenza normalizzata*, in *Rivista AIC*, 2019, 4. Sotto una diversa prospettiva v. E. PIZZIMENTI – A. VANNUCCI, *Il concetto di sicurezza e le politiche per la sicurezza*, in *Rivista trimestrale di scienza dell’amministrazione*, 2005, IV, 51 ss.

<sup>8</sup> Per un primo inquadramento del concetto di cybersecurity si v. D. SCHATZ – R. BASHROUSH – J. WALL, *Towards a More Representative Definition of Cyber Security*, in *Journal of Digital Forensics, Security and Law*, 2017, II, 53-74.

<sup>9</sup> Per una ricostruzione in termini analitici di questo processo v. T.F. GIUPPONI, *Il governo nazionale della cybersicurezza*, in *Quaderni costituzionali*, 2024, 2, 277-302. Per un’analisi dei principali profili che riguardano l’attuale assetto della sicurezza nazionale cibernetica si vedano i due fascicoli di *Teoria e critica della regolazione sociale*, dal titolo *Cybersecurity e istituzioni democratiche. Un’indagine interdisciplinare: diritto, informatica e organizzazione aziendale*, 2024, II (a cura di G. Bombelli e S. Rossa) e 2025, I (a cura di P. Heritier e S. Rossa).

Repubblica, così come riformato dalla legge 124 del 2007<sup>10</sup>: questo passaggio si perfezionò mediante l’approvazione della legge 7 agosto 2012, n. 133<sup>11</sup> e, soprattutto, con l’emanazione del DPCM 24 gennaio 2013, recante la direttiva sugli “indirizzi per la protezione cibernetica e la sicurezza informatica nazionale” (cd. “direttiva Monti”).

Nello specifico, il DPCM 24 gennaio 2013 individuò nella Presidenza del Consiglio dei Ministri il vertice dell’architettura nazionale in materia di sicurezza cibernetica, tanto che a esso fu affidato il potere di adottare: a) il quadro strategico nazionale per la sicurezza dello spazio cibernetico, entro il quale andavano indicati profili e tendenze evolutive delle minacce e delle vulnerabilità dei sistemi e delle reti di interesse nazionale, ma anche la definizione dei ruoli e dei compiti dei vari soggetti, pubblici e privati; b) su deliberazione del Comitato Interministeriale Sicurezza della Repubblica (CISR), il Piano nazionale per la protezione cibernetica e la sicurezza informatica nazionali, contenente obiettivi da conseguire e linee di azione da porre in essere per realizzare il quadro strategico nazionale; c) il potere di impartire, sentito il CISR, le direttive al Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza (DIS), all’Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI) e all’Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE).

In quell’assetto, un ruolo di primo piano fu riconosciuto al Nucleo per la sicurezza cibernetica (NSC), organo istituito presso il Consigliere militare del presidente del Consiglio (cui spettava la presidenza). Esso era composto, fra gli altri, dai rappresentanti del DIS, dell’AISE, dell’AISI, del Ministero degli Affari esteri, del Ministero dell’Interno, del Ministero della Difesa e del Ministero dello Sviluppo economico. All’NSC furono affidate funzioni di grande rilevanza in materia di prevenzione e preparazione a situazioni di crisi, attivazione delle procedure di allertamento e coordinamento inter-istituzionale (ad esso spettava il compito di raccordare le varie componenti coinvolte nella salvaguardia della sicurezza cibernetica, ma anche quello di pianificare le risposte a scenari di crisi cibernetica).

Successivo a tali provvedimenti è il principale documento di *policy* che si può considerare il punto di partenza per l’elaborazione di una strategia in materia di difesa cibernetica sotto il versante militare. Ci si riferisce, nello specifico, al “Libro Bianco per la Sicurezza Internazionale e la Difesa”, presentato dal Ministro Pinotti al Consiglio Supremo di Difesa e alle commissioni riunite III e IV della Camera e del Senato nel maggio 2015: in esso trovarono spazio i richiami alla necessità di sviluppare, accanto alle capacità più tradizionali, «le possibilità di difesa contro attacchi di natura cibernetica che dovessero eccedere le capacità predisposte dalle agenzie civili» (punto 68) dedicando a esse specifiche capacità operative difensive, tutto ciò al fine di preservare la sicurezza del “sistema Paese” e di rafforzare la tenuta delle strutture politiche, economiche e sociali (punto 103); tale obiettivo avrebbe dovuto orientare sia la razionalizzazione delle strutture

---

<sup>10</sup> Sulla riforma del 2007 v. T.F. GIUPPONI, *Servizi di informazione e segreto di Stato nella legge n. 124/2007*, in A. CARIOLA – E. CASTORINA – A. CIANCIO (a cura di), *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, vol. IV, Giappichelli, Torino, 2010, 1677-1751; C. MOSCA – S. GAMBACURTA – G. SCANDONE – M. VALENTINI, *I servizi di informazione e il segreto di stato (Legge 3 agosto 2007, n. 124)*, Giuffrè, Milano, 2008; G. ILLUMINATI (a cura di), *Nuovi profili del segreto di Stato e dell’attività di intelligence*, Giappichelli, Torino, 2010.

<sup>11</sup> Su cui cfr. G. SCACCIA, *Intelligence e segreto di Stato nella legge n. 133 del 2012*, in *Diritto e società*, 2012, III, 585-599.

direttive e di comando del comparto della difesa, riconoscendo un ruolo di primo piano al Comando Interforze per le Operazioni Cibernetiche presso il Comando Operativo di Vertice Interforze (punto 173), sia i processi di integrazione delle capacità italiane nel complesso delle forze NATO, al fine di contrastare eventuali aggressioni militari che si dovessero manifestare contro l’Italia e i suoi interessi vitali, operando nelle cinque dimensioni, tra le quali quella cibernetica (punto 195).

Come noto, nonostante questi intendimenti, negli anni successivi fu soprattutto il sistema sotto la responsabilità diretta del presidente del Consiglio dei Ministri a mantenere la centralità sulle politiche in materia di sicurezza nazionale cibernetica, pur confermando l’impostazione originaria fondata sulla centralità del comparto intelligence.

Così, attraverso l’approvazione del DPCM 17 febbraio 2017 (recante la “Direttiva in materia protezione cibernetica e sicurezza informatica nazionali”, il cd. “Decreto Gentiloni”), vennero attribuite al presidente del Consiglio specifiche competenze per far fronte agli scenari di crisi nazionale. Parallelamente, furono potenziate le attribuzioni del DIS, affidando al suo direttore generale il compito di definire le necessarie linee di azione per innalzare i livelli di sicurezza di reti e sistemi, e incardinando al suo interno il Nucleo per la Sicurezza Cibernetica (presieduto da un vicedirettore generale del Dipartimento, su delega del direttore generale).

A un anno di distanza, in attuazione della direttiva UE 2016/1148 (c.d. direttiva NIS – *Network and Information Security*) – il cui obiettivo era stabilire misure per uno standard comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell’Unione al fine di aumentare il livello di collaborazione nella prevenzione delle minacce cibernetiche<sup>12</sup> – intervenne il decreto legislativo 18 maggio 2018, n. 65. Quest’ultimo, fra l’altro, attribuì al presidente del Consiglio la competenza alla definizione della strategia nazionale di sicurezza cibernetica per la tutela delle reti e dei sistemi di interesse nazionale (sentito il CISR). Al D.Lgs. 65/2018 è poi seguito il decreto-legge 21 settembre 2019, n. 105 (il c.d. “decreto perimetro”)<sup>13</sup> con cui non solo si accrebbero ulteriormente le competenze del presidente del Consiglio, conferendo a esso uno specifico potere di ordinanza in materia, ma – soprattutto – fu superato il precedente paradigma securitario basato sulla cooperazione volontaria dei soggetti privati coinvolti nell’esercizio di funzioni essenziali per lo Stato.

Negli stessi anni, il settore militare visse una stagione di consolidamento cercando di implementare le indicazioni del Libro bianco del 2015.

A livello esterno, una spinta in tal senso giunse dal Summit di Varsavia del 2016, che produsse una dichiarazione (la *Cyber defence pledge*) ove i Capi di Stato e di Governo dei Paesi NATO

---

<sup>12</sup> Sulle iniziative europee e il loro intreccio con l’ordinamento italiano cfr. A. CONTALDO – L. SALANDRI, *La disciplina della cybersecurity nell’Unione Europea*, in A. CONTALDO – D. MULA (a cura di), *Cybersecurity law. Disciplina italiana ed europea della sicurezza cibernetica anche alla luce delle norme tecniche*, Pacini Giuridica, Pisa, 2020, 1-55; E.C. RAFFIOTTA, *Cybersecurity regulation in the European Union and the issues of Constitutional law*, in questa *Rivista*, 2022, IV; L. MORONI, *La governance della cybersecurity a livello interno ed europeo: un quadro intricato*, in *Federalismi.it*, 2024, XIV, 185 ss.

<sup>13</sup> Su cui v. L. CALANDRIELLO, *Il perimetro di sicurezza nazionale cibernetica*, in *La sicurezza nel cyberspazio*, 139-151; S. POLETTI, *La sicurezza cibernetica nazionale ed europea, alla luce della creazione del perimetro nazionale di sicurezza cibernetica*, in *Media-Laws*, 2023, II, 398 ss.

riaffermarono la centralità del cberspazio (definito come “dominio operativo”). Nel contempo, essi sancirono la volontà di potenziare gli strumenti di ciberdifesa dell’Alleanza (tale documento fu ripreso anche nei vertici successivi, come quello di Bruxelles, e rappresenta uno dei presupposti su cui si è articolato l’attuale quadro strategico atlantico).

A livello interno, particolarmente rappresentativi degli sforzi compiuti in questa fase furono il Piano Nazionale per la protezione Cibernetica e la Sicurezza Informatica del 2017, i Documenti Programmatici Pluriennali (DPP) e, infine, le dichiarazioni programmatiche dei ministri della Difesa Trenta (2018-2019) e Guerini (2019-2021). Quanto al Piano Nazionale, il «Potenziamento delle capacità di intelligence, di polizia e di difesa civile e militare» fu oggetto del primo indirizzo operativo: a tal fine, vennero indicati come prioritari l’istituzione di «strutture preposte alla difesa dello spazio cibernetico» (1.4, lett. “a”) e lo sviluppo di «strutture di Comando e Controllo in grado di pianificare e condurre operazioni militari nello spazio cibernetico in maniera efficace» (1.4 lett. “b”).

Come accennato, anche Documenti Programmatici Triennali, a partire da quello del 2017-2019, iniziano a delineare la necessità di una «capacità interforze di Cyber Defence», mediante programmi di investimento volti ad assicurare la «protezione, la resilienza e la capacità di risposta» delle reti della Difesa; un obiettivo, questo, rimarcato in tutti i documenti successivi con crescente intensità (2018-2020, 2019-2021; 2020-2022). A suggellare politicamente le traiettorie definite da tali documenti furono poi le dichiarazioni dei ministri succedutisi a Palazzo Baracchini. Esse testimoniano una piena consapevolezza circa la necessità di superare la frammentazione del quadro operativo allora vigente<sup>14</sup> e di dotare il Paese di «una capacità cibernetica completa, che includa anche una dimensione offensiva credibile, quale strumento di deterrenza e risposta»<sup>15</sup>.

Sul piano istituzionale, queste linee di indirizzo portarono a una prima razionalizzazione nel coordinamento delle competenze in materia di ciberdifesa distribuite presso le singole Forze Armate (Esercito, Marina, Aeronautica) prevedendo un unico polo interforze, ossia il Comando Interforze per le Operazioni Cibernetiche (CIOCI), istituito nel settembre 2017 e poi incorporato, anche a seguito dell’emanazione del Concetto strategico del Capo di Stato Maggiore della Difesa del gennaio 2020, in una nuova struttura presso lo Stato maggiore della Difesa: il Comando per le Operazioni in Rete (COR)<sup>16</sup>. Posto sotto la responsabilità del Capo di Stato Maggiore della Difesa, come suggerito dal Libro Bianco del 2015, il COR fu articolato in tre reparti: il Reparto C4, il Reparto Sicurezza e *Cyber Defence* e il Reparto *Cyber Operations* (nel quale confluì il CIOCI), cui fu conferita la competenza di esercitare le attività militari cibernetiche, volte alla salvaguardia dei sistemi e dei servizi della Difesa, in relazione non solo al territorio nazionale, ma anche ai vari teatri operativi. A tal fine, all’interno del reparto operano le Cellule Operative Cibernetiche

---

<sup>14</sup> V. Atti Parlamentari, Senato della Repubblica, XVII legislatura, Audizione del Ministro della Difesa, Elisabetta Trenta, sulle linee programmatiche del suo dicastero, 26 luglio 2018.

<sup>15</sup> V. Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVII legislatura, Audizione del Ministro della Difesa, Lorenzo Guerini, sulle linee programmatiche del suo dicastero, 28 novembre 2019.

<sup>16</sup> A. MARRONE – O. CREDI, *Il Comando per le Operazioni in Rete (COR)*, in A. MARRONE – E. SABATINO – O. CREDI (a cura di), *L’Italia e la difesa cibernetica*, Istituto Affari Internazionali - Documenti IAI, settembre 2021, 11 ss.

(COC): team di specialisti interforze in grado di condurre operazioni difensive e offensive, anche in scenari di crisi, al fine di ridurre il livello di vulnerabilità cui sono soggette sia le infrastrutture cibernetiche sul territorio italiano sia i contingenti dispiegati all'estero nell'ambito delle missioni internazionali.

Ad ogni buon conto, si dovette aspettare il 2021 per assistere a una riforma dell'assetto istituzionale in materia di sicurezza nazionale che riuscisse a creare i presupposti per un coordinamento fra il comparto della Presidenza del Consiglio e quello del Ministero della Difesa anche in materia cibernetica.

All'interno del disegno razionalizzatore recato dal decreto-legge 14 giugno 2021, n. 82 (convertito con modificazioni dalla l. 4 agosto 2021, n. 109)<sup>17</sup> – dei cui profili non si può dar conto in questa sede – furono infatti previste due specifiche sedi di raccordo.

La prima, di tipo politico, fu identificata nel Comitato Interministeriale per la Cybersicurezza (CIC). A questo è conferito il compito di proporre al presidente del Consiglio dei ministri gli indirizzi generali da perseguire nel quadro delle politiche di cybersicurezza nazionale. Esso esercita l'alta sorveglianza sull'attuazione della strategia nazionale di cybersicurezza e promuove l'adozione delle iniziative necessarie per favorire l'efficace collaborazione, a livello nazionale e internazionale, tra i soggetti istituzionali e gli operatori privati interessati alla cybersicurezza. Il CIC è presieduto dal presidente del Consiglio (al quale, è bene rammentarlo, è conferita l'alta direzione e la responsabilità generale delle politiche di cybersicurezza, anche ai fini della tutela della sicurezza nazionale nello spazio cibernetico; l'adozione della strategia nazionale di cybersicurezza, sentito il CIC, la nomina e la revoca dei vertici dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale) e a esso partecipano i vertici di altri dicasteri ritenuti “strategici”, tra i quali vi è per l'appunto il Ministro della Difesa (art. 4, c. 3).

La seconda, di tipo operativo, è costituita dall'Agenzia per la cybersicurezza nazionale (ACN)<sup>18</sup>. Essa ha il compito di promuovere una maggiore tutela e resilienza rispetto alle minacce cibernetiche (sviluppando le capacità nazionali di prevenzione, monitoraggio, rilevamento, analisi e risposta). Ciò ha lo scopo di prevenire e gestire attacchi informatici nonché incidenti di sicurezza informatica. A tal fine, presso l'Agenzia opera il Nucleo per la Cybersicurezza (NCS), la cui composizione riprende, pur con qualche variazione, quella dell'originario Nucleo per la Sicurezza Cibernetica (istituito nel 2013 e transitato, nel 2017, sotto l'egida del DIS): accanto al Consigliere militare del presidente del Consiglio dei ministri e ai rappresentanti del comparto intelligence (i.e. DIS, AISE e AISI), a esso partecipano i rappresentanti delle altre componenti del sistema, tra cui proprio il Ministero della Difesa.

---

<sup>17</sup> Su cui cfr. F. SERINI, *La nuova architettura di cybersicurezza nazionale: note a prima lettura del decreto-legge n. 82 del 2021*, in *Federalismi.it*, 2022, XII, 241-272.

<sup>18</sup> Su cui cfr. L. PARONA, *L'istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2021, VI, 709 ss.; I. FORGIONE, *Il ruolo strategico dell'agenzia nazionale per la cybersecurity nel contesto del sistema di sicurezza nazionale: organizzazione e funzioni, tra regolazione europea e interna*, in *Diritto amministrativo*, 2022, IV, 1113 (anche in *La sicurezza nel cyberspazio*, cit., 95-121); S. ROSSA, *Cybersicurezza e Pubblica Amministrazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, 91 ss.

### 3. Riflessioni conclusive.

A differenza di un decennio fa, si può affermare che ad oggi il comparto facente capo al presidente del Consiglio dei Ministri e quello di cui è responsabile il Ministro della Difesa convergono verso la realizzazione di una politica integrata di sicurezza nazionale. Tale processo è legittimato, ora, non solo sul piano amministrativo – si pensi all’impiego di personale del Ministero della Difesa presso l’Agenzia, perfezionatosi mediante l’emanazione del DPCM 24 luglio 2024<sup>19</sup>; passaggio a cui sono seguite, più di recente, ulteriori forme di collaborazione, come attesta la firma dell’Atto d’Intesa tra lo Stato Maggiore della Difesa e l’ACN del giugno 2025 – ma anche sul piano normativo, considerato come, alla luce della novella recata dall’art. 51, c. 8, lett. “e” del d.l. 17 maggio 2022, n. 50, convertito con modificazioni dalla legge 15 giugno 2022, n. 91, l’art. 88 del Codice dell’ordinamento militare sancisce come lo strumento militare sia volto a «consentire la permanente disponibilità di strutture di comando e controllo di Forza armata e interforze, facilmente integrabili in complessi multinazionali, e 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*; è finalizzato, altresì, alla partecipazione a missioni anche multinazionali per interventi a supporto della pace»<sup>20</sup>.

Naturalmente, come è stato opportunamente evidenziato dalla dottrina, oltre che dagli operatori del settore, dinanzi all’attuale quadro la questione del coordinamento fra queste due “anime” dell’architettura di sicurezza nazionale è tutt’altro che risolta. In particolare, per i profili che interessano in questa sede<sup>21</sup>, a dover essere centrale per gli studiosi è soprattutto il tema dei poteri (e, dunque, delle correlative responsabilità) che spettano, rispettivamente, al presidente del Consiglio e al Ministro della Difesa; ciò, anche in virtù della possibilità che, nell’ambito del “quinto dominio”, si verifichino casi in cui, di fronte a minacce per la sicurezza nazionale, non siano sufficienti azioni di mera resilienza, ma siano necessarie azioni offensive, circostanza che – di là dalle formule di rito previste dall’art. 7-ter, c. 3 del d.l. 174/2015<sup>22</sup> – avvicina le decisioni in materia di sicurezza nazionale all’alveo dei principi previsti dal nostro ordinamento in materia

---

<sup>19</sup> Ex art. 12, c. 1 del d.l. 82/2021, con cui è stato disposto l’incardinamento, all’interno dell’Agenzia, di un plesso dotato di un suo peculiare status – la cd. “Struttura Difesa” – data la contemporanea subordinazione dei suoi membri ad una dipendenza di tipo gerarchico nei confronti Capo di Stato maggiore della Difesa e ad un’altra di tipo funzionale rispetto al direttore generale dell’ACN.

<sup>20</sup> V. altresì Strategia Nazionale di Cybersicurezza 2024-2026 – Piano di implementazione, 29 ss.

<sup>21</sup> Sulle problematiche legate al rapporto tra il settore “intelligence” e la stessa ACN v. M. MACCHIA – G. SFERRAZZO, *Sicurezza e rischio tecnologico. La funzione di cybersecurity*, in *Diritto amministrativo*, 2025, I, 115 ss.

<sup>22</sup> Come novellato dal d.l. 9 agosto 2022, n. 115 convertito con l. 21 settembre 2022, n. 142.

bellica<sup>23</sup>, rilanciando gli interrogativi sulla necessità di predisporre un ulteriore perfezionamento della governance del comparto coinvolgendo le competenze di altri organi, a partire per esempio dal Consiglio Supremo di Difesa<sup>24</sup>, senza tralasciare quelli di matrice parlamentare, come testimonia il dibattito scientifico sviluppatosi a seguito della cessione di armi ed equipaggiamenti bellici alla Repubblica Ucraina nel 2022<sup>25</sup>.

**Titolo [En]:** The “Fifth Domain” and the Constitutional Order: A Contribution to the Study of the Distribution of Powers in Matters of National Cybersecurity in Italy.

**Abstract [It]:** Il saggio analizza le sfide che il ciberspazio, quale “quinto dominio” del confronto strategico, pone all’ordinamento costituzionale italiano, con particolare riferimento alla ripartizione delle competenze in materia di sicurezza nazionale. La prima parte del contributo ricostruisce l’inquadramento della minaccia cibernetica nel diritto internazionale. La seconda parte, cuore dell’analisi, ripercorre l’evoluzione dell’architettura istituzionale italiana, mostrando la progressiva emersione di un doppio binario di competenze: uno facente capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, e uno sotto la responsabilità del Ministero della Difesa. Nelle conclusioni, pur riconoscendo i recenti sforzi di razionalizzazione, si evidenzia come la questione del coordinamento dei poteri, specie in relazione a possibili azioni offensive, rimanga aperta, suggerendo la necessità di un’ulteriore riflessione in materia.

**Abstract [En]:** This essay analyzes the challenges that cyberspace, as the “fifth domain” of strategic confrontation, poses to the Italian legal system, with particular reference to the distribution of powers in national security matters. The first part of the contribution reconstructs the framing of cyber threats in international law. The second part, traces the evolution of the Italian institutional architecture, showing the gradual emergence of a dual track of competencies: one headed by the Presidency of the Council of Ministers, and one under the responsibility of the Ministry of Defence. In conclusion, while acknowledging recent rationalization efforts, the essay points out that the issue of coordinating powers, especially concerning potential offensive actions, remains unresolved, suggesting the need for further reflection.

**Parole chiave [It]:** Cibersicurezza; Ciberguerra; Uso della forza; Sicurezza nazionale; Ordinamento costituzionale italiano.

**Keywords [En]:** Cybersecurity; Cyberwarfare; Use of Force; National Security; Italian Legal System.

---

<sup>23</sup> Su cui v. M. CAVINO, *L’esperienza della guerra in epoca repubblicana*, in *questo fascicolo*; ID., *Il governo della guerra*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, IV, 753-778; nonché, volendo, M. CAVINO – M. MALVICINI, *Le guerre dell’Italia repubblicana*, Bologna, il Mulino, 2023, 129 ss.

<sup>24</sup> Sul punto v. i rilievi di T.F. GIUPPONI, *I rapporti tra sicurezza e difesa*, cit., 46-47.

<sup>25</sup> Su cui v. P. GAMBALE – G. PICCIRILLI, *Il controllo parlamentare su missioni all’estero e cessione di armamenti. Spunti ricostruttivi e profili evolutivi nelle legislature XVIII e XIX*, in P. GAMBALE – N. LUPO – A. SANDULLI – M. SEROWANIEC (a cura di), *Sicurezza e Democrazia. Atti del X Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali*, Bari-Foggia 19-20 ottobre 2023, Giappichelli, Torino, 2025, 439 ss.

Supplemento al fascicolo n°. 4/2025  
Data di pubblicazione: 13/03/2026

Autrice: Cecilia Pannacciulli\*

## Il rafforzamento del “ripudio della guerra” tra revisione dell’art. 9 Cost. e approccio *One Health*

**Sommario:** 1. Guerra e ambiente. – 2. Carattere vincolante del modello *One Health-Planetary Health* nelle fonti dell’Unione europea. – 3. Dimensione costituzionale dell’approccio *One Health* a fronte della revisione dell’art. 9 Cost. – 4. “Ripudio della guerra” e approccio *One Health*: la portata innovativa dell’art. 9 Cost. novellato.

### 1. Guerra e ambiente.

L’impatto dei conflitti armati sull’ambiente, da tempo oggetto di studio sul piano internazionalistico<sup>1</sup>, trova oggi, a seguito della revisione costituzionale dell’art. 9 Cost.<sup>2</sup>, un’inedita

---

\* Professoressa aggregata di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

<sup>1</sup>Molto significative sono le riflessioni della dottrina internazionalistica sul rapporto tra salubrità dell’ambiente e la salute umana nonché sulla possibile integrazione tra i principi di diritto ambientale internazionale con quelli del diritto umanitario: v., tra gli altri, M. CASTELLANETA, *L’individuo e la protezione dell’ambiente nel diritto internazionale*, in *Riv. dir. internaz.*, 2000, IV, 913 s.; AA.VV., *La guerra. Profili di diritto internazionale e di diritto interno*, Quaderni Tre, Università degli Studi di Teramo, Napoli, 2002; C. ASTARITA, *Il danno ambientale in aree di conflitti o di forte instabilità politica*, Centro Militare di Studi Strategici, Roma, 2019; N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 2021; Senato della Repubblica – Servizio Affari Internazionali, Nota n. 3, *L’impatto ambientale dei conflitti armati: prospettive del nuovo crimine internazionale di ecicidio*, Roma, 2023; dossier\_aai\_3\_1371239\_425501.pdf, 1-9 reperibile su <https://share.google/QBMrFDzA8lpv2i1v4>; M. RAFANIELLO, *Il danno ambientale nel conflitto armato nello spazio post-sovietico: dal Nagorno Karabakh alla guerra in Ucraina*, in *DPCE online*, vol. 64, n. Sp-1/2024, Numero Speciale, Pescara-Costituzionalismo, *declinazioni del principio pacifista e conflitti armati*, 415 s.; V., sul punto, anche la Risoluzione del Consiglio di sicurezza dell’ONU n. 2417 (2018) (cfr. *Environmental impact of armed conflicts*) nonché il *Rapporto Whitaker* (<https://www.preventgenocide.org/prevent/UNdocs/whitaker/>), in cui venne proposta l’inclusione del c. d. ‘ecicidio’ nella definizione di ‘genocidio’.

dimensione costituzionale idonea a ridefinire il concetto del “ripudio della guerra” di cui all’art. 11 Cost.

Per avviare tale riflessione appare utile in primo luogo ricordare che, come di recente rilevato dall’UNEP (*United Nations Environment Programme*), almeno il 40% dei conflitti degli ultimi sessant’anni è correlabile allo sfruttamento delle risorse naturali<sup>3</sup>. Quanto, poi, agli effetti delle operazioni belliche su tutti gli ecosistemi, indipendentemente dal *casus belli*, sono da registrarsi gravissime conseguenze sia dirette (morte e indicibili sofferenze di civili e militari; danneggiamenti di impianti; inquinamento di risorse vitali come acqua, cibo, coltivazioni; distruzione della vita animale e vegetale; impatto ambientale del cyberspazio; compromissione della biodiversità), sia indirette (fame, povertà, malattie, epidemie, violazione dei diritti umani, interruzione dei servizi pubblici, instabilità sociale) e che, a seconda dei casi e nei differenti contesti, formano oggetto di fonti di diritto internazionale pattizio<sup>4</sup> o consuetudinario umanitario<sup>5</sup>, volte alla protezione della vita umana, animale e ambientale.

Proprio sotto il profilo della interrelazione della salute di tutti gli esseri che popolano il Pianeta, merita di essere menzionato, tra le fonti internazionali, il recente *Piano d’Azione congiunto One Health 2022-2026*, c. d. “OHJP 2022-26” (*One Health Joint Plan of Action 2022/2026* - ottobre 2022) che, pur non riguardando il settore bellico, ben può ritenersi una fonte di *soft law* orientativa delle azioni della comunità internazionale anche in relazione ai conflitti armati. Alla base del Piano quinquennale, infatti, vi è la prospettiva *One Health*<sup>6</sup>, oggi evolutasi nella c. d. *Planetary Health*<sup>7</sup>, in cui, il fine dell’adeguata implementazione di un approccio integrato e unificante a tutela della salute di tutti gli esseri viventi e non viventi<sup>8</sup> del Pianeta, è perseguibile solo attraverso la

<sup>2</sup> Cfr. Legge costituzionale 11 febbraio 2022 n. 1 recante “*Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell’ambiente*”, pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 44 del 22 febbraio 2022. Per i riferimenti bibliografici relativi ai numerosissimi commenti alla riforma costituzionale sia consentito rinviare a C. PANNACCIULLI, *La nuova dimensione costituzionale dell’agricoltura tra esigenze ambientali e modelli di sviluppo*, in *Federalismi.it*, 2025, XXVI, 86 s., nota n. 1.

<sup>3</sup> Cfr. UNEP *marks International Day for Preventing the Exploitation of the Environment in War and Armed Conflict*.

<sup>4</sup> Cfr. Senato della Repubblica, cit., 1 s.

<sup>5</sup> Cfr. Senato della Repubblica, cit., 4.

<sup>6</sup> Il paradigma *One Health* implica un approccio scientifico interdisciplinare basato sul riconoscimento dell’interdipendenza tra salute umana, animale e degli ecosistemi. Per uno specifico *focus* su tale approccio sia consentito rinviare a C. PANNACCIULLI, *La filiera olivicolo-olearia nella prospettiva del “One Health approach”*. *Riflessioni in un’ottica costituzionalmente orientata*, in A. GUSMAI - M.G. NACCI - C. PANNACCIULLI - R. SANTORO - A. TAMBORRINO - M. TROISI (a cura di), *Il territorio alla prova delle transizioni. Strategie per la sostenibilità*, Cacucci, Bari, 2024, 117 s. Sulla complessità della “giuridificazione” dell’approccio *One Health* v. D. BUTTURINI - G. GUERRA (a cura di), *Prospettive multidisciplinari sull’approccio One Health. Contributi per un primo step verso l’attuazione giuridica*, Torino, Giappichelli, 2025; L. VIOLINI (a cura di), *One Health. Dal paradigma alle implicazioni giuridiche*, Giappichelli, Torino, 2023; G. GIORGINI PIGNATIello - F. RESCIGNO (a cura di), *One Earth-One Health. La costruzione giuridica del Terzo Millennio*, Giappichelli, Torino, 2023 e F. APERIO BELLA (a cura di), *One Health: la tutela della salute oltre i confini nazionali e disciplinari. Per un approccio olistico alla salute umana, animale e ambientale*, Edit. Scientifica, Napoli, 2022.

<sup>7</sup> La *Planetary Health* è un nuovo approccio olistico e transdisciplinare volto a valorizzare il legame tra Pianeta e salute umana e a ricercare soluzioni concrete in risposta alla crisi climatica. Ad essa, quale evoluzione del paradigma *One Health*, fanno espresso riferimento il c. d. PNP (Piano nazionale di prevenzione) 2020-2025 e l’art. 27 del d. l. n. 36/2022 (c. d. Decreto PNRR 2).

<sup>8</sup> Per ecosistemi si intendono sia tutti gli organismi viventi (uomini, animali, vegetali, microorganismi), sia tutti gli elementi non viventi (cc. dd. abiotici), ovvero aria, acqua, suolo, luce, clima, temperatura.

protezione congiunta della salubrità di aria, acqua e suolo mediante la gestione sostenibile delle attività agricole, la riduzione delle emissioni climalteranti, la promozione della biodiversità, della sicurezza alimentare e delle energie rinnovabili. Il Piano non ha forza vincolante, ma aspira a facilitare l'adozione del modello *OH*<sup>9</sup>, anche tramite le linee-guida contenute in “A guide to implementing the One Health Joint Plan of Action at national level” (dicembre 2023), che prevede le azioni di intervento strategico per il rafforzamento dell'approccio *OH* a livello delle singole Nazioni. Pur non soffermandosi sui danni causati dalle guerre alla salute del Pianeta nelle sue varie componenti, il “OHJP 2022-26” inserisce altresì tra gli ostacoli all'attuazione del Piano, e precisamente nell'ambito dei contesti socio-politici critici, “minacce emergenti, conflitti, fame globale e diseguaglianze”<sup>10</sup>, tutti fattori che si pongono talvolta come cause, talaltra come effetti di azioni belliche.

Molto più esplicite risultano essere, invece, la *Risoluzione 77/104 (Protection of the environment in relation to armed conflicts)* adottata il 7 dicembre 2022 dall'Assemblea Generale dell'ONU, nonché la *Risoluzione 2477* e la *Raccomandazione 2246* deliberate dal Consiglio d'Europa il 25 gennaio 2023 (“*Environmental impact of armed conflicts*”): i tre documenti, infatti, espressamente dedicati alla tutela dell'ambiente e della salute durante i conflitti armati, sottolineano che i danni ambientali da questi derivanti spesso compromettono gli *habitat* naturali e gli ecosistemi in modo irreversibile. Pertanto, nella consapevolezza - sempre più ampia a livello mondiale - che il diritto a un ambiente salubre costituisce un vero e proprio diritto umano, si richiede che agli Stati coinvolti in conflitti armati si impongano obblighi sostanziali e procedurali.

Anche in questi ultimi casi, però, il passaggio dal piano dell'enunciazione dei principi, dei moniti e degli auspici, a quello della rispettiva garanzia ingenera forti perplessità in relazione all'effettività dell'ordine internazionale «quasi interamente ancorato a strumenti di *soft law*»<sup>11</sup>, e pertanto non sufficientemente attrezzato «per monitorare le violazioni legali, determinare la responsabilità e supportare i processi di compensazione su base sistematica per danni ambientali causati dalle guerre»<sup>12</sup>.

## 2. Carattere vincolante del modello *One Health* nelle fonti dell'Unione europea

Non altrettanto fragili risultano, invece, i livelli normativi sovranazionale e nazionale data l'esistenza di fonti giuridiche di natura vincolante in tema di tutela della salubrità degli ecosistemi e, in particolare, di *OH*, tali ormai da conformare – ove se ne voglia davvero garantire l'effettività - scelte e azioni dei decisori politici in ordine ai conflitti armati, con significative ricadute anche in

---

<sup>9</sup> Nel prosieguo della trattazione, a fini di semplificazione, si utilizzerà tale acronimo (*OH*) per riferirsi al paradigma *One Health*.

<sup>10</sup> Cfr. *One Health Joint Plan of Action 2022/2026, Barriers*, 17.

<sup>11</sup> Così M. RAFANIELLO, *Il danno ambientale nel conflitto armato nello spazio post-sovietico*, cit., 425.

<sup>12</sup> Così C. ASTARITA, *Il danno ambientale in aree di conflitti o di forte instabilità politica*, cit., 22.

relazione al rispetto degli impegni internazionali assunti dai singoli Stati in materia di difesa e sicurezza collettiva.

Innanzitutto, sul piano delle norme sovranazionali, deve evidenziarsi, da un lato, la progressiva emersione della ‘questione ambientale’ da politica di settore a elemento fondativo dell’Unione, dall’altro, il sempre maggiore rilievo ed estensione attribuiti all’approccio olistico *OH* che, inizialmente istituito dall’Unione europea nel più ristretto, ma fondamentale ambito della lotta alla resistenza anti-microbica<sup>13</sup>, trova oggi, in virtù dei Regolamenti *EU 2019/6*<sup>14</sup> ed *EU4Health 2021/522*<sup>15</sup>, una diretta applicabilità negli ordinamenti degli Stati membri. In particolare, il primo, più settoriale, promuove un uso prudente degli antimicrobici negli animali attraverso un’azione urgente e coordinata in conformità dell’approccio *OH* (Considerando 41). Il secondo Regolamento, dalla portata più generale, istituisce un programma d’azione rinforzato in materia di salute “integrata”, denominato «Programma UE per la salute (*EU4Health*) per il periodo 2021-2027», che favorisca il coordinamento delle politiche degli Stati membri al fine di migliorare la salute umana e garantirne la protezione in tutte le politiche e attività dell’Unione, in linea con l’approccio *OH*.<sup>16</sup>

Invero, per puntualità di analisi, il riferimento a quest’ultimo, più volte richiamato nel Regolamento *EU4Health*, è assunto sul piano programmatico, più che precettivo. Tale natura è ravvisabile in considerazione sia dell’arco temporale al quale esso è riferito (2021-2027), sia dell’uso di enunciati linguistici dal contenuto ‘flessibile’<sup>17</sup>.

Tuttavia, trattandosi di fonti UE di rango regolamentare deve rimarcarsene la vincolatività. Si consideri, tra l’altro, che i due Regolamenti citati rappresentano il primo momento di sintesi di una graduale consapevolezza “olistica”, sui temi salute/ambiente, presente nelle fonti eurounitarie già prima che venisse elaborata la definizione formale di *OH* a seguito della pandemia da Covid-19<sup>18</sup>, e oggi confermata dai principali documenti di politica ambientale comunitaria: infatti, nelle strategie “European Green Deal”<sup>19</sup>; “Piano d’azione verso l’inquinamento zero”<sup>20</sup>; “Adattamento ai cambiamenti climatici”<sup>21</sup>, “Farm to Fork”<sup>22</sup> e “Biodiversity 2030”<sup>23</sup>, il riferimento alla *OH* non solo è esplicito, ma espressamente finalizzato

<sup>13</sup> Piano d’azione europeo “One Health” contro la resistenza antimicrobica (29 giugno 2017-COM (2017) 339 final).

<sup>14</sup> Regolamento (UE) 2019/6 del Parlamento europeo e del Consiglio dell’11 dicembre 2018.

<sup>15</sup> Regolamento (UE) 2021/522 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 marzo 2021.

<sup>16</sup> Cfr., sul punto, G. RAGONE, *One Health e Costituzione italiana, tra spinte eco-centriche e nuove prospettive di tutela della salute umana, ambientale e animale*, in *Corti Supreme e salute*, 2022, III, 809 s., in particolare 821 s.

<sup>17</sup> Cfr. artt. 3 e 4 del Regolamento che fanno riferimento al perseguimento degli obiettivi generali attraverso l’approccio «One Health», rispettivamente, *se del caso e ove applicabile*.

<sup>18</sup> V., sul punto, V. PAGANIZZA, *One Health nella prospettiva ambientale*, cit., 120 s.

<sup>19</sup> L’*European Green Deal* è il vasto programma europeo, lanciato nel 2019, di trasformazione delle politiche economiche, sociali e culturali in favore di una transizione ecologica che si ponga come obiettivo finale la neutralità climatica entro il 2050.

<sup>20</sup> COM (2021) 400 final, del 12 maggio 2021.

<sup>21</sup> Cfr. *Plasmare un’Europa resiliente ai cambiamenti climatici – La nuova strategia dell’UE di adattamento ai cambiamenti climatici* (Bruxelles, 24.2.2021 COM (2021) 82 final).

<sup>22</sup> (COM (2020) 381 final – *A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy, and environmentally friendly food system*).

<sup>23</sup> *EU’s Biodiversity Strategy for 2030* (COM (2020) 380 final).

alla valorizzazione del legame inscindibile tra persone sane, una società sana e un pianeta sano. La stessa *Decisione (UE) 2022/591 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 aprile 2022*, relativa all’ottavo Programma generale di azione dell’Unione per l’ambiente (c. d. PAA) fino al 2030, evidenzia chiaramente «l’importanza di applicare l’approccio multisettoriale “One Health” ... a tutti i livelli di elaborazione delle politiche» (considerando n. 27).

In effetti, dal 2020 ad oggi, sono numerosissime le fonti di diritto eurounitario<sup>24</sup> che richiamano direttamente e/o trasversalmente l’approccio *OH* come modello consolidato e irrinunciabile, tanto da potersi sostenere che la “ottimizzazione”<sup>25</sup> tra le sue molteplici dimensioni è divenuta oggetto di un vero e proprio obbligo per gli Stati membri di considerare la “salute” in un’accezione molto più ampia di quella tradizionale, in quanto legata alla protezione di tutte le componenti biotiche e abiotiche del Pianeta e alla rispettiva interdipendenza.

Pertanto, anche in mancanza di norme *ad hoc* di protezione dell’equilibrio ecologico dai danni causati dai conflitti armati, non può negarsi che l’impatto di questi ultimi sui molteplici profili di tale equilibrio sia implicitamente oggetto di un generale obbligo, da parte dei Paesi membri dell’UE, di contrasto alle guerre quale prima e più devastante causa di alterazione dell’integrità dei sistemi terrestri fondamentali.

### **3. Dimensione costituzionale dell’approccio *One Health* a fronte della revisione dell’ art. 9 Cost.**

Quanto alle fonti di livello nazionale, il grado di vincolatività in ordine al tema che ci occupa risulta decisamente più intenso. La revisione dell’art. 9 Cost. ha, infatti, introdotto tra i principi fondamentali il ‘valore’ ambientale adottandone un’accezione ‘sistemica’<sup>26</sup>, in quanto accostato alla tutela della biodiversità e degli ecosistemi in una dimensione intergenerazionale<sup>27</sup>; ha previsto, quale compito riservato al legislatore statale, la disciplina dei modi e delle forme di tutela degli animali; ha tracciato l’ulteriore vincolo per l’iniziativa economica pubblica e privata di non recare danno alla salute e all’ambiente e, perfino, promosso l’intervento del legislatore per orientarla a fini ambientali.

Il nuovo principio ha, dunque, costituzionalizzato la ‘questione ambientale’ mediante l’oggettivazione delle sue componenti fondamentali, vincolando il legislatore ad affrontare il problema dell’equilibrio dei differenti ecosistemi che compongono la biosfera nonché il giudice

---

<sup>24</sup> Si rinvia, sul punto, alla efficace ricostruzione di V. PAGANIZZA, *Ibidem*, 132 s.

<sup>25</sup> Sull’ambiguità giuridica del termine “ottimizzazione” v. M. CARDUCCI, *L’approccio One Health nel contenzioso climatico: un’analisi comparata*, cit., par. 5 (13 s.).

<sup>26</sup> In questo senso v. L. BARTOLUCCI, *Le generazioni future (con la tutela dell’ambiente) entrano “espressamente” in Costituzione*, *Forum Quad. Cost.*, 2022, II, 21.

<sup>27</sup> Cfr. R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell’ambiente*, in *Federalismi.it*, 2022, XI, 2 s.

(anche costituzionale<sup>28</sup>) e la Pubblica amministrazione nelle rispettive funzioni ermeneutiche e applicative<sup>29</sup>.

Ne emerge un inedito protagonismo costituzionale della relazione tra uomo e natura all'interno della forma di Stato, tanto da generare un potenziale cambio di paradigma<sup>30</sup> fondato su una rilettura del contratto sociale<sup>31</sup>, non più incentrato solo sul rapporto tra Stato-comunità e Stato-apparato, bensì anche sulla affermazione dei principi di responsabilità antropica e di rispetto dell'interdipendenza tra le varie comunità di organismi viventi e l'ambiente fisico in cui sono immersi.

Conseguentemente, l'innovativo riferimento all'interesse delle nuove generazioni, pur non individuando in queste ultime un nuovo soggetto istituzionale<sup>32</sup>, introduce un dovere costituzionale<sup>33</sup> o, con specifico riferimento ai pubblici poteri, un obbligo costituzionale di protezione<sup>34</sup> a cui corrisponde una responsabilità intergenerazionale<sup>35</sup> derivata sia dal valore della solidarietà<sup>36</sup> sia dalla necessità di garantire la proiezione intergenerazionale dei diritti fondamentali e delle *chances* di vita<sup>37</sup>. Ciò «rafforza l'obbligo dei destinatari di quella disposizione di tener conto,

<sup>28</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 105 del 2024 e n. 134 del 2025.

<sup>29</sup> Cfr. R. BIFULCO, *Ambiente e cambiamento climatico*, cit., 137.

<sup>30</sup> Sul punto v. F. OST, *Le droit constitutionnel de l'environnement: un changement de paradigme?* in M.A. COHENDET, (dir.), *Droit constitutionnel de l'environnement*, Paris, 2021, 405 s.; D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, 2022, nonché L. CUOCOLO, *Dallo Stato liberale allo “Stato ambientale”. La protezione dell'ambiente nel diritto costituzionale comparato*, in DPCE online, 2022, II, e M. MONTEDURO, *La tutela della vita come matrice ordinamentale della tutela dell'ambiente (in senso lato e in senso stretto)*, in RQDA, 2022, I, 423 s.

<sup>31</sup> Cfr. A. MORRONE, *L'«ambiente» nella Costituzione. Premesse di un nuovo «contratto sociale»*, in AIDA Ambiente, *La riforma costituzionale in materia di tutela ambientale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022; ID., *“Ambiente” fondamento della Costituzione repubblicana*, in G. GIORGINI PIGNATIello - F. RESCIGNO (a cura di), *One Earth-One Health*, cit., 5 s. e R. BIFULCO, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, in questa Rivista, 2023, III, 132 s. V., in tema, Q. CAMERLENGO, *Natura e potere. Una rilettura dei processi di legittimazione politica*, Mimesis, Milano-Udine, 2020, in cui si preconizza una sorta di «*contrat naturel*» in virtù di una reinterpretazione della democrazia in chiave ecologica.

<sup>32</sup> Cfr. S. VALAGUZZA, *One Health: scenari di policies*, in L. VIOLINI (a cura di), *One Health*, cit., 44-45. Sul punto v. anche D. PORENA, *“Anche nell'interesse delle generazioni future. Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione”*, in *Federalismi.it*, 2022, XV, 129.

<sup>33</sup> Cfr. R. BIFULCO, *Primissime riflessioni intorno alla l.cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 6.4.2022, 5; C. D'ORAZI, *Le generazioni future e il loro interesse: oggetti sconosciuti di rilievo costituzionale. Osservazioni a prima lettura della l.cost. n.1/2022*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2022, II, 111. V. anche D. PORENA, *“Anche nell'interesse delle generazioni future”*, in *Federalismi.it*, cit., 123.

<sup>34</sup> F. GALLARATI, *Gli obblighi costituzionali di protezione: studio comparato sul lato “dimenticato” dei diritti fondamentali*, in questa Rivista, 2/2024, 3, nota 7.

<sup>35</sup> Sul punto v., *ex multis*, R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Franco Angeli, Milano, 2008; R. BIFULCO – A. D'ALOIA, *Le generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale*, in R. BIFULCO – A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene, 2008; A. D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir., Annali IX*, Giuffrè, Milano, 2016, 311 s. L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Pioda Imaging, Padova, 2020.

<sup>36</sup> In questo senso v. D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017; G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Osservatorio AIC*, 2018, III, 627 s.; D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, cit., 357.

<sup>37</sup> Così D. PORENA, *“Anche nell'interesse delle generazioni future”*, cit., 140-141.

nel momento del bilanciamento, degli interessi degli uomini che verranno»<sup>38</sup>, facendo emergere «un nuovo parametro di legittimità costituzionale (*id est* l'interesse delle generazioni future) delle politiche ambientali, tramite cui non stupirebbe l'ingresso nelle pronunce del Giudice delle leggi proprio del concetto di *One Health*»<sup>39</sup>.

Da tali premesse consegue che, come già rilevato in altra sede<sup>40</sup>, la revisione dell'art. 9 Cost. può ritenersi pienamente coerente con il modello *One Health*<sup>41</sup>, specie se considerata nell'ampia dimensione costituzionale delineata dagli artt. 2, 3, 32, 41, 42, 43, 44<sup>42</sup>, 117 e 118.

In particolare, il nuovo art. 9 Cost. fissa il principio, costituzionalizzando il valore plurimo<sup>43</sup> in esso inscritto, mentre altre norme costituzionali da quello incise ne esplicano la portata concreta, a seconda degli ambiti cui esso si riferisce: l'art. 32<sup>44</sup>, con il suo richiamo specifico alla salute umana (individuale e collettiva); l'art. 41, in relazione alle attività economiche e alla loro ecosostenibilità<sup>45</sup>; l'art. 42, che permette la limitazione della proprietà privata per motivi d'interesse generale, e dunque anche a fini ambientali; l'art. 43, che rende possibili nuove forme di nazionalizzazione se il ‘preminente interesse generale’ sia posto in relazione con esigenze di tutela ecosistemica; l'art. 44, in ordine all'agricoltura e alla preservazione della biodiversità<sup>46</sup>; i primi tre commi dell'art. 117, che sanciscono l'apertura dell'ordinamento interno alla dimensione sovranazionale e internazionale nonché il riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni in materia di tutela dell'ambiente e di valorizzazione dei beni ambientali; l'art. 118, introduttivo del principio di sussidiarietà, fondamentale ai fini della realizzazione di meccanismi di coordinamento intersettoriale richiesti dall'approccio *OH*.

Al rafforzamento di tale prospettiva costituzionale partecipano, ovviamente, le due colonne portanti della Costituzione repubblicana, ovvero l'art. 2, sotto il profilo dei doveri inderogabili di solidarietà<sup>47</sup>, ora ampliata nell'ottica intergenerazionale, e l'art. 3, co. 2, in ordine ai compiti

<sup>38</sup> Così R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit., 127.

<sup>39</sup> S. VALAGUZZA, *One Health: scenari di policies*, in L. VIOLINI (a cura di), *One Health*, cit., 45-46.

<sup>40</sup> Cfr. C. PANNACCIULLI, *La nuova dimensione costituzionale dell'agricoltura*, cit., 86 s.

<sup>41</sup> A tal riguardo v. R. BALDUZZI, *Più “Europa” nella sanità italiana, più Italia nella sanità “europea”*, Editoriale, in *Corti supreme e salute*, 2022, I, 3, il quale, con riferimento alla novella del 2022, parla di «una copertura costituzionale esplicita dell'insieme di approcci noti da tempo con la denominazione di *One Health*».

<sup>42</sup> Sull'impatto degli impianti FER sul paesaggio, sull'agricoltura, sulla biodiversità e, talvolta, sulla salute umana sia consentito rinviare a C. PANNACCIULLI - M. GIANDOLFI, *La strategia di sviluppo energetico dei Monti Dauni tra multilevel governance e le sfide della transizione ecologica*, in *Le Regioni*, 2024, III-IV, 575 s.

<sup>43</sup> Cfr. M. DELSIGNORE, *Ambiente (ad vocem)*, in *Enc. Dir.*, Vol. 3: *Funzioni Amministrative*, Giuffrè, Milano, 2022, 47 s.

<sup>44</sup> Sulla “multidimensionalità” del diritto alla salute v., *ex multis*, B. PEZZINI, *Il diritto alla salute: profili costituzionali*, in *Dir. soc.*, 1983, 25 s., M. LUCIANI, *Salute, I) Diritto alla salute – dir. cost.*, in *Enc. giur.*, XXVII, Treccani, Roma, 1991, 5; R. BALDUZZI, *Salute (diritto alla)*, in S. Cassese (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, VI, Giuffrè, Milano, 2006, 5394 s.

<sup>45</sup> V., sul punto, V. DE SANTIS, *La Costituzione della transizione ecologica. Considerazioni intorno al novellato art. 41 della Costituzione*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2023, I, 1 s.

<sup>46</sup> Per una ricostruzione normativa della tutela della biodiversità v. L. DEL CORONA, *La tutela della biodiversità: dal diritto internazionale alla Costituzione*, in *Federalismi.it*, 2023, II, 198 s.

<sup>47</sup> Sul principio di solidarietà nella trama costituzionale v. *ex multis*, B. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna University Press, Bologna, 2017; A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in *Forum Quad. cost.-Rass.*, 20 aprile 2015; F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002; S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. soc.*, 1996, I, 1 s.

pubblici di rimozione degli ostacoli – anche e, spesso prioritariamente, di salubrità ambientale - che si frappongono alla realizzazione del pieno sviluppo della persona e della sua partecipazione all’organizzazione della vita associata. Il disequilibrio ambientale genera, infatti, ostacoli che “di fatto” limitano la libertà e l’uguaglianza dei cittadini e, dunque, garantire un ambiente salubre significa tutelare anche i luoghi in cui la vita si esplica, proteggendola dalle minacce esistenziali prodotte da inquinamento, cambiamenti climatici, conflitti bellici.

#### 4. “Ripudio della guerra” e approccio *One Health*: la portata innovativa dell’art. 9 Cost. novellato.

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, si ritiene che la positivizzazione dell’approccio *One Health* ad opera della novella costituzionale dell’art. 9 abbia una portata assolutamente innovativa non solo sulle norme costituzionali sin qui considerate, ma anche sull’art. 11, co. 1, Cost. sotto il profilo di un indubbio rafforzamento del “ripudio della guerra”.

Preme sottolineare che, con l’odierna riflessione, non si vogliono eludere le problematiche connesse con la complessa relazione intercorrente tra conflitti armati e sovranità statale, specie nella proiezione di quest’ultima all’interno delle alleanze internazionali e militari cui partecipa il Paese. D’altronde, nella stessa Assemblea costituente fu chiaro che il “ripudio” della guerra non dovesse consistere nella utopica «previsione di una neutralità perpetua»<sup>48</sup>.

Non manca neppure la consapevolezza – se solo si guarda alla tragica cronaca degli attuali accadimenti - che le guerre continuino a contrassegnare la storia umana, con grave pregiudizio dei principi cui è informato il moderno costituzionalismo<sup>49</sup>.

Il punto sul quale occorre interrogarsi, a fronte della importante riforma costituzionale del 2022, è allora se i valori a essa sottesi, in coerenza con l’approccio *OH*, abbiano capacità di incidere sulla interpretazione del ‘ripudio della guerra’ di cui all’art. 11 Cost.

È noto che, in ordine ai limiti entro cui la partecipazione, anche indiretta, a un conflitto armato possa ritenersi legittima, si confrontano differenti orientamenti<sup>50</sup>: vi è chi ridimensiona il ‘ripudio’ (principio ‘pacifista’) bilanciandolo con la seconda parte dell’art. 11, più aperta al diritto internazionale (principio ‘internazionalista’), e dunque favorevole, anche in forza dell’art. 10 Cost., all’impegno italiano in azioni belliche della più varia natura<sup>51</sup>; vi è chi individua nel ‘ripudio’

<sup>48</sup> L. CHIEFFI, *Pace e guerra nel dibattito alla Costituente. Storicità ed evoluzione interpretativa di principi fondamentali a contenuto vincolante*, in *Nomos - Le attualità nel diritto*, 2023, I, 12-13 e ID., *Pace e guerra in un’epoca di profonde trasformazioni delle relazioni internazionali*, in questo fascicolo, par. 6 (“La rinuncia dell’Italia alla neutralità militare”), 20 s. Sul legittimo coinvolgimento dell’Italia «in forme di uso della forza e della violenza militare» v. M. LUCIANI, *Dalla guerra giusta alla guerra legale?*, in *Teoria polit.*, 2022, II, 97 s., in part. 123-125.

<sup>49</sup> Sul punto v. i contributi pubblicati in G. AZZARITI (a cura di), *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, Editoriale Scientifica, Napoli 2022.

<sup>50</sup> Da ultimo v. M. CAVINO, *L’esperienza della guerra in epoca repubblicana*, in questo fascicolo, 38 s.

<sup>51</sup> G. DE VERGOTTINI, *Difesa nazionale e guerre ripudiate*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, I, *Sovranità e democrazia*, Laterza, Roma-Bari 2006, 403; ID., *La Costituzione e il ritorno della guerra*, in *Osservatorio cost.*, 2022, III, 71 s. Sui principi contenuti nell’art. 11 Cost. v. A. PERTICI - C. SALOI, *Il principio pacifista e*

un principio supremo<sup>52</sup> che, in quanto tale, ne esclude qualunque interpretazione evolutiva «che pretendesse di estendere l’impiego della violenza bellica per finalità *contra constitutionem*»<sup>53</sup> svuotandone il nucleo essenziale.

Invero, nel condividere una lettura unitaria<sup>54</sup> dell’art. 11 Cost. secondo cui - per quanto tutte le previsioni in esso contenute integrino «il rango di principio fondamentale»<sup>55</sup> - la seconda parte della disposizione deve ritenersi comunque orientata dal principio pacifista del ‘ripudio della guerra’<sup>56</sup>, si è convinti che la revisione dell’art. 9 Cost. ne abbia ulteriormente rafforzato la portata. Innanzitutto, perché supera la dimensione meramente ‘storica’ della perentorietà del ‘ripudio’, spesso ridimensionato a enunciazione poco originale in quanto da ascrivere al clima di rifiuto della guerra che era ormai diffuso al termine del secondo conflitto mondiale. Oggi, ancor più di ieri, il ‘ripudio’ è riferibile, invece, ai conflitti bellici non solo come portatori di devastazione materiale e morale<sup>57</sup>, ma come rischi esiziali per le popolazioni civili, per i militari che partecipano alle operazioni belliche, per gli ecosistemi direttamente coinvolti<sup>58</sup> e, potenzialmente, per tutto il Pianeta. Perfino l’invio di armi, specie senza limitazioni temporali e nella perdurante assenza di serie iniziative diplomatiche di composizione del conflitto, si traduce in supporto ad azioni distruttive per la vita, la salute e l’ambiente.

In secondo luogo se, nel corso di un conflitto armato, tutte le matrici fondamentali per la vita (aria, acqua, suolo e cibo) vengono compromesse e se l’interdipendenza tra la salute umana, animale e ambientale è da realizzarsi al di là del territorio dei singoli Stati in quanto necessaria a garantire la sopravvivenza del Pianeta, le scelte politiche in ordine all’uso della forza, o anche soltanto al supporto di azioni belliche offensive o difensive, dovranno ritenersi vincolate innanzitutto alla tutela dell’equilibrio ecologico della biosfera e dei differenti ecosistemi che la

C. DE FIORES, *Il principio internazionalista*, entrambi in M. DELLA MORTE - F.R. DE MARTINO - L. RONCHETTI (a cura di), *L’attualità dei principi fondamentali della Costituzione dopo settant’anni*, Bologna, Il Mulino, 2020, rispettivamente 249 s. e 229 s.

<sup>52</sup> In tal senso, da ultimo, C. DE FIORES, *Il ruolo dei costituzionalisti davanti alle emergenze belliche, in questo fascicolo*, 125 s.

<sup>53</sup> L. CHIEFFI, *Pace e guerra nel dibattito alla Costituente.*, cit., 13.

<sup>54</sup> M. CARTABIA - L. CHIEFFI, *Sub art. 11 Cost.*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione italiana*, I, Utet, Torino 2006, in part. 266 s. e 295 s.

<sup>55</sup> DE VERGOTTINI, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, cit., 75.

<sup>56</sup> Cfr. M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, in *Osservatorio AIC*, 2022, III, 26; M. CARTABIA - L. CHIEFFI, *Art. 11 Cost.*, cit., 278; C. DE FIORES, *L’Italia ripudia la guerra? La Costituzione di fronte al nuovo ordine globale*, Futura Editrice, Roma, 2002, 27 s.; L. CARLASSARE, *L’art. 11 sulla pace e sulla guerra: quali garanzie?*, in *Annali dell’Università di Ferrara*, 1988, II, 20 s.; ID., *L’art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, in *Costituzionalismo.it*, 2013, I, in part. 8 s., la quale sottolinea “la coerenza interna e l’unità” dell’articolo 11 Cost.; U. ALLEGRETTI, *Stato di diritto e divisione dei poteri nell’era dei conflitti asimmetrici*, in *Diritto pubblico*, 2005, I, 108 s.; M. DOGLIANI, *Il divieto costituzionale della guerra*, in *Costituzionalismo.it*, 2003, I (26 luglio 2003).

<sup>57</sup> Cfr. B. PEZZINI, *Per un ordine della sovranità disarmata*, in *Osservatorio AIC*, 2022, III, 67; M. LUCIANI, *Costituzione, alleanze e conflitti* in *La Stampa*, 19 marzo 2003, 1.

<sup>58</sup> Sul punto v. l’accurata analisi di L. BUSCEMA, *La ricerca del difficile bilanciamento tra esigenze di difesa e sicurezza militare dello Stato e la tutela dell’integrità dell’ambiente e della salute della popolazione alla luce dei principi di precauzione e responsabilità*, in *Consulta On Line*, 1° luglio 2013, 1 s., in part. v. par. 4. Sulla metamorfosi degli elementi basilari della nozione di ‘guerra’ v. M. FIORILLO, *Guerra e diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2009, 8. Infine, per una suggestiva ricostruzione del tema della guerra in chiave ‘psico-costituzionale’ v. A. GUSMAI, *Tra eros e thanatos: il diritto costituzionale “al fronte” delle guerre*, in *Ambienteditto*, 2025, III, 1 s.

compongono; equilibrio che, *ex art. 9 Cost.*, è ormai posto tra i fondamentali criteri ordinatori sia dell'azione dei poteri pubblici e privati, sia dei comportamenti individuali e collettivi, in piena coerenza con impegni, in taluni casi vincolanti, assunti in sede eurounitaria e internazionale.

A ciò consegue lo spostamento della portata costituzionale del ‘ripudio della guerra’ dall’area della mera “non belligeranza” a quella della opposizione ai valori (intrinsecamente negativi) insiti nei conflitti armati<sup>59</sup>, nel senso che il dettato costituzionale impone oggi all’Italia che qualunque azione che alimenti anche indirettamente un conflitto armato (ad es., l’invio di armi<sup>60</sup>) deve effettivamente costituire l’*extrema ratio* (e non certo lo strumento prevalente) cui fare ricorso a supporto del Paese aggredito, rendendo invece cogente e, dunque, prioritario il perseguimento di una soluzione negoziale del conflitto<sup>61</sup>.

E allora, la recente costituzionalizzazione di valori che mirano a garantire “un unico sistema di vita salubre”<sup>62</sup> e a soddisfare il dovere/obbligo inderogabile di custodirlo e preservarlo da minacce sempre più insidiose, vieta all’Italia di prescindere da ogni possibile iniziativa e/o azione diplomatica che – anche in contrasto o nell’inerzia delle organizzazioni sovranazionali o internazionali di cui fa parte e che dovrebbero pretendere, per prime (si pensi alla U.E.), la coerenza di intenti e di azioni dai propri aderenti – cerchi di risolvere pacificamente la controversia.

Il mutamento di prospettiva costituzionale prodotto dalla novella, con il suo carico di responsabilità ecosistemica<sup>63</sup> e anche intergenerazionale, si estende così ai conflitti armati trasformando la felice intuizione di una sensibile dottrina nell’interpretare i principi sanciti dall’art. 11 Cost. come dovere costituzionale dell’Italia di farsi portatrice delle istanze di pace<sup>64</sup>, in un “obbligo di fare”<sup>65</sup> che ora trova il suo espresso fondamento in forza dell’art. 9 Cost. novellato, con finalità di prevenzione rispetto ai conflitti armati o, in presenza di essi, come condizione prioritaria e imprescindibile per la loro risoluzione.

Si tratta, evidentemente, di un’interpretazione evolutiva che trasferisce il principio del ‘ripudio’ dall’area eccessivamente eterogenea della “non belligeranza” a quella di una innovativa

<sup>59</sup> Cfr. A. RUGGERI, *I diritti fondamentali e la guerra*, in *dirittifondamentali.it*, 2023, I, 209 s., il quale parla di ‘diritto fondamentale alla non-guerra’ (ivi, 215 s.) e ID., *La pace come bene assoluto, indisponibile e non bilanciabile, il diritto fondamentale a goderne e il dovere di preservarla ad ogni costo*, Editoriale, in *Consulta OnLine*, 27 febbraio 2022 V., sul punto, anche M. GALDI, “Tra pace e guerra”: i principi fondamentali come valori di pacificazione, in *Federalismi.it*, 2023, II, 78 s.

<sup>60</sup> Sulla compatibilità dell’invio di armi all’Ucraina col divieto di guerra non difensiva di cui all’art. 11 Cost. v. A. RUGGERI, *I diritti fondamentali e la guerra*, cit., 218 s. nonché i riferimenti bibliografici ivi citati, in particolare nelle note 21 e 22.

<sup>61</sup> Eccezioni potrebbero, invero, prevedersi per i sistemi di difesa che supportino i Paesi aggrediti senza compromettere la vita umana, animale e degli ecosistemi, come, ad esempio, le reti di protezione avanzate o l’invio di equipaggiamenti in grado di tutelare la vita del personale militare operativo sul campo.

<sup>62</sup> Cfr. M. CARDUCCI, *L’approccio One Health nel contenzioso climatico*, cit., 741.

<sup>63</sup> Di “doveri di responsabilità ecosistemica” parla A. GUSMAI, *Il «governo del territorio»*. Premesse costituzionali allo studio dell’urbanistica, Cacucci, Bari, 2024, in particolare, 190 s.

<sup>64</sup> Cfr. L. RONCHETTI, *Risoluzione delle controversie internazionali e Costituzione: L’Italia ha il dovere costituzionale di farsi mediatrice per la pace*, in n. G. AZZARITI (a cura di), *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, cit., 307.

<sup>65</sup> G. FERRARA, *Ripudio della guerra, rapporti internazionali dell’Italia e responsabilità del Presidente della Repubblica*. Appunti, in *Costituzionalismo.it*, 2003, I, 4; B. PEZZINI, *Per un ordine della sovranità disarmata*, cit., 4.

“neutralità”, da non confondere né con l’indifferenza, né con la equidistanza (specie nei confronti dei popoli aggrediti e più vulnerabili), ma anzi configurabile con l’attiva e cogente partecipazione del Paese alla risoluzione del conflitto attraverso la credibilità e l’autorevolezza attribuitagli dallo *status* di “attore di pace” coerente con la propria identità costituzionale.

Un ruolo di “attore di pace” che non impedisce di avere delle Forze armate attrezzate e tecnologicamente avanzate, per far fronte alle esigenze di autodifesa da attacchi esterni o di supporto ai Paesi ingiustamente coinvolti in un conflitto o, in ogni caso, di adattamento dello strumento militare ad un contesto internazionale e geopolitico sempre più incerto e labile, ma che abbia come fine costituzionalmente prioritario e vincolante la continua ricerca di dialogo e soluzioni diplomatiche volte a costruire la pacifica convivenza.

Ne verrebbe recuperata la qualità sia del concetto di sovranità – aperta sì, ma non ambigua – sia della stessa teoria dei controlimiti, dato che il principio supremo del ‘ripudio’, se violato, dovrebbe essere garantito dalla giurisdizione costituzionale<sup>66</sup>, anche contro decisioni assunte in sede sovranazionale che ne pregiudichino il rispetto.

Tale prospettiva, tra l’altro, se dobbiamo prendere sul serio le norme europee e internazionali in tema di equilibrio ecosistemico e di garanzia dell’approccio *One Health*, riuscirebbe a riallineare i tre ordinamenti – interno, europeo e internazionale – su un piano di più rispettosa effettività.

**Titolo [En]:** The reinforcing of “repudiation of war” between revision of art. 9 Cost. and *One Health approach*.

**Abstract [It]:** A seguito della revisione dell’art. 9 Cost. il rapporto tra conflitti armati e danni ambientali può certamente essere indagato in una prospettiva costituzionale dagli esiti particolarmente fecondi. E infatti, il nuovo principio, in piena coerenza con l’approccio integrato *One Health*, positivizzando l’interdipendenza tra le varie comunità di organismi viventi e l’ambiente fisico in cui sono immersi, anche in una dimensione di responsabilità intergenerazionale, ha implicitamente introdotto limiti ulteriori alla gestione dei conflitti bellici, rafforzativi del “ripudio della guerra” di cui all’art. 11 Cost. Considerando, infatti, che ogni azione bellica danneggia le matrici fondamentali per la vita (aria, acqua, suolo e cibo), le scelte politiche in caso di conflitti armati dovranno ritenersi vincolate anche dalla tutela dell’equilibrio ecologico della biosfera e dei suoi differenti ecosistemi. Il mutamento di prospettiva costituzionale configura, allora, il ‘ripudio’ della guerra come dovere costituzionale dell’Italia di farsi “attore di pace” che viene adempiuto nella continua ricerca di dialogo e soluzioni diplomatiche volte a costruire la pacifica convivenza.

**Abstract [En]:** Following the revision of art. 9 Cost. the relationship between armed conflicts and environmental damage can certainly be investigated from a constitutional perspective with particularly fruitful outcomes. In fact, the new principle - in full coherence with the integrated *One Health approach* - has implicitly introduced further limits on the management of war conflicts, by positivizing the interdependence between the various communities of living organisms and the physical environment in which they are

---

<sup>66</sup> Cfr. U. ALLEGRETTI, *La pace e il suo statuto*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 17 dicembre 2001, 2.

immersed, adding a dimension of intergenerational responsibility and therefore reinforcing the “repudiation of war” referred to in art. 11 Cost. Furthermore, having considered that every military action damages the fundamental matrices for life (air, water, soil and food), the political choices which need to be taken during armed conflicts must also be considered constrained by the protection of the ecological balance of the biosphere and its different ecosystems. The change in constitutional perspective thus configures the ‘repudiation’ of war as Italy's constitutional duty to become a “peacemaker”, which is fulfilled in the continuous search for dialogue and diplomatic solutions aimed at building peaceful coexistence.

**Parole chiave [It]**: art. 9 Cost.; One Health approach; responsabilità intergenerazionale; ripudio guerra; attore di pace.

**Parole chiave [En]**: art. 9 Cost.; repudiation of war; One Health approach; intergenerational responsibility; peacemaker.

Supplemento al fascicolo n° 4/2025  
Data di pubblicazione: 13/03/2026

Autore: Marco Plutino\*

**La crisi di prescrittività della “costituzione della difesa”.**  
***Continuum* e sovrapposizione pace/guerra nel nuovo contesto tecnologico  
e delle relazioni internazionali**

**Sommario:** 1. Un quadro tecnologico e di relazioni internazionali nuovo. – 2. Pace e guerra come stati sovrapposti e discreti, tra minacce ibride, rischi di *escalation* e sfide nuove poste dall'uso militare di tecnologie algoritmiche. – 3. La “despecificazione” della guerra e la crisi di prescrittività della Costituzione.

**1. Un quadro tecnologico e di relazioni internazionali nuovo.**

Negli ultimi mesi sono state messe in radicale discussione molte certezze in tema di difesa per l'Unione europea e l'organizzazione della NATO, e quindi anche per la Repubblica italiana. Si sono ripetuti sconfinamenti da parte di aerei russi e di sciami di droni su diversi paesi dell'Unione, e in molti casi droni si sono alzati dal territorio dell'Unione europea, verosimilmente ad opera di agenti russi, per svolgere azioni di disturbo sui cieli di aeroporti nel cuore dell'Europa<sup>1</sup>. Ben due volte è stato invocato l'art. 4 del Trattato del Nord Atlantico, il meccanismo di consultazione tra aderenti in caso di minaccia all'integrità territoriale, indipendenza o sicurezza di una delle parti,

---

\*Associato di Diritto costituzionale e pubblico – Università di Cassino e del Lazio Meridionale.

<sup>1</sup> Come in Danimarca, un paese estraneo alla tradizionale sfera di influenza russa, e non casualmente molto nella cooperazione tecnologia e militare con l'Ucraina. V. F. FUBINI, *Dietro l'attacco ibrido nei cieli l'ombra di un avvertimento per l'alleanza militare con Kiev*, in *Corriere della sera*, 24 settembre 2025, 8, e G. PROSPERETTI, *«Mosca usa il terrore per influenzare l'Ue»*, in *QN*, 11, int. a Andrea Margelletti, presidente Cesi.

con conseguente riunione *ad horas* dal Consiglio Nord Atlantico. Nel primo caso, il primo Ministro polacco Donald Tusk ha qualificato l'evento dello sconfinamento dei droni come una aggressione e «una provocazione infinitamente più pericolosa per la Polonia dei precedenti sconfinamenti sui nostri cieli». Quale che si sia rivelava *ex post* la minaccia, non era mai accaduto che mezzi NATO attaccassero obiettivi presuntamente ostili all'interno dello spazio territoriale dell'alleanza militare intergovernativa a fini di difesa<sup>2</sup>. Le violazioni degli spazi aerei europei e non solo<sup>3</sup> rappresentano episodi ormai non rari, tanto che la NATO ha annunciato di aver mutato le proprie regole di ingaggio, arrivando a non escludere un abbattimento di aerei sconfinanti, in passato autorizzato soltanto in casi di rischio concreto di azioni ostili. La Russia ha reagito all'annuncio con minacce<sup>4</sup>.

Gli sconfinamenti russi con aerei e droni, per non dire delle operazioni di *intelligence* sul territorio dell'Unione, secondo gli esperti sarebbero parte integrante della tradizione militare russa (anche se praticata non sempre e comunque con diversa intensità e non necessariamente in scala crescente)<sup>5</sup> e avrebbero diversi obiettivi, alcuni certi, altri solo presunti. In primo luogo intenderebbero dar corso a un test militare vero e proprio, saggiando la prontezza e la qualità della risposta altrui, in questo caso della Polonia e della NATO. In secondo luogo vi sarebbe la volontà di verificare gli umori e la reattività dell'opinione pubblica occidentale<sup>6</sup>, e magari, anche più specificamente, la reazione dell'attuale presidente degli Stati Uniti rispetto ad una minaccia portata sul territorio europeo<sup>7</sup>. Finalità ulteriori potrebbero risultare, sempre secondo gli esperti, quelle di spingere gli stati europei ad una maggiore parsimonia nel sostegno alle difese ucraine, dal momento che quasi tutti i sistemi di difesa leggeri attualmente sono stati messi a disposizione dello stato aggredito (come i Gepard tedeschi). Infine, v'è chi ha notato, almeno per il caso polacco, che potrebbe essersi trattato di un'anticipazione “realistica” di una successiva esercitazione russa e degli alleati: in tal caso saremmo di fronte all'inquietante novità, ancorché di ridottissima portata pratica, della commistione tra esercitazione e azione. La circostanza sconcer-

---

<sup>2</sup> Sono stati abbattuti alcuni droni, ma la gran parte è semplicemente caduta sul suolo polacco.

<sup>3</sup> Il problema riguarda anche altri scenari. Ad esempio gli sconfinamenti cinesi a Taiwan sono numerosissimi.

<sup>4</sup> Nel 2015 un aereo russo era stato abbattuto da un paese NATO, la Turchia, ma la risposta era stata solo nazionale e il paese non aveva attivato neanche l'art. 4. Il caccia russo avrebbe violato lo spazio aereo turco per meno di venti secondi, ma sarebbe emerso che l'abbattimento sarebbe avvenuto in territorio siriano, tanto che molti mesi dopo la Turchia avrebbe fornito le proprie scuse al governo russo.

<sup>5</sup> Ci si riferisce alla “tattica del salame”, consistente in ripetute infrazioni (non necessariamente crescenti), nessuna delle quali capace di suscitare reazioni gravissime, volte a saggiare le capacità di resistenza (anche presso l'opinione pubblica) dell'avversario, acquisire informazioni e spostare sempre un po' più in là la linea del fatto compiuto e dei limiti. Un metodo siffatto consente di raggiungere gradualmente un obiettivo strategico attraverso una serie di piccoli passi, ognuno dei quali singolarmente non sembra critico o sufficiente a innescare uno scontro frontale, ma nel complesso capace di cambiare anche in misura radicale la situazione.

La tattica del salame è parte della cd. astuzia militare, una tradizione militare russa, di cui diremo di seguito.

<sup>6</sup> Tra i tanti possibili commenti a ridosso degli eventi, l'intervista al colonnello dell'esercito Orio Giorgio Stirpe di V. FERLA, «*Putin sta bluffando ma per ottenere la pace il riarmo è necessario*», in *L'Altravoce-QN*, 12 settembre 2025, 1, 5.

<sup>7</sup> Per quanto esistano ottimi rapporti tra la Polonia e gli Usa, le reazioni del Campidoglio sono state in effetti contenute.

fino ad un certo punto perché la guerra sta assumendo significativi caratteri di *gaming*<sup>8</sup> e d'altra parte si ricorderà che l'invasione dell'Ucraina fu camuffata da esercitazione che, del resto, si effettuava periodicamente.

Una personalità di alto rango militare non più in servizio ma assai ascoltata ha affermato che ormai il rischio di incidenti, provocati da sconfinamenti, provocazioni, errori, è molto serio<sup>9</sup>. Un'altra personalità militare di alto livello ha affermato, ma la convinzione è tutt'altro che inedita, che ormai anche l'Italia è all'interno di uno scenario di guerra ibrida<sup>10</sup>, espressione sulla quale sarà necessario tornare.

Queste esternazioni ci riportano per un verso ad un rischio di *escalation* difficilmente controllabile rispetto ad un conflitto armato tradizionale, per altro ad uno stato di guerra in atto, per quanto a bassa intensità. Si tratta di due dimensioni che non si escludono mutuamente.

I fatti di settembre, nella loro natura inedita, mettono in rilievo molte questioni. La tecnologia dei droni sta rivoluzionando sia la guerra tradizionale che quella ibrida o non convenzionale. Circa la prima, la guerra in Ucraina, dopo aver attraversato le fasi del confronto tra blindati e quella dell'artiglieria, ora sarebbe essenzialmente guerra di droni, che secondo alcune analisi ormai farebbero la gran parte delle vittime e dei danni<sup>11</sup>. Per avere un'idea delle trasformazioni in atto si pensi che l'Ucraina nel 2025 dovrebbe passare da una produzione di due milioni di droni a sei-sette milioni: un numero davvero impressionante. Circa il secondo piano, i droni sono estremamente duttili, facili da far decollare, possono avere notevoli capacità offensive, nel volo radente creano serie difficoltà alle difese antiaeree e, soprattutto, davanti al loro uso non è facile identificare la minaccia e qualificarla nelle sue potenzialità: di un drone non è facile comprendere subito provenienza, eventuali armamenti e – a differenza di un aereo – stabilire un'interlocazione. Nel caso polacco, come negli altri segnalati nelle scorse settimane, solo *ex post* si è appurato che i droni erano disarmati, con palese volontà di non causare gravi danni, e quindi parte della strategia di provocazione e informazione di cui si è detto. Tuttavia, a fronte di una spesa molto ridotta, con barriere di ingresso minime<sup>12</sup>, l'aggressione ha provocato la necessità di una reazione che nel caso specifico è stata calcolata in 400 milioni di euro<sup>13</sup>. Inoltre i droni ormai sono capaci di voli di

---

<sup>8</sup> Non possiamo approfondire questo spunto ma è certo che l'Ucraina stia facendo significativo ricorso a tecniche di *gaming*, con buoni risultati. Sono noti anche i sistemi di controllo remoto di armamenti estremamente letali (e, oggi, di droni con capacità offensive), per cui è famosa ad es. la Creech Air Force Base in Nevada, i quali fanno assomigliare in modo impressionante la guerra ad un videogioco, con tutto ciò che ne consegue in termini di possibile disimpegno morale.

<sup>9</sup> «Potrebbe addirittura diventare routine», M. OTTAVIANI, *Camporini: Mosca provoca «Ci saranno altre incursioni. Così si rischia l'incidente»*, in *QN*, 20 settembre 2025, 5.

<sup>10</sup> M. VENTURA, *Sconfinamenti sempre accaduti. Italia in grado di proteggere solo una porzione di territorio*, in *Il Messaggero*, 26 settembre 2025, intervista al gen. Tricarico.

<sup>11</sup> Tre anni fa la Russia produceva un migliaio di droni kamikaze (solo una delle tipologie di droni esistenti) all'anno, oggi ne sforna più di 30 mila e ne lancia contro l'Ucraina quasi 4 mila al mese. Costano venti volte meno di un missile e causerebbero circa l'80 per cento delle vittime in Ucraina.

<sup>12</sup> Ad esempio nell'attacco anti-narcos in Basile del 28 ottobre 2025 i criminali si sono difesi anche con droni opportunamente modificati, capaci di lanciare ordigni esplosivi.

<sup>13</sup> F. OLIVO, *Difendersi ha costi spaventosi i droni in Polonia mostrano ai Paesi Nato i conti con la realtà*, in *Huffpost*, 11 settembre 2025.

duemila chilometri in teatri operativi (tali, appunto, i droni e russi<sup>14</sup>) e ve ne sono ormai capaci di voli diecimila chilometri, cioè di portare insidie intercontinentali. La reazione polacca e NATO riflette sia una difesa sguarnita di armi adeguate, sia assetti immaginati per altri scenari, che non sono del tutto irreali ma convivono con altri più fluidi e immediatamente minacciosi. I droni possono essere disorientati e la loro traiettoria deviata, ma occorrono tecnologie avanzate e parte importante della guerra dell'immediato futuro, secondo gli esperti, si giocherà negli spazi suborbitali. La connessione delle nuove tecnologie, anche quella ad es. di enormi sciami di droni, con l'intelligenza artificiale e i *big data*, rende centrale il ruolo delle comunicazioni e dell'informazione, che è altrettanto fondamentale per le minacce ibride, comprese, naturalmente, la propaganda e la manipolazione<sup>15</sup>. Nuove tecnologie, contesto iper-comunicativo e trasformazioni delle relazioni internazionali, di cui diremo subito, contribuiscono a creare una miscela esplosiva, che aumenta le minacce percepite e alimenta sospetti. Un documento dei servizi segreti tedeschi, reso noto dalla stampa, ha stimato non improbabile un attacco russo a territori NATO entro il 2030. E' nota la delicatezza della questione di Taiwan, sul fronte del Pacifico, dove il rischio di una *escalation* militare non è minore. Del resto, fino a dieci anni fa l'invasione dell'Ucraina, un paese di 40 milioni di abitanti, sembrava uno scenario del tutto irrealistico, e ancora poco probabile perfino dopo l'operazione russa in Crimea.

Appare del tutto evidente che il mondo di oggi è completamente diverso anche solo da quello di dieci-quindici anni fa, e che dal dominio di un ordine liberale pur gravato dalla minaccia terroristica (fondamentalista) siamo transitati ad un confronto muscolare tra Stati e blocchi alimentato da logica di potenza, che si va sovrapponendo e in parte sostituendo al multilateralismo<sup>16</sup>, il quale con tutte le difficoltà poste dal confronto in blocchi comunque si era sviluppato, sia pure in modo asimmetrico e non costante, anche durante la “guerra fredda”. Un mondo nuovo, quello di oggi, caratterizzato in termini ambientali da un'accelerazione esponenziale delle tecnologie e, al contempo, da barriere tecnologiche di ingresso, almeno per certi segmenti di armi o minacce, molto basse. Non meraviglia come pertanto sia attualmente in corso un significativo rinnovamento delle dottrine militari, strategiche e perfino nucleari, ormai divenute o comunque destinate a divenire più pragmatiche ma anche molto più sfuggenti e spregiudicate, aperte all'uso di nucleare come al contrasto (ed eventualmente all'uso) di minacce ibride, come attacchi ad infrastrutture, guerre biologico e altro ancora.

Anche su un piano tradizionale, appena pochi anni fa si teorizzavano i piccoli eserciti professionali e le costanti riduzioni di spese militari, mentre oggi si torna a parlare di leva universale (anche se, magari, selettiva), di riservisti, e comunque appare assolutamente necessario

---

<sup>14</sup> Nei giorni successivi si è appurato che i droni montavano serbatoi supplementari, ipotesi compatibile con una partenza dalla Russia, e a materiale russo riportano del resto gli esami.

<sup>15</sup> La differenza con la vicenda dell'aereo russo abbattuto dalla Turchia anche in questo caso è lampante. I fatti in quel caso sono stati presto accertati (salvo recriminazioni di rito) e mesi dopo è arrivata anche conclusione formale della vicenda.

<sup>16</sup> «Da tre anni almeno è tutto cambiato». R. FRIGNATI, «Mancano uomini e mezzi. Ed è ottimistico pensare che non saremo attaccati», in *Corriere della Sera*, 18 settembre 2025, int. al gen. Camporini, ex capo di stato maggiore Aeronautica.

da parte dei paesi europei aumentare gli effettivi impiegabili in operazioni belliche<sup>17</sup>, mentre lievitano rapidamente i *budget* per la difesa da destinarsi anche e soprattutto ad armamenti. Paesi avanzatissimi e opulenti, come la Svezia, si percepiscono ormai in una situazione di non-pace e “marzializzano” la vita civile<sup>18</sup>.

Il ruolo della NATO, pur sottoposta alle tensioni tra Usa e alleati, appare centrale e indiscutibile quando appena un lustro fa uno statista europeo la dichiarava “morta” dal punto di vista celebrabile<sup>19</sup>. Il citato rischio di *escalation* militari anche dovuto a fattori tecnologici, su cui sarà necessario tornare, e le minacce ibride alle nostre società democratiche interrogano a fondo il binomio pace/guerra così come è delineato dalla nostra Costituzione e pongono problemi inediti rispetto al modo concreto in cui quel rapporto si è svolto, compreso l’impiego di forze armate in modalità che talora sono apparse di dubbia compatibilità con l’assetto costituzionale<sup>20</sup>. È difficile sfuggire alla considerazione che le questioni dell’oggi appaiono più cogenti e incalzanti di quelle di ieri e che richiedono una risposta, anche ordinamentale, urgente.

Si pensi, ancora, alle minacce indotte dai droni. Sul piano del rischio bellico tradizionale, assistiamo ad un’evoluzione del ruolo dell’aviazione, che storicamente ha consentito la riduzione del confine tra contesto militare e civile. Il costo e la versatilità dei droni, potenzialmente lanciabili a costi decrescenti nel numero di migliaia in contemporanea, annulla definitivamente quel confine. Inoltre la loro manovrabilità, l’utilizzabilità per le funzioni più varie, compresa una funzione kamikaze, e gli incrementi raggiunti in termini di autonomia di volo, li rendono attualmente protagonisti sia della guerra tradizionale (anche intercontinentale) sia della guerra ibrida, nell’ambito della quale possono prendere di mira popolazione in luoghi affollati, siti istituzionali, infrastrutture critiche, compiere omicidi mirati. Minacce ibride che, d’altra parte, vanno molto oltre il possibile uso di droni, avendo fenomenologie ampissime: uso di gruppi paramilitari locali, mercenari e *contractors*, gruppi di civili leali; ricorso al contributo di organizzazioni criminali; *hackers* e cyberterrorismo; terrorismo politico; uso spinto dei sistemi di informazione e contro-informazione; pressioni elettorali; operazioni psicologiche e

---

<sup>17</sup> L’esercito italiano ha 95mila donne e uomini, ma in caso di conflitto solo 12-15 mila per volta potrebbero essere impiegati in un ipotetico fronte. Così il gen. Camporini nell’intervista sopra cit.

<sup>18</sup> Non ci attarderemo nella descrizione dei repentini mutamenti avvenuti nelle politiche europee e in ambiente NATO a partire dal 2015. Ci limiteremo a richiamare l’esistenza di una pletora di accordi bi- e multi-laterali, anche con paesi extra-Ue, per aumentare l’efficienza delle forze armate e le capacità di difesa, l’esistenza di un fondo denominato SAFE da 150 miliardi di euro per aumentare la deterrenza e al contempo per ridurre la dipendenza militare-industriale dagli Stati Uniti, l’aumento delle spese per difesa in relazione al PIL a livello nazionale (che ad esempio si annuncia clamoroso in Germania: dal 1,5% PIL del 2021 al 3,9% del 2029), l’ingresso di nuovi paesi, non poco esposti, nella NATO, con tutto ciò che ne consegue in termini dell’operare di meccanismi di solidarietà collettiva. La discussione sul ruolo degli eserciti e della leva (in Germania, in Polonia e altrove) non è priva di riflessi anche nel nostro paese, con un evidente *revirement* di posizioni rispetto ad un quindicennio fa. Oltre al rinforzo di eserciti e armamenti, si pensi al passaggio della Svezia ad un modello di vita civile di difesa attiva, chiamata “difesa totale”, comprensiva, ben oltre la reintroduzione in forma selettiva della leva nel 2018, di previsioni ben più incidenti nella vita quotidiana derivanti da una condizione dichiarata di “non pace” e della necessità di una relativa torsione marziale della vita civile.

<sup>19</sup> Testualmente: «stiamo vivendo la morte cerebrale della Nato» (7 novembre 2019).

<sup>20</sup> Una disamina sintetica in A. VEDASCHI, *Art. 78*, in F. CLEMENTI – L. CUOCOLO – F. ROSA – G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana*, vol. II, il Mulino, Bologna, 2021, 146 ss.

disinformazione organizzata; ricorso a forme di intimidazione e corruzione; *lanfave*<sup>21</sup>; uso dei migranti come arma di pressione, ricatto o per destabilizzare; operazioni *false flag* o sotto copertura; per non dire di interventi più *hard* come colpi di stato, tentativi di cambi di regimi e altro ancora. È ben noto che diverse di queste minacce si sono presentate a più riprese già al nostro paese, per lo più senza un nemico statale palese. Ma soprattutto vecchie e nuove minacce, tutte insieme considerate, utilizzabili da entità statali, come è ormai anche teorizzato ed esplicitato, pongono una sfida formidabile alle democrazie, compresa la nostra.

Le minacce ibride, anche senza essere qualificate necessariamente come “guerra”<sup>22</sup>, possono introdurre un’insidia esistenziale agli Stati, e considerato che tra minaccia e insidia esistenziale passa in larga misura la differenza tra l’invocazione dell’art. 4 o dell’art. 5 del trattato NATO, non meraviglia che una fonte diplomatica dell’organizzazione abbia dichiarato che si diffonde una crescente consapevolezza che l’articolo 5 del trattato Nord-Atlantico, che impegna le parti alla reazione collettiva, possa essere attivato anche in caso di un attacco ibrido particolarmente grave, come ad esempio un attacco cibernetico che comporti il danneggiamento di infrastrutture critiche. Tale posizione si radica in una decisione del Consiglio NATO di Lisbona già del 2010 ed è ribadita dal nuovo “concetto strategico” del 2022. Quest’ultimo aggiornamento fondamentale nell’identificazione di minacce esistenziali, pur necessario, aumenta di per sé a dismisura il rischio di *escalation* difficilmente controllabili non potendo nel contesto attuale avere un significato puramente dissuasivo, e contribuisce ulteriormente a svuotare il ruolo degli organi costituzionali, in particolare i parlamenti, dei paesi membri<sup>23</sup>.

In conseguenza di questi sviluppi tecnologici, che interagiscono con sviluppi politici non dei più rassicuranti, si sta spostando offuscando sempre di più il confine tra uno stato di pace e uno stato di guerra. Le fenomenologie descritte delle minacce ibride, in particolare, vengono potenzialmente ascritte a forme nuove di guerra vera e propria, e sebbene vi sia il rischio di un uso retorico del termine, la realtà depone verso una sostanza effettiva del tema.

## **2. Pace e guerra come stati sovrapposti e discreti, tra minacce ibride, rischi di *escalation* e sfide nuove poste dall’uso militare di tecnologie algoritmiche.**

---

<sup>21</sup> Ovvero l’uso strategico e strumentale del diritto per danneggiare, delegittimare o ostacolare un avversario, ivi compreso uno Stato, analogamente ad un conflitto militare in campo aperto, sfruttando procedure legali, sistemi e le istituzioni giudiziarie come un’arma. Sulla *weaponization* del diritto, della comunicazione e dell’economia, v. *infra* nel testo.

<sup>22</sup> Nota la scelta della nostra Costituzione di non definire la guerra, ma di disciplinare il suo stato, rimettendosi implicitamente al diritto internazionale e alle acquisizioni concernenti l’uso della forza e le loro limitazioni, A. VEDASCHI, *Art. 78*, cit., 147. Gli atti Onu sono ancorati al concetto di conflitto armato, ostilità, interventi armati. La documentazione NATO, ad es. il concetto strategico 2022, parla di misure e minacce ibride ostili.

<sup>23</sup> R. CALVANO, *Nato e sviluppo di una cooperazione europea*, in S. LA PORTA (a cura di), *Nato e Costituzione*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020, 55.

La guerra è sempre più definita, ormai anche da atti internazionali<sup>24</sup>, come “irregolare”, “ibrida”, “asimmetrica”, “non convenzionale”, e come tale praticata. Si tratta di uno sviluppo secondo una direttrice diversa, che estende anziché ridurre l’uso del lemma, rispetto alla tendenza minimizzante che porta talora a definire guerre di aggressione come “operazioni militari speciali”, così come si tratta di una tendenza antitetica a quella che in un passato non così remoto veniva rilevata da chi notava che «da tempo ormai lo stato di guerra è sottoposto ad un progetto di rimozione sul piano giuridico-diplomatico, a beneficio di surrogati concettuali ambigui anche se assai più rassicuranti»<sup>25</sup>, riferendosi in prevalenza a etichette come *peace keeping* ed *enforcement*.

L’Italia non può (più) escludere di ritrovarsi coinvolta in una guerra tradizionale, soprattutto per l’operare di meccanismi di solidarietà collettiva, ma è già vittima di minacce ibride che, secondo autorevoli opinioni di esperti militari, meriterebbero la qualificazione di guerra<sup>26</sup>, sul presupposto concettuale che attività ostili possono essere considerate armi vere e proprie. Certamente non ogni forma di attività non facente leva sul consenso il più possibile genuino, in quanto genericamente definibile come violenza, può essere considerata un’arma vera e propria. Dovrebbero distinguersi il più possibile i casi di volontà di conseguire un vantaggio strategico o competitivo dagli autentici tentativi di destabilizzare, mettere in crisi o far crollare un regime, manifestazioni di ostilità in senso proprio. Ma anche con queste precisazioni appare evidente che questi ultimi casi non sono meramente ipotetici. Prendendo atto di questi svolgimenti è in via di superamento quella dottrina NATO che, soprattutto prendendo spunto dagli attacchi informatici, tendeva a distinguere tra tecnologie difensive, basate sullo sviluppo dei sistemi d’arma, da quelle tecnologie, cd. non letali, il cui inserimento nel novero delle “armi” risulta dubbio. Oggi appare incontrovertibile che molte minacce ibride, se non tutte, possono presentare rischi gravissimi per strutture critiche e esiti letali per la popolazione e, in ogni caso, che la questione della offensività di certe condotte richiede ben altri strumenti analitici.

Pertanto la questione costituzionalistica principale in tema di binomio pace/guerra, peraltro nota da alcuni decenni ma ormai divenuta centrale e urgente, è che le consolidate definizioni giuridiche, come quelle che ricollegano la guerra ad uno stato di belligeranza, pur non essendo destinate ad essere abbandonate, appaiono grandemente insufficienti. D’altra parte i concetti di pace e guerra sul piano filosofico continuano a escludersi mutuamente, definendosi

---

<sup>24</sup> Quando non viene derubricata a “operazione militare speciale” nonostante sia ormai acclarato, pur nel balletto di cifre, che i morti nel conflitto russo-ucraino (forse perfino di sola parte russa) hanno comunque superato il milione. Rispetto alle altre etichette utilizzate, quella di guerra ibrida ha avuto non solo maggiore fortuna ma anche un uso più tecnico anche se non incontrovertito. È stata resa famosa dalla cd. dottrina Gerasimov ma in realtà è stata teorizzata nei centri di ricerca statunitensi, probabilmente a partire da alcune analisi dell’allora tenente colonnello Frank Hoffman, per quanto si potrebbero citare molti concetti precursori anche in altri contesti (come nelle dottrine militari cinesi, in particolare maoiste, e nella tradizione russa). Il concetto nasce con riferimento alla ibridazione di tattiche (“miscela ibrida”, in particolare) per finire per designare poi un tipo di guerra.

Tra i vari scritti citabili, uno dei primi (e ancora reperibili in rete) è F. G. HOFFMAN – J. N. MATTIS, *Future Warfare: The Rise of Hybrid Wars*, in *Proceedings Magazine*, USNI, vol. CXXXII, novembre 2005, 1 ss.

<sup>25</sup> C. DELL’ACQUA, *La guerra negata e il nuovo ordine internazionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 16 novembre 2001, 1.

<sup>26</sup> Si vedano le opinioni del generale Tricarico, menzionate in precedenza.

reciprocamente. Il giurista non può drammatizzare minacce attribuendole facilmente la qualificazione di atto, o, peggio, di stato di guerra. Tuttavia se la guerra è una profonda e attiva inimicizia, che reca, in coerenza con la logica dell’art. 5 del Trattato NATO — una minaccia esistenziale agli stati — allora minacce ibride, magari sistematiche, continue, palesi, volta a colpire infrastrutture essenziali o a destabilizzare in modo pesante un sistema politico difficilmente potrebbero qualificarsi quali semplici ingerenze o anche solo aggressioni, come ha fatto la Polonia per la violazione dello spazio aereo del 9 settembre 2025. Una situazione simile esprimerebbe *di fatto* uno stato emergenziale non episodico rispetto al quale occorre come minimo difendersi con ogni mezzo sufficiente<sup>27</sup>.

La situazione peraltro è incisa da alcune complicazioni.

In primo luogo, la mancanza di scrupolo dei paesi non democratici nell’uso spinto di queste minacce ibride crea un’asimmetria, anche nell’identificazione dell’avversario, e uno svantaggio per chi, sulla base di una costituzione liberal-democratica, non dispone di molte di queste risorse. Questa situazione di fatto depona per un’anticipazione della reazione, di cui diremo più avanti.

In secondo luogo, queste fenomenologie espressive di una trasformazione del concetto di guerra (o, se si vuole, di inimicizia attiva e aggressiva, magari animata da mire espansionistiche di influenza o perfino territoriali) richiedono una mobilitazione di tutte la società e mettono in discussione il funzionamento ordinario della democrazia, anche quando se ne volessero rispettare forme e procedure. Viene allo stesso tempo travolta l’idea del carattere eccezionale della guerra, con tutto ciò che ne consegue anche in termini di interpretazione costituzionale, politica costituzionale, pressione di uno stato di necessità di fatto.

In terzo luogo, la guerra con strumenti avanzati tecnologicamente, così come parte significativa delle minacce ibride, dipendendo dall’uso di tecnologie di intelligenza artificiale e di *big data*, si carica di problemi ulteriori e inediti, a partire da una certa tendenza all’automatismo.

In quarto luogo e in connessione con questo aspetto, l’uso di tecnologie avanzate investe una commistione di elementi civili e militari, rendendo ancora più problematici gli sviluppi appena indicati.

Su questo ultimo piano di riflessione, oggi tanto la guerra quanto le minacce ibride sono frutto di un ecosistema interconnesso, fatto di apparati militari, politici e di informazione, *start up*, *venture capital*, laboratori militari e industriali. L’intelligenza artificiale viene utilizzata per comando, controllo, sorveglianza, pianificazione, logistica, controspionaggio e altro ancora. Ad esempio gli ucraini hanno ampiamente compensato l’inferiorità materiale con piattaforme di condivisione di dati, analisi predittive, droni ad alta precisione, ricorso a *gaming* ed altre innovazioni. Le catene di comando militari ormai comprendono appieno civili quali analisti di dati, informatici, detentori di *expertise* esclusive, fondamentali nella costruzione della strategia e le cui competenze e opinioni difficilmente possono essere ignorate da chi dovrebbe essere titolare della decisione sull’azione e

---

<sup>27</sup> Sul tema, con specifico riferimento al rapporto tra emergenza e guerra in chiave tradizionale S. LIETO, *Emergenza e compatibilità costituzionale tra limitazioni dei diritti, concentrazione dei poteri e sicurezza*, Editoriale scientifica, Napoli, 2023, 136 ss. e con specifico riferimento alle ragioni di sicurezza nazionale, di cui all’art. 126 Cost., 183 ss.

le sue modalità. Ciò determina una potenziale ricaduta sulla apoliticità delle forze armate ex art. 98 Cost. intesa in senso stretto, amplificata dalla circostanza che i civili non sono soggetti al divieto di iscriversi a partiti politici o comunque assumere cariche direttive, e sottopongono a tensione un principio fondante degli stati moderni secondo cui le forze armate – i militari – hanno il monopolio statale del potere di coercizione in conflitti armati, investendo la distinzione capitale per il costituzionalismo moderno tra potere civile e militare. D'altra parte la minaccia ibrida percepita come guerra aumenta necessariamente il ruolo delle forze armate in contesti civili, appunto perché vissuti come campi di battaglia.

Venendo all'aspetto dell'automatismo e a quello, connesso, delle forme di difesa efficaci, va detto che la commistione di elemento civile e militare determina problemi ulteriori sulla dimensione già di per sé problematica degli automatismi, che avranno un ruolo sempre maggiore nell'uso di armi in futuro. Sul piano del controllo delle attività, ed in particolare del mantenimento dei processi nell'orbita parlamentare, la velocità decisionale è ormai determinante ed è curata da tecnologie algoritmiche che fondono dati e analisi predittive, non senza rischi di errori. Sebbene si possa porre e si ponga usualmente una questione di controllo umano (e, prima di progettazione), va detto con chiarezza che la dimensione, per così dire, automatica della guerra appare inevitabile (analogamente al funzionamento delle borse di oggi) in quanto il livello di automazione e autonomia dei sistemi di arma, già significativo, è destinato a crescere notevolmente, anche in funzione della rincorsa tecnologica tra Stati e i rischi derivanti dall'abbassamento delle barriere tecnologiche per attori non statali<sup>28</sup>. L'Intelligenza artificiale, termine qui usato in modo del tutto convenzionale e per brevità, consente di analizzare le minacce nemiche e organizzare risposte coordinate in tempo reale. Tale potenzialità, fondamentale nel campo della sicurezza informatica, diventa problematica quanto più ci si avvicini attraverso il *continuum* a forme “guerreggiate”: parlare di minaccia armata ormai è ambiguo, in quanto anche molta parte delle minacce ibride sono armi in senso proprio, tanto che negli ambienti strategici si usa ormai l'espressione *weaponization*. In casi simili è a rischio, o richiede contestualizzazioni, il principio costituzionale secondo cui l'intervento delle forze armate avviene su richiesta del politico ed è da intendersi come tendenzialmente esecutivo. Ciò spiazza anche la succitata questione dei rapporti tra militari e civili nelle catene di comando militari, in quanto l'attività esecutiva dei militari, in realtà ampiamente depositaria di spazi di discrezionalità tecnica, andrebbe diretta dai politici, ma alla fine né i politici, né i militari, né tantomeno i civili implicati dispongono di tutte quelle risorse di conoscenza, e di quella prontezza operativa, di cui dispongono gli automatismi tecnologici. La risposta immediata può essere tanto necessaria quanto imponderabile<sup>29</sup>. Ciò appare in frontale, ma per certi aspetti fatale, contrasto con un

---

<sup>28</sup> Sul punto ora A. KING, *AI, Automation, and War: The Rise of a Military-Tech Complex*, Polity Press, 2024, nonché sul ruolo dell'autonomia, v. OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE, *Verso un nuovo Concetto strategico della NATO. Prospettive e interessi dell'Italia*, dicembre 2021, 73-74.

<sup>29</sup> Già il Trattato Nato fece affermare a parte della dottrina che gli alti comandi militari avevano, per diversi aspetti, una prevalenza effettiva nell'attuazione delle direttive di azione. V. P.G. GRASSO, *Guerra. Disciplina costituzionale*, in *Enc.*

costituzionalismo che punta sulla conservazione della logica parlamentare nelle procedure relative alla guerra, ma anche difficilmente compatibile con forme di controllo umano<sup>30</sup>.

Su un piano relativamente tradizionale, la dimensione tecnologia della guerra comporta che gli aumentati rischi di *escalation* trascinino il paese in situazioni di conflitto armato in tempi ultrarapidi dettati dalle tecnologie, rendendo gli stessi esecutivi poco responsabili, per non dire dell’ulteriore marginalizzazione dei parlamenti. Pur all’interno di un’ottica meramente difensiva, la reazione verrebbe affidata a protocolli sempre più dipendenti dalla costruzione di algoritmi o, addirittura, di sistemi di apprendimento, come le reti neurali, eventualmente (forse fatalmente, in certi casi) anche non supervisionati. Soprattutto in reazione ad un gravissimo attacco altrui, peraltro “comunicato” dall’IA, vi sarebbero poche alternative ad una reazione di tipo *black box*, per risultare efficace. Scenari forse futuribili in senso stretto, ad oggi, ma comunque destinati forse a divenire realistici in tempi brevi<sup>31</sup>. Ha affermato un generale ex capo di stato maggiore e noto analista che la *cyberwar* “ha un ciclo di progettazione che si misura non in anni o in mesi, ma in giorni”<sup>32</sup>.

La velocità della tecnologia e la sua natura dirompente (*disruptives*) trascina inevitabilmente il titolo di legittimazione alla guerra, ovvero la difesa individuale o collettiva, verso forse pro-attive, che non sono facile da distinguere ad un’azione preventiva<sup>33</sup>. Una concezione di difesa pro-attiva appare ardua da configurare in generale, ma è certamente praticabile e necessaria in settore specifici, centrali nelle guerre ibride, quali i servizi (o parte di essi), dove è certamente in parte già praticata anche dal nostro paese<sup>34</sup> o la sicurezza informatica, che deve farsi carico di ragioni di cybedeterrenza<sup>35</sup>.

Davanti a minacce asimmetriche, poi, è più difficile approntare protocolli consolidati. Un’azione decisa al momento, magari con il contributo determinante della IA – certo, programmata dall’umano ma capace di auto-apprendere in autonomia – sia nella fase

*giur.*, vol. XV, 1989, Roma, 3 e dottrina ivi richiamata. Sugli aspetti distributivi dell’indirizzo politico della difesa v. G. GRASSO, *Forze armate. 1) Diritto amministrativo*, in *Enc. giur.*, vol. XIV, Roma, 1990, 4-5.

<sup>30</sup> Come quasi ogni aspetto collegato alla tecnologia, non si tratta di un dato assolutamente nuovo, se non in termini, relevantissimi di scala. Si ricorderà che già nella prima guerra mondiale gli stati maggiori delle potenze avevano elaborato piani di mobilitazione rapidissimi che rendevano quasi impossibile la diplomazia una volta avviate le manovre degli eserciti. Le novità algoritmiche rifluiscono nelle questioni dei rapporti tra civiltà e triade scienza-tecnica-tecnologia. Tuttavia sulla circostanza che non si tratti solo di questione di scala, ovvero quantitativa, ma di mutamento qualitativo vedi *infra* nel testo.

<sup>31</sup> Sulla dimensione etica e operativa dei sistemi di arma autonomi si veda M. TADDEO, *Codice di guerra. Etica dell’intelligenza artificiale nella difesa*, Raffaello Cortina, Milano, 2024, cap. 6.

<sup>32</sup> V. FERLA, «No fly zone lontana. Kiev va trasformata in una vera fortezza». *Int. al generale Camporini*, in *L’Altravoce-Qn*, 16 settembre 2025, 3.

<sup>33</sup> La difesa pro-attiva anticipa le mosse dell’avversario e previene un attacco. Sebbene sia distinta, ma non facilmente distinguibile dalle operazioni offensive e dalla stessa difesa attiva può comprendere anche attività aggressive, come quando volte a disorientare l’avversario o interdire la minaccia al fine di non subire un attacco.

<sup>34</sup> Non è un mistero che nei servizi di informazione italiani si sia praticata una forma detta di “controspionaggio offensivo”. V. M. MANCINI, *Le regole del gioco. Dal terrorismo alle spie russe: come il controspionaggio offensivo ha protetto gli italiani*, Rizzoli, Milano, 2023. Il tema non è scollegato, come si comprende, dalle questioni più generali della guerra “giusta”, o offesa giusta, e della guerra preventiva.

<sup>35</sup> Sul punto l’interessante riflessione di M. TADDEO, *Codice di guerra*, cit., cap. 5.

dell'avvertimento che della reazione può determinare la differenza non solo tra un errore e una reazione tempestiva ma anche tra una reazione proporzionata e una sproporzionata. Ebbene, in entrambi i casi vi sarebbe il rischio concreto di trascendere in un confronto bellico ben più esplicito.

In definitiva, nelle guerre cibernetiche un atteggiamento puramente difensivo è perdente in partenza, mentre uno pro-attivo, almeno per alcuni aspetti, è imprescindibile al fine di garantire l'efficacia della tutela ed è conseguentemente riconosciuto in misura crescente nei documenti strategici e nelle analisi. Per come sono conformate oggi la tecnologia militare e lo stesso ecosistema informativo, la natura imprescindibile di un profilo di difesa pro-attiva dovrebbe impegnare il legislatore a conformarlo il più possibile in misura conforme alla nostra forma di governo e di stato<sup>36</sup>.

Se la tecnologia può aiutare a ridurre danni, effetti letali e morbidità, d'altra parte contiene il rischio di poter aumentare, e di molto, tali fattori. Solo una regolamentazione della IA in uso bellico a livello internazionale può apportare un contributo capace di frenare quella sfiducia reciproca tra attori che si va alimentando, e che prelude fatalmente ad una corsa agli armamenti. Diversamente, uno o più stati si potrebbe trovare in uno scenario di guerra, e in combattimento effettivo, prima ancora che i governi medesimi ne siano informati, in quanto una loro autorizzazione sarebbe tardiva. Considerazione che naturalmente non vale, per definizione, per le minacce ibride, alcune delle quali hanno toccato già infrastrutture critiche<sup>37</sup>.

Quale fattore specifico, l'aumentato rischio di trovarsi in guerra è ulteriormente accresciuto dal fatto di partecipare ad un meccanismo multilaterale, come il dispositivo NATO, che impegna gli Stati aderenti ad una risposta solidale e collettiva, talché uno stato che si sottraesse all'impegno, fondamentalmente attivato unilateralmente da un paese che si sente (con un ruolo non marginale della percezione<sup>38</sup>) sottoposto ad una minaccia esistenziale, perderebbe non solo la reputazione e, verosimilmente, anche lo scudo protettivo della reciprocità, quale aspetto specifico della

---

<sup>36</sup> La situazione descritta è ben diversa da quella, pure oggetto di controversie ma quanto enormemente meno scottante, che nell'ambito degli accordi NATO ad es. nella vicenda polacca del 9 settembre 2025 ha determinato un intervento del nostro aereo Gulfstream G550 CAEW senza alcuna autorizzazione puntuale del governo italiano (figuriamoci una deliberazione del parlamento...), in quanto in esecuzione di ordini impartiti dal comando NATO, con sede a Ramstein: gli assetti militari delle varie nazioni assegnano gli impieghi in anticipo. Si pensi quanto lo scenario descritto nel testo spinge in avanti, caricandola di ulteriori problemi, la discussione rispetto al tema consolidato della prevalenza degli esecutivi nelle decisioni militari in ragione delle loro prerogative sui trattati e oggi aggravata in relazione alla crescita della difesa europei, in relazione al persistente cd. deficit democratico dell'Unione europea.

<sup>37</sup> Tra i fatti (fortunatamente, minori) acclarati, anche se di incerta riconducibilità, si registrano numerosi sabotaggi fisici su condotte o cavi sottomarini, in particolare nel Mar Baltico, la presa di controllo per quattro ore di una diga norvegese da parte di *hacker*, per non dire di attacchi informatici “minori” a strutture ministeriali varie. Paesi come Norvegia, Estonia, Polonia e Danimarca, sono tra i paesi più colpiti da azioni ibride e, non casualmente, sono tra i più attivi nel sostegno all'Ucraina.

<sup>38</sup> Che questa dimensione sia rilevante, è comprovato dalla Dichiarazione Nato di Praga nel 2002 ove si afferma che «Noi sottolineiamo che i nostri sforzi per trasformare ed adattare la NATO non devono essere *percepiti* come una minaccia nei confronti di nessun paese od organizzazione» [corsivo mio].

solidarietà collettiva, che agisce come efficace dissuasione<sup>39</sup>. In altre parole, la probabilità di invocazione dell’art. 5, un tempo avente funzione puramente dissuasiva, oggi appare notevolmente aumentata<sup>40</sup>.

Come si vede, siamo ben oltre il tema della prevalenza degli esecutivi e della marginalizzazione dei parlamenti nel campo della difesa, che pure esiste, o del tema della difficile riconduzione di forme di intervento militare al nostro quadro costituzionale (o, di sovente, di un intreccio di entrambe le questioni<sup>41</sup>). Il divario che si apre tra tecnologia e diritto (e politica), destinato ad accrescersi, può presentare scenari molto problematici e nient’affatto di scuola o remoti. Di fronte a questi sviluppi la nostra “Costituzione della difesa”, già laconica e purtuttavia in crisi di prescrittività<sup>42</sup>, è sostanzialmente silente e disarmata, e appare difficile anche ricorrere alle risorse della (sovra?)-interpretazione costituzionale, come l’estensione del concetto di guerra, fosse anche senza la dichiarazione del relativo regime, a fenomeni nuovi.

### 3. La “despecificazione” della guerra e la crisi di prescrittività della Costituzione.

Oggi la guerra non è il frutto del fallimento della politica o, più cinicamente, espressione della politica con mezzi diversi, secondo l’adagio di Carl von Clausewitz, in quanto fattori tecnologici e politici non consentono più di distinguere chiaramente la diversità del mezzo. Il difficile crinale che esisteva tra consenso e forza già nella politica novecentesca o, prima ancora, moderna (si pensi alla politica commerciale, all’uso della “arma” monetaria, al cd. soft power e altro) viene esteso ad ogni sfera della società, in un processo che è stato chiamato di recente di «despecificazione» della guerra<sup>43</sup>. Secondo questa analisi la guerra sarebbe divenuta un elemento costitutivo dell’ordine contemporaneo; ma anche se non fossimo già a tale punto la

---

<sup>39</sup> In una situazione così tesa, anche una operazione tradizionale, come l’avvio dell’operazione Eastern Sentry per rafforzare il fianco orientale della NATO, esposto alle provocazioni della Russia, può dar luogo ad incidenti difficilmente controllabili, anche perché sono saltate alcune convenzioni. Si pensi alla discussione sulle *no fly zone*.

<sup>40</sup> Lo stesso unico caso di ricorso all’art. 5 del Trattato NATO in occasione dell’11 settembre 2001, che fu qualificato come un atto di guerra (ovvero minaccia esistenziale) ad uno stato da parte di gruppi terroristici, oggi sarebbe verosimilmente inquadrato in una forma di guerra ibrida condotta da stati ostili mediante *proxy* e tecniche ibride. È vero che gli ambienti NATO preferirono parlare di «atto di barbarie», ma comunque deliberarono formalmente l’art. 5 e lasciarono decidere agli Stati Uniti la forma della reazione, tra intervento diretto NATO, autodifesa statunitense o, infine, coalizione di intervento. Ciò conferma che nell’unico caso di invocazione è lo Stato aggredito (che sia effettivamente esistenzialmente o anche solo percepitosi tale) che decide l’inquadramento delle minacce e anche le forme giuridiche della reazione, pur in ultima analisi essendo gli interventi rimessi agli Stati, se coinvolti dall’aggredito.

<sup>41</sup> Come, per tutti, nella (peraltro magistrale) relazione di P.A. CAPOTOSTI, *Le politiche della sicurezza: i nuovi equilibri tra Parlamento e Governo*, resa al convegno AIC del 2003 “Libertà e sicurezza nelle democrazie contemporanee”, Bari, ora in A. LOJODICE (a cura di), *Annuario 2003. Libertà e sicurezza nelle democrazie contemporanee*, Atti del 18° Convegno annuale, Cedam, Padova, 89 ss.

<sup>42</sup> Un recente tentativo, autorevole, tentativo di G. DE VERGOTTINI, *Guerra, Difesa e sicurezza nella Costituzione e nella prassi*, in questa *Rivista*, 2017, II, 1 ss., il quale però non può considerare gli sviluppi degli ultimi anni, indotti dalle tecnologie e dal nuovo clima internazionale.

<sup>43</sup> J.-B. JEANGENE, *Le réveil stratégique. Essai sur la guerre permanente*, Seuil, 2024.

despecificazione è incontestabile. I rapporti tra paesi, talora anche amici, sfuggono sempre più a precisi parametri formalizzabili in quanto tensioni, concorrenza, interessi nazionali possono variamente mescolarsi a forme, anche non dichiarate, di più palese inimicizia o comunque segnate dall’espansione del concetto di sicurezza nazionale e di interesse nazionali, come nella pratica generalizzata di sorvegliare e assumere informazioni riservate o segrete (“spiare”) ogni qualvolta sia possibile<sup>44</sup>. In tale clima appare difficile praticare quella fiducia che dovrebbe essere alla base del multilateralismo e della collaborazione, per non dire – nel caso europeo – di politiche comuni.

Pertanto, posto il tema del rapporto tra Costituzione e binomio pace/guerra, la vera domanda, costituzionalmente rilevante, è: quale guerra e quale pace? Le due etichette, i referenti, si modificano reciprocamente e in teoria si escludono mutuamente, sono etichette contrastive. Quelli che sono stati gli accomodamenti reciproci nel corso del tempo oggi appaiono difficili da rendere in termini anche solo grossolanamente dicotomici, in quanto perfino difficili da qualificare come tali. Pace e guerra sembrano ormai piuttosto “stati di sovrapposizione discreti”, dove possono esistere o non esistere entrambe allo stesso tempo, peraltro con intensità diversa e a geometria variabile. È pertanto superata l’associazione esclusiva della guerra con il conflitto armato in quanto si assume generalizzato il concetto di arma o quello di minaccia<sup>45</sup>. Il perseguimento di vantaggi strategici, talora in modo occulto o non dichiarato, riporta le dottrine militari sul terreno civile<sup>46</sup> contribuendo attivamente a quella despecificazione della guerra che è anche, al contempo, un suo modo di essere presente. Le guerre si confondono, in altre parole, con altre forme di violenza, intesa quest’ultima, in senso molto lato, come esercizio di potere che produce coazione, prescindendo dal consenso altrui<sup>47</sup>. In tale contesto ha un valore relativo affermare che i principi della “costituzione della difesa” sono tuttora validi<sup>48</sup> in quanto la guerra si è venuta potenzialmente dissociando da una forma di intervento armato. Ciò avviene non per pura scelta stipulativa ma in conseguenza di scelte politiche, sviluppi tecnologiche, modi di essere dell’ecosistema informativo che consentono di recare minacce fungibili con gli armamenti tradizionali, non esclusa una portata materialmente distruttiva. Abbiamo indugiato a lungo sulla portata trasformatrice dei droni in battaglia e nelle minacce ibride, ma il discorso appare generalizzabile in conseguenza al crollo delle barriere di ingresso e dei costi di ingaggio delle

<sup>44</sup> È stato ripetutamente affermato da analisti, ad esempio nelle vicende che hanno visto protagonisti i cd. Five Eyes, che tutti spiano tutti. In questo senso si è parlato di continuazione della ambiguità con altri mezzi, A. MUMFORD - P. CARLUCCI, *Hybrid warfare: The continuation of ambiguity by other means*, in *European Journal of International Security*, 2023, vol. VIII.2, 192 ss.

<sup>45</sup> Non diciamo, poi, della guerra moderna (intesa come età pre-contemporanea), di ispirazione cavalleresca e aristocratica, noto l’esempio del conte d’Auteurs: «Lascia che i tuoi uomini sparino!», «Dopo di voi!».

<sup>46</sup> In particolare il concetto di “astuzia militare”, concetto tipicamente russo, è una miscela di inganno, saggezza, segretezza, dissimulazione, manipolazione psicologica dell’avversario, al fine di ottenere un vantaggio strategico.

Non si tratta certo di una novità in quanto tale. Durante la Guerra Fredda, caratterizzata da esternalità di ogni genere rispetto al conflitto frontale tra le due superpotenze e attraversata da molteplici ambiguità, anche limitatamente al contesto italiano i documenti ufficiali, segreti e non, che parlano di “guerra psicologica” o “guerra non ortodossa” sono innumerevoli. Vedasi i numerosi riferimenti specifici in A. BECCARIA, *Golpe di Stato*, Paperfirst, Roma, 2024.

<sup>47</sup> V. M. STOPPINO, *Potere*, in N. BOBBIO – N. MATTEUCCI – G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di Politica*, Utet-De Agostini, Torino-Novara, 2014, 740 ss.

<sup>48</sup> Affermazione di per sé corretta, v. DE VERGOTTINI, *Guerra*, cit., 1-2.

minacce rispetto ad “armi”, tradizionali e soprattutto non tradizionali, letali. Molta parte di queste tendenze (come ad esempio hackeraggio senza rivendicazioni, operazioni coperte o sotto falsa bandiera, ricorso a “Private Military Company” e forze armate non regolari) sono finalizzate a superare scogli legali, resistenze nelle opinioni pubbliche, consentire politiche aggressive e rendere comunque anche l’uso di armi o il ricorso alla guerra come politicamente più accettabile. In questo quadro è destinato ad aumentare, come già è molto aumentato, il carico di propaganda organizzata e ostile veicolato, con modalità manipolatorie dell’opinione pubblica, tramite i *social*.

La despecificazione della guerra non vuol dire necessariamente che una condizione di guerra divenga ubiqua e permanente, quanto piuttosto che con maggiore frequenza si considereranno alcune minacce delle vere e proprie armi e ad essere si potrà, e si dovrà, rispondere con la stessa “moneta”, in termini tradizionali (armati) o no. Un corollario è che tende a sfumare la distinzione schmittiana tra guerra interna (civile) e guerra internazionale, perché l’ostilità tra Stati viene portata sul territorio altrui con uno strumentario che potrebbe difficilmente consentire di distinguere la provenienza della minaccia (che sia un atto terroristico, un sabotaggio, un sostegno economico a quinte colonne interne o a estremismo politico, disinformazione organizzata, eccetera) e che in ogni caso potrebbe determinare una grave destabilizzazione. Una simile evenienza, quale che sia l’origine, potrebbe pertanto richiedere il ricorso a forme emergenziali interne modellate concettualmente, con le opportune graduazioni, sulla falsariga dello stato di assedio. Non v’è alcun dubbio, in effetti, che le minacce ibride siano potenzialmente in grado di determinare stati di crisi atti a superare il massimo livello di allerta praticabile in regime civile<sup>49</sup>, con il corredo di misure necessarie ed adeguata a normalizzare la situazione.

In questo quadro anche il tentativo dottrinale di ricondurre alla disciplina costituzionale della guerra “ogni fatto capace di pregiudicare lo stato di pace”<sup>50</sup> ribadendo la mutua esclusione dei due stati (pace/guerra), pur meritorio nell’andare incontro alle trasformazioni delle pratiche ostili (o, più genericamente, dell’uso delle armi), appare per un verso troppo generico e per altro laddove pretende di applicare le previsioni costituzionali per la guerra lascia in realtà proprio a desiderare alla luce dei caratteri attuali degli stati di “non pace”, ed in particolare in relazione alle minacce ibride, e ciò non solo per la possibile frequenza di tali stati. La reazione alle minacce o, per quanto possibile, la loro prevenzione spesso non consentiranno che il parlamento (e in alcuni casi finanche il governo, come già detto) abbia contezza o anche solo controllo di ciò che avviene. La dimensione del controllo parlamentare potrebbe e dovrebbe in ogni caso essere recuperata successivamente o, quando possibile, *in itinere*. In ogni caso il ruolo del parlamento sarebbe reso più difficile dalla presumibile espansione delle funzioni di *intelligence*, con tutto il relativo corredo

---

<sup>49</sup> Sugli stati di assedio “militari”, G. MOTZO, *Assedio (stato di)*, in *Enc. dir.*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1958, 250. Sugli effetti della differenza tra stati di guerra ed emergenziali interni v. G. DE VERGOTTINI, *Stato di guerra e assetto dei poteri costituzionali*, in questa *Rivista*, 2018, III, 440 e ora, diffusamente, V. PIERGIGLI, *Diritto costituzionale dell'emergenza*, Giappichelli, Torino, 2023, 59 ss.

<sup>50</sup> P. PINNA, *Guerra (stato di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. VIII, Utet, Torino, 1993.

di segretezza (se non indicibilità)<sup>51</sup>, coerentemente con uno scenario con regole incerte, dove non sono più facilmente distinguibili “stati” puri (pace/guerra) e in un ambiente dove appare centrale il ruolo delle informazioni e della comunicazione. Tale scenario, in una realtà dominata da sensori e microchip che comunicano, come tipica dell'*Internet of Things*, appare fatalmente chiamato in causa il rapporto tra opinione pubblica e democrazia e l'autodeterminazione che è alla sua base<sup>52</sup>.

Più specificamente con riferimento alle politiche di difesa, l'analisi dei *big data* e in generale l'uso intelligenza artificiale per prevenzione, monitoraggio, sorveglianza, logistica, reazione alle minacce e altro avranno un impatto significativo sulla regolamentazione degli stati di pace e di “non pace”, intrecciandosi con tecnologie come realtà virtuale e aumentata, calcolo quantistico, *blockchain* e altre tecnologie<sup>53</sup>. La difesa dalle minacce ibride potrebbe determinare infine una confluenza, o almeno un'ampia aria di sovrapposizione, delle varie dimensioni della sicurezza e dell'ordine pubblico, nonché dell'intreccio tra la dimensione della sicurezza nazionale, prerogativa degli Stati (in part. lett. d, h, q dell'art. 117 Cost., II co.<sup>54</sup>), e delle competenze dell'Unione in tema di difesa e sicurezza comune<sup>55</sup>, nei suoi diversi profili di una politica di difesa comune e di *cybersecurity*<sup>56</sup>.

Questi sviluppi pongono questioni e sfide di non piccolo momento alla scienza del diritto costituzionale italiana odierno.

**Titolo [En]:** The Crisis of Prescriptiveness of the Constitution in the Face of the Peace/War Continuum and Overlap Due to the New Technological and International Context.

**Abstract [It]:** Il saggio analizza la crisi di prescrittività della Costituzione italiana di fronte alle radicali trasformazioni del contesto tecnologico e delle relazioni internazionali. La diffusione di nuove tecnologie (droni, intelligenza artificiale, big data) e l'emergere di minacce ibride hanno creato un continuum e una sovrapposizione tra stato di pace e di guerra che rendono insufficienti le consolidate definizioni giuridiche. La “despecificazione” della guerra, l'aumento dei rischi di escalation incontrollabile e la potenziale marginalizzazione degli organi costituzionali, in particolare del Parlamento rappresentano nuove sfide a cui l'ordinamento deve offrire una risposta adeguata e al contempo rispettosa dei principi costituzionali.

<sup>51</sup> Sul tema, in generale, V. PUPO, *Segreto di stato e democrazia nell'Italia repubblicana*, Wolters Kluwer, Cedam, Padova, 2018, 31 ss.

<sup>52</sup> Su questi aspetti M. PLUTINO, *Verità e opinione pubblica. Preservare la democrazia costituzionale on life*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2024, *passim*.

<sup>53</sup> OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE, *Verso un nuovo Concetto*, cit., 72.

<sup>54</sup> Rispettivamente «difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi», «ordine pubblico e sicurezza», e «protezione dei confini nazionali».

<sup>55</sup> I cui intrecci di competenze sono regolati dalla Corte di Giustizia, v. ad es. F. FERRARO, *Brevi note sulla competenza esclusiva degli Stati membri in materia di sicurezza nazionale*, in *AISDUE*, 2019, I, 1 ss.

<sup>56</sup> I significativi sviluppi in tema vengono qui omessi del tutto per ragioni di spazio.

**Abstract [En]:** This essay analyzes the Italian Constitution’s crisis of prescriptiveness in the face of radical transformations in the technological landscape and international relations. The spread of new technologies (drones, artificial intelligence, big data) and the emergence of hybrid threats have created a continuum and an overlap between peace and war, rendering established legal definitions insufficient. The “despecification” of war, the increased risk of uncontrollable escalation, and the potential marginalization of constitutional bodies, particularly Parliament, represent new challenges to which the legal system must respond appropriately while respecting constitutional principles.

**Parole chiave [It]:** Costituzione; difesa; armi automatiche; guerra; minacce ibride.

**Parole chiave [En]:** Constitution; Defense; Automatic Weapons; War; Hybrid Threats.