

L'ITALIA RIPUDIA LA GUERRA

conferenza di Enrico Grosso
sull'art. 11 della Costituzione

teatro S. Carlino

giovedì 20 novembre 2025



Enrico Grosso - Paola Parolari - Roberto Rossini al S. Carlino

Paola Parolari

Docente di Filosofia del diritto presso la facoltà di Giurisprudenza di Brescia

È un festival ricchissimo di iniziative quello della pace di quest'anno, e sappiamo che anche questa sera ce ne erano molte altre interessanti, quindi ringraziamo per essere qui e aver voluto condividere con noi questo momento di riflessione sull'articolo 11 della Costituzione che ci è sembrato imprescindibile in un contesto come questo. Ora prima di presentarvi il nostro relatore di questa sera, il professore Enrico Grosso, e di dire due parole sul senso di questa iniziativa, vorrei chiedere al Presidente del Consiglio Comunale, Roberto Rossini, se vuole portare il suo indirizzo di saluto.

Roberto Rossini

Un saluto breve da parte dell'organizzazione del **Festival della Pace**, ormai siamo alle battute finali, ci sono ancora alcuni eventi che soprattutto sabato e la domenica mi permettono di segnalarvi e di partecipare, in particolare sottolineo il convegno che faremo domenica in Vanvitelliano insieme ad alcuni sindaci delle città gemellate con Brescia.

Secondo l'idea che la pace, come diceva Giorgio La Pira, può partire anche da una città, non è necessario che parta dagli stati. Anzi. Quindi si sembrava molto bello concludere il Festival della Pace e siamo dell'Europa partendo un po' anche dal tema delle città. In realtà non ci saranno solo città europee, perché noi siamo gemellati anche con Betlemme, quindi ci sarà Betlemme, però come dicevo in altri casi, anche Betlemme è fondamentale perché il ruolo che l'Europa ha avuto o non ha avuto rispetto a ciò che è accaduto nel quadrante medio orientale un pochino dice qualcosa per l'Europa.

L'ultima cosa che voglio dire è che ringrazio la Fondazione di aver promosso questa riflessione sull'articolo 11. Credo di non aver mai sentito così tante volte citare l'articolo 11 e quindi credo che una riflessione su questo tema sia davvero importante e necessaria per capire non solamente il dettato costituzionale, ma lo spirito del dettato costituzionale. Credo che stia molto bene in un festival della pace.

Quindi grazie al Professor Grosso, grazie alla Fondazione per aver organizzato, vi ascoltiamo davvero con interesse.

Paola Parolari

L'ospite di questa sera è il Professore Enrico Grosso, Professore Ordinario di Diritto Costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino.

È uno studioso brillante e serio, i suoi interessi di ricerca spaziano veramente moltissimo su temi anche eterogenei, dalle forme di governo fino alla tutela dei diritti, eguaglianza, cittadinanza, salute, anche in prospettiva comparata. Altri interessi di ricerca del professor Grosso si estendono ai rapporti tra l'ordinamento nazionale e l'ordinamento internazionale, che è un tema pure rilevante e molto attuale per il Diritto costituzionale, ma il Professor Grosso è anche una persona con uno spiccato senso civico, che si è dedicata molto all'impegno civico e ha un lucido spirito critico, come dimostrano anche le sue prese di posizione in relazione alle recenti riforme o proposte di riforme costituzionali. A maggio è stato ospite della fondazione di un incontro in cui si discuteva la proposta di riforma sul cosiddetto premierato e come tutti immagino saprete, recentemente ha assunto la presidenza del Comitato a difesa della Costituzione per il nuovo referendum sulla riforma della giustizia promosso dall'Associazione Nazionale Magistrati.

Questa sera condividerà con noi le sue riflessioni sull'articolo 11 della Costituzione, perché parlare ancora dell'articolo 11 della Costituzione? Il Presidente Rossini diceva si continua a

richiamare questo articolo, su questo articolo sono state scritte intere biblioteche e però continua ad essere attuale e anzi probabilmente torna più attuale che mai in questo momento, perché è un momento nel quale si parla sempre più spesso di disordine globale, a questo tema peraltro sarà dedicata quest'anno anche l'iniziativa dei pomeriggi in San Barnaba, però si comincia addirittura a parlare di caos, una situazione nella quale veramente tutti i punti di riferimento sembrano spariti.

Dalla fine della guerra fredda in avanti la guerra ha subito una serie di trasformazioni che richiedono un ripensamento anche della risposta che il diritto può dare al tema della guerra e queste trasformazioni sembrano sfidare in qualche modo, interrogare, sfidare il ripudio della guerra sancito dall'articolo 11 della Costituzione. Cosa significa oggi ripudiare la guerra nell'era delle guerre globali che sono sempre più guerre asimmetriche, guerre ideologiche, guerre egemoniche e guerre illegittime, che vengono condotte al di fuori dal quadro del diritto internazionale, non soltanto rispetto al tema di quando sia legittimo usare la forza ma anche rispetto al tema di che cosa si può fare in guerra, perché non è vero che in guerra tutto è permesso, il diritto internazionale dà delle regole, a partire dal diritto umanitario ma non solo, su cosa è legittimo fare in guerra. Che cosa vuol dire aggressione oggi, in cui le guerre sono sempre più ibride, gli attacchi non sono più soltanto attacchi militari e convenzionali ma sono anche cyberattacchi, sono attacchi terroristici?

Qual è la definizione che possiamo dare oggi di aggressione? La definizione che ci dà lo Statuto della Corte Internazionale è relativamente recente ma forse per certi versi è già vecchio. E che cosa vuol dire oggi difendersi all'indomani della dottrina della legittima difesa preventiva in un contesto in cui sembra che l'unica difesa, inclusa quella preventiva, sia quella delle armi, e ogni altro concetto di difesa è sparito. Quindi guerra, aggressione difesa che cosa significano oggi? È un quadro complesso, i confini tradizionali che una volta sembravano chiari oggi sono sfumati e controversi e il dibattito su questi temi, nella migliore delle ipotesi, è confuso, nella peggiore delle ipotesi è volutamente mistificatorio.

Quindi abbiamo bisogno di una bussola che ci consenta di orientarci nel caos di questo nuovo disordine globale e questa bussola non può che essere per noi ancora e sempre l'articolo 11 della Costituzione. Ma posso rubare ancora un minuto soltanto? Siamo nell'ambito del Festival della Pace e questo Festival della Pace è dedicato al ruolo dell'Unione Europea. Allora mi piace ricordare che l'articolo 11 della Costituzione non è soltanto l'articolo del ripudio alla guerra, ma è anche l'articolo sul quale si fonda la partecipazione dell'Italia alle organizzazioni sovranazionali che dovrebbero essere deputate al mantenimento della pace, l'Unione Europea è una di queste.

Non è un caso che questi due aspetti, il ripudio della guerra e della partecipazione alle organizzazioni sovranazionali e le limitazioni che ne conseguono in termini di sovranità fossero nello stesso articolo. Aveva senso nel '48, perché la Costituzione italiana si inserisce in un movimento che non è soltanto nazionale ma è internazionale in cui il mantenimento della pace

è stato nel secondo dopoguerra l'obiettivo principe delle Nazioni Unite e dell'Unione Europea. Eppure oggi quasi paradossalmente sembra che proprio la partecipazione a queste organizzazioni sovranazionali sia fonte di tensione con il ripudio della guerra contenuto nella prima parte dell'articolo 11.

Assistiamo all'Onu inerme, all'Unione Europea nella quale i discorsi sono sempre più volti al tema del riarmo e all'amministrazione delle risorse per questo scopo. Non parliamo delle trasformazioni della Nato e del ruolo che la Nato sta assumendo in maniera sempre più consistente. Quindi davvero abbiamo bisogno di tornare all'articolo 11, chiederci cosa l'articolo 11 ci dice e quindi ringraziamo moltissimo il professor Grosso per le suggestioni, gli stimoli che ci vuole dare e gli lascio pertanto la parola.

Enrico Grosso

Anche da parte mia un ringraziamento particolare alla Fondazione Calzari Trebeschi che mi ha nuovamente voluto invitare al Festival della Pace, al presidente Rossini per le sue belle parole e a questa intensa introduzione della professoressa Parolari che mi ha dato tante suggestioni alle quali non so se sarò in grado di rispondere fino in fondo. Io ho provato a riflettere su cosa resta oggi di quella importantissima disposizione costituzionale che è l'articolo 11 partendo dalla sua collocazione. Come e perché fu scritta, quali erano le speranze che si riponevano nella sua elaborazione e che cosa ne è rimasto.

L'Italia ripudia la guerra è un'affermazione molto perentoria all'apparenza anche di facile comprensione. Al contrario è al centro di un dibattito oggi serrato e controverso che soprattutto nell'ultimo periodo ne ha profondamente segnato l'interpretazione e l'applicazione concrete. Quindi è indispensabile ricostruire il suo significato storico e da quello partire per comprendere ciò che oggi a quella disposizione possiamo e dobbiamo ancora chiedere nei tempi della globalizzazione delle guerre e anche un po' dell'assuefazione alle guerre in cui viviamo.

È chiaro che le recenti vicende, la guerra in Ucraina, la tragedia del Medio Oriente e non soltanto, con tutte le decisioni che il nostro Paese ha assunto o non ha assunto sia come Stato sovrano sia nel contesto europeo e con il contegno che sta tenendo rispetto a tutte quelle vicende, tutto ciò ha posto di nuovo con prepotenza la questione dell'articolo 11 al centro del dibattito pubblico, ha sconvolto oggettivamente l'agenda della politica, ha stravolto l'ordinaria fisiologia delle istituzioni e, consentitemi, anche le forme e i contenuti della comunicazione pubblica. Vorrei cominciare con una celebre espressione attribuita a uno storico americano che si chiama Charles Tilly¹ che più o meno recita così:

“La guerra fece gli stati, gli stati hanno fatto la guerra: *“War makes the states, and the states made war”*”.

¹ Cfr. *L'oro e la spada: capitale, guerre e potere nella formazione degli stati europei: 990-1990*, Milano, Ponte alle Grazie, 1996 e *La formazione degli stati nazionali nell'Europa Occidentale*, a cura di Ch. Tilly, Bologna, il Mulino, 1984.

La guerra è stata il vero motore della nascita degli stati moderni ed è valso anche per l'Italia. Attraverso la guerra si è fatta l'unità nazionale.

L'idea stessa dello Stato nazionale, capace di utilizzare il monopolio della forza sul proprio territorio, a rivolgere quella forza verso l'esterno, sembra condannarci per sempre a questo circolo vizioso. La guerra ha fatto gli stati e gli stati fanno la guerra. Le guerre della prima metà del Novecento, non quelle figlie dei nazionalismi, intesi come ideologie assolute, che radicalizzano, che esasperano l'idea di nazione, sono state l'esito estremo dei processi di costruzione dello Stato nazionale.

Ogni guerra combattuta in nome della nazione, questa parola, è stata in primo luogo una decisione politica che si appoggiava su un grande richiamo. La parola nazione evoca sempre un richiamo, richiamo che si voleva di che, ahimè, fu in quel tempo molto convincente, che faceva leva, che scommetteva sulla capacità di persuadere e mobilitare i popoli intorno a parole d'ordine semplici, un po' rozze, e di condizionare così chi è poco disposto al confronto, alla riflessione, allo scambio di idee, alla risoluzione pacifica delle controversie, al compromesso pacifico ogni volta che ci si trova di fronte a un contrasto. Tutto questo un po' cambia dopo 1945, ma domanda: quale nuova e diversa prospettiva provano a percorrere i Costituenti?

Bene, la prospettiva è quella, se non del superamento, certamente della relativizzazione innanzitutto delle idee di nazione. Parola pochissimo amata, per evidenti ragioni, e infatti pochissimo utilizzata dai Costituenti. Soprattutto è la prospettiva della rinuncia a brandire la nazione come un corpo contundente.

Il ripudio della guerra, quindi, è in primo luogo strettamente connesso alla scommessa e anche all'investimento in termini di impegno politico, sulla capacità, attraverso la cooperazione internazionale, attraverso la coesistenza pacifica tra gli Stati, di superare quel circolo vizioso. La guerra costruisce le nazioni e le nazioni poi fanno la guerra. Sotto questo profilo l'articolo 11 tiene insieme due aspetti, due aspetti che sono indissolubilmente legati l'uno all'altro.

Non si tratta soltanto della larghissima e, diciamo, abbastanza scontata convergenza della stragrande maggioranza dei Costituenti nel proclamare solennemente l'impegno dell'Italia a non muovere mai più guerra agli altri Stati. Qui ovviamente traspare tutta la riprovazione nei confronti della guerra di aggressione fascista e l'impegno per il futuro a non ripercorrere quel cammino. Ma tra le guerre che l'Italia ripudia come strumento di risoluzione delle controversie internazionali, quelle che più di tutte si vuole condannare ovviamente sono le guerre mosse per recare offesa alla libertà degli altri popoli, quindi proprio quelle che l'Italia fascista e la Germania nazista avevano mosso all'Europa.

Però quella proclamazione ha qualcosa di più, perché è anche indissolubilmente connessa alla promozione degli strumenti di cooperazione internazionale, come si diceva prima, per la risoluzione pacifica delle controversie tra stati. Guardate, al prezzo di mettere in gioco lo stesso

principio di sovranità, di sovranità nazionale; il secondo periodo di questo lungo articolo 11, *l'Italia acconsente in condizione di parità con gli altri stati alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le nazioni*. Dunque, qual è l'idea? L'idea è quella di un ordinamento sovranazionale, in nome del quale l'Italia già allora si dichiarava disponibile a sacrificare quote di sovranità nazionali.

E la stragrande maggioranza dei Costituenti, eravamo in un momento in cui l'idea di Europa stava nella testa di qualche sparuto visionario, però lì dentro c'era già quest'idea, l'idea che soltanto attraverso la cooperazione sovranazionale si può costruire la pace e la pace non si può costruire se innanzitutto non si rinuncia a pezzi di sovranità.

Ovviamente la stragrande maggioranza dei Costituenti conveniva sulla necessità di promuovere un nuovo assetto della comunità internazionale, fondato sul superamento della sovranità assoluta dello Stato nazionale, nonché sulla più intensa collaborazione tra gli Stati, su più penetranti limitazioni alla loro sfera di libertà, con la creazione di organizzazioni sovranazionali sia a livello mondiale, l'ONU, sia a livello europeo, capaci di produrre decisioni politiche idonee a limitare normativamente l'adesione degli Stati. Per qualcuno quell'affermazione era più direttamente legata, ripeto quegli sparuti visionari di cui parlavo prima, era più direttamente legata a un vero e proprio superamento dello Stato nazionale in quanto forma, il sogno federalista nato in piena guerra e sviluppatosi poi nel dopoguerra, ma questi erano una minoranza.

Per la maggioranza era qualcosa di meno, ma per tutti, da qui la facilità con cui il compromesso fu raggiunto nella scrittura e per la disposizione, per tutti si trattava in primo luogo di una proclamazione, oltre che evidentemente antifascista, rigorosamente antinazionalista. Oggi diremmo forse antisovranista, ma in sostanza le due parole in larga misura coincidono. È bene ricordarlo a chi mesi fa ha scioccamente polemizzato sul significato del pensiero di fondatore del Movimento Federalista Europeo, tra chi ha partecipato attivamente alla scrittura dell'articolo 11, vi erano alcuni autentici federalisti, portatori di una visione che coinvolge politici di intellettuali di estrazione diversissima, socialisti, liberali, azionisti, radicali, comunisti e anche cattolici. Altri che erano portatori di posizioni diverse, se vogliamo più conservatrici, che certo non avevano come orizzonte ideale il superamento dello Stato nazionale in quanto tale, ma che intravedevano comunque in un processo di progressiva integrazione politica, oltre che economica, dell'Europa l'orizzonte necessario a impedire che le tragedie prodotte dal nazionalismo si riproponessero. Chi non ha mai partecipato a quel dibattito sono stati invece proprio i nazionalisti, i populistici, i sovranisti. L'articolo 11 appartiene agli altri, non a loro.

Non a caso sapete chi fu l'unico movimento politico che votò contro l'articolo 11? Il Movimento dell'Uomo qualunque. Il che non significa affatto, sgombriamo il campo da equivoci, che la nostra Costituzione sia una Costituzione neutralista. E qui cominciamo a entrare, come diciamo noi costituzionalisti, nell'esegesi della disposizione.

L'Italia che ripudia la guerra non è l'Italia che rinuncia alla guerra. Si sarebbe trattato di una Costituzione neutralista se fosse stato approvato un emendamento a suo tempo presentato da Giuseppe Dossetti, il quale proponeva che si utilizzasse la formula l'Italia rinuncia per sempre alla guerra. Quell'emendamento fu però espressamente bocciato.

E del resto, l'articolo 52 sulla difesa della patria come sacro dovere per i cittadini, l'articolo 78 che disciplina la deliberazione nello stato di guerra, da parte del Parlamento, l'articolo 87 che affida al Presidente della Repubblica la dichiarazione dello stato di guerra, eccetera. Tutte queste norme confermano che gli stessi Costituenti erano perfettamente consapevoli del fatto che la guerra è comunque nell'orizzonte delle tragiche possibilità cui la storia può condannarci. Però si assumeva, rispetto a questo fenomeno, un preciso atteggiamento, non solo morale, ma giuridico, giuridico normativo.

In questo la scelta non fu affatto astratta utopistica, ma molto concreta. Il ripudio è, da un lato, un diffuso sentimento di condanna etica del fenomeno bellico ingiustificato, che deriva innanzitutto dalla concreta e viva esperienza storica di quegli stessi Costituenti appena usciti dall'immane e insensata carneficina della Seconda Guerra Mondiale. Ma quell'enunciato non voleva affatto essere, come qualcuno ha poi provato, diciamo con un atteggiamento svalutativo in seguito a sostenere, una vera affermazione di ordine morale, che mettiamo lì e poi continuiamo a fare le guerre.

No. Era e voleva essere una norma, una norma giuridica, diretta a configurare un criterio e un limite giuridico a qualsiasi futuro uso della forza nelle relazioni internazionali. L'obiettivo dell'Assemblea Costituente, perciò, è quello di relegare, se possibile e definitivamente, la guerra, intesa come guerra di aggressione, di uno Stato a un altro Stato, o meglio, a un altro popolo, in nome della politica di potenza, che gli Stati nazionalisti pretendevano di esercitare. Ecco, questo di relegarlo fuori dall'orizzonte delle possibilità e delle alternative politiche, dichiarando quel suo impiego in qualche modo fuori legge.

Sotto questo profilo c'è un bellissimo intervento che fece all'Assemblea Costituente Palmiro Togliatti dalla seduta del 13 dicembre 1946, che dice proprio questo. Non si deve leggere, nell'enunciato che noi oggi andiamo a provare soltanto una condanna morale, ma una sanzione giuridica. Noi vogliamo mettere la guerra di aggressione fuori legge. Si vuole immettere nel nuovo testo costituzionale l'esplicita denuncia giuridica della guerra e, più in generale, della violenza come strumento di realizzazione della supremazia politica. Affidare un preciso compito politico-costituzionale ai futuri governanti. Una sorta di norma che dà un indirizzo politico-costituzionale.

Questo rende ancora più forte e pregnante il significato del termine ripudia. Badate quel termine, fu anche scelto, come dice Meuccio Ruini, che era il presidente della commissione dei 75, cioè della Commissione incaricata di redigere il progetto di costituzione su cui poi l'Assemblea avrebbe discusso. Dice Ruini: "La Costituzione si rivolge direttamente al popolo e deve essere capita."

C'era quindi anche un ben preciso intento comunicativo, in qualche misura un intento pedagogico. L'uso del termine *ripudia* ha anche questa funzione, di messaggio ai cittadini. Con questa opzione si volevano tracciare le fondamenta costituzionali dei profili identitari dell'Italia. Faccio notare che qui non si parla di Repubblica, **l'Italia ripudia la guerra**. Spesso dei principi costituzionali, se voi leggete la prima parte della Costituzione, cominciano con la parola Repubblica. Qui invece è l'Italia.

La parola Italia compare solo due volte nella Costituzione. E non a caso l'articolo 1 è quello in cui il Costituente ha voluto delineare i tratti costituzionali essenziali della Repubblica. L'Accordo Costituzionale, in una bellissima sentenza del 1999, ha spiegato il senso profondo dell'espressione **Italia nell'articolo 11**.

Dice questa sentenza: "L'articolo 11 è il portato di una visione non più finalizzata all'idea della potenza dello Stato, come si è detto in relazione al passato dello Stato di potenza, ma è legata invece all'idea della garanzia della libertà dei popoli e dell'integrità dell'ordinamento nazionale". Quindi il ripudio della guerra costituisce, costituiva un vero e proprio *prius*. Orienta immediatamente la postura, l'atteggiamento internazionale dell'ordinamento repubblicano nel suo insieme. E l'articolo 11, in questo senso, si lega strettamente agli altri principi fondamentali su cui si sta verificando il nuovo assetto costituzionale. Cioè, ripudiare la guerra, favorire la cooperazione sovranazionale era un tassello che i Costituenti pensavano dovesse incastrarsi insieme essenzialmente al principio pluralistico, che a sua volta è strettamente connesso al principio della limitazione della cosiddetta sovranità popolare proclamato dall'articolo 1. Si tiene tutto. L'Italia ripudia la guerra perché l'Italia vive in un contesto pluralistico in cui rispetta le differenze, rispetta la violenza come strumento di politica, rispetta il pluralismo, limita la propria sovranità e all'interno della sovranità nazionale la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione. È tutto insieme, l'articolo 1 e l'articolo 11, da questo punto di vista, si saldano perfettamente. Perché la società pluralistica si regge essenzialmente sul principio della risoluzione pacifica dei conflitti, sia al suo interno, le forme, i limiti dell'esercizio della sovranità popolare, sia verso l'esterno. Il principio del ripudio e della disponibilità alla limitazione della sovranità verso l'estero.

E questo esige che il potere politico, sia quello interno, sia quello estero, sia quello che si manifesta verso la società, sia quello che si manifesta come potenza nei confronti degli altri Stati, sia sempre un potere limitato. Per questo il ripudio della guerra è strettamente connesso all'idea della limitazione della sovranità in nome del riconoscimento di soggetti sovranazionali che abbiano come scopo quello di realizzare un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia. L'articolo 11 tende quindi a proiettare anche nei rapporti internazionali una serie di principi che riguardano in primo luogo l'ordinamento interno, principi di democrazia, di giustizia, di libertà, di uguaglianza, di protezione della dignità e dei diritti umani.

E quindi si collegano l'articolo 1 e l'articolo 2. Se i diritti umani sono inviolabili, come dice

l'articolo 2, di conseguenza l'Italia non può che ripudiare la guerra che è il tradizionale strumento di offesa a quei diritti. E quindi non può che rinnegare i propositi aggressivi alla libertà degli altri popoli e farsi parte attiva affinché quelle aggressioni cessino attraverso un'opzione radicale verso la cooperazione internazionale, cui l'Italia è disposta a offrire financo la sua sovranità. Proprio le limitazioni della sovranità sono la parte che interessa di più in questa norma, perché sono la chiave per comprendere il senso prettamente giuridico per il ripudio della guerra.

Essere disponibili a limitare giuridicamente la propria sovranità significa rinunciare ad utilizzare il principale argomento su cui la politica di potenza degli stati nazionali era stata fondata. Quello che poggia sulla sovranità dello Stato intesa come indipendenza da qualsiasi vincolo una sovranità fondata su un principio post-westfaliano, cioè affermatosi a seguito della pace di Westfalia nel 1648, che mise fine alla guerra dei Trent'anni, cioè il principio dello Stato che potrebbe essere solo sovrano cioè davvero indipendente solo in quanto non riconosce un superiore. Nell'articolo 11 c'è il riconoscimento della superiorità non solo ideale ma giuridica del diritto internazionale in quanto tale, cui l'Italia è disposta a conformarsi. Non a caso l'articolo 10 afferma che l'Italia si conforma alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, il che vuol dire che quel diritto internazionale obbliga, obbliga a prescindere dall'indirizzo politico che una maggioranza intende imprimere in quel momento storico obbliga, Obbliga. E obbliga i giudici ad applicare direttamente quel diritto internazionale anche se contrario all'indirizzo politico di una maggioranza, che protempore sostiene un governo.

Insomma, per sintetizzare si potrebbe dire che i nostri Costituenti assunsero il ripudio della guerra come valore e come precisa indicazione normativa nel senso di un'indicazione sorretta dall'obbligo giuridico del suo rispetto, oltre che -l'altra gamba necessaria-, della sua implementazione, del suo invero attraverso la politica. Due pezzi che dovevano andare insieme. Questo era il 1947.

Nel 1947, naturalmente, l'orizzonte politico-culturale all'interno del quale inquadrare questa scelta, il modello di guerra che l'Italia ripudiava, il modello di guerra che avevano in testa i Costituenti, che i Costituenti intendevano ripudiare era ovviamente il tradizionale modello di guerra tra gli stati, quello che era stato conosciuto fino lì, la guerra nazionalista, un tipo di guerra costruito su una realtà nazionale che però entro breve tempo avrebbe subito un radicale processo di trasformazione.

Nel frattempo era stata istituita l'organizzazione delle Nazioni Unite alla quale, non dimentichiamolo, l'Italia non fu ammessa subito, fu ammessa soltanto alla fine del 1955, all'esito tra l'altro di una lunga battaglia diplomatica combattuta all'ombra della guerra fredda, l'Italia fece fatica a entrare nell'ONU. Aveva perso la guerra e le Nazioni Unite erano quelle che avevano liberato l'Italia dal suo regime. Soprattutto era radicalmente mutato nel frattempo il quadro delle relazioni internazionali: si erano formati blocchi, c'erano le contrapposizioni tra gli stati dell'alleanza occidentale e quelli operanti sotto l'ombrello protettivo e l'influenza

dell'Unione Sovietica. E questi due elementi di novità, l'ONU da una parte e la nuova realtà internazionale della divisione tra i blocchi e della guerra fredda dall'altra, mutarono molto presto i presupposti di fatto su cui si reggeva l'interpretazione dell'articolo 11. Una norma espressamente pensata per rendere impossibile una guerra di aggressione dell'Italia nei confronti di stati sovrani e per consentire tutt'al più una guerra difensiva nel caso di attacco militare immaginato al Paese da parte di un altro stato sovrano non poteva ovviamente che subire una progressiva torsione del suo significato nel nuovo contesto internazionale che si andava delineando. E questo ha finito per produrre -lo dico amaramente- se non una espressa disapplicazione, in qualche modo, un lento processo di trasformazione del significato politico dell'articolo 11, cioè di quell'indirizzo politico costituzionale che esso era in grado di tracciare e che i Costituenti avevano pensato potesse essere tracciato.

Il primo passo di questo processo di relativizzazione viene mosso quando l'Italia nel 1949 firma il trattato di adesione alla NATO. All'esito di una durissima battaglia parlamentare che vede l'ostruzionismo dell'opposizione social comunista e con l'approvazione del trattato Nato il tentativo di relegare la guerra fuori dalla storia è già evidentemente fallito. Gli Stati Uniti, in quanto potenza leader dell'alleanza, hanno la possibilità di richiedere l'installazione di basi militari sul territorio di tutti i paesi che aderiscono all'alleanza, mentre gli altri partners sono messi nelle condizioni di subordinazione giuridica e politica oltre che militare rispetto alle esigenze organizzative dell'esercito americano di cui sono serventi. Ecco di fronte a questo mutato quadro delle relazioni internazionali di fronte alla nuova situazione giuridica determinata dal trattato Nato, mentre qualche giurista in posizione minoritaria argomenta la incompatibilità stessa con l'articolo 11 dell'adesione dell'Italia nell'alleanza atlantica, ma rimane ai margini, la maggior parte si esercita in operazioni interpretative di varia natura, nel tentativo di ricondurre il nuovo quadro geopolitico al contesto costituzionale di riferimento che aveva invece pensato a un quadro geopolitico più antico che nel frattempo era mutato. E qui comincia a farsi strada un elemento, un elemento che a me sembra imprescindibile, lo chiamerei così -cercando poi di spiegare che cosa intendo-: la **politica come luogo dell'interpretazione del possibile, e cioè dei limiti entro i quali le iniziative di politica estera dell'Italia si possono muovere dentro il quadro delineato dall'articolo 11**. Vietato è certamente utilizzare lo strumento bellico non solo la guerra in senso tecnico ma più in generale l'uso delle armi, l'uso di ogni forma di violenza armata nelle relazioni internazionali complessivamente intese, anche se non qualificate dalle parti in conflitto come violenza bellica, come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali. Però all'interno di questa opzione molto general-generica possono muoversi ovviamente opzioni politiche d'ispirazione diversissima, tra cui sia l'opzione radicalmente pacifista e che però non è l'unica alternativa, e non rappresenta l'unica lettura possibile di quel ripudio, sia un'opzione più relativa.

Per trent'anni però questa discussione rimane su un piano quasi solo accademico. Perché? Perché per trent'anni la guerra fredda in qualche modo anestetizza l'articolo 11. L'Italia sotto l'ombrello della Nato soffre ben scarsi pericoli diretti dal punto di vista militare. Si realizza così

un lungo e anomalo periodo di pace tra i Paesi del blocco occidentale, un'apparente tranquillità che sembra porre in secondo piano la questione della concreta applicazione dell'articolo 11. L'Italia la guerra non la fa per almeno trent'anni, in nessuna forma, e questo sembra sufficiente per accantonare il problema di che cosa è rimasto del ripudio che avevano utilizzato i Costituenti nel suo esatto significato. Qualcuno oggi direbbe, l'ho sentito dire in dibattiti che l'Italia ha potuto permettersi di ripudiare la guerra a buon mercato e senza doversi porre fino in fondo l'interrogativo di che cosa quell'esigente principio implichi davvero. I veri problemi cominciano dopo il 1989. Sì, c'era stata la missione in Libano sempre in un quadro in cui l'Italia poteva fare la figura di andare non per portare le armi ma per portare la pace. No e il 1989 che è il punto di svolta. Crolla il sistema dei blocchi che aveva governato l'ordine internazionale nei 40 anni precedenti il nuovo scenario nel quale l'Italia è immersa non consente più quel comportamento che io dico costituzionalmente ambiguo in base al quale da un lato si continua a proclamare il rispetto del principio del ripudio della guerra, e dall'altro si partecipa a un'alleanza internazionale che è perfettamente idonea a trascinare l'Italia in conflitti armati. Però in un contesto nel quale a questi conflitti di fatto l'Italia non partecipa.

Nel corso degli anni 90, come voi sapete, si afferma in tutto il mondo un nuovo modo di combattere una vera e propria nuova forma bellica. Qualche esempio è stato fornito prima nell'introduzione: guerre combattute ma non dichiarate operazioni concertate dalle organizzazioni internazionali, guerre asimmetriche, guerre che non vengono chiamate tali.

L'Italia anche a causa della sua posizione geografica, oltre che comunque nell'alleanza militare di cui deve continuare a fare parte, deve improvvisamente fare i conti con queste nuove situazioni belliche che finiscono per investire in maniera prepotente la tenuta dell'articolo 11, che sembrano privarlo in qualche modo del senso. Pensate alla guerra del Golfo del 1991, che in fondo era combattuta per liberare un paese dall'aggressione di un altro paese. Dibattito l'articolo 11 consente di partecipare a queste alleanze internazionali per la pretesa liberazione del Kuwait, Poi la guerra in Jugoslavia, con l'appendice dei bombardamenti di Belgrado in seguito ai fatti del Kosovo con il governo italiano che vota e cade su questa questione. Poi il ventennio della retorica sulla cosiddetta guerra al terrorismo, successiva all'attentato alle Torri Gemelle del 2001 con l'intervento in Afghanistan, la successiva partecipazione alla seconda guerra del Golfo, quella sì, possiamo oggi forse dirlo- una guerra di aggressione nei confronti dell'Iraq, all'occupazione dell'Iraq, la collaborazione al contrasto all'ISIS, l'intervento di Libia e così via e così via. Tutto ciò contribuisce a produrre una sistematica erosione per via interpretativa di quel principio. Qualcuno, sia all'interno del mondo politico, sia nella comunità degli studiosi comincia ad elaborare teorie interpretative relativistiche dirette se non ad aggirare espressamente comunque a depotenziare la portata di quel principio, per sostenere che l'Italia a tutte queste operazioni può tranquillamente partecipare e la Costituzione non sarebbe un ostacolo. C'è chi comincia a sostenere che l'articolo 11 sarebbe addirittura stato fin dal momento della sua nascita anacronistico, proprio a seguito delle trasformazioni dell'ordine internazionale successive alla seconda guerra mondiale e della decisione dell'Italia di

aderire alla Nato, e quindi sarebbe addirittura ipocrita, se non addirittura vile sostenere oggi che l'Italia ripudia la guerra, dal momento che da 50 anni fa parte di quel contesto di alleanze politico-militari e gode dei benefici economici e geopolitici che ne discendono. Si tratta, badate bene, di un argomento rozzamente e semplicisticamente svalutativo, anzi io dico liquidatorio della norma costituzionale, perché è evidente che anche il sistema delle alleanze militari in cui l'Italia è inserita soggiaccia, cioè è soggetto a quanto stabilito dall'articolo 11, perché le organizzazioni, tutte le organizzazioni internazionali cui l'Italia aderisce, compresa la NATO, devono essere funzionalizzate all'obiettivo della pace e della giustizia tra le nazioni, non si può aggirare.

Altre in modo più raffinato, se vogliamo anche in modo più insidioso, erodono per vie interpretative il pregnante significato normativo di quel ripudio. Si dice: il ripudio non avrebbe il significato che si pretende di attribuirgli, esso riguarderebbe soltanto la guerra offensiva non quella difensiva, ma sarebbe lo stesso concetto di guerra difensiva a dover essere definito. Capite? Il ripudio della guerra come offesa, quindi il ripudio non vale per la guerra difensiva ma oggi definiamo cosa è la guerra difensiva, non è più la guerra che pensavano i Costituenti, quella per difendere il sacro confine della Patria dall'aggressione di un altro Stato. No, dovrebbe ritenersi esteso questo concetto a qualsiasi conflitto combattuto a difesa della libertà e della democrazia in qualunque posto del mondo, anche della libertà di altri popoli e con lo scopo di esportare eventualmente la democrazia, ne avete sentito parlare. Esportare la democrazia ove essa non abbia ancora trionfato. E a questo tipo di conflitto quindi portiamo la guerra per far trionfare la democrazia. Per tale tipo di conflitto, ancorché a carattere formalmente offensivo l'Italia, potrebbe partecipare in quanto si tratterebbe di azioni militari dirette appunto a esportare la libertà per donarla ai popoli oppressi da feroci dittature e perseguitati dal fondamentalismo religioso o dilaniati dal terrorismo. Una versione un po' più raffinata è quella offerta da chi argomenta a partire dall'affermazione contenuta nell'ultima parte dell'articolo 11 che consente quelle limitazioni di sovranità mediante la partecipazione a organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo dicendosi che qualsiasi limitazione di sovranità diretta alla realizzazione della pace e della giustizia può essere giustificata, ivi comprese quelle limitazioni che comportino l'impiego di forze militari, se autorizzate e/o condotte da organizzazioni internazionali di cui l'Italia fa parte. Insomma la guerra, se autorizzata dalle organizzazioni internazionali di cui l'Italia fa parte, è sempre legittima.

Ora io mi chiedo, anche perché quella guerra naturalmente sarà sempre una guerra funzionalizzata a portare la pace e la giustizia, facciamo la guerra per portare la pace, ora io mi chiedo quale guerra è mai cominciata se non proclamando che sarebbe stata l'ultima, se non proclamando che con quella guerra si sarebbe stabilita la pace perpetua, che sarebbe stata la guerra combattuta per non dover più combattere altre guerre, quale stato ha mai esplicitamente ammesso che la propria guerra era invece una guerra aggressiva espressione di una politica di potenza?

Guardate neppure le dittature l'hanno quasi mai detto esplicitamente, è evidente che si tratta

di artifici retorici, di *escamotage* che hanno la mera parvenza del ragionamento giuridico, ma che in realtà sono diretti a giustificare sul piano della mera forza, forza dei fatti compiuti, ogni guerra effettivamente combattuta.

E poi alla fine ci sono anche quelli che utilizzano scorrettamente a fini svalutativi della portata dell'articolo 11 il noto principio giuridico liberale secondo quale tutto ciò che non è espressamente vietato deve essere ritenuto giuridicamente consentito, e quindi la guerra intesa nel senso proprio è vietata, ma si argomenta non sarebbero affatto vietate quelle altre forme di impegno militare non assimilabili alla guerra e dirette a realizzare i sopracitati obiettivi di pace e giustizia tra le nazioni. Ed ecco quindi il fiorire di neologismi, di formule variamente fantasiose: la polizia internazionale, il *peacekeeping*, il *peace-enforcing* e così via, neologismi, formule il cui unico scopo è spesso quello di differenziare queste modalità operative rispetto al concetto che si ritiene invece pietrificato, immutabile di guerra in senso formale, poiché l'unica guerra vietata dall'articolo 11 sarebbe quella intesa in senso proprio, cioè una guerra mossa da uno stato a un altro stato per la risoluzione di una controversia internazionale reale o supposta, e tutto ciò che non è espressamente vietato deve ritenersi permesso, allora tutte quelle altre forme di combattimento armato non essendo guerra sarebbero perfettamente lecite. Ed è così che si è arrivati a legittimare operazioni militari che palesemente sono conflitti armati, nelle quali palesemente vengono impiegate forze armate, che non presentano dal punto di vista sostanziale alcuna differenza operativa rispetto alle guerre di cinquant'anni fa, salvo la circostanza di non essere state formalmente dichiarate come si faceva un tempo.

Beh, pensiamo al caso di più recente e scottante attualità, diciamo per non stare in Medio Oriente perché lì è ancora diverso, abbiamo improvvisamente scoperto che le vecchie guerre nazionalistiche, quelle causate dalla politica di potenza, quelle che credevamo relegate nelle soffitte, anzi nelle pattumiere della storia, non sono affatto scomparse. La Russia ha invaso militarmente l'Ucraina qualificandola non come guerra, ma come operazione militare speciale, quella che è invece a tutti gli effetti una guerra di aggressione non dissimile da quelle della prima metà del Novecento: le trincee, gli avanzamenti un metro al mese, i morti contati a centinaia di migliaia. Un'altra cosa che si diceva, la tecnologia ci consentirà di combattere le guerre senza spargimento di sangue. Altra follia che si è sentita negli anni scorsi. La guerra in Ucraina ci ha prepotentemente riportato alle realtà. Le atrocità della guerra, proprio quella vecchia sporca guerra tra gli stati, la guerra di trincea, la guerra che in Europa avevamo illusoriamente creduto finita per sempre sono entrate nelle nostre case, hanno toccato da vicino le nostre emozioni, hanno ricominciato a dominare il dibattito pubblico. In questa drammatica situazione, le ragioni del diritto, le ragioni della pace attraverso il diritto sono state impietosamente travolte, per fortuna non ancora in Italia, ma sono state in generale impietosamente travolte. L'umiliazione più estrema delle persone è stata determinata dalla violenza senza limiti del ritorno di un brutale potere aggressivo fondato sull'idea di potenza.

Possiamo discutere quanto vogliamo sulle cause profonde del conflitto in Ucraina, sulle responsabilità geopolitiche che ne spiegano la deflagrazione, su chi per primo ha determinato

l'altrui comportamento aggressivo, per quanto compete a me, per quanto possa interessare la mia opinione, io ritengo che sono gli stessi principi fondanti del costituzionalismo democratico contemporaneo: garantire i diritti, limitare il potere, preservare la pace mediante la cooperazione internazionale che sono stati violentemente rinnegati e messi sotto attacco. E questo ha avuto una conseguenza che è andata ben al di là di quel singolo conflitto armato, perché ha rimesso in discussione quei principi anche nel cosiddetto Occidente che quei principi aveva ritenuto di poter definitivamente aver consolidato.

Perché che fine fa in questo contesto il principio del ripudio della guerra? Ha ancora senso parlarne? Dobbiamo alla fine rassegnarci a constatare, come alcuni autori delle teorie scettiche o *soi-disant* realistiche, quelli che tutti i giorni sentiamo esporre le loro tesi su tutti i mezzi di comunicazione, quelli che ci spiegano come stanno le cose veramente a prescindere da principi e da ideali, quelli che ci spiegano che tutto ciò, tutti i nostri principi, i nostri ideali che abbiamo radicato su quelle norme costituzionali è inesorabilmente destinato a soccombere evaporare o comunque a risultare appunto anacronistico di fronte al ritorno della forza brutale dei principi di realtà. “La pace è finita” proclamano queste persone, che è anche il titolo di un libro di successo di un paio di anni fa² La pace è finita, con buona pace degli ingenui proclami internazionalistici e europeistici di una costituzione fuori dal tempo e la stessa Europa sembra non mantenere quelle promesse, perché l'Europa è quel soggetto a cui noi ci siamo affidati affinché la pace potesse essere garantita. Ma l'Europa oggi sta veramente operando per mantenere quella promessa? Pensate una costituzione fuori dal tempo che si immaginava niente meno il superamento progressivo dello Stato nazionale in vista della nascita di un utopico impero universale del diritto e della pace. Siamo sicuri che questa rappresentazione del significato dell'articolo 11 sia tutto ciò che resti in eredità del pensiero che fu alla base della sua elaborazione?

Allora io comincerei col dire che, cominciamo dal basso: inviare aiuti, inviare aiuti anche militari a un paese aggredito per consentire di resistere all'aggressione, secondo me di per sé, non viola in alcun modo il principio del ripudio. Di per sé nel momento del bisogno, perché nel momento del bisogno non attenta alla libertà degli altri popoli, ma, anzi, qualche volta aiuta quei popoli a difendere la propria libertà dalla dura aggressione, e nel caso dell'Ucraina non c'è una controversia internazionale tra stati sovrani, ma ci troviamo di fronte ad un'aggressione bella e buona. Ma fino a che punto ci si può spingere? E comunque pensiamo davvero che questo possa bastare? Il ripudio della guerra ha un significato pregnante normativo, dicevo prima, che non può essere messo da parte con la mera constatazione, pur astrattamente condivisibile, che di fronte a un'aggressione militare l'Italia sta dalla parte dell'aggredito, il principio del ripudio esige qualcosa di più, oltre al mero stare dalla parte dell'aggredito -io sto dalla parte dell'aggredito, vorrei che questo fosse molto chiaro-. Il principio del ripudio impone all'Italia giuridicamente come indirizzo politico costituzionale, che l'Italia rap-

² Lucio Caracciolo, *La pace è finita. Così ricomincia la storia in Europa*, Milano, Feltrinelli, 2022.

presenti e manifesti qual è il modo con cui si sta dalla parte dell'agredito. Quel principio è in primo luogo motivato dalla consapevolezza che quando poi la guerra scoppia e deflagra è sempre difficilissimo porre un freno alla barbarie di cui essa è portatrice. E quello che sta succedendo sotto i nostri occhi ne costituisce una prova lampante. Quindi la guerra va preventivamente a ripudiata. Ma quel principio è anche frutto della convinzione profonda che avevano i Costituenti che hanno voluto trasmettere nella forma più solenne a tutti noi che viviamo nel contesto costituzionale che i Costituenti ci hanno lasciato, che il conflitto armato non è affatto un destino ineluttabile e che quindi il suo ripudio esprime qualcosa di più di questa mera posizione passiva, morale, anche giuridica, ma posizione, esprime la caparbia volontaria di far cessare le guerre da chiunque promosse, quale che sia il barbaro o i barbari che le hanno provocate. Cosa vuol dire? Farla cessare attraverso la politica, attraverso l'esercizio dell'azione politica, l'impegno politico per far cessare la guerra, il contributo che l'Italia deve dare nel suo impegno politico per far cessare la guerra. Perfino il diritto di resistenza dei popoli invasi esprime in qualche modo la volontà di ripristinare i diritti perduti, non certo una volontà di potenza alternativa o antagonista. La guerra delle potenze è ripudiata, ma come ci ha insegnato Kant³ la via della pace non può che essere imposta attraverso il diritto, il diritto internazionale delle organizzazioni internazionali, le istituzioni del multilateralismo cioè il diritto delle organizzazioni internazionali e se quelle organizzazioni internazionali non fanno, non fanno più, non sanno fare più ciò a cui sono state destinate, ebbene, l'Italia ha il compito costituzionale di operare per cambiarle non ci si può solo accodare.

Se il rischio è il ritorno ad un hobbesiano stato di natura fondato sulla pura brutale legge del più forte nel quale precipita ogni società umana quando si trova in guerra, se di fronte a quel rischio noi vogliamo veramente impegnarci per difendere la conservazione dello Stato civile, bene, è necessario stipulare un nuovo patto di convivenza se quello vecchio non funziona più, e prodigarsi per esso. L'unica via in questo contesto è ridare voce al diritto internazionale in nome dell'imperativo di assicurare la pace e la giustizia tra le nazioni.

Il che significa molto concretamente -non è astratto utopismo- significa molto concretamente che l'articolo 11 impegna la politica anche la politica nazionale anche la politica del governo nazionale a ricercare le altre strade, ogni altra strada, diversa dalla mera opzione militare per assicurare quella pace e quella giustizia. È proprio un programma politico costituzionale. Insomma l'articolo 11 ci dice che per porre fine al conflitto e garantire un futuro di pace e sicurezza tra i popoli per non lasciare le vittime sole in balia della guerra non ci si può affidare soltanto all'aiuto militare al popolo invaso. Bisogna rimettere in moto la politica, rimettere in discussione le logiche di potenza, ridare voce al diritto. La costituzione ci invita sotto questo profilo a sospingere l'ordinamento democratico a perseguire con costanza e lucida determinazione la via diplomatica e a farlo investendo politicamente tutte le energie possi-

³ Il testo *Per la pace perpetua* di Kant è disponibile in diverse traduzioni (Editori Riuniti, Utet, Feltrinelli, Mondadori, ecc.) e on-line al seguente indirizzo: https://btfp.sp.unipi.it/dida/kant_7/ar01s10.xhtml.

bili sulla capacità della cooperazione internazionale, di risolvere pacificamente i conflitti, attraverso la disponibilità, la limitazione delle reciproche sovranità e di contribuire a cambiare, se del caso, quelle istituzioni sovranazionali di cui anche l'Italia fa parte. Altro che accodarsi. Questo è il ruolo che l'Italia è chiamata a svolgere nello scenario internazionale dalla Costituzione. È un obbligo di *facere*, direbbero i giuristi, non un mero dovere di astensione. Promuovere le condizioni affinché si possa costruire un nuovo ordine globale fondato sulla pace e agire politicamente a questo scopo. L'Italia non può essere una passiva osservatrice delle tragedie della guerra. La nostra identità costituzionale impone il dovere di farsi mediatore nella risoluzione delle controversie internazionali, di assumere un ruolo attivo di intermediazione per portare la pace tra le parti in conflitto e quindi di indirizzarle verso la giustizia tra i popoli. Voi ritenete che lo stiamo realmente facendo?

Per concludere vorrei tornare per un attimo alla radice ideale iniziale di quel ripudio della guerra e dell'opzione per la risoluzione pacifica delle controversie, binomio indissolubile, che era anche figlio della constatazione che anche allora era in via di maturazione, che la guerra non sarebbe stata più in termini di scala delle grandezze quella di prima. Pensate, nel 1945 lo sgancio della prima arma atomica che aveva fatto emergere, avrebbe fatto maturare in quegli anni la consapevolezza anche di ordine filosofico, metafisico, se vogliamo, che la nuova guerra ossia il nuovo ricorso alla guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali avrebbe messo definitivamente a repentaglio la storia dell'umanità, la vita dell'uomo sulla Terra, la fine della storia e quindi ogni tentativo di dare un senso alla storia, di immaginare un *telos*, un fine come qualcuno direbbe, come ha scritto Norberto Bobbio fa scoppiare come una bolla di sapone tutto ciò che era stato pensato fino al giorno prima per giustificare la storia per darle un senso. E quindi si scommetteva allora sulla razionalità che il principio della cooperazione internazionale incorporava. L'idea che ogni scelta della comunità internazionale sarebbe stata improntata a criteri razionali capaci di metterla al riparo da quei passi verso la destabilizzazione e la distruzione anche la politica della deterrenza in qualche modo della muta distruzione assicurata... stava in questa logica la guerra fredda preveniva la guerra calda, qualsiasi guerra tra le grandi potenze, anche solo quella convenzionale. Oggi quella fiducia sta venendo meno, se solo pensiamo che qualcuno sta teorizzando addirittura che mini bombe atomiche di pochi chilotoni potrebbero ragionevolmente essere utilizzate sul campo di battaglia. Si è sentito dire anche questo.

Allora la domanda è se quegli strumenti giuridici che abbiamo costruito siano ancora validi nei nuovi apocalittici scenari che abbiamo di fronte. E qui si pone la questione della difesa comune europea. Non lo so se davvero abbia un senso, quello che so è che qualunque politica qualunque difesa comune europea non può prescindere dalla politica comune europea, e l'Italia deve assumere un ruolo in questo contesto della politica comune europea.

È forse un problema di sopravvenuta inadeguatezza del modello culturale su cui si basava quella impostazione precedente? La risposta non può che essere politica, come politiche era-

no le scelte che furono poste alla base della scrittura e della successiva interpretativa dell'articolo 11. È questa in conclusione l'unica lettura che consente di continuare a prendere sul serio il contenuto normativo di quella norma, fare affidamento sulla capacità e sulla volontà della comunità politica di continuare a perseguire i fini politico-costituzionali che quella norma indica. Il vero problema però è che una costituzione -ricordatelo bene, e questo lo dico sempre a tutti i miei studenti- è che una costituzione vale finché sostenuta da una opinione.- Se no non vale più niente. Al di là dei rimedi giuridici che talvolta possono essere messi in campo per salvaguardare il rispetto della Costituzione su casi specifici la normatività complessiva della Costituzione, la sua capacità di imporsi effettivamente come regola giuridica che viene riconosciuta riposa sulla effettiva volontà da parte dei consociati, di tutti noi, di continuare a rispettarla e difendere. E questo vale in modo particolare per quei principi come l'articolo 11, che palesemente sono privi di automatica giustiziabilità [?]. Sappiamo bene che non è certo attraverso l'intervento di un giudice che si potranno difendere e preservare i principi di fondo come quello del ripudio della guerra. Non sarà mai un giudice che avrà la facoltà di poter fermare la guerra.

E allora mi permetto di osservare in conclusione -qui, scusate la digressione-, ma non parlo solo dell'articolo 11, parlo di tutti i principi costituzionali, da quello che sancisce la libertà di espressione, a quello che tutela la libertà di riunirsi a manifestare, a tutte le libertà individuali e collettive tutelate dalla prima parte della carta, ma anche i principi della seconda parte della carta, la separazione dei poteri, la tutela dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura. Soltanto la partecipazione, l'esercizio quotidiano da parte dei cittadini della propria quota attiva di sovranità, soltanto il sostegno che la società civile quotidianamente potrà offrire alla **sua** Costituzione possono garantire la difesa di quel patrimonio di libertà, uguaglianza e giustizia che i Padri costituenti ci hanno consegnato. Si tratta, guardate, di una funzione non delegabile, né a un giudice e neppure fino in fondo alle forme della rappresentanza politica. Siete voi, siamo noi e la società nel suo complesso che deve pretendere dalla politica serietà e responsabilità, non solo nel rispetto ma nella quotidiana implementazione di tutti quei valori. Vi ringrazio.

Paola Parolari

Grazie davvero al professore Grosso che devo dire non solo ha risposto a tutte le sollecitazioni dell'introduzione, ma ha fatto anche molto di più e ci ha dato tanti altri stimoli e devo dire con una concretezza che non lascia spazio molto ad alibi. Se devo dire una cosa lo ringrazio particolarmente per aver messo in evidenza il nostro ruolo e l'importanza della difesa certo che è un diritto ma che non è necessariamente difesa armata, c'è tutto uno spazio per la politica per il diritto che deve essere recuperato.

Io direi che abbiamo un po' di spazio. Immagino che ci siano tante tanta volontà da parte di molti di voi di esprimersi rispetto a quello che ha sentito, delle domande se qualcuno ha voglia di intervenire c'è un po' di tempo.

DIBATTITO

Prima domanda

Una domanda molto semplice. Il nostro articolo 11 ebbe in altre costituzioni qualcosa di simile a quella che c'è da noi dopo la Seconda guerra mondiale.

Risposta alla prima domanda

Sì, la situazione è molto esatta ed è anche molto comprensibile. Cioè proprio quei paesi che più di tutti si erano resi responsabili di avere scatenato le grandi guerre del Novecento, in parte sulla base di una loro elaborazione interna, delle loro classi dirigenti, e in parte anche evidentemente sulla base di un'imposizione, di una influenza da parte di chi quei paesi che alla fine avevano sconfitto e occupato sono quelli che più di tutti si sono posti in questa riflessione cioè paradossalmente abbastanza comprensibilmente i paesi che più di tutti hanno caricato di significato il principio del rifiuto della guerra come politica di potenza erano proprio quei paesi che avevano esercitato più degli altri nella maniera più feroce quella politica di potenza. Da questo punto di vista diciamo l'esperienza storica in quel momento fu molto utile a paesi per rinnovare profondamente le loro istituzioni. Paradossalmente l'Italia e la Germania adesso -lasciamo stare il Giappone che ha una storia un po' sua- comunque pur essendo stato un paese aggressore, ha vissuto sulla sua pelle quella che a tutt'oggi è la più immane tragedia bellica che sia stata vissuta da un paese, cioè quella di veder scoppiare sul suo territorio due bombe atomiche. Cioè tutto questo secondo me non ha potuto che indirizzare una scelta profondamente ispirata al principio pacifista. Da questo punto di vista trovo che il percorso che ha avuto la Germania occidentale e che poi ha lasciato in eredità alla Germania Unita è un percorso particolarmente interessante, un percorso che oggi un po' come sta avvenendo in Italia sta cominciando a mostrare dei segni di cedimento. Io ho trovato comunque non so se a voi ha fatto lo stesso effetto che ha fatto a me l'annuncio da parte del governo tedesco della volontà di riarmarsi e di investire fino al 5% del PIL nazionale in riarmo. Che si riarmi la Germania è una cosa che forse in Occidente pensavamo di non dover più vedere. Allora la Germania fece una scelta, imposta, ma comunque una scelta convinta, in favore del ripudio della guerra. Questo annuncio oggi ci pone di fronte a uno scenario che io trovo un po' inquietante, un po' inquietante e che secondo me conferma le cose che ho cercato di dire a proposito dell'Italia e come dicevo che non sono problemi che riguardano solo l'Italia.

Seconda e terza domanda

Le volevo porre solo due questioni. La prima proprio perché l'articolo 11 nasce dal rifiuto della nazione come elemento che si brandisce nei confronti degli altri, quanto oggi il rischio della guerra sia legato a risorgere nel concetto di nazione, non solo per il fatto che la nostra Presidente del Consiglio praticamente la cita ad ogni frase, ma anche proprio del contesto culturale al di là dell'oceano.

La seconda cosa che le volevo porre riguarda una cosa che ho in parte scoperto ieri discutendo

con il professor Overy che ha appena pubblicato un testo sulla bomba atomica⁴ e cioè il fatto che non esista a tutt'oggi alcuna regolamentazione dell'uso delle armi atomiche in guerra, Mentre c'è -come Paola prima diceva- un diritto che sancisce -poi quanto sia rispettato non lo so- il modo di fare la guerra -, non c'è nel diritto internazionale alcuna regola -almeno se ho capito bene- che limiti l'uso delle armi atomiche.

Risposta alla seconda e alla terza domanda

Comincio da questa seconda che è abbastanza interessante la responsabilità dell'assenza di una qualunque regolamentazione internazionale dell'uso dell'arma atomica come noi sappiamo è una responsabilità degli Americani, che tra il '46 e il '50 deliberatamente decisero di conservare per quanto possibile il monopolio dell'arma atomica, non dividerlo, non creare organizzazioni internazionali per gestire una questione che ormai era comunque una questione che si sarebbe dovuta gestire politicamente. Forse qualcuno di voi conosce la storia di Oppenheimer, che è l'inventore della bomba atomica, il quale dopo la guerra propose che l'arma atomica venisse affidata a un organismo internazionale, appositamente costituito, che il progetto dell'arma atomica venisse pubblicato come fosse una ricerca scientifica, in modo che la diffusione della conoscenza e la sua regolamentazione attraverso un'organizzazione internazionale producesse una limitazione. E diceva Oppenheimer, se invece noi Americani pretendiamo di mantenere in monopolio, la segretezza e rifiutiamo qualunque regolamentazione dell'uso dell'arma atomica -tanto a un certo punto qualcuno la saprà fare, perché la fisica è nelle mani dei fisici e prima o poi i fisici saranno in grado di rifare quello che noi abbiamo fatto-, e quindi è miope la pretesa di mantenere il monopolio di quest'arma. Come tutti noi sappiamo Oppenheimer non soltanto fu sconfitto ma fu addirittura in qualche modo perseguitato per avere sostenuto questa posizione.

Il risultato è questo. Il risultato è che la corsa agli armamenti ha portato prima l'Unione sovietica, poi la Cina, poi altri paesi, a detenere l'arma atomica. Ha portato soprattutto dopo la dissoluzione dell'Unione sovietica a una pericolosissima diffusione potenziale di armi atomiche e di incidenti atomici in un contesto in cui quella originaria miope decisione del governo Truman e poi confermata dal presidente Eisenhower creò le condizioni di cui ancora noi paghiamo le conseguenze.

Sulla questione dei nazionalismi evidentemente è sotto gli occhi di tutti.

Cioè siamo in un'età di rimessa in discussione di alcuni basilari principi che tutti noi credevamo non più in discussione, invece. A cominciare, guardate, prima ancora del nazionalismo, ma i principi generali del costituzionalismo. Noi avevamo pensato che le nostre costituzioni rappresentassero il *benchmark* [il segno, l'indice di riferimento] che tutti i paesi del mondo prima o poi avrebbero desiderato raggiungere e invece noi notiamo che i principi del costituzionalismo oggi sono rimessi in discussione proprio in particolare a partire da quei paesi che quei

⁴ Richard Overy, *Pioggia di distruzione. Tokyo, Hiroshima e la bomba*, Torino, Einaudi, 2025.

principi hanno inventato: gli Stati Uniti d'America. Il costituzionalismo moderno è stato realizzato per la prima volta negli Stati Uniti d'America, e gli Stati Uniti d'America sono oggi il paese che lo sta mettendo in discussione in maniera più radicale. E questo ritorno diffuso del nazionalismo è ovviamente un veleno che si sta diffondendo in tutto quel mondo civile che pensavamo di conoscere e che rimette in discussione i principi che, dopo la seconda guerra mondiale, si erano diffusi. Cioè il nazionalismo era stato sconfitto in nome dell'internazionalismo, della cooperazione internazionale, del multilateralismo, con tutte le difficoltà del caso, appunto, la guerra fredda. Ma la guerra fredda non aveva una base nazionalistica, al massimo aveva una base egemonica, di egemonia geopolitica, ma non nazionalistica. In qualche modo la guerra fredda teneva a freno l'eccesso di nazionalismo. Oggi invece l'esplosione del nazionalismo la ri-esplosione del nazionalismo, diciamo, potrebbe rappresentare una situazione che mette seriamente in difficoltà tutti i principi sui quali noi abbiamo fondato la nostra coesistenza e la nostra esistenza. È davvero la vera minaccia, il veleno che si sta diffondendo, e che mette in discussione per primo il principio della pace. Ma ci ho tenuto a tenere insieme la questione della pace e la questione della limitazione della sovranità, perché altrimenti non c'è una vita d'uscita, non c'è una via diversa. La pace si preserva soltanto attraverso le reciproche rinunce. Se gli stati ricominciano a non essere disponibili a rinunciare alle proprie pretese, la pace non si preserva. La pace si preserva a partire dal mutuo riconoscimento dell'altrui disponibilità, della reciproca disponibilità. E cioè, è il versante, la faccia internazionale del principio pluralistico al nostro interno, cioè la democrazia pluralistica e la democrazia limitata dalla constatazione che le diversità vanno valorizzate, che il dissenso va rispettato, sono tutte cose che hanno a che fare l'una con l'altra. Ecco il nazionalismo la radicalizzazione delle opinioni, la pretesa che ho vinto e quindi impongo il mio pensiero a chi ha perso sono tutti pezzi di un'unica impostazione culturale che mi fa una paura terrificante.

Quarta domanda

Pensando ai due esempi di oggi, i comportamenti che non sono aggressioni, che però probabilmente sembrano avere corroborato le aggressioni: l'espansione della NATO negli ultimi trent'anni verso est o l'incremento delle colonie israeliane in Palestina, mi chiedo se la dottrina, riguardo all'articolo 11, abbia anche preso in considerazione che si debbano ripudiare non solo le azioni di guerra vera e propria, ma quelle azioni che siano potenzialmente e chiaramente in grado di scatenarla.

Risposta alla quarta domanda

Risponderei così. L'Italia è stata promotrice, prima firmataria, che ha entusiasticamente aderito allo Statuto della Corte Penale Internazionale. Lo statuto della Corte Penale è diretto proprio a quella cosa lì, cioè a perseguire quei governi quei governanti, quelle personalità politiche che, in qualunque stato siano governanti, producono politiche che minaccino la pace, la stabilità, che producano genocidi, crimini contro l'umanità, crimini di guerra. Quella scelta che allora fece l'Italia era perfettamente nel solco, non solo dell'applicazione, ma dell'implemen-

tazione dell'articolo 11. Cioè noi lo facevamo per il diritto internazionale, ma lo facevamo anche per noi. E l'Italia credeva profondamente in quello Statuto. Perché uscivamo dalla tragedia della Jugoslavia, uscivamo dal genocidio in Ruanda e l'Italia si fece promotrice insieme ad altri paesi. Lo statuto della Corte Penale Internazionale fu firmato a Roma e l'Italia fu in prima fila perché quel processo si compisse. Allora oggi io sono un po' preoccupato del fatto che le decisioni della Corte Penale Internazionale in Italia vengano messe in discussione. Noi non ci saremmo mai sognati, quando l'Italia promosse quel processo, di mettere in discussione le decisioni che i giudici della Corte Penale Internazionale prendono. Io ho sentito un esponente apicale del governo italiano garantire che le sentenze della Corte Penale Internazionale non sarebbero state applicate sul territorio nazionale. Ora, al di là del fatto che sarà sempre difficile far funzionare fino in fondo quel meccanismo, ecco, quello che posso dire è che l'articolo 11 vieta al governo italiano di adottare questo tipo di atteggiamento nei confronti della decisione legittima di una Corte Penale Internazionale, che si fonda su un trattato cui l'Italia in nome dell'articolo 11 ha aderito.

Quindi, secondo me l'articolo 11 da questo punto di vista è molto utile, anche come strumento giuridico per realizzare quello che diceva lei. Se poi però il governo non ne tiene conto, è molto difficile individuare -io non sono un professore di diritto internazionale forse un internazionalista saprebbe rispondere meglio su questo punto- secondo me è molto difficile che questa pretesa possa essere azionata davanti a un giudice italiano e quindi i governanti israeliani che sono stati raggiunti da provvedimenti restrittivi della Corte Penale Internazionale continuano a scorrazzare impunemente e questo è tutto quello che mi riesce di dire.

Paola Parolari

Considerazioni conclusive

Sono le 19.30 di solito non ci diamo un orizzonte temporale al di là delle 19:30. Ne approfitto per ringraziare moltissimo ancora il prof. Grosso ma anche per questo ultimo *assist* perché ci offre lo spunto per ricordare che il **12 gennaio** stiamo organizzando -ormai l'organizzazione è in fase avanzata- un **evento di riflessione sul conflitto israelo-palestinese**. Poi diffonderemo le informazioni e questo ultimo riferimento del relatore ci aiuta in questo senso.

Davvero secondo me questa serata è stata molto bella; abbiamo avuto la fortuna di ascoltare delle riflessioni molto pregnanti.

Ringrazio il professor Grosso e tutti voi per essere rimasti con noi.

Grazie mille.

PER SAPERNE DI PIÙ

testi citati o consigliati disponibili in fondazione
o reperibili tramite il prestito interbibliotecario
della Rete Bibliotecaria Bresciana e Cremonese (RBB&C)

<https://opac.provincia.brescia.it/library/brescia-fondazione-trebeschi/>

<https://opac.provincia.brescia.it/>

