



2025 FASCICOLO I

Paolo Piluso

**Ripudio della guerra e legittima difesa collettiva:
profili costituzionali**

24 febbraio 2025

IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO
CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO



Paolo Piluso

Ripudio della guerra e legittima difesa collettiva: profili costituzionali* **

SOMMARIO: 1. Premessa e delimitazione del campo di indagine. – 2. Il ripudio della guerra nell'art. 11 Cost.: considerazioni generali. – 3. Le guerre costituzionalmente ammesse e il problema della legittima difesa collettiva. – 4. Un caso di studio: l'assistenza militare all'Ucraina (2022-). – 5. Conclusioni "inevitabilmente" aperte: l'esigenza della centralità della politica e della diplomazia.

ABSTRACT: *The contribution, starting from a framework of the principle of repudiation of war in the art. 11 of the Constitution (also in light of the work of the Constituent Assembly), questions the space of what is "constitutionally permitted", with particular reference to the case of legitimate collective self-defence, evaluating not only its traceability (as the object of an enabling provision according to international customary law) to the aforementioned space of constitutionally admissible conflicts, but also the possibility of building an (authentically) constitutional statute of legitimate collective self-defence (leveraging, in particular, the limits to the exercise of the same). Within this general interpretation, the question of military assistance to Ukraine will be addressed, as a case study, also claiming the need for the centrality of politics and diplomacy in the spirit of the art. 11 Constitution.*

1. Premessa e delimitazione del campo di indagine

Se il diritto costituzionale è scienza della fondazione e della limitazione del *potere* legittimo – e se esso si pone perciò strutturalmente il problema del *potere* –, è evidente che il tema della guerra rappresenta una delle questioni più "radicali" che lo studioso possa approfondire e proporre alla riflessione collettiva, al tempo stesso tema "di confine" e "di profondo abisso": di confine, perché il regime giuridico della guerra si colloca costitutivamente tra la sfera d'interesse degli internazionalisti e quella dei costituzionalisti (ma, in fondo, sarebbe il caso di dire, lungi dal voler ricorrere all'antica e controversa nozione di "diritto costituzionale internazionale"¹, che esso investe l'intera *dottrina dello Stato*, nella

*  contributo sottoposto a referaggio.

Paolo Piluso è Dottorando di ricerca in Diritto Costituzionale presso l'Università degli Studi di Salerno.

**Il contributo riprende, sviluppa e aggiorna la relazione ad invito svolta in occasione del VII Forum Internazionale del Gran Sasso, nella sessione di Diritto canonico, ecclesiastico e costituzionale sul tema "Costruire la pace" (Teramo, 27 settembre 2024), altresì destinata agli Atti del Convegno.



sua proiezione interna e in quella esterna); ma anche di profondo abisso, si diceva, in quanto riflettere sulla guerra significa interrogarsi anche sulle (perturbanti) costanti della storia, sul volto oscuro del potere – che è sempre, proprio perché *in potenza*, potere di vita e di morte² – e sulla difficile razionalizzazione (giuridico-internazionale e giuridico-costituzionale) dell'uso della forza, entro un quadro di principi-valori la cui evoluzione ha progressivamente tentato di relegare ai margini il ricorso alla medesima.

Di fronte ad un tema così ampio – e capace di prestarsi ad una moltitudine di chiavi di lettura e prospettive analitiche e metodologiche –, questo studio intende soffermarsi su un aspetto specifico: prese le mosse, cioè, da una disamina dell'art. 11 della Costituzione italiana e del principio del ripudio della guerra in esso scolpito, ci si interrogherà sui confini del “costituzionalmente consentito”, valutando non solo l'eventuale riconducibilità della legittima difesa collettiva – oggetto di una norma facoltizzante di diritto internazionale consuetudinario – alle fattispecie delle guerre costituzionalmente ammissibili, ma anche la possibilità di costruire uno statuto (autenticamente) costituzionale della legittima difesa collettiva. Il caso della recente (e tuttora in corso) assistenza militare all'Ucraina potrà rappresentare, perciò, in quest'ottica, un caso di studio particolarmente interessante per sondare i porosi confini di siffatto spazio.

2. Il ripudio della guerra nell'art. 11 Cost.: considerazioni generali

Il testo dell'art. 11 Cost., com'è noto, ha a monte una lunga e significativa gestazione. Comune alle forze politiche³, naturalmente, era l'esigenza di imprimere una chiara direzione

¹ Come ricordava, difatti, G. FERRARI, *Guerra: I) Stato di guerra (diritto costituzionale)*, voce, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1970, XIX, 817, “a partire dal periodo tra i due conflitti mondiali (...), è divenuta familiare la locuzione ‘diritto costituzionale internazionale’. Ma la locuzione, sembrando indicare alcunché di meramente collettaneo fra le due discipline, potrebbe impedire, anziché favorire, un regolamento di confini tra diritto costituzionale e diritto internazionale in ordine alla guerra, e lasciare perciò tuttora in ombra quella parte del fenomeno bellico che è del tutto estranea al diritto internazionale, ove non si precisasse che essa è stata conosciuta e conserva validità soprattutto con riferimento alla canonizzazione costituzionale degli impegni pacifistici – sulla base della concezione dell'inscindibilità fra (tecnica della) libertà all'interno e (tecnica della) pace all'esterno – ed alla internazionalizzazione acquisita da talune norme costituzionali”. Il riferimento è, naturalmente, a B. MIRKINE-GUETZÉVICH, *Droit constitutionnel international*, Parigi, 1933.

² Cfr. G. PRETEROSSO, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Potere*, Roma-Bari, 2007, VII: “il potere è una volontà che si impone. Ed è sempre, nella sua più intima essenza, potere ‘omicida’, possibilità ulteriore di dare la vita e la morte”.

³ In seno all'Assemblea, furono solo due i deputati ad opporsi al prospettato art. 11 sulla guerra: l'on. Russo-Perez, del Fronte dell'Uomo Qualunque (sul presupposto della vaghezza della distinzione tra guerre giuste e guerre ingiuste, sostenendo – con toni disincantati che ad un osservatore attento non possono non riecheggiare le concezioni hegeliane – che tutte le guerre vinte fossero giuste e quelle perdute ingiuste, ed accusando altresì



pacifista alla nuova Carta repubblicana, segnando una svolta rispetto ad un passato oscuro da rinnegare, nel quale, nel desiderio di perseguire una supremazia politica nazionale (*rectius* una vera e propria politica di potenza⁴), era stato consegnato il Paese ad una gravissima disfatta militare e ad una cocente umiliazione collettiva.

Palmiro Togliatti, in Assemblea Costituente, ebbe ad esprimere questo comune sentire con particolare vigore, sostenendo che avrebbe dovuto “ripugnare al sentimento democratico” – dopo il frequente “abuso” del Ventennio fascista – un eventuale ricorso alla forza bellica come strumento “di conquista e di offesa alla libertà di altri popoli”.

Ancora più attivo fu, com'è noto, Giuseppe Dossetti, al quale si deve la prima stesura del futuro art. 11 (già art. 4 del Progetto), che – sulla scia del Preambolo della Costituzione della IV Repubblica francese del 1946 (significativa espressione di quel *droit constitutionnel international* che già da tempo aveva destato l'attenzione di Boris Mirkine-Guétzevich) e, soprattutto, del Patto Briand-Kellogg del 1928 – proclamava la “rinunzia” dello Stato italiano alla guerra (tradizionale potestà sovrana secondo il diritto internazionale classico nell'era dello *ius publicum europaeum*) come “strumento di conquista e di offesa alla libertà di altri popoli”.

Com'è noto, avrebbe prevalso, poi, l'impiego del verbo “ripudiare”, da un lato ritenuto più solenne e dalla portata più “energica” (per dirla con le parole di Meuccio Ruini) – soggettivamente riferito non già allo Stato-persona ma allo Stato-comunità⁵, cioè a

di ridicolo la proposta disposizione costituzionale, in quanto di fatto l'Italia – anche alla luce delle condizioni del Trattato di pace – era una “nazione disarmata”) e l'on. Nitti, dell'Unione democratica nazionale. Francesco Saverio Nitti, già Presidente del Consiglio dell'Italia pre-fascista, rappresentava perciò la voce più autorevole tra quelle contrarie all'art. 11 Cost., ora argomentando che nessun “Paese serio” avrebbe accolto in costituzione il principio del ripudio della guerra come strumento di conquista ora affermando che una simile affermazione avrebbe rappresentato una “ridicola” fonte di obbligo morale agli occhi della comunità internazionale, da parte di un Paese ora inerme e sostanzialmente sotto “il dominio di fatto di altri popoli”. Il riferimento operato da Nitti è non solo alla situazione di fatto del Paese, ma alle imposizioni giuridicamente vincolanti derivanti dal Trattato di pace di Parigi tra l'Italia e le potenze alleate e associate, firmato il 10 febbraio 1947 (il dibattito per la cui ratifica, in Assemblea Costituente, aveva peraltro conosciuto non poche tensioni, anche per l'opposizione di parte autorevole della classe dirigente liberale pre-fascista, su tutti di Vittorio Emanuele Orlando: aspetto, quest'ultimo, ricordato da F. PIZZOLATO, *Orlando all'Assemblea Costituente*, in *Rivista AIC*, 3/2016, 13, nota 77). Le amputazioni territoriali e i rigidi vincoli militari discendenti dal Trattato non sono stati spesso tenuti in adeguata considerazione dalla dottrina giuspubblicistica: come lamenta G. DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, 2004, 146, il Trattato di pace è un testo normativo su cui “la totalità della dottrina costituzionalistica sistematicamente sorvola”.

⁴ Sui profili giusteorici dello “Stato di potenza”, rimane fondamentale H. HELLER, *Hegel e il pensiero nazionale dello Stato di potenza in Germania. Un contributo alla storia dello spirito pubblico* (1921), trad. it. di A. Merlino, Foligno, 2021.

⁵ Se già la guerra è in sé “un *quid* epocale per l'ordinamento giuridico complessivamente inteso”, investendo in primo luogo “la dimensione dei rapporti degli Stati tra loro” (M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, 2010, 30), è altrettanto vero che, essendo lo Stato-persona



quell'*Italia* intesa quale comunità nazionale (la stessa che, da soggetto, si auto-costituisce in Repubblica democratica fondata sul lavoro, ex art. 1 Cost.) –, dall'altro più direttamente riconducibile alla valenza assiologica dei principi costituzionali (ma anche, per certi versi, meno impegnativo del verbo "rinunziare", dal sapore e dalla vincolatività più spiccatamente giusinternazionalistici), atteggiandosi – se si vuole – ad un blochiano "principio speranza" rivolto ad evitare le guerre future sin dalla radice⁶.

Non trovò fortuna, invece – ed è, questo, un dato significativo ai fini della successiva riflessione sullo spazio del "costituzionalmente possibile" – l'emendamento proposto dall'on. Cairo⁷, che – non diversamente, almeno *prima facie*, dalla più pacifista delle Costituzioni del Dopoguerra⁸ (ossia, dall'art. 9 della Costituzione giapponese⁹, peraltro esempio chiarissimo di etero-scrittura costituzionale) – intendeva sancire la rinuncia definitiva all'impiego delle armi, al tempo stesso però assicurando all'Italia una posizione di "intransigente neutralismo"¹⁰ nello scacchiere internazionale.

Certo è, comunque, che la stessa *ratio* dell'uso del verbo "ripudiare" e la piana formulazione del primo alinea dell'art. 11 Cost. consentono di argomentare intorno all'immediata precettività della disposizione costituzionale, in grado di valere "come comando immediato per i titolari dei pubblici poteri, in quanto direttiva di azione negli affari esteri e militari, oltre che come criterio di qualificazione generale dell'ordinamento"¹¹.

null'altro che la proiezione giuspubblicistica del popolo, "la guerra riguarda, prima ancora e più che lo Stato-persona, lo Stato-comunità" (così G. FERRARI, *Guerra: I) Stato di guerra (diritto costituzionale)*, voce, cit., 823).

⁶ Per questo suggestivo richiamo blochiano, v. M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 18.

⁷ "La Repubblica, nell'ambito delle convenzioni internazionali, attuerà la neutralità perpetua" (seduta del 22 maggio 1947). Peraltro, come ricorda L. CHIEFFI, *Pace e guerra nel dibattito alla Costituente. Storicizzazione ed evoluzione interpretativa di principi fondamentali a contenuto vincolante*, in *Nomos*, 1/2023, 12, "nel dichiararsi a favore di una posizione di equidistanza dell'Italia, questo rappresentante del Partito Socialista dei Lavoratori Italiani intendeva introdurre una disposizione che avrebbe previsto la rinuncia definitiva dell'impiego delle armi in modo da assicurare al nostro Paese, nello scenario internazionale, una posizione di intransigente neutralismo, cui veniva pure aggiunto, per iniziativa dell'on. Valiani, il rifiuto di aderire a «blocchi imperialistici»".

⁸ In argomento, cfr. M. G. LOSANO, *Le tre costituzioni pacifiste. Il rifiuto della guerra nelle costituzioni di Giappone, Italia e Germania*, Francoforte sul Meno, 2020.

⁹ "Aspirando sinceramente ad una pace internazionale basata sulla giustizia e sull'ordine, il popolo giapponese rinuncia per sempre alla guerra come diritto sovrano della nazione e alla minaccia o all'uso della forza come mezzo per risolvere le controversie internazionali. Al fine di conseguire il fine sancito nel paragrafo precedente, non saranno mai tenute forze aeree, terrestri o navali, nonché altro potenziale bellico. Non sarà riconosciuto il diritto di belligeranza dello Stato".

¹⁰ Così L. CHIEFFI, *Art. 11*, in R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Torino, 2006, 265.

¹¹ P. G. GRASSO, *Guerra: II) disciplina costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, XVII, Treccani, Roma, 1989, 4.



È significativo notare, d'altronde, che già nel 1955 anche un costituzionalista di formazione conservatrice quale Matteo Bon Valsassina¹², nel primo studio monografico dedicato all'argomento, poteva sostenere che "fra le non molte disposizioni di principio cui deve invece riconoscersi un significato univoco e che non sono frutto di compromesso o di un accordo simulato, bensì dell'adesione abbastanza sincera di tutti i settori dell'Assemblea Costituente a certe proposizioni etiche e normative, son quelle dell'art. 11"¹³: insomma, non si aveva a che fare con una disposizione meramente programmatica o con un'espressione di mero "compromesso formale" (o, peggio ancora, volendo mutuare il lessico schmittiano utilizzato per la *Reichsverfassung* weimariana, di "compromesso dilatorio"), ma con una precisa e condivisa opzione per l'affermazione del principio pacifista, in grado di dettare una direttiva di politica estera e militare vincolante l'azione di tutti i pubblici poteri¹⁴, entro quel complesso di regole costituzionali volte a designare un "diritto interno della pace"¹⁵ che munisce "di garanzia costituzionale determinati obblighi internazionali dello Stato, attinenti al mantenimento della pace"¹⁶.

Si trattava – e si tratta –, insomma, di una disposizione precettiva idonea anche a realizzare quello "sdoppiamento funzionale", teorizzato da George Scelle¹⁷, tale per cui all'ordinamento internazionale – privo, oggi come allora, di adeguate garanzie ad esso intrinseche per assicurare l'effettività delle sue regole – soccorrono i singoli ordinamenti statuali, anzitutto al loro più alto livello (vale a dire con l'affermazione di regole e principi costituzionali vincolanti l'azione dei pubblici poteri).

Ciò, quindi, indipendentemente dalla pur avvenuta immissione nell'ordinamento interno (giusta l'art. 10, primo comma, Cost.) della consuetudine internazionale sul divieto di minaccia o di uso della forza¹⁸. Non si tratterebbe, perciò, di una mera linea di politica estera

¹² Che ha sempre rivendicato questa sensibilità politico-culturale (v., in particolare, M. BON VALSASSINA, *La società dei nostri giorni osservata da un uomo di destra*, Roma, 1968). L'A., da sempre vicino al Movimento Sociale Italiano, ebbe financo a partecipare al controverso convegno all'Hotel Parco dei Principi di Roma del maggio 1965, con un intervento sul tema "L'aggressione comunista all'economia italiana".

¹³ M. BON VALSASSINA, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, Padova, 1955, 1. *Contra*, v. la posizione isolata di M. MIELE, *La Costituzione italiana e il diritto internazionale*, Milano, 1951, 30 ss., che parlava della disposizione costituzionale in esame come di un articolo "fra i meno riusciti della carta costituzionale e certo il più difettoso come formulazione di quelli in materia di relazioni internazionali".

¹⁴ Tesi condivisa, tra gli altri, anche da G. FERRARI, *Guerra: I) Stato di guerra (diritto costituzionale)*, voce, cit., 830 ss. e A. CASSESE, *Artt. 10-12*, in G. Branca – A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, I, 1975, 565 ss.

¹⁵ Cfr., ancora, B. MIRKINE-GUETZEVICH, *Droit constitutionnel international*, cit., 287 ss.

¹⁶ M. BON VALSASSINA, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, cit., 5.

¹⁷ G. SCELLE, *Quelques réflexions sur l'abolition de la compétence de guerre*, in *Revue générale de droit international public*, 1954, 7 ss.

¹⁸ Di questa immissione parla già P. G. GRASSO, *Guerra: II) disciplina costituzionale*, cit., 5.



priva “di ogni contenuto giuridico” (e di garanzie apprestate per la sua osservanza)¹⁹ dotata di una pur “commendevole finalità programmatica”²⁰, ma di una norma che configura chiaramente “un criterio e un limite qualunque uso futuro della forza nelle relazioni internazionali”²¹. E, sebbene anche lo stesso Crisafulli, pur nella sua nota impostazione generale protesa ad assicurare al massimo grado l’effettività e la precettività delle norme costituzionali, propendesse verso la qualificazione dell’art. 11 alla stregua di una disposizione programmatica²², è da convenirsi con le argomentazioni di Mortati e Lavagna: per il primo, l’art. 11 Cost. pone chiari limiti all’esercizio della discrezionalità dello Stato, non diversi per vincolatività giuridica da quelli altrove stabiliti²³ (coerentemente, d’altronde, con una visione dommatica dei principi costituzionali direttamente riconducibile all’assunto teorico della costituzione materiale²⁴ come “costituzione-indirizzo”²⁵); per il secondo, l’art. 11 sarebbe espressione di una volontà pacifista e di collaborazione internazionale soggettivamente e formalmente riferita al popolo italiano, atta – per giunta – ad attribuire agli Stati esteri precise situazioni giuridiche soggettive di rilievo costituzionale²⁶. La chiara volontà pacifista del Costituente, emergente dalle principali posizioni espresse nel dibattito e dal voto pressoché unanime sull’art. 11 Cost., è di ausilio nel poter sostenere un’interpretazione della disposizione in esame tale per cui la nozione costituzionale di guerra (ripudiata tanto come strumento di offesa alla libertà di altri popoli, ovverosia quale guerra di aggressione, quanto come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali) comprenda non soltanto quella formalmente dichiarata e deliberata (in conformità agli artt. 78 e 87, comma 9, Cost. e secondo le modalità altresì prescritte dal diritto internazionale), ma anche ogni atto di violenza armata sostanzialmente equiparato, pur non essendo formalmente qualificato dalle parti come tale²⁷. In altre parole, ci si troverebbe innanzi ad una nozione *sostanziale* di

¹⁹ G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, 1949, 337. Sulla stessa scia, v. anche L. SICO, *Considerazioni sull’interpretazione dell’art. 11 della Costituzione*, in *Diritto internazionale*, 1966, 323 ss.

²⁰ E. CROSA, *Diritto costituzionale*, Torino, 1951, 106.

²¹ Così M. FIORILLO, *Guerra e diritto*, Roma-Bari, 2009, 76.

²² V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1953, 33 e 72.

²³ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1952, 581 ss.

²⁴ Secondo la nota opzione teorica formulata in C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale* (1940), rist. Milano, 1998, e successivamente adattata alla realtà “plurale” del “compromesso sostanziale” (e non meramente “formale”) sotteso alla Costituzione repubblicana (ID., *La Costituente: la teoria, la storia, il problema italiano*, Roma, 1945).

²⁵ Secondo l’espressione cara a M. FIORAVANTI, *Il cerchio e l’ellisse. I fondamenti dello Stato costituzionale*, Roma-Bari, 2020, *passim*.

²⁶ C. LAVAGNA, *Basi per uno studio delle figure soggettive contenute nella Costituzione italiana*, Padova, 1953, 55 e 80.

²⁷ Cfr. A. CASSESE, *Artt. 10-12*, cit., 571 ss. e spec. 572: “è fondato perciò ritenere che l’art. in esame vieti non solo le guerre (in senso tecnico) di aggressione ma anche ogni altra forma di violenza armata di portata equiparabile a quella della guerra, ma non qualificata dalle parti in conflitto come violenza bellica”.



guerra: proprio perché il soggetto del ripudio è lo Stato-comunità (l'Italia) nelle sue varie componenti e articolazioni sociali – e dunque quel popolo su cui ricadono direttamente le conseguenze di ogni conflitto –, l'oggetto non potrebbe non essere qualsiasi conflitto qualificabile come guerra non difensiva *quoad effectum*, indipendentemente dal suo *nomen iuris*²⁸.

D'altronde, ve ne sarebbe conferma empirica, sul piano della legislazione ordinaria, anche nel codice penale militare di guerra, il cui art. 165 (così come modificato dall'art. 2 della legge n. 6 del 2002) considera come conflitto armato quello in cui almeno una delle parti faccia uso militarmente organizzato e prolungato delle armi nei confronti di un'altra per lo svolgimento di operazioni belliche "indipendentemente dalla dichiarazione dello stato di guerra".

Se si guarda, più in generale, allo spirito dei lavori preparatori in Assemblea Costituente, non sfugge che solo assumendo una nozione di guerra "quanto più ampia ed effettiva"²⁹, si può ragionevolmente impedire che "il principio pacifistico possa essere eluso mediante il ricorso ad un concetto di guerra che, per essere troppo rigorosamente tecnico, lasci margine a pericolose sottigliezze argomentative"³⁰, finendosi col legittimare conflitti armati non difensivi che, pur non formalmente qualificati come guerre, lo sono *sostanzialmente*.

Ed è, ancora una volta, la considerazione del concorde, quasi unanime, spirito dei Costituenti, assiologicamente orientato al ripudio delle guerre non difensive, a condurre alla configurazione del principio pacifista alla stregua di uno dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale³¹, in quanto elemento di qualificazione del sistema³²: la

²⁸ È, questa, la condivisibile tesi di M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 42-43.

²⁹ Ivi, 45.

³⁰ G. FERRARI, *Guerra: I) Stato di guerra (diritto costituzionale)*, voce, cit., 831.

³¹ Categoria, com'è noto, che ha trovato spazio anche nella giurisprudenza costituzionale (v. il celebre *obiter dictum* della sent. n. 1146 del 1988, ma anche la sent. n. 2 del 2004). Sul tema, naturalmente, la bibliografia è sterminata: per una lettura antiformalistica dei limiti alla revisione costituzionale, sul presupposto della distinzione qualitativa tra potere costituente e potere di revisione costituzionale, v. già C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 29 ss. (*contra*, tra gli altri, S. CICCONE, *La revisione della Costituzione*, Padova, 1972, spec. 222 ss. e 255 ss., e M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Principi supremi dell'ordinamento costituzionale e forma di Stato*, in *Diritto e società*, 1996, 303 ss. e spec. 316-323); arricchisce di contenuti la "forma repubblicana", sino ad includervi financo il presupposto del sistema elettorale a base proporzionale, A. REPOSO, *La forma repubblicana secondo l'art. 139 della Costituzione*, Padova, 1972, *passim*; sull'irrivocabilità del principio di sovranità popolare, cfr. V. CRISAFULLI, *Appunti di diritto costituzionale – La Corte costituzionale*, Roma, 1967, 51 ss. (pur entro un orientamento teorico e dommatico per il quale, in regime di costituzione rigida, il potere costituente permane nella forma delle leggi di revisione, in opposizione alla tesi mortatiana sulla distinzione qualitativa tra potere costituente e potere di revisione costituzionale: ID., *Lezioni di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1970, vol. I, *Introduzione al diritto costituzionale italiano*, 105 ss.); sull'irrivocabilità delle libertà civili e del principio del pluralismo dei partiti, v. P. BARILE, *La Costituzione come norma giuridica*, Firenze, 1951, 78 ss.; sull'irrivocabilità dei diritti di libertà, v. P. GROSSI, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Padova, 1972, 79 ss. (*contra*, A. PACE, *Problematica delle*



norma di cui all'art. 11 Cost. è cioè, più in generale, attributiva di “una caratteristica specifica all’ordinamento costituzionale della Repubblica, che si delinea nel ripudio della guerra”, una qualificazione – quindi – “che vincola l’azione dei pubblici poteri sul piano dei rapporti internazionali” attraverso una chiara “direttiva di azione” sempre rivolta alla ricomposizione pacifica dei contrasti, secondo un “dovere generalizzato (...) imposto agli organi costituzionali che hanno la competenza della politica estera, di agire secondo questa finalità, e soprattutto di esercitare i propri poteri, collocati nel quadro dell’equilibrio dei rapporti interorganici e così delimitati, per prevenire, frenare e reprimere le violazioni e le inadempienze relative”³³.

Un principio, dunque, capace di imporsi ora come limite implicito al procedimento di revisione costituzionale ora come “controlimite” rispetto all’ingresso nell’ordinamento interno di norme di segno contrario di derivazione euro-unitaria così come di diritto internazionale consuetudinario.

In tal senso, l’art. 11 Cost., primo alinea, trascende, nella sua portata, la formula tradizionale del “diritto costituzionale internazionale” o la stessa teoria dello “sdoppiamento funzionale”, perché, se è vero che esso contribuisce a rafforzare – con la vincolatività di diritto interno al massimo livello possibile (qual è, appunto, quello costituzionale) – l’efficacia (e l’effettività) del principio di diritto internazionale consuetudinario del divieto di minaccia o di uso della forza (oggi ormai qualificato come norma di *ius cogens*), allo stesso tempo vi conferisce un significativo *quid pluris*, giacché – quand’anche lo stesso diritto internazionale consuetudinario dovesse, per ipotesi, evolversi nella prospettiva di un temperamento di tale principio³⁴ (anche in conseguenza di un riassetto delle “forze dominanti” della comunità internazionale che contribuiscono a determinarne i “principi”, secondo la nota lezione di

libertà costituzionali. Parte generale, terza ed., Padova, 2003, 41 ss.); per un’ampia lettura dei limiti sostanziali impliciti alla revisione costituzionale, cfr. M. PIAZZA, *I limiti alla revisione costituzionale*, Padova, 2002, *passim*. Sui principi supremi come limite assoluto alla revisione costituzionale, ricondotti alla teoria dell’“ordinamento costituzionale” (e alla base materiale ad esso sottesa), v. A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica Italiana*, estratto, Giuffrè, Milano, 2016, 9-14; nella letteratura più recente, v. P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità della Costituzione*, Milano, 2015, il quale analizza i principi supremi non tanto dal punto di vista teorico e dottrinario, ma privilegiandone il momento dinamico, “*in action*”, con riferimento alla giurisprudenza costituzionale e alla prassi presidenziale.

³² M. BON VALSASSINA, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, cit., 77 ss.

³³ Così S. LABRIOLA, *Difesa nazionale e sicurezza dello Stato nel diritto pubblico italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1979, 937.

³⁴ È quanto osserva condivisibilmente 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 moderno può sopravvivere alla guerra?* Napoli, 2022, 291 ss. e in particolare 304 ss.: “(Leopoldo) Elia definiva «assai esigente» l’interpretazione del principio pacifista che fa perno sulla prima proposizione dell’articolo 11, ma proprio in nome di un costituzionalismo esigente dovremmo affermare che tale prima parte è il «cardine dell’art. 11», anche al fine dell’individuazione dei controlimiti a quelle ‘trasformazioni permanenti’ del concetto di guerra che pure hanno segnato il diritto internazionale degli ultimi decenni”.



Quadri³⁵) – nondimeno l’adattamento automatico del diritto italiano al (mutato) diritto internazionale consuetudinario, in virtù del “trasformatore permanente” dell’art. 10 Cost., troverebbe qui un ostacolo insormontabile proprio nell’affermazione del principio pacifista quale principio supremo dell’ordinamento costituzionale³⁶.

Ed è questo il motivo per il quale, a ben vedere, non appaiono convincenti quelle tesi, pur autorevolmente sostenute, che, constatando una progressiva formazione consuetudinaria di nuovo diritto nell’ordinamento internazionale, con riferimento specifico allo *ius ad bellum*, invocano – giusta la natura di “clausola in bianco” del concetto di guerra accolto in Costituzione – un adattamento dell’interpretazione dell’art. 11 Cost. alla mutata sensibilità internazionale, specie per quanto riguarda la facoltà di condurre le c.d. guerre umanitarie³⁷.

Il rischio di un’*interpretatio quasi abrogans* del principio pacifista di cui all’art. 11 Cost. è dietro l’angolo, laddove invece non esiste “un qualsivoglia obbligo discendente dall’ordinamento internazionale – pattizia o consuetudinaria che ne sia la fonte – in grado di depauperare un principio considerato supremo nell’ordinamento italiano, capace dunque di dispiegare la propria forza di controlimite interno all’incontro di ‘pressioni’ provenienti dall’esterno”³⁸.

³⁵ R. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, 1968, *passim*.

³⁶ Cfr. anche, tra gli altri, A. CHIAPPETTA, *Il costituzionalismo moderno alla prova di un nuovo conflitto: l’impermeabilità delle regole come baluardo del principio pacifista*, in [DPCE online](#), 1/2024, 97 ss. e spec. 100 ss., secondo il quale le tesi qui sottoposte a critica “paiono prestarsi a sorreggere soluzioni dagli effetti potenzialmente distorsivi e ad allontanare l’affermazione della pace dalla cornice costituzionale che invece le compete secondo una lettura aderente al dettato normativo ed al tessuto valoriale di cui esso è frutto”.

³⁷ G. DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione*, cit., 37 ss.: “nella fase attuale del diritto internazionale si afferma la *convivenza* delle norme previste dall’ordinamento delle Nazioni Unite con quelle che vengono introdotte da stati che hanno la capacità fattuale di imporle in deroga alle prime. Si assisterebbe quindi alla progressiva formazione consuetudinaria di un nuovo diritto, in particolare per quanto riguarda la facoltà/obbligo di condurre la c.d. guerra umanitari, che ove consolidato rileverebbe nell’ordinamento italiano in forza della previsione dell’articolo 10 della costituzione”.

³⁸ Così A. APOSTOLI, *Rileggendo ‘Guerra, diritto, costituzione’ di Valerio Onida*, in [Costituzionalismo.it](#), 2/2024, 3. V. anche M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell’ordinamento costituzionale italiano*, cit., 56, secondo il quale “al di là di tutto, l’ordinamento costituzionale italiano dialoga sì con quello internazionale generale, ma si apre ad esso *ex art. 10, co. 1 Cost.*, proprio in quanto (e solo in quanto) quest’ultimo non collida con i principi supremi della nostra Carta repubblicana, tra cui va senz’altro annoverato quello del ripudio della guerra”; per di più (ivi, 119), “il principio costituzionale del ripudio della guerra vale come indirizzo e come limite anche nei confronti delle due altre proposizioni dell’art. 11 Cost.: dunque ‘anche nel consenso a limitazioni di sovranità’, anche ‘nella promozione di organizzazioni internazionali’ che siano rivolte alla pace e che a tal fine costituiscano delle autorità superiori per dirimere le controversie. Da ciò discende, in altre parole, che (...) l’Italia non può prendere parte ad organizzazioni internazionali o sovranazionali le quali perseguono finalità o compiono azioni in contrasto con la prima proposizione dell’art. 11 Cost.”. V. pure B. PEZZINI, *Per un ordine della sovranità disarmata*, in [Osservatorio costituzionale](#), 3/2022, 65 ss. e spec. 68, secondo cui “nessuna pretesa di ‘realismo’ consente di abbandonare l’orizzonte costituzionale che vede un’*apertura qualificata* e non incondizionata all’ordinamento internazionale: così configurata non solo dalla qualificazione primaria del



Semmai, è l'art. 11 Cost. a segnare, secondo la lezione di Onida, "la direzione inderogabile nella quale lo Stato italiano è costituzionalmente abilitato a concorrere alla formazione di consuetudini internazionali", che non possono non essere chiaramente rivolte alla costruzione e al progresso di un ordine "pacifico e giusto", non certo verso il "ritorno ad un diritto insindacabile di guerra di singoli Stati o di gruppi di essi"³⁹.

È, questa, una precisazione importante, perché, nei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale, non si può considerare solo il versante dell'adattamento del primo al secondo (e, conseguentemente, sul piano costituzionale, invocare la "porta" dell'art. 10, primo comma, Cost.), ma anche quello, altrettanto decisivo, della partecipazione di ciascun ordinamento statale alla formazione delle norme di diritto internazionale consuetudinario (e, quindi, della *dinamica* del diritto internazionale): ciascun attore statale è soggetto di diritto internazionale, partecipa della Comunità internazionale, e contribuisce – da un lato, secondo le linee di politica del diritto di cui i suoi organi costituzionalmente deputati alle relazioni esterne si fanno promotori e portatori, dall'altro, secondo la giurisprudenza delle sue Corti – alla formazione stessa del diritto internazionale.

Proprio perché l'art. 11 Cost. rappresenta un elemento di qualificazione generale dell'ordinamento costituzionale italiano e vincola l'azione di tutti i pubblici poteri, orientandola al ripudio delle guerre non difensive e al perseguimento della pace nei rapporti internazionali, allora esso non può non configurarsi anche come una *direttiva di azione nel contributo italiano alla formazione dello stesso diritto internazionale consuetudinario*.

Ancora, la tesi che fa leva sull'adattamento ex art 10 Cost. muove dal presupposto che le disposizioni costituzionali evocanti la guerra vadano intese alla stregua di "clausole in bianco", rinviati al diritto internazionale "per riempire concetti altrimenti indeterminati", divenendo perciò "inevitabile far riferimento a tale fonte per individuarli"⁴⁰, sicché "il concetto costituzionale di guerra non si cristallizza quindi al momento iniziale delle determinazioni dei costituenti ma subisce un progressivo adeguamento seguendo l'evolversi dei rapporti politici e giuridici presenti nella comunità internazionale"⁴¹. Orbene, se è vero

ripudio della guerra, ma anche dall'orientamento alla limitazione di sovranità nella costruzione di un ordinamento internazionale, a sua volta qualificato dal perseguimento della pace e della giustizia fra le nazioni". In tal senso, v. anche L. CHIEFFI, *Pace e guerra nel dibattito alla Costituente. Storicizzazione ed evoluzione interpretativa di principi fondamentali a contenuto vincolante*, cit., 15. Contro letture "minimaliste" dell'art. 11 Cost., v., infine, 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 moderno può sopravvivere alla guerra?* cit., 195 ss. e spec. 220-221.

³⁹ V. ONIDA, *Guerra, diritto, costituzione*, in *Il Mulino*, 1999, 958 ss. e spec. 959.

⁴⁰ G. DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione*, cit., 71 ss.

⁴¹ Ivi, 142. La tesi è riproposta dall'A. anche nei suoi più recenti contributi: v. Id., *La Costituzione e il ritorno della guerra*, in [Osservatorio costituzionale](#), 3/2022, 71 ss.; Id., *La persistenza della guerra e il diritto costituzionale*, in [DPCE online](#), 1/2024, 1-20, nel quale l'A. dichiara sin da subito che "la guerra è un evento che fa astrazione dai principi che caratterizzano la volontà costituente nella scelta sulla forma stato".



che le formulazioni costituzionali sono improntate, almeno sul piano letterale, ad una certa – forse inevitabile – vaghezza, è altrettanto indubbio, però, che l’interpretazione sistematica e teleologicamente orientata – specie alla luce della comunanza ideale che, su questo terreno, emerge cristallina dai lavori della Costituente – condurrebbe ad una conclusione diversa. Peraltro, il riferimento soggettivo del ripudio della guerra all’Italia (ovverosia, allo Stato-comunità), come si diceva, è di ausilio nel considerare la nozione costituzionale di guerra in termini ampi, sostanziali, essendo questa un “fatto complesso” di violenza interessante lo Stato-comunità, che apre *de facto* una situazione di straordinarietà nella quale diviene preminente l’interesse alla conservazione stessa dell’ordinamento⁴². Certo, non sfugge che rimane aperto il quesito circa una definizione e delimitazione esatta del concetto costituzionale di guerra, ma al contempo non si può omettere di segnalare che le tesi richiamate, pur opportunamente evidenziando una lacuna nel lavoro interpretativo della dottrina costituzionalistica, finiscono poi con l’adattare passivamente la nozione all’evoluzione del diritto internazionale consuetudinario, rinunciando al compito (senz’altro gravoso, e che in parte esula anche dallo scopo di queste pagine) di riempire di contenuti autenticamente “costituzionali” la formula dell’art. 11 Cost.

3. Le guerre costituzionalmente ammesse e il problema della legittima difesa collettiva

Appare chiaro, quindi, che il ripudio di cui all’art. 11 Cost. si rivolge, anzitutto, verso quella violenza bellica rivolta esclusivamente o principalmente all’offesa della libertà di altri popoli (guerre di aggressione⁴³, di conquista e appropriazione territoriale, di spedizione coloniale, ma anche di intervento volto a ridisegnare la forma di Stato o la forma di governo altrui⁴⁴) ovvero a risolvere controversie internazionali senza il previo esperimento di vie “pacifiche”, giurisdizionali o diplomatiche (in altre parole, la guerra-sanzione⁴⁵, già bandita dagli artt. 1 e

⁴² V., ancora, G. FERRARI, *Guerra: I) Stato di guerra (diritto costituzionale)*, voce, cit., 823 ss.

⁴³ Così la identifica immediatamente M. BON VALSASSINA, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, cit., 49.

In argomento, rimane certo attuale la lezione di H. KELSEN, *È possibile e desiderabile definire l’aggressione?* in AA.VV., *Scritti di diritto internazionale in onore di Tomaso Perassi*, Milano, 1957, II, 1 ss. e spec. 4, che definisce l’aggressione come un “concetto tecnico-militare che significa un attacco armato iniziale [di talché] lo Stato che per primo compie un atto di guerra deve essere considerato come aggressore”.

⁴⁴ Cfr. di nuovo M. BON VALSASSINA, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, cit., 53: costringere uno Stato straniero “a democratizzare i propri ordinamenti costituisce un attentato alla sua sovranità e cioè una delle ‘offese’ previste e vietate dall’art. 11. Pertanto, la nostra Costituzione esclude che l’Italia intraprenda mai una guerra d’intervento, o vi associ, allo scopo di abbattere una dittatura straniera, sia essa di destra o di sinistra, ovvero per estendere ad altri popoli, che non ne godano in base ai rispettivi ordinamenti, i diritti e le libertà ch’essa ha elargito e garantisce al popolo italiano”.

⁴⁵ M. BON VALSASSINA, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, cit., 63 ss.



2 del Patto Briand-Kellogg)⁴⁶. In funzione dell'obiettivo, che qualifica quelle guerre ripudiate *ex art. 11 Cost.*, devono altresì ritenersi costituzionalmente inammissibili quelle azioni, pur non direttamente offensive, che risultano comunque funzionali al perseguimento di quello scopo, vale a dire il sostegno (mediante fornitura di armi, di mezzi di assistenza tecnico-militare o la concessione di basi) alle forze armate di un altro Stato che abbia intrapreso una guerra di aggressione ai danni di uno Stato terzo.

La scelta del pacifismo costituzionale, però, non è assoluta: i Costituenti hanno escluso una scelta affine a quella dell'art. 9 della Carta giapponese, così come l'Assemblea ebbe a respingere l'emendamento "non violento" dell'on. Crispo. In altre parole, non ci si trova innanzi ad una scelta – per quanto netta ed assiologicamente orientata – incondizionata o assoluta, secondo la logica di un pacifismo integrale⁴⁷: ciò impone, evidentemente, la necessità di riempire di contenuto, sul piano interpretativo, lo spazio del "costituzionalmente possibile", ovverosia, se si vuole, delle "guerre costituzionalmente ammesse" (diverse da quelle ripudiate).

Resta certamente esclusa la guerra puramente difensiva: ciò, si badi, non solo e non tanto in ragione della norma di diritto internazionale consuetudinario che facoltizza l'autotutela in termini di legittima difesa individuale o della norma pattizia convenuta nella Carta delle Nazioni Unite (art. 51)⁴⁸, quanto alla luce di una precisa opzione costituzionale, che per di più

⁴⁶ Per un quadro di sintesi sull'oggetto del divieto *ex art. 11 Cost.*, si conviene con la rassegna proposta da M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 47-49. Per l'A., cadrebbero sotto il divieto dell'art. 11 Cost.: "a) la guerra guerreggiata ma non dichiarata (...); b) le spedizioni coloniali del passato e del presente; c) la (sola) minaccia dell'uso della forza; d) la rappresaglia; e) la c.d. legittima difesa preventiva o, per meglio dire, la guerra preventiva con funzione difensiva; f) il blocco di merci da e verso un Paese terzo, se attuato con l'uso della forza o con minaccia della stessa; g) la guerra economica e/o il blocco marittimo totale di un altro Stato; h) l'eventuale sostegno politico od economico o di altro genere ad una guerra non difensiva fatta da altri Stati dei confronti di Stati; i) la concessione di basi logistiche, di spazio aerei, ecc., per le imprese belliche altrui, se queste ultime si pongano in violazione del diritto internazionale e/o – verrebbe da dire, tanto più – del diritto costituzionale italiano; l) la vendita indiscriminata di materiale bellico all'estero, specie verso paesi in guerra; m) la propaganda di dottrine belliciste o, più in generale, fomentatrici di guerre di aggressione; n) la costituzione di partiti politici parimenti guerrafondai; o) nonché, *last but not least*, gli eventuali limiti desumibili dalla stessa Carta costituzionale e relativi alla guerra difensiva affinché essa rimanga tale, posto infatti che la guerra è lecita solo se difensiva, ma non ogni guerra difensiva è lecita".

⁴⁷ M. BON VALSASSINA, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, cit., 61.

⁴⁸ Come ricorda A. CASSESE, *Artt. 10-12*, cit., 569, "la soluzione più corretta è nel senso che il costituente si è riferito implicitamente al diritto internazionale consuetudinario dell'epoca, sia perché allora lo Statuto dell'ONU non vincolava ancora l'Italia, sia perché, ponendo l'art. 10, I comma, essa ha inteso richiamarsi in generale al diritto internazionale consuetudinario, e quindi anche alla norma generale sulla legittima difesa. Comunque, il problema è attualmente superato, sul piano pratico, perché, secondo la migliore dottrina, l'art. 51 dello Statuto dell'ONU è ormai entrato a far parte del diritto consuetudinario. Perciò attraverso l'art. 10, I comma, è stata immessa nel nostro ordinamento una norma sulla legittima difesa che precisa il valore che acquista nell'art. in esame il concetto di guerra di legittima difesa".



configura come “sacro” il dovere di difesa della patria (art. 52 Cost.), rivolto a tutti i cittadini⁴⁹, in riposta ad una aggressione armata a danno dell’indipendenza e dell’integrità territoriale del Paese.

Sarebbe così non solo ammesso, ma costituzionalmente obbligato⁵⁰, in nome della *salus rei publicae* – per lo Stato-persona (e dunque per il complesso dei pubblici poteri), certo, ma più ancora per l’intero Stato-comunità –, un intervento armato difensivo per respingere un attacco altrui al territorio italiano⁵¹, “una volta esauriti tutti i possibili rimedi per consentire una soluzione pacifica del contrasto, nella misura indispensabile per far cessare le ostilità”⁵².

Ciò, si badi, entro il limite della proporzionalità, nella misura funzionale alle necessità difensive per respingere l’altrui aggressione di là dai confini nazionali: un limite, questo, non soltanto derivante dal diritto internazionale consuetudinario – e perciò vincolante ai sensi dell’art. 10, primo comma, Cost. –, ma immanente allo stesso sistema costituzionale, discendente – segnatamente – dallo stesso art. 11 Cost., in quanto la violazione del criterio di proporzionalità (per esempio, attraverso azioni militari di contrattacco nel territorio dello Stato offensore, anche a danni di civili) finisce essa stessa col tradursi, quale eccesso di legittima difesa, in una condotta idonea ad “offendere la libertà degli altri popoli”.

Resta invece esclusa dalla legalità costituzionale ogni forma di legittima difesa preventiva – non conforme altresì allo stesso diritto internazionale, nonostante certuni tentativi in direzione contraria⁵³ –, in quanto anticipa oltremodo la soglia dell’intervento difensivo bypassando l’esperimento di vie diplomatiche di risoluzione della controversia internazionale (che si impone alla luce di una lettura rispettosa della *ratio* dell’art. 11 Cost.)⁵⁴, così come

⁴⁹ In argomento, v. G. DI COSIMO, *Dovere di difesa della patria, servizio militare, servizio civile*, in *Pace, diritti dell’uomo, diritti dei popoli*, 1991, 55 ss., il quale osserva altresì che il dovere di difesa della patria non coincide con l’obbligo del servizio militare.

⁵⁰ V. anche G. FERRARI, *Guerra: I) Stato di guerra (diritto costituzionale)*, voce, cit., 832.

⁵¹ Che ciò fosse l’oggetto di una precisa volontà del Costituente emerge da numerosi passi dei lavori preparatori. Su tutti, si considerino i documenti del PSI, che proponevano la formulazione del futuro art. 78 Cost. proprio in funzione dello spirito sotteso all’art. 11 (“La deliberazione dell’Assemblea popolare sarà necessaria per la dichiarazione di guerra nel caso di aggressione”). Ma v. anche gli interventi degli on. Damiani (seduta dell’8 marzo 1947), Crispo (seduta del 13 marzo 1947) e Assennato (seduta del 17 marzo 1947). Cfr. A. CASSESE, *Artt. 10-12*, cit., 566, nota 3.

⁵² L. CHIEFFI, *Art. 11*, cit., 268.

⁵³ Il riferimento è, naturalmente, alla c.d. Dottrina Bush, che, non a caso, B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2018, 423, definisce “rozza espressione di forza”.

⁵⁴ Diversa era la lettura di M. BON VALSASSINA, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, cit., 66-67, che distingue la fattispecie della resistenza armata all’altrui aggressione – non solo lecita, ma costituzionalmente obbligata ai sensi dell’art. 52 – dalla guerra di legittima difesa propriamente detta, che l’A. considerava come “autodifesa preventiva individuale contro un pericolo grave ed imminente all’indipendenza politica o all’integrità territoriale dello Stato”, a suo dire comunque giustificata dall’art. 11 Cost. (ma già dal Patto Briand-Kellogg). Sull’ammissibilità costituzionale della legittima difesa preventiva, v. anche M. MAZZIOTTI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Milano, 1985, 158.



ogni forma di assistenza o di sostegno a Stati che abbiano intrapreso una guerra di legittima difesa preventiva⁵⁵ o – alla luce del primato assiologico che l'art. 11 Cost. riconosce ai “popoli” – che lottino nel proprio territorio contro movimenti di liberazione nazionale⁵⁶.

Più complesso il discorso, che ci interessa più direttamente, sulla legittima difesa collettiva. Anch'essa è oggetto di una norma facoltizzante di diritto internazionale consuetudinario, così come di un riferimento esplicito da parte dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite. Sul piano internazionale, insomma, *nulla quaestio*, sembrerebbe: ciò, si badi, sempre fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e, secondo consuetudine internazionale, in presenza di una specifica richiesta di aiuto dello Stato aggredito⁵⁷ (e posto che le misure prese dagli Stati membri assunte nell'esercizio di tale diritto di autotutela siano portate immediatamente a conoscenza del Consiglio di Sicurezza, di cui – in ogni caso – non pregiudicano i poteri e i compiti)⁵⁸.

⁵⁵ È il caso dell'assistenza fornita alle forze anglo-americane in occasione dell'illegittima guerra di difesa preventiva nei confronti dell'Iraq di Saddam Hussein. Il confronto tra il Presidente del Consiglio dei Ministri, on. Silvio Berlusconi, e il Presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi, che invocava il rispetto dell'art. 11 Cost., portò a definire i termini della “non belligeranza” italiana nel corso di una riunione del Consiglio supremo di Difesa convocato dal Presidente Ciampi per il 19 marzo 2003. Il successivo comunicato rendeva note le condizioni della “non belligeranza” italiana, stabilendo “1) l'esclusione della partecipazione ad azioni di guerra di militari italiani; 2) l'esclusione della fornitura e della messa a disposizione di armamenti e mezzi militari di qualsiasi tipo; 3) l'esclusione dall'uso di strutture militari quali basi d'attacco dirette a obiettivi iracheni; 4) la qualificazione della posizione italiana conformemente alle decisioni che precedono come non belligerante; 5) il mantenimento dell'uso delle basi per le esigenze di transito, di rifornimento e di manutenzione; 6) il rafforzamento degli apparati di protezione delle medesime” (v. G. MAMMARELLA – P. CACACE, *La politica estera dell'Italia. Dallo Stato unitario ai giorni nostri*, Roma-Bari, 2010, 274, nota 19). Nondimeno, anche la concessione in uso delle basi italiane in funzione di supporto alle esigenze “tecniche” delle truppe angloamericane durante il conflitto iracheno – in quanto di ausilio ad una guerra illegittima – è da considerarsi contraria all'art. 11 Cost. (v., tra i tanti, almeno L. CHIEFFI, *Art. 11*, cit., 269).

⁵⁶ A. CASSESE, *Artt. 10-12*, cit., 572.

⁵⁷ Sul punto specifico, come ricorda E. CANNIZZARO, *La guerra ingiusta. Il conflitto in Ucraina fra diritto ed etica internazionale*, in G. Azzariti (a cura di), *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere alla guerra?* cit., 15 ss. e spec. 23, il quale osserva che “l'idea che solo lo Stato aggredito possa legittimare con la propria richiesta l'azione in legittima difesa collettiva elimina la possibilità che uno Stato terzo possa approfittare di una controversia al fine di perseguire propri interessi, e non quelli dello Stato aggredito. Questa costruzione soddisfa intuitivamente una logica giuridica di carattere bilaterale, la quale presuppone, quindi, che l'intervento in legittima difesa sia teso ad assicurare esclusivamente l'interesse dello Stato aggredito”.

⁵⁸ Per una recente ricostruzione dei profili problematici legati all'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, v. A. LIGUSTRO, *Principio pacifista e uso della forza nel diritto internazionale contemporaneo*, in [DPCE online](#), 1/2024, 21 ss. e spec. 34 ss., ove l'A. ricorda le torsioni subite dalla norma nell'interpretazione offertane dalle grandi potenze nel corso degli ultimi lustri (legittima difesa individuale e collettiva contro attori non statali – v. *global war on terrorism* o risposta israeliana agli attacchi delle organizzazioni armate palestinesi non statuali –; legittima difesa preventiva – v. intervento USA in Iraq del 2003 –; legittima difesa collettiva in assenza di invito



Dal punto di vista costituzionale, invece, la questione deve essere inquadrata sempre tenuto conto della *ratio* sottesa all'art. 11 Cost.: data la natura difensiva della risposta militare in soccorso di uno Stato terzo aggredito, specie se legato all'Italia da un accordo di garanzia di sicurezza reciproca (cfr. art. 5 Trattato NATO), non si dovrebbe dubitare della legittimità costituzionale di un simile intervento.

La dottrina ha tradizionalmente considerato l'ipotesi di autodifesa collettiva avverso un attacco armato condotto contro uno Stato terzo cui l'Italia sia convenzionalmente legata nell'ambito di un sistema di sicurezza collettiva⁵⁹, il più delle volte rispondendo al quesito in senso affermativo, ora perché si considera piuttosto ampio lo spazio del costituzionalmente possibile (e cioè delle guerre non ripudiate, in quanto non di aggressione o guerre-sanzione), ora perché, da un punto di vista più generale, i patti di autodifesa collettiva rappresenterebbero il solo modo per ovviare all'anarchia dei rapporti internazionali⁶⁰ (così difforni dalla situazione prospettata dalla Carta delle Nazioni Unite, il cui sistema di sicurezza collettiva è stato paralizzato dai veti incrociati delle grandi potenze con seggio permanente al Consiglio di Sicurezza), ora perché, più plausibilmente, non vi sarebbero neppure testimonianze di senso contrario nei lavori preparatori.

Anzi, è noto non soltanto che non trovò accoglimento l'opzione per la neutralizzazione, ma anche che, in sede commissariale, l'on. Vanoni propose con successo di respingere un emendamento (ad esplicitazione del futuro art. 87, comma 9, Cost.), a firma dell'on. Grieco, per il quale la guerra si sarebbe dovuta dichiarare "quando lo esiga la difesa dell'indipendenza e dell'integrità territoriale del Paese", proprio perché tale formulazione avrebbe escluso l'ipotesi di una guerra determinata da obblighi internazionali di assistenza collettiva⁶¹. E ciò, peraltro, "anche in considerazione del fatto che chi esercita l'indirizzo

dello Stato aggredito, sul presupposto della sua natura di *unable or unwilling* – v. intervento collettivo a guida americana in Siria contro l'ISIS –; legittima difesa collettiva a carattere "umanitario" – v. intervento NATO in Kosovo nel 1999). Ma v. anche già l'analisi critica delineata da P. PICONE, *L'insostenibile leggerezza dell'art. 51 della Carta dell'ONU*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2016, 8 ss.; nella letteratura politologica, ha parlato di una "rilegittimazione surrettizia dell'uso della forza" A. COLOMBO, *Il conflitto in Ucraina e la nuova forma della guerra*, in *Iride*, 3/2022, 482.

⁵⁹ V. già M. BON VALSASSINA, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, cit., 67-69. Ma v. anche L. CHIEFFI, *Il valore costituzionale della pace. Tra decisioni dell'apparato e partecipazione popolare*, Napoli, 1990, 136, il quale anzi ritiene che solo in tale ipotesi la legittima difesa collettiva sarebbe costituzionalmente possibile: "il dovere di correre in aiuto di un altro popolo (nell'esercizio della cosiddetta autodifesa collettiva) dovrà comunque rinvenire il fondamento in un precedente accordo, del tipo di quello che lega i paesi membri dell'Alleanza Atlantica, tale da impegnare ciascuno Stato aderente ad assistere la parte o le parti attaccate, intraprendendo le azioni ritenute necessarie per reagire ad una violenza ingiusta e ristabilire una condizione di sicurezza".

⁶⁰ M. BON VALSASSINA, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, cit., 69.

⁶¹ V., più in generale, la posizione subito formulata da A. AMORTH, *La Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1948, 46 ss., per il quale "si desume da questa disposizione (l'art. 11, ndr) che il ricorso alla guerra non sarebbe



politico di maggioranza può legittimamente ritenere che, in un dato contesto storico, la partecipazione del nostro Paese ad uno o più di tali accordi possa costituire un efficace, seppur parziale, strumento teso ad evitare e prevenire il ricorso alla guerra, non già ad estenderlo⁶².

Il problema non è di poco momento, se non altro perché la prassi degli ultimi lustri ha dimostrato che non sembra valere più l'antico brocardo *inter bellum et pacem nihil est medium*. Vi sarebbe, semmai, un ampio spazio intermedio piuttosto indefinito. Ciò par vero non da oggi: già Bon Valsassina, per esempio, nel primo storico contributo monografico dedicato al ripudio della guerra, poteva rilevare una varietà di situazioni intermedie (fattuali e giuridiche), "dalla non-belligeranza – che significa adesione aperta alla causa d'un belligerante, con la sola rinuncia ad esercitare in suo favore la violenza bellica (...) – alla promossa partecipazione di masse di 'volontari' ad operazioni belliche; dalla guerra fredda – in cui si è creduto di scorgere addirittura una fase nuova nell'adattamento dell'istituto della guerra ai nuovi fattori economici, tecnologici e psicologici che ormai lo condizionano – alle aggressioni dissimulate che, dagli Stati baltici al Guatemala, hanno segnato come sinistre pietre miliari il sentiero della *Machtpolitik* degli Stati egemonici"⁶³.

Centrale, in ogni caso, è il riferimento al diritto internazionale, e segnatamente all'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, che facoltizza la legittima difesa collettiva in risposta all'altrui trasgressione del divieto di minaccia o di uso della forza, sia pur in via provvisoria e fintantoché il Consiglio di Sicurezza non prenda le misure necessarie. Norma pattizia, questa, ma corrispondente anche al diritto internazionale consuetudinario⁶⁴, che pure s'immette

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".

⁶² Così M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 58.

⁶³ M. BON VALSASSINA, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, cit., 42. Per l'autore, peraltro, proprio perché non configurabili sotto la nozione di guerra, sotto il profilo del diritto internazionale vigente ma anche dal punto di vista costituzionale, esse non sarebbero incorse nel divieto dell'art. 11 Cost., il quale – secondo uno spirito "realista" – non avrebbe perciò escluso che l'Italia potesse ricorrervi in quanto strumenti di politica internazionale, non diversamente dalle tradizionali misure coercitive non belliche di risoluzione delle controversie internazionali (rottura delle relazioni diplomatiche, embargo, boicottaggio, rappresaglia, etc.). Sulla rappresaglia, la tesi è condivisa da M. MAZZIOTTI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 158.

⁶⁴ Cfr. M. PANEbianco, *Guerra II) Diritto internazionale*, in *Enciclopedia Giuridica*, XVII, Roma, 1989, 1-5; v., in particolare, Corte Internazionale di Giustizia (Nicaragua c. Stati Uniti), sentenza del 27 giugno 1986, I.C.J. Reports, 14, par. 191 (v. trad. di A. TANZI, *Introduzione al diritto internazionale contemporaneo*, Padova, 2010): "La norma sul divieto generale dell'uso della forza permette alcune eccezioni (...). Primo, per quanto concerne l'esistenza di un diritto alla legittima difesa, va notato che nel linguaggio della Carta delle Nazioni Unite, il diritto inerente (o "*droit nature*") che ogni Stato possiede nel caso di un attacco armato riguarda sia la legittima difesa individuale, sia quella collettiva. Perciò, la Carta stessa testimonia l'esistenza di un diritto alla legittima difesa



nell'ordinamento interno attraverso il "trasformatore permanente" dell'art. 10, primo comma, Cost. e che non appare affatto in contrasto col principio supremo del pacifismo costituzionale (art. 11, primo alinea, Cost.)⁶⁵, anche alla luce dei lavori dell'Assemblea Costituente, che – come si è detto – escluse l'emendamento Greco proprio per ammettere a livello costituzionale l'ipotesi di un conflitto armato deciso in conseguenza di obblighi internazionalmente convenuti di assistenza collettiva⁶⁶.

È questo il motivo, peraltro, per il quale non si può dubitare dell'adesione italiana al Patto Atlantico, con particolare riferimento al noto art. 5. Già autorevole dottrina rammentava che "formalmente conforme (ai) principi dello Statuto delle Nazioni Unite è il Patto Atlantico, ed era il Patto di Varsavia. Entrambi infatti affermano, con riferimento all'art. 51 dello Statuto dell'ONU, che, nelle condizioni previste, un attacco armato contro uno dei membri dell'alleanza è considerato come un attacco contro tutti ed autorizza l'uso della forza armata per l'autodifesa individuale e collettiva"⁶⁷. Proprio il riferimento all'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite da parte dell'art. 5 del Patto Atlantico – e la stessa conformità di esso allo spirito complessivo, pacifista ma non intransigente, dell'art. 11 Cost. – fa propendere la dottrina maggioritaria verso la conformità costituzionale di quest'ultima disposizione⁶⁸. Eppure, non si può sottacere come, sul piano costituzionale ma anche sul piano internazionale, la progressiva trasformazione della NATO, avviata al Consiglio Atlantico di Roma del 1991 (Accordi del 2 novembre) e culminata con le intese di Washington dell'aprile 1999, cristallizzata nelle linee del documento "*The Alliance Strategic Concept*", si sia sviluppata secondo forme e secondo contenuti decisamente dubbi dal punto di vista giuridico⁶⁹. Nuovi fini si sono aggiunti, ormai da tempo, all'attività della NATO, tra cui, ai sensi del (nuovo) concetto strategico dell'Alleanza, quello di proporsi, ex art. 4, "*as a transatlantic forum for Allied consultations on any issues that affect their vital interest (...) and for*

collettiva nel diritto internazionale consuetudinario. Inoltre, esattamente come il testo di alcune risoluzioni dell'Assemblea generale dimostra il loro riconoscimento del principio del divieto generale dell'uso della forza come un principio di diritto consuetudinario, tale riconoscimento viene esteso in alcune di tali risoluzioni al diritto alla legittima difesa (sia collettiva che individuale)".

⁶⁵ Sul punto, v. M. CAVINO – M. MALVICINI, *Le guerre dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2023, spec. 138.

⁶⁶ Per una lettura diversa dei lavori in Assemblea Costituente, v. invece E. CATERINA – M. GIANNELLI – D. SICILIANO, *Il ripudio della guerra preso sul serio. Quattro tesi sull'incostituzionalità dell'invio di armi all'Ucraina*, in [SIDI Blog](#), 26 aprile 2022.

⁶⁷ M. MAZZIOTTI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 158.

⁶⁸ Ne dà conto P. G. GRASSO, *Guerra: II) disciplina costituzionale*, cit., 6.

⁶⁹ Cfr. U. ALLEGRETTI, *Profili problematici dell'intervento a tutela dei diritti umani e compiti della dottrina giuridica*, in M. Dogliani – S. Sicardi (a cura di), *Diritti umani e uso della forza. Profili di diritto costituzionale interno e internazionale*, Torino, 1999, 17 ss. e spec. 20, il quale evidenzia duramente che "i costituzionalisti non possono (...) sorreggere con la loro acquiescenza quella del Governo e del Parlamento, accettando che la rifondazione di un'organizzazione internazionale di tanta rilevanza politica e giuridica avvenga senza le procedure costituzionali quanto meno dell'autorizzazione alla ratifica con legge".



appropriate co-ordination of their efforts in fields of common concern”: su queste basi si è prodotta quella trasformazione della NATO da organizzazione regionale su base difensiva, entro i limiti dell’art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, ad organizzazione disponibile “a prendere in considerazione eventuali richieste di assistenza di organi delle N.U. nell’attuazione di risoluzioni del Consiglio di Sicurezza” (Dichiarazione di Bruxelles, Consiglio Atlantico del 1992), su base territoriale ormai universale (sia pur mitigata da un dichiarato approccio alla gestione delle crisi “*case-by-case and by consensus*”, ai sensi del par. 10 dell’accordo sul nuovo concetto strategico)⁷⁰.

Certo, diverso – ma pur collegato – è, invece, il problema degli automatismi decisionali e del ridimensionamento del circuito d’indirizzo politico Governo-Parlamento che discenderebbe dall’adesione italiana alla NATO – sicché sembra doversi affermare, in virtù di una interpretazione costituzionalmente orientata, che, prevedendo il Trattato NATO, in caso di attacco ad un Paese membro, “il solo obbligo di intervenire nel conflitto, ma nessuna automaticità dell’intervento stesso, è certo che la delibera ex art. 78 Cost. dovrà essere adottata qualora l’Italia intendesse intervenire”⁷¹ –, così come quello dell’interpretazione estensiva, invalsa nella prassi, del concetto di attuazione degli impegni conseguenti all’Alleanza atlantica, che ha finito col legittimare (con buona pace della lettera e dello spirito della Costituzione) l’esecuzione di decisioni convenute a livello NATO con decreti del Presidente della Repubblica o con atti amministrativi addirittura segreti (ivi compresi gli accordi in forma semplificata concernenti l’insediamento di basi militari statunitensi⁷² e le condizioni del loro utilizzo, in chiara violazione dell’art. 80 Cost.⁷³).

⁷⁰ In argomento, v. spec. C. FIORAVANTI, *Intervento armato in Serbia e l’art. 11 della Costituzione*, in M. Dogliani – S. Sicardi (a cura di), *Diritti umani e uso della forza. Profili di diritto costituzionale interno e internazionale*, cit., 53 ss. e spec. 54. Sul problema delle “operazioni non articolo 5”, v. M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell’ordinamento costituzionale italiano*, cit., 99-100.

⁷¹ A. GIARDINA, *Art. 78*, in G. Branca – A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1979, 94 ss. e spec. 105. V. anche M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell’ordinamento costituzionale italiano*, cit., 88-89, per il quale la Costituzione italiana richiede di “valutare in ogni caso e di volta in volta (...) quale sia ‘l’azione (...) necessaria’ a norma dell’art. 5 del trattato del Nord Atlantico del 1949”: per giunta, “da una parte dell’Atlantico come dall’altra, non solo il trattato in questione non prevede alcune cessione/limitazione di sovranità, ma anzi, più in generale, da entrambe le sponde vale l’assunto per cui ‘il principio del rispetto della sovranità nazionale prevale (...) su quello dell’integrazione militare’. Dunque, “può ammettersi senza obiezioni particolari la compatibilità della partecipazione dell’Italia al trattato del Nord Atlantico del 1949 (...) con la prima proposizione dell’art. 11 Cost., proprio in quanto, e solo in quanto, (...) ‘ogni decisione sulla natura delle misure da adottare è rimessa in definitiva al giudizio delle singole parti. Il che corrisponde a quanto il Governo ebbe a dichiarare in merito al non automatismo. Se ne ha del resto una esplicita conferma nell’articolo 11’ del trattato medesimo”.

⁷² Di cui è stata argomentata l’illegittimità costituzionale da autorevole dottrina, ora per violazione dell’art. 80 Cost. ora, sul piano sostanziale, per violazione dell’art. 11 Cost.: v. già A. C. JEMOLO, *Impegno di trattati e dichiarazione di guerra*, in AA.VV., *Studi per il XX Anniversario dell’Assemblea Costituente*, Firenze, 1969, IV, 294 ss.; D. GALLO, *Ordinamento democratico o Stato nucleare?* in *Il Foro it.*, 1985, 27 ss.; S. GRASSI, *Le garanzie*



Tornando al tema più generale della legittima difesa collettiva, è noto che il ricorso all'art. 51, prima, e alle disposizioni del Capitolo VII della Carta, poi, ebbe a legittimare proprio la partecipazione italiana al contingente multinazionale investito dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite della risposta all'invasione irachena del Kuwait (prima guerra del Golfo, 1990-91), quest'ultima qualificata internazionalmente alla stregua di una ingiustificata guerra di aggressione.

Eppure, proprio con riguardo a questo esempio specifico, “nonostante la retta intenzione iniziale, l'operazione di polizia internazionale” – che indusse Bobbio⁷⁴, suscitando la reazione di Zolo⁷⁵, a recuperare l'armamentario antico della “guerra giusta” (ma, in realtà, più che di guerra giusta si trattava di una guerra legale, in quanto semplicemente facoltizzata dal diritto internazionale *positivo* quale reazione difensiva, indipendentemente da ogni parvenza giusnaturalistica o giusmoralistica⁷⁶) – “nei suoi successivi sviluppi sembrò assumere la

giuridiche in tema di pace, in Democrazia e diritto, 1986, 79 ss. e spec. 82 ss.; anche secondo A. BARBERA, Gli accordi internazionali tra Governo, Parlamento e corpo elettorale, in Quad. cost., 1984, 439 ss. e spec. 441, dall'art. 11 Cost. discenderebbe un divieto di impiantare sul territorio nazionale basi per missili a lungo raggio o per armi strategiche con destinazione prevalentemente offensiva od armi “di primo colpo”.

⁷³ Sulla norma costituzionale richiamata, cfr. almeno V. LIPPOLIS, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, Rimini, 1989; F. BRUNO, *Il Parlamento e i trattati internazionali*, Milano, 1997; E. PALAZZOLO, *Ordinamento costituzionale e formazione dei trattati internazionali*, Milano, 2003. Sugli accordi in forma semplificata, v., da ultimo, M. GIANNELLI, *I trattati internazionali in forma semplificata. Dinamiche del potere estero, ruolo della giustizia costituzionale ed evoluzioni della forma di governo*, Torino, 2023.

⁷⁴ N. BOBBIO, *Una guerra giusta? Sul conflitto del Golfo*, Venezia, 1991, *passim*.

⁷⁵ Note le critiche del giusfilosofo fiorentino, poi condensate teoricamente soprattutto in D. ZOLO, *Cosmopolis. La prospettiva del governo mondiale*, Milano, 1995, *passim*. L'A. giunse anche a prospettare, nella sua visione critica dell'ordinamento internazionale centrato sulle Nazioni Unite, una provocatoria analogia tra l'ONU e la Santa Alleanza dell'epoca della Restaurazione (ivi, 26-29). Peraltro, in proposito, non si può omettere di segnalare che – come ricorda L. CHIEFFI, *Pace e guerra nel dibattito alla Costituente. Storicizzazione ed evoluzione interpretativa di principi fondamentali a contenuto vincolante*, cit., 8 – già nel corso della discussione in Assemblea Costituente, invero, emersero “alcune perplessità, che con il senno di poi si sono dimostrate purtroppo fondate, da parte di chi, memore del fallimento della Santa Alleanza, esprimeva dubbi sulla riserva, contenuta nello Statuto delle N.U. (art. 27, par. 3), di affidare, all'interno del Consiglio di sicurezza, la risoluzione delle controversie soltanto a «cinque popoli» che si erano «assunti la tutela di tutti gli altri popoli del mondo». Per l'on. Pieri la prevalenza, nell'azione svolta dall'organismo con sede a New York, «della politica delle zone d'influenza, di equilibrio politico», di blocchi antagonisti, avrebbe accentuato la conflittualità tra gli Stati, anche a causa di una persistente «atmosfera di sospetto e di equivoco». Per questo Costituente, l'inadeguatezza del Consiglio di sicurezza era, infatti, comprovata dall'incapacità dimostrata in passato da questo collegio di risolvere la tensione tra Iran e Russia, la cui discussione era stata inspiegabilmente tolta dall'ordine del giorno, e lo stesso contrasto insorto a causa della «presenza delle truppe inglesi in Grecia», che analogamente era rimasto irrisolto per l'assenza di una qualsiasi decisione”.

⁷⁶ D'altronde, è quanto argomentava già Bon Valsassina in relazione alla Carta delle Nazioni Unite e al precedente *Covenant* della Società delle Nazioni (M. BON VALSASSINA, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, cit., 61-62).



fisionomia di un'azione di ritorsione, per le enormi distruzioni arrecate ai beni e, soprattutto, alla popolazione civile dello Stato iracheno cui veniva in sostanza imputata una sorta di responsabilità oggettiva per il comportamento illecito tenuto dai propri governanti⁷⁷.

E ciò, ancora una volta, rende manifesta l'importanza della lettera dell'art. 11 Cost., nel riferirsi non tanto (e non solo) agli Stati terzi, ma alla libertà degli altri "popoli": il punto di riferimento dell'azione politico-diplomatica e politico-militare dell'Italia, cioè, è la salvaguardia delle garanzie delle comunità (dei popoli, per l'appunto), la cui libertà e dignità verrebbe alterata da un'azione militare, ancorché difensiva, che si rivelasse "sproporzionata", tale da far ricadere *de facto* sui popoli quelle responsabilità proprie dei rispettivi apparati di governo.

Insomma, se è vero che, più in generale, la guerra è costituzionalmente "lecita solo se difensiva, ma non ogni guerra difensiva è lecita"⁷⁸, allora, più in particolare, l'elemento discrezionale tra un intervento difensivo collettivo ammissibile ed uno inammissibile, non solo sul piano del diritto internazionale⁷⁹ ma anche e soprattutto del diritto costituzionale, pare ancora muoversi sul terreno del principio di proporzionalità, che consentirà il ripristino del diritto violato, e non ambire incontrollatamente all'annientamento⁸⁰ e "alla completa distruzione del nemico, e alla sostituzione del governo responsabile dell'attacco armato, che avrebbe l'effetto di determinare la trasfigurazione di una guerra, correttamente intrapresa, in un'illegittima azione di rappresaglia, assolutamente contraria ai propositi che animarono i Padri della nostra Costituzione"⁸¹. In altre parole, dal principio del ripudio di cui all'art. 11 Cost. non può non discendere che anche la guerra difensiva – condotta in esercizio di autotutela individuale o collettiva – giammai possa consistere "in una violenza irrazionale diretta all'annientamento dell'entità fisica o politica dello Stato aggressore (...), bensì nell'uso della forza armata diretta soltanto all'annientamento della sua resistenza, cioè in pratica a respingere definitivamente l'aggressione riportando la situazione allo *status quo ante*. Perciò l'uso della violenza bellica non potrebbe assumere forme smisurate ed incontrollate, tali da trasformarsi in guerra di natura offensiva vietata dall'art. 11 Cost.", sicché, per esempio, anche in caso di guerra difensiva l'uso stesso di un'arma non convenzionale o addirittura dell'arma atomica "avrebbe effetti così enormi e generalizzati da poter comportare un'offesa alla libertà degli altri popoli e un genocidio"⁸².

⁷⁷ L. CHIEFFI, *Art. 11*, cit., 269.

⁷⁸ U. ALLEGRETTI, *Una ricerca su Costituzione e nuove armi*, in *Democrazia e Diritto*, 1986, spec. 109.

⁷⁹ Cfr. almeno S. MARCHISIO, *Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, 2012, 236-237.

⁸⁰ Secondo quell'*animus bellandi* caratteristico della guerra illegittima, di cui discorre P. BONETTI, *Difesa dello Stato e potere*, in M. Cartabia – M. Ruotolo (a cura di), *Potere e Costituzione*, Enciclopedia del Diritto, I Tematici, V, Milano, 2023, 81

⁸¹ L. CHIEFFI, *Art. 11*, cit., 269. V. anche A. CASSESE, *Artt. 10-12*, cit., 570 ss.; A. BARONE, *La difesa nazionale nella costituzione*, in *Democrazia e Diritto*, 1978, 665 ss. e spec. 678; M. FIORILLO, *Guerra e diritto*, cit., 176.

⁸² P. BONETTI, *Difesa dello Stato e potere*, cit., 82.



D'altronde, autorevole dottrina internazionalista ricordava che "l'art. 51 non consente ai singoli membri delle Nazioni Unite di fare per conto loro 'in società' più di quanto sarebbe loro consentito di fare singolarmente in autodifesa individuale"⁸³: ciò implica che la legittima difesa collettiva è tale se si conformi ai requisiti di necessarietà (stretta finalizzazione al respingimento dell'aggressione altrui), di immediatezza (consequenzialità temporale e teleologia tra guerra d'aggressione e intervento difensivo) e, per l'appunto, di proporzionalità⁸⁴.

Argomentazioni, queste, che *a fortiori* sembrano valere alla luce della *ratio* dell'art. 11 Cost.: intanto la norma internazionale (pattizia e consuetudinaria) sulla legittima difesa collettiva e sui suoi requisiti/limiti trova immissione nell'ordinamento italiano, in quanto è decisamente conforme al principio supremo del pacifismo costituzionale, nella misura in cui ove un intervento militare, ancorché difensivo e rivolto a contrastare un'illegittima aggressione altrui, travalicasse quei medesimi limiti – e, in particolare, il criterio di proporzionalità – si rivelerebbe in fatto offensivo della "libertà degli altri popoli".

Il che significa anche, quindi, che è possibile configurare un concetto *costituzionale* di legittima difesa (anche) collettiva, che fa leva sui limiti di necessità, immediatezza e, soprattutto, proporzionalità. Limiti, questi, che si certamente appaiono di derivazione internazionalistica, ma che finiscono con l'assumere, alla luce dello spirito dell'art. 11 Cost., una *autonoma rilevanza costituzionale*.

Una conclusione, questa, che solo apparentemente può essere considerata una superfetazione. Soccorrono, a tal uopo, le riflessioni *supra* formulate intorno al rapporto tra gli artt. 10 e 11 Cost. e, segnatamente, sul rapporto tra il diritto internazionale generale e il principio costituzionale del ripudio della guerra: difatti, ove il primo dovesse, per ipotesi, evolversi nella prospettiva di un temperamento (o, addirittura, di un ridimensionamento) dei limiti all'esercizio della legittima difesa (individuale e collettiva), nondimeno l'adattamento automatico del diritto italiano al (mutato) diritto internazionale generale, ex art. 10 Cost., troverebbe qui un ostacolo insormontabile proprio nella configurazione di un concetto costituzionale di legittima difesa (e dei suoi limiti) quale corollario del principio pacifista (principio supremo dell'ordinamento costituzionale). Detto in altri termini, è necessario riconoscere autonomo rilievo costituzionale alla legittima difesa e, soprattutto, ai suoi limiti, anche come "argine" rispetto a possibili (ora forse astratte ed ipotetiche, ma non certo escludibili *a priori*) evoluzioni del diritto internazionale generale di segno contrario.

⁸³ G. ARANGIO RUIZ, *Difesa legittima (diritto internazionale)*, voce, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. VI, Torino, 1960, 635.

⁸⁴ In argomento, v. ancora M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 59. Nella dottrina internazionalistica, cfr., *ex multis*, A. GIARDINA, *Diritto internazionale ed uso della forza*, in P. Carnevale (a cura di), *Guerra e Costituzione*, Torino, 2004, 19; G. VENTURINI, *Necessità e proporzionalità nell'uso della forza militare in diritto internazionale*, Milano, 1988, 49 ss.; M. PANEBIANCO, *Legittima difesa II) Diritto internazionale*, voce, in *Enciclopedia giuridica*, XVIII, Roma, 1990, 1.



4. Un caso di studio: l'assistenza militare all'Ucraina (2022-)

Alla luce delle riflessioni che precedono, si può perciò analizzare il caso dell'assistenza militare italiana all'Ucraina⁸⁵ nel corso del conflitto – iniziato il 24 febbraio 2022 e tuttora in corso – scatenato dall'invasione russa⁸⁶. Molteplici sarebbero, naturalmente, i profili di

⁸⁵ In particolare, si ricorda che il d.l. n. 14 del 2022 ha disposto in ordine a quattro oggetti: il potenziamento dei dispositivi di sorveglianza NATO, la semplificazione delle procedure di assistenza e cooperazione in favore dell'Ucraina, la cessione di equipaggiamento e mezzi militari non letali al Governo di Kiev, il potenziamento della sicurezza e della funzionalità delle sedi diplomatiche italiane e dell'unità di crisi del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. È stato con il successivo d.l. n. 16 del 2022, invece, che è stata espressamente autorizzata la fornitura di mezzi materiali ed equipaggiamenti militari al Governo ucraino (art. 1, primo comma), venendo meno – peraltro – il riferimento all'aggettivo “non letali” contenuto nel precedente decreto-legge. Solo nel primo anno del conflitto l'Italia ha inviato sei “pacchetti” di armi e altri mezzi militari al Governo di Kiev: v. decreto del Ministero della Difesa del 2 marzo 2022, successivi decreti del 22 aprile 2022, 10 maggio 2022, 26 luglio 2022, 7 ottobre 2022 e 31 gennaio 2023: i primi cinque decreti ministeriali sono stati adottati in conformità al decreto-legge n. 14 del 25 febbraio 2022, che ha concesso al governo di inviare «mezzi e materiali di equipaggiamento militari non letali di protezione» all'Ucraina fino alla fine del 2022. Si rileva, però, che nel successivo decreto-legge n. 16 del 28 febbraio 2022, la locuzione «non letali» scompare. Il sesto decreto ministeriale poggia, invece, sul decreto-legge n. 185 del 2 dicembre 2022. Si ricorda, infine, che le misure di assistenza sono state prorogate fino al 31 dicembre 2024 con d.l. 21 dicembre 2023, n. 200, poi convertito dalla legge 13 febbraio 2024, n. 12.

⁸⁶ Conflitto che ha fatto evocare, nell'epoca della crisi della globalizzazione a trazione statunitense e della tendenziale ristrutturazione del mondo su base multipolare, il ritorno dello *ius publicum europaeum* (M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, in [Osservatorio costituzionale](#), 3/2022, 20 ss. e spec. 21). Per una trattazione di insieme, v. anche S. BONFIGLIO, *Eziologia dei conflitti armati, (dis-)ordine economico globale e violazione dei diritti fondamentali*, in [DPCE online](#), 1/2024, 259 ss. Un quadro giusteorico dell'attuale età di transizione è fornito da S. MANGIAMELI, *Imperi e Stati e le nuove relazioni internazionali*, in *Diritto e società*, 2022, 291 ss.; cfr. anche F. SALMONI, *Guerra o pace: Stati Uniti, Cina e l'Europa che non c'è*, Napoli, 2022.

In altra sede, si è – incidentalmente – inquadrato il conflitto russo-ucraino entro il difficile contesto di una età “post-globale”. Cfr., se si vuole, P. PILUSO, *L'età (post-)globale, il nuovo “capitalismo politico” e la disciplina del golden power. Profili di dottrina dello Stato e di diritto costituzionale*, in [federalismi.it](#), 17/2023, 203 ss. e spec. 216 e 219, ove si è fatto riferimento anche alla Russia, “la cui proiezione geopolitica di marca neo-zarista (con un ritrovato protagonismo in Siria e in molti Paesi africani) e la cui enfasi, dai tratti cesaropapisti, sul *russkij mir* (unitamente alla storica sensazione di accerchiamento), sono culminate nella guerra d'aggressione condotta contro l'Ucraina nel febbraio 2022. (...) Non si può non segnalare la valenza storica del conflitto in atto in Ucraina, che segna la fine definitiva delle illusioni globaliste e, soprattutto, il tramonto di un lungo periodo di pace sul continente europeo (eccettuata la pur dolorosa vicenda balcanica). È interessante notare, nell'atteggiamento dei russi, una profonda contraddizione: da una parte, infatti, la Russia vive il conflitto in atto con spirito profondamente antiamericano, immaginandolo alla stregua di una ‘guerra costituente’ – per impiegare la categoria di Rolando Quadri – protesa a costruire una nuova architettura di sicurezza in Europa e, più radicalmente, a contestare l'ordine internazionale vigente per sostituirlo con un nuovo ordine più decisamente multipolare (e, quindi, dettando nuovi ‘principi’ definitivi della costituzione materiale della Comunità Internazionale); dall'altra parte, però, questa proiezione verso il futuro ordine è compensata



indagine, ma quel che interessa considerare, in questa sede, nel prisma dell'analisi generale tratteggiata in queste pagine, è: 1) la qualificazione giusinternazionalistica del sostegno militare italiano all'Ucraina; 2) la qualificazione costituzionalistica del medesimo; 3) la verifica della conformità costituzionale di tale assistenza.

Un'analisi costituzionalistica si rende necessaria anche di fronte alla "sconcertante assenza (...) di ogni menzione dell'art. 11 Cost. nel discorso pubblico", tanto più preoccupante quanto più la si accosti, invece, alla "solenne evocazione proprio dell'art. 11 della Costituzione italiana nella preghiera del Pontefice all'Angelus del 27 febbraio (2022)"⁸⁷. È stato rilevato, per esempio, che "neppure una volta, nei quattro discorsi che il Presidente del Consiglio dei ministri Mario Draghi ha pronunciato tra la fine di febbraio e l'inizio di marzo del 2022 innanzi alle Camere e nelle conseguenti risoluzioni parlamentari, l'articolo 11 della Costituzione è stato anche solo evocato; e questo ci dice molto della sensibilità – e forse anche della cultura costituzionale – di chi oggi (e non solo oggi) siede al Governo e in Parlamento"⁸⁸. Ciò a fronte di una sopravvalutazione degli obblighi internazionali e della stessa seconda proposizione dell'art. 11 della Costituzione – nonostante la portata di

dall'impiego di un linguaggio del passato, non solo nel definire la guerra una 'semplice' operazione militare speciale, ma anche nel giustificarla alla luce di evidenti pretesti (la legittima difesa preventiva, la responsabilità di proteggere diritti umani delle popolazioni del Donbass, la legittima difesa collettiva per finalità di sostegno di fronte alla richiesta d'aiuto delle autoproclamate Repubbliche di Doneck e Lugansk, sulla base del principio dell'autodeterminazione dei popoli). Se, allora, è nell'"interregno" (ovvero, se si vuole, nell'arrighiano 'caos sistemico' dell'ordine globale) che nascono i mostri, come brillantemente scriveva Gramsci, certamente la terribile guerra russo-ucraina rappresenta il 'mostro' più evidente che il *Geist* di questo tempo 'intermedio' ha prodotto". Ancora, "l'età attuale ben potrebbe validamente essere intesa come una nuova 'età degli Imperi', alle prese con il 'momento Polanyi' nei Paesi occidentali, le cui società mostrano crescente refrattarietà (se non diffidenza *tout court*) di fronte alle dinamiche globalizzanti e alla connessa affermazione di una piena società di mercato. Un periodo, quello odierno, caratterizzato da forti contraddizioni e tensioni, dove la geopolitica e la geoeconomia rappresentano un autentico 'ritorno del rimosso', dopo l'afflato illusorio del globalismo giuridico e della (presunta) fine della sovranità. Che il ritorno della guerra in Europa, con l'aggressione russa all'Ucraina, rappresenti il segnale di una nuova Sarajevo 1914 oppure, più realisticamente, del primo passo di una stagione di profonde tensioni internazionali, è ancora presto per dirlo. Ma, per le ragioni anzidette, le analogie con la vigilia del primo conflitto mondiale non sono poche e non vanno, a *fortiori*, ignorate o sottovalutate".

⁸⁷ Così B. PEZZINI, *Per un ordine della sovranità disarmata*, cit., 65 ss. e spec. 67. Per l'A., "il silenzio della politica sull'art. 11 ha cancellato dalla dimensione costituzionale, formale e sostanziale, il principio fondamentale pacifista, che sembra poter essere consegnato soltanto a una dimensione puramente spirituale".

⁸⁸ Così M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, cit., 24-25.

Ma v. anche la provocazione di G. BUCCI, *Ragione del diritto e follia del potere di guerra*, in G. Azzariti (a cura di), *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere alla guerra?* cit., 175 ss. e spec. 182, secondo il quale "nella fase attuale sembra insomma che i vincoli internazionali legati alla Alleanza Atlantica (NATO), abbiano ormai sostituito quelli stabiliti dalla Costituzione e dallo Statuto dell'ONU, come rivela il discorso rivolto dal Presidente del Consiglio alle Camere, nel quale l'art. 11 non è stato mai richiamato, mentre la NATO è stata evocata per ben sei volte".



principio supremo assunta dal ripudio della guerra e la stessa inscindibilità (anche graficamente percepibile dalla mancanza di commi) del testo della disposizione⁸⁹ –, non solo da parte dei decisori politici, ma anche in seno ad autorevole dottrina, che giunge a qualificare questa proposizione alla stregua non solo di una chiave di volta dell'ordinamento europeo (cfr. [ord. n. 24 del 2017](#) della Corte costituzionale), ma dell'intero ordinamento costituzionale, obliando che l'apertura all'ordinamento internazionale e a quello sovranazionale – da parte della nostra Costituzione – giammai è assoluta od incondizionata⁹⁰.

Dal punto di vista giusinternazionalistico, non v'è dubbio che l'attacco armato della Federazione Russa ai danni dell'Ucraina è configurabile alla stregua di una violazione del divieto di minaccia e di uso della forza “contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato”, di cui all'art. 2, par. 4, della Carta delle Nazioni Unite, disposizione peraltro riprodotta – come si è già ricordato – del diritto internazionale consuetudinario in materia⁹¹. Posta la configurazione come guerra d'aggressione del conflitto cagionato

⁸⁹ Cfr., sul punto, 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 moderno può sopravvivere alla guerra?* cit., 29 ss. e spec. 33, il quale parla di “ragioni di ordine ermeneutico concernenti la struttura e la trama normativa 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 sintattiche (i tre periodi non sono mai disgiunti da un punto), ma perché questo articolo esprime, attraverso un «linguaggio particolarmente solenne, energico e perentorio», «un discorso unitario attraverso proposizioni strettamente collegate». 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». L'A. richiama, all'uopo, la lezione di 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*, Napoli, 2013, 3.

Questa stessa inscindibilità ha indotto invece R. IBRIDO, *Dalle clausole pacifiste alle clausole di cooperazione societaria: percorsi comparativi e interdisciplinari*, in [DPCE online](#), 1/2024, 159 ss. e spec. 171 ss., ad avanzare la tesi secondo la quale l'art. 11 Cost. rappresenterebbe un esempio “di coordinamento tra clausole pacifiste e clausole di cooperazione societaria”.

⁹⁰ In argomento, v. ancora M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, cit., 25, che richiama criticamente la tesi prospettata da N. LUPO, *Sull'art. 11 Costituzione come “chiave di volta” della Costituzione vigente e sull'illegittimità costituzionale di ogni ipotesi di “italexit”*, in AA.VV., *Liber Amicorum per Giovanni Cocco*, Napoli, 2021, spec. 575.

⁹¹ Cfr., tra i primi commentatori, M. IOVANE, *Il conflitto ucraino e il diritto internazionale: prime osservazioni*, in [Osservatorio costituzionale](#), 3/2022, 6 ss. e spec. 8-9, il quale osserva altresì che “si tratta di una formulazione sintetica e generale che non permette di essere aggirata dalle sottili precisazioni usate dall'Ambasciatore russo presso NU che ha tenuto a precisare: «don't call this a war, this is called a special military operation in the Donbass» («Non chiamatela guerra, questa è un'operazione militare speciale nel Donbass»)). Non è, invece, privo di qualche interesse pratico il concetto di guerra di aggressione di cui può trovarsi una dettagliata definizione sia nella Risoluzione 3314 adottata dall'Assemblea Generale (AG) delle NU il 14 dicembre 1974, sia nell'Art. 8bis dello Statuto della Corte penale internazionale. In realtà, entrambi i testi rappresentano nient'altro che una specificazione della formula usata dall'Art. 2, para. 4, della Carta delle NU, particolarmente utile però



dall'invasione russo-ucraina, sembrerebbe perciò evidente che l'assistenza militare, condotta insieme a circa 40 Stati, in favore dell'Ucraina aggredita è chiaramente facoltizzata dall'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite (anch'essa, come si diceva, disposizione corrispondente al diritto internazionale generale), in presenza della richiesta di soccorso proveniente dal Governo di Kiev (il che, pure, ne rappresenta un requisito di liceità) – indipendentemente dall'esistenza di un accordo vincolante di sicurezza collettiva che leghi l'Italia all'Ucraina (che, difatti, non v'è, non essendo per giunta l'Ucraina uno Stato membro della NATO) –: come pure si ricordava, tale facoltà, però, “cessa nel momento in cui il Consiglio di sicurezza, che dev'essere, a ogni buon conto, repentinamente informato delle azioni intraprese a titolo di legittima difesa, si attivi, adottando tutte le misure che esso ritenga necessarie per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionali”: questo scenario, tuttavia, è da escludersi nel caso in esame, “tenuto conto del seggio permanente e del diritto di veto di cui gode uno dei protagonisti (peraltro proprio quello qualificabile come ‘aggressore’)”⁹².

per un giudice che debba accertare la commissione di un crimine individuale di aggressione. Non ci sono dubbi che l'attacco armato e l'invasione dell'Ucraina da parte dell'esercito russo costituiscano proprio una violazione dell'Art. 2, para. 4, della Carta delle NU e della corrispondente norma consuetudinaria. A questa conclusione è arrivata senza esitazione l'AG delle NU nella Dichiarazione del 1° marzo 2022, approvata con il voto favorevole di ben 141 Stati, nella quale l'attacco della Russia viene senz'altro qualificato come un atto di aggressione. A questo riguardo, vale la pena di segnalare che secondo alcuni autori la violazione dell'Art. 2, para. 4, sarebbe stata commessa già prima della massiccia invasione cominciata il 24 febbraio. Si è fatto osservare, infatti, che la norma in questione vieta non solo l'uso, ma anche la minaccia dell'uso della forza armata. A tale minaccia la Russia avrebbe fatto ricorso soprattutto attraverso le operazioni militari condotte sul confine russo-ucraino. Per altro verso, il riconoscimento prematuro dell'indipendenza delle Repubbliche del Lugansk e del Donetsk costituisce una chiara violazione del principio del non-intervento negli affari interni di un altro Stato”.

Sulla Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, v., in particolare, quanto osserva A. LATINO, *L'invio di armi all'Ucraina tra Costituzione e diritto internazionale*, in [DPCE online](#), 1/2024, 693 ss. e spec. 696, nota 7: “rileva in primo luogo la Risoluzione [Aggression against Ukraine](#), A/Res/Es-11/1, 2 March 2022, approvata con 141 voti a favore, 5 contrari (tra cui – ovviamente – Russia e Bielorussia) e 35 astensioni, che prende le mosse dalla Risoluzione 2623 (2022) adottata dal Consiglio di sicurezza il 27 febbraio, non soggetta al veto perché di natura procedurale, con cui il Consiglio ha deferito la questione all'Assemblea generale. La Risoluzione *Aggression against Ukraine* ha dunque visto la luce nell'ambito di una sessione speciale di emergenza convocata sulla base della Risoluzione *Uniting for Peace* (UN Doc. 377 V. (1950)). Com'è noto, nel primo paragrafo del dispositivo della Risoluzione *Uniting for Peace*, che permise agli Stati Uniti di intervenire nella guerra di Corea sotto l'egida dell'ONU, l'Assemblea «[r]esolves that if the Security Council, because of lack of unanimity of the permanent members, fails to exercise its primary responsibility for the maintenance of international peace and security in any case where there appears to be a threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression, the General Assembly shall consider the matter immediately with a view to making appropriate recommendations to Members for collective measures, including in the case of a breach of the peace or act of aggression the use of armed force when necessary, to maintain or restore international peace and security»”.

⁹² A. LATINO, *L'invio di armi all'Ucraina tra Costituzione e diritto internazionale*, cit., 702.



Nondimeno, non si può sottacere che la legittima difesa *stricto sensu* (tanto quella individuale, quanto quella collettiva, entrambe facoltizzate dall'art. 51 della Carta) implica un uso della forza, se così vuol dirsi, "diretto" (sebbene, pur sempre, nel rigoroso rispetto del criterio di proporzionalità), che si traduce in una vera e propria guerra armata. Orbene, nel caso dell'invio delle armi all'Ucraina, l'Italia (e non solo il nostro Paese) "supporta in via 'mediata' l'esercito regolare di quel Paese affinché esso (e solo esso) possa fare il possibile per (r)esistere fino a respingere l'aggressore"⁹³: ve ne sarebbe chiara conferma, d'altronde, nel comune rifiuto, sin dai primi giorni del conflitto, di istituire una *no-fly zone* sul territorio ucraino, pur sollecitata dalle autorità di Kiev, in quanto ciò avrebbe *de facto* implicato la trasformazione della mera assistenza militare in una guerra collettiva – ancorché sempre di carattere difensivo – nei confronti della Federazione Russa.

Sicché, più che di una legittima difesa collettiva in senso stretto, si sarebbe in presenza di un uso *minoris generis* della forza⁹⁴, qualificabile in termini di supporto all'esercizio della legittima difesa individuale ucraina, che potrebbe essere giustificato non tanto e non solo alla luce del disposto dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite⁹⁵ quanto in relazione alle facoltà e agli obblighi derivanti agli Stati terzi in conseguenza della violazione di un obbligo *erga omnes*⁹⁶ di *ius cogens* da parte della Federazione Russa (qual è, per l'appunto, il divieto di minaccia e di uso della forza). Ve ne sarebbe conferma empirica, d'altronde, nel fatto che

⁹³ Ivi, 703.

⁹⁴ Cfr. Corte Internazionale di Giustizia (Nicaragua c. Stati Uniti), sentenza del 27 giugno 1986, I.C.J. Reports, 14, par. 230: "the supply of arms (...) cannot be equated with armed attack. Nevertheless, such activities may well constitute a breach of the principle of the non-use of force (...)" (corsivo nostro). La Corte aveva affermato, dunque, che la fornitura di armamenti e di addestramento ai *contras* da parte degli Stati Uniti costituiva, ancorché *minoris generis*, una minaccia o un uso della forza, nel senso del divieto di cui all'art. 2, par. 4 della Carta NU, a detrimento del Nicaragua. In tale vicenda, peraltro, la Corte si interrogava proprio sulla eventuale riconducibilità dell'uso indiretto della forza alla legittima difesa collettiva, che nondimeno nel caso in esame era da escludersi, giacché non poteva ravvisarsi la sussistenza di un requisito essenziale della fattispecie astratta (ossia un previo attacco armato da parte del Nicaragua). L'impostazione seguita dalla Corte è stata poi confermata nel caso *Congo c. Uganda* (sentenza del 19 dicembre 2005).

⁹⁵ Come ricorda S. SALUZZO, *Non belligeranza e legittima difesa collettiva nel contesto del conflitto tra Russia e Ucraina*, in [Costituzionalismo.it](https://www.costituzionalismo.it), 2/2024, 46 ss. e spec. 59, "non manca chi, tuttavia, ritiene che alla legittima difesa collettiva possano essere ricondotti anche comportamenti non coercitivi, in risposta all'attacco armato subito da un altro Stato e, dunque, anche forme di assistenza bellica ed economica". Il riferimento è ad autorevole dottrina giusinternazionalistica: R. BUCHAN, *Non-Forcible Measures and the Law of Self-Defence Non-Forcible Measures and the Law of Self-Defence*, in [International and Comparative Law Quarterly](https://www.internationalandcomparativelawquarterly.com), 2023, 1 ss.

⁹⁶ Di obblighi *erga omnes*, interessanti giuridicamente tutti gli Stati, ebbe a parlare la stessa Corte Internazionale di Giustizia in un noto passo della sentenza del 5 febbraio 1970, nel caso *Barcelona Traction*, individuando come esempi il divieto di aggressione, l'obbligo di rispettare l'autodeterminazione dei popoli, il divieto di schiavitù, di genocidio e di apartheid. La Commissione di Diritto internazionale ha dedicato ampia attenzione al tema, finendo con l'identificare tali obblighi con quelli derivanti dalle norme di *ius cogens*. In argomento, v. almeno B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., 432-433.



nessuno Stato ha notificato le misure adottate a sostegno dell'Ucraina al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, come pur prescrive l'art. 51 della Carta⁹⁷. In tal senso, allora, rileverebbe il combinato disposto degli artt. 40 e 41 del Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale per atti illeciti⁹⁸ (il primo relativo ai casi di “*serious breach by a State of an obligation arising under a peremptory norm of general international law*”, mentre il secondo afferma: “*States shall cooperate to bring to an end through lawful means any serious breach*”), il che, a ben vedere, “sembra comportare due slittamenti giuridici, rispetto all'art. 51 della Carta, avuto riguardo agli Stati terzi (terzi, cioè, rispetto allo Stato aggressore e allo Stato aggredito): da un lato, dalla necessità del consenso/della richiesta dello Stato direttamente leso alla possibilità di adozione unilaterale di contromisure da parte di ciascun componente della comunità internazionale *uti universi*; dall'altro, dalla mera facoltà di intervenire al dovere di farlo, anche qui *uti universi* (dato l'obbligo di cooperare a fronte dell'indicazione dell'opportunità – *rectius*: della necessarietà deontica – di una risposta collettiva)”⁹⁹. Obbligo di cooperazione per porre fine alla violazione della norma di *ius cogens*, che verrebbe adempiuto anche attraverso l'invio di armi al Paese aggredito, e perciò attraverso un uso della forza *minoris generis* che si attergerebbe alla stregua di una contromisura (di cui sarebbe esclusa, quindi, l'illiceità)¹⁰⁰.

Per giunta, nessuno dei circa 40 Stati che hanno adottato misure di assistenza in favore dell'Ucraina ha esplicitamente menzionato la legittima difesa collettiva, “limitandosi a

⁹⁷ Lo mette in luce, in particolare, S. SALUZZO, *Non belligeranza e legittima difesa collettiva nel contesto del conflitto tra Russia e Ucraina*, cit., 63-64, il quale rileva, al contempo, che, nondimeno, in questa parte “la disposizione non è ritenuta appartenente al diritto consuetudinario (...). Peraltro, la mancata notifica non farebbe venire meno la liceità dell'uso della forza in legittima difesa, considerato che questo dovrà comunque interrompersi nel momento in cui dovessero sopraggiungere misure coercitive adottate dal Consiglio”.

⁹⁸ In argomento, v. almeno J. CRAWFORD, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility. Introduction, text and commentaries*, Cambridge, 2002 e R. KOLB, *The International Law of State Responsibility: an Introduction*, Cheltenham, 2017.

⁹⁹ V. di nuovo A. LATINO, *L'invio di armi all'Ucraina tra Costituzione e diritto internazionale*, cit., 703-704.

¹⁰⁰ Osserva, però, sul punto, S. SALUZZO, *Non belligeranza e legittima difesa collettiva nel contesto del conflitto tra Russia e Ucraina*, cit., 52, che, sebbene una soluzione prospettata da più parti sia quella di considerare giustificate le condotte di assistenza militare fornita all'Ucraina perché rientrati nella categoria delle contromisure (ossia misure di per sé in violazione di obblighi internazionali, ma la cui liceità deriva dal fatto di essere adottate nei confronti di uno Stato responsabile di un illecito internazionale), e quantunque queste ultime siano pacificamente ammesse dalla giurisprudenza internazionale quando ad adottarle sia lo Stato direttamente leso dalla condotta illecita, nondimeno “l'ammissibilità di siffatte contromisure da parte di Stati diversi da quello leso è ancora oggi assai dibattuta”: “non vi è dubbio che la prassi recente dell'invio di armi all'Ucraina possa contribuire in qualche misura a rafforzare questa ricostruzione – peraltro di matrice essenzialmente occidentale – ma non va sottostimato un elemento su cui la dottrina ha richiamato ancora di recente l'attenzione: nessuno tra gli Stati che ha intrapreso una fornitura estesa di armi a favore dell'Ucraina ha invocato le contromisure come eventuale base giuridica della propria condotta”.



richiamare esclusivamente il diritto di legittima difesa individuale dello Stato aggredito¹⁰¹: anche in relazione all'ordinamento italiano, si evince che tutti gli atti di indirizzo delle Camere rivolti al Governo, con i quali è stata più volte confermata la volontà e la necessità di proseguire nel sostegno all'Ucraina attraverso la fornitura di armi e mezzi militari, si sono limitati a richiamare sempre il solo esercizio della legittima difesa individuale da parte dell'Ucraina aggredita.

Dal punto di vista costituzionalistico, non v'è dubbio che rilevi l'art. 10, primo comma, Cost. come clausola di adattamento al diritto internazionale consuetudinario. La legittima difesa individuale e collettiva richiamata, difatti, dall'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, è considerata corrispondente all'oggetto di un'analogica norma di diritto internazionale consuetudinario: la Corte Internazionale di Giustizia, nel caso Nicaragua-Stati Uniti (sentenza del 27 giugno 1986), ha chiaramente affermato che il principio del divieto dell'uso della forza, cristallizzato nell'art. 2, par. 4, della Carta delle Nazioni Unite, deve essere interpretato in correlazione con l'art. 51, che recepisce il diritto consuetudinario in materia, nel consentire, *sub specie* di legittima difesa collettiva, l'aiuto allo Stato soggetto ad altrui aggressione. Almeno *prima facie*, appare chiaro, perciò, che la decisione del Governo italiano di fornire supporto militare allo Stato ucraino – che la si possa qualificare come supporto alla legittima difesa individuale o come esercizio della legittima difesa collettiva e comunque come uso della forza *minoris generis* – si colloca nel solco del diritto internazionale consuetudinario¹⁰², ed è perciò conforme all'art. 10 Cost¹⁰³.

¹⁰¹ S. SALUZZO, *Non belligeranza e legittima difesa collettiva nel contesto del conflitto tra Russia e Ucraina*, cit., 64.

¹⁰² Ne parla, per esempio, come di una contromisura non obbligata ma ammessa dal diritto internazionale consuetudinario, P. CLANCY, *Neutral Arms Transfers and the Russian Invasion of Ukraine*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2023, 527 ss. e spec. 540. Nella dottrina italiana, in senso favorevole alla liceità giusinternazionalistica dell'invio delle armi all'Ucraina aggredita, v., tra i tanti, P. ROSSI, *La compatibilità con la costituzione italiana e il diritto internazionale dell'invio di armi alla Ucraina*, in [SIDIBlog](#), 8 marzo 2022 e U. VILLANI, *Possibili vie di pace per la guerra in Ucraina*, in *La Comunità Internazionale*, 2023, 399 ss. (sebbene l'A. puntualizzi, opportunamente, come "il sostegno militare, quale espressione di legittima difesa collettiva dell'Ucraina, deve restare nei limiti dello scopo, e dei mezzi, di respingere l'attacco armato della Russia, ma non può mai giungere a una guerra, sostenuta dall'*animus bellandi* e diretta a debellare la Russia, o a provocare la caduta del suo legittimo governo").

¹⁰³ È l'immediata conclusione di G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, cit., 88-89. Lo stesso illustre A. ricorda, altresì, che "la decisione governativa non contrasta con la legge 9 luglio 1990 n. 185 che disciplina l'esportazione, l'importazione e il transito dei materiali di armamento. Essa vieta esportazione e transito di armamenti in casi di «*contrasto con la Costituzione, con gli impegni internazionali dell'Italia e con i fondamentali interessi della sicurezza dello Stato, della lotta contro il terrorismo e del mantenimento di buone relazioni con altri Paesi, nonché quando manchino adeguate garanzie sulla definitiva destinazione dei materiali*» (art. 1, comma 5). Vieta poi esportazioni e transito «*verso i Paesi in stato di conflitto armato, in contrasto con i principi dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite, fatto salvo il rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia o le diverse deliberazioni del Consiglio dei ministri, da adottare previo parere delle*



Così come non sfugge che “tra il nero delle guerre costituzionalmente ripudiate e il bianco delle guerre costituzionalmente necessarie vi sono tante sfumature di grigio; fuor di metafora, tra gli opposti del ‘costituzionalmente vietato’ e del ‘costituzionalmente dovuto’ vi sono i tanti spazi che la Carta repubblicana del 1947 lascia alla politica, ossia al ‘costituzionalmente possibile’. All’interno di questo, vi sono gli eventuali accordi multilaterali difensivi sottoscritti dall’Italia, tra cui spicca quello del Trattato del Nord-Atlantico del 1949 e le misure anche implicantanti l’uso della forza che ne conseguono, fino alla cobelligeranza in caso di aggressione ad uno Stato alleato”¹⁰⁴, che in tal caso, però, non rilevano, non sussistendo alcun accordo internazionale giuridicamente vincolante di tal segno tra Italia e Ucraina.

Ed è entro questo spazio del “costituzionalmente possibile”, per come delineato anche nel precedente paragrafo, che rientra l’assistenza militare all’Ucraina aggredita¹⁰⁵: l’Italia sembrerebbe collocarsi, così, “in uno status di ‘non belligeranza’, situazione ibrida in cui si assiste una delle parti in conflitto uscendo dalla neutralità aiutando uno dei belligeranti, senza entrare nel conflitto”¹⁰⁶; la stessa dottrina internazionalistica, d’altronde, ha fatto dubitare della netta alternativa tra stati belligeranti e stati neutrali, “individuando la categoria della non belligeranza come una forma di neutralità qualificata”, di talché sono

Camere» (art. 1, comma 6). Diversa è la situazione quando il conflitto derivi da una aggressione subita e quindi risponda a esigenze di legittima difesa in linea con l’articolo 51 della Carta. In questo caso l’esportazione appare legittima”.

¹⁰⁴ M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali del conflitto russo-ucraino. Prime osservazioni*, cit., 30. V. anche G. DE MINICO, *Una pace mai cercata davvero*, in [DPCE online](#), 1/2024, 65 ss. e spec. 66, secondo la quale “il conflitto ucraino si muove in quello spazio che si apre tra ciò che è costituzionalmente vietato e ciò che è costituzionalmente dovuto: dunque, una guerra possibile, lecita, ma non dovuta”. La tesi è condivisa anche da C. EQUIZI, *Questioni e dinamiche costituzionali sui conflitti armati*, in [DPCE online](#), 1/2024, 121 ss. e spec. 125.

Contra, v. A. MAZZOLA, *Il ripudio alla guerra sospeso tra crisi della democrazia interna e mutamento delle regole internazionali*, in [DPCE online](#), 1/2024, 197 ss. e spec. 208 ss., secondo la quale “il concetto di ripudio alla guerra, implicando la condanna e la rinuncia alla risoluzione delle controversie attraverso l’uso della forza, si ritiene includa anche il diniego del sostegno militare di uomini, di armi e di mezzi armati, economico e politico offerto a uno Stato belligerante, atteso che l’obiettivo costituzionalmente conforme sembra essere quello relativo alla promozione di un ‘tavolo di pace’. La decisione politica non sanzionata né dal Parlamento, né dal Presidente della Repubblica dovrebbe, quindi, essere classificata «oltre la legalità costituzionale» perché ostacola i principi che sorreggono la partecipazione dell’Italia all’Organizzazione delle Nazioni Unite in quanto azioni che non sembrano favorire la costruzione di una pace globale e che pertanto si pongono in contrasto con l’art. 11 Cost.”.

¹⁰⁵ Così come essa rientra nell’ambito dell’“internazionalmente possibile”, senza obbligo alcuno: come si è visto, infatti, la legittima difesa collettiva è oggetto di una norma consuetudinaria facoltizzante, che non impone alcun obbligo agli Stati terzi. Lo ribadisce, tra gli altri, G. DE MINICO, *Una pace mai cercata davvero*, cit., 66, per la quale “l’art. 51 apre uno *spatium deliberandi* rimesso alla discrezionalità dello Stato, il quale può decidere se e in che termini avvalersi della facoltà di soccorrere lo Stato aggredito”.

¹⁰⁶ Così G. DE VERGOTTINI, *La persistenza della guerra e il diritto costituzionale*, cit., 12.



state “prospettate come legittime le condotte ‘benevole’ nei confronti di una delle parti in conflitto e il divieto di favorire una delle parti è stato reinterpretato nel senso di un obbligo in capo al neutrale di non utilizzare il proprio territorio come base di un attacco diretto”: una sorta di un terzo *status*, dunque, “intermedio tra la neutralità e la belligeranza, assunto dallo stato che, partecipando direttamente al conflitto, decide di favorire una delle parti in guerra”¹⁰⁷. In effetti, a ben vedere, la fornitura di armi a uno Stato belligerante, secondo il diritto internazionale dei conflitti armati, esclude la neutralità, *stricto sensu* intesa, del soggetto autore di tale supporto, come ben evidenzia lo stesso art. 6 della Convenzione dell’Aia del 1907 (XIII) sui diritti e i doveri delle Potenze neutrali in guerra navale (“*la remise, à quelque titre que ce soit, faite directement ou indirectement par une Puissance neutre à une Puissance belligérante, de vaisseaux de guerre, de munitions, ou d’un matériel de guerre quelconque, est interdite*”), anche in considerazione dei tradizionali doveri fondamentali di astensione, prevenzione, imparzialità e acquiescenza in capo agli Stati neutrali. Ma, per l’appunto, alla luce tanto della citata disposizione della Carta delle Nazioni Unite quanto delle regole del regime di responsabilità internazionale, sembrerebbe aprirsi uno spazio per uno statuto diverso, quale è, proprio, quello della “non belligeranza”, caratterizzato da un intervento di sostegno meramente indiretto ad una delle parti in conflitto ad opera di uno Stato terzo¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Ivi, 13. Lo stesso A. ricorda, ad esempio, che l’Italia aveva “già assunto una posizione di ‘non belligeranza’ nel conflitto in Iraq del 2003, rivendicando così il diritto, senza partecipare direttamente alle ostilità, di aiutare le forze statunitensi, uno dei belligeranti, concedendo transito e sorvolo del proprio territorio, nonché l’uso di basi nel territorio e nello spazio aereo. L’assistenza tramite invio di armamenti alla Ucraina si riporterebbe a tale schema”.

Naturalmente, però, occorre puntualizzare che, dal punto di vista costituzionalistico, le due fattispecie sono decisamente differenti: la “non belligeranza” dichiarata all’epoca del conflitto iracheno era certamente da considerarsi incostituzionale, in quanto rivolta ad appoggiare, mediante la concessione di basi e dei diritti di transito e sorvolo, le forze dello Stato aggressore (gli Stati Uniti, essendo peraltro esclusa – pressoché unanimemente – la legittimità internazionale dell’intervento armato in Iraq), e perciò una forma indiretta di “offesa alla libertà” del popolo iracheno; la “non belligeranza” *de facto* discendente dall’invio di armi all’Ucraina, invece, risponde alla logica del sostegno ad uno Stato aggredito dall’azione offensiva della Federazione Russa, ed è perciò – in sé – considerabile costituzionalmente consentita, salvo verificare in concreto che le modalità di tale sostegno non si traducano, in violazione del criterio di proporzionalità, in una “offesa alla libertà” dello stesso popolo russo.

Sulla non belligeranza, v. anche P. BONETTI, *Difesa dello Stato e potere*, cit., 86, il quale conclude nel senso di sostenere che “durante la non belligeranza è consentita la cessione di armi allo Stato aggredito, atto che non deve essere considerato ostile contro lo Stato aggressore e che dunque non viola il divieto della minaccia e dell’uso della forza previsto dall’art. 2 Statuto ONU, né consiste in una forma di legittima difesa collettiva; si tratta invece di un supporto all’esercizio della legittima difesa individuale contro un attacco armato ai sensi dell’art. 51 dello stesso Statuto”.

¹⁰⁸ V. anche, in argomento, A. LATINO, *L’invio di armi all’Ucraina tra Costituzione e diritto internazionale*, cit., 707-708, la quale parla, non a caso, di “neutralità qualificata”. L’A., all’uopo, ricorda che essa “ha senz’altro degli



Al contempo, però, non bisogna fermarsi – proprio alla luce delle considerazioni qui formulate intorno alla sua centralità assiologica e alla sua natura di principio supremo – di fronte alla mera constatazione che l’art. 11 Cost, interpretato sistematicamente alla luce dell’art. 10 e dell’adattamento al diritto internazionale consuetudinario, non impedisce affatto il soccorso ad uno Stato aggredito tramite invio di armi¹⁰⁹.

Sicché, la legittima difesa c.d. collettiva o il mero supporto all’esercizio della legittima difesa individuale intanto appaiono compatibili con il principio del ripudio della guerra scolpito nell’art. 11 Cost., in quanto consentano agli organi statuali “di verificare a monte la ricorrenza del presupposto dell’intervento a difesa (e, dunque, la condizione legittimante l’eventuale coinvolgimento)” e “di determinarsi circa la qualità, la tipologia e l’entità dell’appoggio da offrire, mediante una procedura affidata alla dialettica parlamentare”¹¹⁰.

addentellati storici, quali, ad esempio, il sostegno militare che gli Stati Uniti, prima della loro entrata in guerra all’esito dell’attacco giapponese a Pearl Harbor, hanno prestato agli Alleati nella Seconda guerra mondiale, sulla base di politiche e accordi quali la legislazione c.d. Cash and Carry del settembre 1939, il c.d. *Destroyers-for-Bases Deal* del settembre 1940 nonché il *Lend-Lease Bill*, che gli Stati Uniti approvarono l’11 marzo 1941. La *Cash and Carry Legislation* abrogò le disposizioni del *Neutrality Act* del 1937: con essa il Presidente Franklin Delano Roosevelt diede il via libera alla vendita di materiale militare a Gran Bretagna e Francia, trasformando gli Usa in una sorta di ‘arsenal of democracy’, secondo le parole dello stesso Roosevelt, che motivò tale scelta al popolo americano, allora decisamente isolazionista, con la metafora della pompa da giardino che è necessario prestare senza condizioni al vicino la cui casa sta andando a fuoco per evitare che le fiamme distruggano anche la propria abitazione, benché, ovviamente, si possa poi chiedere che venga restituita una volta superata l’emergenza. Con il secondo accordo, il *Destroyers-for-Bases Deal*, che assunse la veste giuridica di un *executive agreement*, al fine di bypassare il Congresso e superare – almeno in parte – le disposizioni del *Neutrality Act* nella sua versione emendata nel 1939, gli Stati Uniti trasferirono 50 cacciatorpediniere alla Royal Navy in cambio di diritti fondiari, ossia di diritti di locazione di basi militari, su possedimenti britannici nell’emisfero occidentale. Con il terzo accordo, formalmente promulgato come *An Act to Promote the Defense of the United States*, gli Stati Uniti fornirono assistenza materiale a tutti i governi la cui difesa fosse ritenuta dalla Casa Bianca ‘essenziale per la sicurezza americana’ “.

Ma v. anche S. SALUZZO, *Non belligeranza e legittima difesa collettiva nel contesto del conflitto tra Russia e Ucraina*, cit., 68 ss., il quale osserva che “la prassi della non belligeranza si era già sviluppata prima del secondo conflitto mondiale e ha continuato a trovare qualche conferma anche dopo l’adozione della Carta NU. Si richiamano spesso, a tal fine, la posizione degli Stati Uniti rispetto al conflitto delle Falkland/Malvinas del 1982, il sostegno di Francia e Unione Sovietica all’Iraq durante la prima guerra del Golfo o, ancora, la posizione della Svezia rispetto all’intervento a favore del Kuwait nella seconda guerra del Golfo del 1991. Viene ricondotta a questa ipotesi anche la posizione dell’Italia in relazione all’invasione dell’Iraq del 2003, quando il Consiglio Supremo di Difesa dichiarò espressamente la non belligeranza, pur consentendo il sorvolo dello spazio aereo nazionale da parte dell’aviazione britannica”.

¹⁰⁹ Aspetto considerato di per sé più che bastevole da M. CAVINO – M. MALVICINI, *Le guerre dell’Italia repubblicana*, cit., 221-222.

¹¹⁰ A. CHIAPPETTA, *Il costituzionalismo moderno alla prova di un nuovo conflitto: l’impermeabilità delle regole come baluardo del principio pacifista*, cit., 114. Continua l’A.: “di talché lo Stato diviene arbitro circa la rispondenza al diritto di ogni eventuale forma di partecipazione a scenari di guerra: al diritto internazionale attraverso la verifica di correttezza dei meccanismi di determinazione delle scelte collettive a livello



Ma, soprattutto, occorre considerare sempre in concreto il rispetto dei criteri di necessità, di immediatezza e, in particolare, di proporzionalità, che non soltanto sono richiesti dallo stesso diritto internazionale consuetudinario (allo stato), ma che si impongono – indipendentemente dal diritto internazionale generale e dalla sua evoluzione – proprio alla luce dell’art. 11 Cost., come “argini” a che l’esercizio della legittima difesa, tanto quella individuale quanto quella collettiva, non travalichi in un’offesa alla libertà di un altro popolo¹¹¹.

In altre parole, la domanda da porsi è la seguente: posto che l’invio delle armi all’Ucraina è consentito dal diritto internazionale e, in sé e per sé, dal diritto costituzionale, come evitare, *in concreto*, che l’assistenza militare in favore dell’Ucraina, ingiustificatamente aggredita dallo *Stato* russo, non si traduca, violando il criterio di proporzionalità, in una forma di “offesa alla libertà” del *popolo* russo?

Non si tratta, si badi, di un quesito meramente accademico, ché anzi la questione viene ad acutizzarsi alla luce dell’incursione delle truppe ucraine nell’oblast’ di Kursk, nel territorio della Federazione Russa (dapprima, su più vasta scala, nell’agosto 2024, poi, più recentemente, nel gennaio 2025). In termini generali, pare ragionevole affermare che, sempre alla luce dei requisiti della necessità, della proporzionalità e dell’immediatezza, pochi dubbi possano essere prospettati in relazione al fatto che “l’Ucraina abbia diritto di agire in legittima difesa colpendo obiettivi presenti sul territorio della Federazione Russa, almeno per quelle operazioni che, funzionalmente connesse alla finalità di difesa, possano dirsi necessarie e proporzionate a respingere l’attacco armato”¹¹².

sovrana; al diritto costituzionale attraverso l’opzione che risulti coerente con l’impianto costituzionale ed i valori che esso esprime, affidata alla valutazione dell’istituzione che rappresenta il popolo. La Costituzione, nell’abilitare limitazioni di sovranità in nome della pace, offre alle organizzazioni internazionali l’inderogabile partecipazione dell’Italia ad ogni processo negoziale volto a reintegrare la giustizia tra i popoli; ma non può certo ammettere, sconfessando se stessa, l’uso incondizionato delle armi; diversamente il consolidarsi di prassi *contra constitutionem*, basate su ragioni di politica internazionale, contaminerebbe l’ordinamento giuridico legittimando l’insorgenza di nuove categorie di guerra e di pace. Da qui l’esigenza di custodire il principio pacifista recintandolo con solide mura rappresentate da prescrizioni chiare e inequivocabili che non ammettano coni d’ombra. Il concorso dell’Italia a qualsivoglia iniziativa volta a contrastare le crisi internazionali deve, per conseguenza, passare da prodotti legislativi ancorati all’art. 11 Cost., incontrovertibile parametro di legittimità costituzionale per ciascun intervento normativo che implichi l’uso di armi”.

¹¹¹ In fondo, è quanto pare suggerire anche G. DE MINICO, *Una pace mai cercata davvero*, cit., 67, secondo cui, posto che “il soccorso difensivo, come anche la legittima difesa collettiva, richiede almeno due condizioni: che l’aggressione sia in atto; e che l’intervento della comunità internazionale sia solo in difesa, non in attacco”, nondimeno rileva che “tracciare con precisione questa sottile linea di discriminazione tra difesa e attacco, ci consentirebbe di risolvere agevolmente la questione che attiene al criterio per separare le armi di attacco da quelle di difesa, ma essendo tutt’altro che definitivo e incontrovertibile il confine tra le due figure di guerra, ritorna nell’area dell’incerto giuridico anche la seconda *issue*”.

¹¹² S. SALUZZO, *Non belligeranza e legittima difesa collettiva nel contesto del conflitto tra Russia e Ucraina*, cit., 66-67.



Al contempo, però, sembra altrettanto chiaro che un conto è colpire obiettivi militari per finalità difensive o compiere incursioni temporanee nel territorio dello Stato aggredito, altra cosa, evidentemente, è realizzare operazioni militari più strutturate, che si concretizzano in articolate controffensive cui consegue una vera e propria occupazione di territorio russo sotto regime di amministrazione militare¹¹³. Può essere perciò lecito nutrire qualche dubbio in ordine alla necessità e alla proporzionalità di questa controffensiva: sotto il primo profilo, difatti, essendo l'oblast' russo di Kursk lontano dal fronte del conflitto (ormai pressoché esclusivamente localizzato nell'area del Donbass) – e trovandosi esso ubicato ai confini con l'oblast' ucraino di Sumy, nel Nord del Paese, non più oggetto dell'offensiva russa (a differenza di quanto accaduto nella primavera del 2022) –, si può quantomeno revocare in dubbio la stretta necessità dell'incursione¹¹⁴; sotto il secondo profilo, occorrerà valutare, specie col progredire delle operazioni militari, se la controffensiva in territorio russo si limiti ad un attacco mirato temporaneo o se, invece – come pareva suggerire l'applicazione di un regime di amministrazione militare tra l'agosto e il settembre scorso – si tramuti in un'occupazione dalla durata potenzialmente indeterminata. Per questi motivi, sembrano apprezzabili le precisazioni immediate dei Ministri degli Affari Esteri e della Difesa, i quali, pressoché in concomitanza, hanno dichiarato, pur ribadendo il sostegno (anche) militare italiano all'Ucraina, che armi e mezzi militari italiani non sono stati (né possono essere) impiegati nel corso della controffensiva ucraina in territorio russo – non trovandosi l'Italia (le cui autorità, peraltro, non sono state preventivamente avvisate della programmata operazione militare ucraina) in una situazione di co-belligeranza contro la Russia –, ma debbono essere limitati a finalità strettamente difensive. Se così non fosse, cioè – come si diceva in precedenza –, vi sarebbe il rischio che il supporto italiano all'esercizio della legittima difesa da parte ucraina travalichi, violando il criterio di proporzionalità, in una "offesa" alla libertà del popolo russo.

5. Conclusioni "inevitabilmente" aperte: l'esigenza della centralità della politica e della diplomazia

¹¹³ Si chiede, per esempio, 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](https://www.costituzionalismo.it), 3/2024, 79: "l'intenzione di condurre un'incursione in territorio straniero per tentare di 'neutralizzare' i campi di lancio di missili e droni russi ed impedire così un'ulteriore occupazione e 'martirio' del suolo ucraino – intese quali motivazioni 'ufficiali' della sortita in territorio russo – nonché per infliggere un duro colpo morale e materiale all'aggressore, costituisce (ancora) un 'momento difensivo', sebbene al di fuori dei confini nazionali dell'aggredito?".

¹¹⁴ È quanto ammette, in fondo, anche G. BOGGERO, *L'Italia e la guerra ucraina in Russia: un'azione legittima che non riguarda la nostra Costituzione*, in *Il Foglio*, 12 agosto 2024.



Le riflessioni compiute in questo scritto hanno inteso evidenziare la portata immediatamente precettiva dell'art. 11 Cost., proponendone un'interpretazione che valorizzi il ripudio della guerra come principio supremo dell'ordinamento costituzionale, tale da configurarsi come controlimite anche rispetto alle trasformazioni del concetto di "guerra" (e di "legittima difesa") che possono riguardare il diritto internazionale consuetudinario.

Al contempo, si è constatato, anche alla luce dei lavori preparatori dell'art. 11 Cost. – i quali consentono di meglio coglierne la *ratio* – che lo spazio del costituzionalmente consentito può includere, oltre alla guerra difensiva individuale, anche la c.d. legittima difesa collettiva; ciò non significa, però, che l'ordinamento interno si adatti al diritto internazionale consuetudinario (cui si riconduce anche la norma che facoltizza la difesa collettiva) *purchessia*: si è provato a delineare, piuttosto, un nucleo duro "costituzionale" del concetto di legittima difesa collettiva – indipendente dalle evoluzioni del diritto internazionale generale – che include, in particolare, tra gli altri, il requisito della proporzionalità.

Questa precisazione è apparsa importante, essenzialmente per due ragioni: in primo luogo, è vero che, almeno in linea generale, attualmente la nozione internazionalistica e quella costituzionalistica di legittima difesa collettiva sembrano convergere, ma non si può escludere, *a priori*, che il diritto internazionale consuetudinario possa evolvere in una direzione diversa, tale per cui il concetto di legittima difesa collettiva muti i suoi confini e i suoi contenuti, sicché, di fronte all'astratta ipotesi che tale nozione subisca un temperamento (nel senso di ampliare le possibilità di intervento degli Stati), resterebbero comunque saldi quei limiti di necessità e proporzionalità che possono essere ricondotti al principio pacifista *ex art. 11 Cost.*; in secondo luogo, non si può obliare che l'Italia, come ogni Stato membro della Comunità Internazionale, contribuisce all'evoluzione dello stesso diritto internazionale consuetudinario, di talché il principio costituzionale del ripudio della guerra rappresenta, coi suoi corollari, una direttiva invalicabile per tutti i pubblici poteri *anche* nella partecipazione di questi alla formazione di (nuovo) diritto internazionale¹¹⁵.

Ed è questa, dunque, la lente impiegata (anche) per inquadrare l'invio di armi e mezzi militari all'Ucraina, negli anni del conflitto – tuttora in corso – scatenato dall'aggressione della Federazione Russa. Che si qualifichi tale assistenza, dal punto di vista internazionalistico, in termini di legittima difesa collettiva o di supporto all'esercizio della legittima difesa individuale, in un regime di "non belligeranza" descrivibile alla stregua di una "neutralità qualificata", sembra non escludibile la liceità, sul piano costituzionale, di tale condotta, a patto – però – che siano rispettati rigorosamente quei criteri di necessità, di

¹¹⁵ Su quest'ultimo aspetto – attinente al piano della *dinamica* del diritto internazionale (cfr. C. FOCARELLI, *Diritto internazionale*, Padova, 2023, 234-235) –, d'altronde, merita di essere ricordato un passaggio della storica [sent. n. 238 del 2014](#) della Corte costituzionale, che accenna proprio alla possibilità di contribuire alla trasformazione del diritto internazionale vigente in nome di valori fondamentali sanciti dalla Costituzione (v., in particolare, il par. 3.3 del c.to in diritto).



immediatezza e di proporzionalità valicati i quali si degenera in un'offesa alla "libertà degli altri popoli". Di qui la prudenza che ha opportunamente contraddistinto – e che dovrà continuare a contraddistinguere – l'atteggiamento del Governo italiano nei confronti della controffensiva ucraina in territorio russo, nell'oblast' di Kursk.

Al contempo, però, non si può sottacere un dato centrale nell'interpretazione dell'art. 11 Cost., che tuttavia, anche (e soprattutto) nel corso del conflitto russo-ucraino, sembra essere divenuto secondario. L'istanza irenista consacrata nell'art. 11 della Carta, cioè, impone sempre agli organi titolari dell'indirizzo politico di impegnarsi per il perseguimento della pace, esplorando tutte le vie diplomatiche possibili, e "di adoperarsi attivamente per rimuovere le vere cause di gran parte dei conflitti interstatuali"¹¹⁶, siano esse politiche, economiche, sociali o culturali.

Orbene, ci si chiede: ciò è avvenuto, prima e dopo il 24 febbraio 2022, in relazione alla crisi ucraina?¹¹⁷ Non nella misura auspicabile. Non solo sembra essere mancata una iniziativa diplomatica seria per garantire al contempo l'integrità ucraina e le esigenze di sicurezza della Russia almeno a partire dal fallimento degli accordi di Minsk, ma, a guerra ormai scoppiata – specie dopo il naufragio della mediazione turca nei negoziati russo-ucraini (probabilmente, a sentire le più recenti dichiarazioni, a causa di una pressione anglo-americana di segno contrario) –, si è invocata pressoché unicamente la strada (militare) della legittima difesa e anche l'Italia – nonostante la sua naturale vocazione (culturale e geostrategica) al dialogo e nonostante la direttiva costituzionale "positiva" – ha sostanzialmente rinunciato, se si esclude il timido piano di pace prospettato nel maggio 2022, a possibili iniziative diplomatiche, anche autonome.

Eppure, non si può obliare la necessità di un'interpretazione logicamente unitaria dell'art. 11, incentrata "sia sull'assorbente valore della pace, fine ultimo del dialogo politico interstatuale, che sulla negazione della guerra, obiettivo cogente della politica internazionale; a questa opposizione pace/guerra obbediscono infatti le due successive proposizioni della norma: le limitazioni di sovranità funzionali a organismi sovranazionali di pace e la promozione di questi soggetti, sempre che si adoperino per la pace"¹¹⁸. Ciò significa pure che, se è vero che anche il diritto costituzionale facoltizza la legittima difesa collettiva (e il supporto all'esercizio della legittima difesa individuale), nondimeno ciò è vero sempre a

¹¹⁶ L. CHIEFFI, *Art. 11*, cit., 276.

¹¹⁷ Difatti, come puntualizza L. CHIEFFI, *Pace e guerra nel dibattito alla Costituente. Storicizzazione ed evoluzione interpretativa di principi fondamentali a contenuto vincolante*, cit., 21, il sostegno militare all'Ucraina è certamente "rispettoso degli obblighi assunti dall'Italia in sede N.U." e conforme a Costituzione, ma "non dovrebbe ovviamente precludere, in coerenza con l'obiettivo finale perseguito dal Testo costituzionale, il necessario impegno da parte dei nostri organi di governo per assicurare l'assistenza umanitaria alle popolazioni in fuga dal conflitto e, soprattutto, per realizzare, attraverso l'attiva promozione di negoziati, la pacificazione tra i contendenti".

¹¹⁸ G. DE MINICO, *Una pace mai cercata davvero*, cit., 5.



patto “che si sia tentato di avviare la pace”¹¹⁹ e che non si rinunci all’obiettivo di una soluzione diplomatica del conflitto (proprio perché la guerra è ripudiata anche come strumento “di risoluzione delle controversie internazionali”).

In altri termini, “il perseguimento della pace è quindi, nella prospettiva dell’art. 11 Cost., una norma finalistica, che impegna i pubblici poteri nell’intraprendere la via negoziale come prioritaria modalità di risoluzione delle controversie internazionali”¹²⁰: ciò implicherebbe che vi sia sempre “un obbligo costituzionale di tentare una risoluzione pacifica delle controversie”, il che “non esclude la possibilità di fornire assistenza, anche con attività militari ‘minori e indirette’, a favore di vittime di aggressione nel rispetto del diritto internazionale. Queste attività, però, non potranno: consentire la trasformazione della guerra difensiva in aggressiva (in ragione della tipologia di armamento fornito); pregiudicare ogni possibilità di rapporto futuro con l’aggressore al fine di pervenire ad una risoluzione negoziale; offrire il pretesto per interrompere il dialogo sia con lo Stato aggressore che con quello aggredito”¹²¹.

Per dirla con Azzariti, dunque, “non ci si può limitare ad armare i popoli in lotta: uno dei due belligeranti, l’«amico», contro il «nemico» cui – schmittianamente – va tolta la qualità di uomo, per essere dichiarato non solo *hors-la-loi*, ma anche *hors-l’humanité*. Se si vuole la pace sul serio è necessario guardare altrove, andare alle radici del male che ha prodotto la degenerazione e l’umanità dello scontro armato”¹²².

Realismo politico e pacifismo costituzionale possono e devono armonizzarsi, entro una logica che rifiuta la primazia della forza bruta, ma che al contempo non si scioglie nell’irenismo dei valori assoluti. Il ripudio della guerra, non solo come “strumento di offesa alla libertà degli altri popoli” ma anche come “mezzo di risoluzione delle controversie internazionali”, implica – a ben vedere – il primato della *politica* e, con essa, della diplomazia, in quanto strada privilegiata per prevenire, evitare o – dove non risulta possibile – minimizzare e risolvere i conflitti. Non la guerra come prosecuzione della politica con altri

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ Così A. LO CALZO, *Il principio pacifista tra identificazione del fondamento astratto e applicazione concreta*, in [DPCE online](#), 1/2024, 192.

¹²¹ *Ivi*, 194-195.

¹²² G. AZZARITI, *La pace attraverso il diritto. Una conferenza internazionale per la sicurezza tra le Nazioni*, in *Id.* (a cura di), *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere alla guerra?* cit., 7. Dello stesso avviso anche M. DOGLIANI, *Amica Ucraina, sed magis amica veritas*, *ivi*, 322: “va ribadito, in conclusione, che la saggezza realistica non è un cedimento morale. Che il principio *audiatur et altera pars* – come principio che ispira la coscienza morale – non va mai abbandonato. Che la condanna morale più intransigente non è per nulla contraddetta dalla ricerca del “che fare?”. E che invece è l’abdicazione a questa ricerca (il *fiat iustitia, pereat mundus*) in nome della violazione da parte del nemico di principi ritenuti irrinunciabili, che crea il paradosso di una morale che impedisce di curare il male che essa stessa condanna (e che potrebbe scatenare l’apocalisse).



mezzi, *a la* Clausewitz¹²³, ma la politica e la diplomazia come vie maestre per il mantenimento e il perseguimento attivo della pace¹²⁴.

Da più parti, non da oggi, si lamenta il rischio di una “decostituzionalizzazione” dello *ius belli ac pacis* e di un ridimensionamento dell’art. 11 Cost.¹²⁵; ma è, questo, un pericolo direttamente connesso – se non conseguente – a quello della spoliticizzazione e della negazione della politica¹²⁶, anche nella condotta delle relazioni internazionali.

Certo, taluno potrebbe evocare la presenza dei sempre più stringenti vincoli internazionali. Eppure, tali vincoli – giuridici e politici, *de iure et de facto* – non sono mai mancati nella tormentata storia costituzionale repubblicana del nostro Paese, sin dal difficile Trattato di pace di Parigi del ‘47. Quel che è mutato, piuttosto, è l’atteggiamento della classe dirigente nazionale in ordine a questi stessi vincoli e al ruolo del Paese. Non è un caso, in fondo, che la prima grande stagione di attuazione costituzionale corrispose anche ad una fase di significativo attivismo nella conduzione della politica estera, nel solco di quel “neo-atlantismo”¹²⁷ e di quell’autonomismo mediterraneo che si manifestò in tante e significative, pur a volte audaci (ma certo ambiziose e pienamente rispondenti all’interesse nazionale e all’obiettivo costituzionale tracciato nell’art. 11), iniziative politico-diplomatiche direttamente promosse dal nostro Paese¹²⁸.

¹²³ K. VON CLAUSEWITZ, *Della guerra* (1832), trad. it. Milano, 1970, 811.

¹²⁴ Di “politica attiva per la pace” discorre A. LAMBERTI, *Pacifismo e personalismo nel Magistero della Chiesa e nella Costituzione: da Papa Giovanni XXIII alla “sfida” del conflitto russo-ucraino*, in M. Bertolissi (a cura di), *Lettera enciclica di Giovanni XXIII Pacem in terris. Costituzione e Carte dei diritti 1963-2023*, Napoli, 2023, spec. 297 ss.; inoltre, come ricordava già L. CHIEFFI, *Il valore costituzionale della pace. Tra decisioni dell’apparato e partecipazione popolare*, cit., 14, “la coesistenza pacifica tra i popoli tende a divenire, per la presenza dell’armamento nucleare, una necessità, una condizione imprescindibile dei rapporti interstatuali da proteggere e rafforzare con il massimo impegno da parte degli stessi organi di indirizzo politico preposti alla formazione ed alla conduzione della politica estera e della difesa in ciascuno Stato”.

¹²⁵ V. già il contributo di G. MOTZO, *Costituzione e guerra giusta alla periferia dell’impero*, in *Quad. cost.*, 1999, spec. 376. Cfr. anche, più di recente, per una simile impostazione critica (con riguardo specifico ai profili della difesa europea), F. SALMONI, *La difesa comune europea come pilastro della NATO. Un esercito senza Stato per un’Europa senza sovranità*, in Costituzionalismo.it, 2/2022, 50 ss.

¹²⁶ Su cui, v. G. PRETEROSSO, *La politica negata*, Roma-Bari, 2011, *passim*.

¹²⁷ Termine coniato dall’allora Ministro degli Esteri Giuseppe Pella nel luglio 1957. In argomento, v. G. MAMMARELLA – P. CACACE, *La politica estera dell’Italia. Dallo Stato unitario ai giorni nostri*, cit., 206-207.

¹²⁸ Numerose le audaci iniziative diplomatiche autonome che risalgono a quegli anni: si possono ricordare, solo per limitarci ad alcuni esempi – oltre alla generale tendenza filo-araba che ha contrassegnato la politica mediterranea della c.d. Prima Repubblica –, i colloqui tra il Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi e l’ambasciatore sovietico Bogomolov sulla questione tedesca e le proposte prospettate nella sfortunata visita a Kruscev nel 1960; il tentativo di Amintore Fanfani di esporre al Presidente americano Eisenhower, dopo la crisi in Iraq seguita all’assassinio di re Faysal II, il progetto di un “Piano Marshall” per il Mediterraneo; il ruolo di mediazione di Fanfani e La Pira nella crisi vietnamita (1965); le iniziative del Ministro degli Esteri, Pietro Nenni (1968-69), nell’apertura alla Cina popolare.



La necessità di arrestare la strisciante decostituzionalizzazione, allora, passa attraverso una nuova dignità della *politica*, interna ed estera. Vasto programma, non v'è dubbio, ma compito ineludibile in questo perturbante tornante della Storia, per non finire travolti e divorati da quei mostri che troppo spesso gli "interregni" – Gramsci *docet* – finiscono col produrre. La guerra è uno di questi.