

08/04/2011

## L'Italia, la Costituzione e la (seconda) guerra di Libia

di Marco Benvenuti

### 1. Prologo

Nell'ora attuale, secondo quanto riferito dal Ministro della difesa Ignazio La Russa alle Camere[1], quattro velivoli Tornado ECR, impiegabili contro i *radar* della difesa aerea, quattro velivoli F-16 impiegabili in operazioni di scorta in volo e di difesa aerea, nonché un gruppo navale composto dalla portaerei Giuseppe Garibaldi, dall'incrociatore Andrea Doria, dalla fregata Euro e dal pattugliatore Spica sono impiegati in operazioni militari contro la Libia. Già "nella fase precedente alla risoluzione"[2] n. 1973/2011 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite del 17 marzo 2011, peraltro, l'Italia avrebbe messo a disposizione di altri paesi le basi di Amendola, Gioia del Colle, Sigonella, Aviano, Trapani, Decimomannu e Pantelleria per lo svolgimento di azioni analoghe[3]. Colpisce, nella discussione politica e, più in generale, nel dibattito pubblico suscitati dalla missione militare italiana – pur con qualche eccezione di tutto rilievo, di cui si darà conto – lo scarso rilievo assegnato al problema della "copertura" costituzionale di tale intervento, sia sul piano procedimentale, sia su quello, almeno altrettanto rilevante, del rispetto dei principi della Carta repubblicana e, segnatamente, del principio del ripudio della guerra. In tal senso, appare degno di menzione come nessuna delle risoluzioni approvate dalla Camera dei deputati lo stesso 24 marzo 2011[4], dal Senato della Repubblica la vigilia[5] e, precedentemente, dalle Commissioni riunite III (Affari esteri e comunitari) e IV (Difesa) della Camera dei deputati il 18 marzo 2011[6] e dalle Commissioni riunite III (Affari esteri, emigrazione) e IV (Difesa) del Senato della Repubblica il medesimo giorno[7] faccia alcun riferimento all'art. 11 Cost., mentre ampio rilievo viene invece riservato alla succitata risoluzione n. 1973/2011.

Per trovare invece dei riferimenti alla legittimazione costituzionale delle operazioni in questione, occorre spigolare nel dibattito parlamentare e, soprattutto, prendere in considerazione i non pochi interventi del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, pronunciati in diverse occasioni pubbliche, alcune non prive di un'indubbia proiezione internazionale[8]. Da tali prese di posizione – come attesta altresì il generale consenso manifestatosi in occasione del voto delle suddette risoluzioni parlamentari – emerge comunque un *favor* sostanziale rispetto ad una partecipazione dell'Italia alla missione militare contro la Libia, le cui motivazioni di ordine costituzionale, ove presenti, paiono meritevoli di una qualche attenzione perché riconducibili a tre fondamentali *argumenta*, presenti con qualche approssimazione[9] anche in una parte importante della dottrina costituzionalistica contemporanea, che ci si propone, in questa sede, di sottoporre a critica: un primo qualificabile come *riduzionista*, un secondo come *derogatorio*, un terzo come *iperrealista*.

### 2. Gli *argumenta* (riduzionista, derogatorio e iperrealista) adottati a sostegno dell'intervento militare italiano contro la Libia e la loro critica

Quanto all'*argumentum* riduzionista, esso si fonda sull'assunto per cui l'uso della forza militare da parte dell'Italia contro la Libia non sia riconducibile alla nozione costituzionale di guerra ripudiata ai sensi e per gli effetti della prima proposizione dell'art. 11 Cost. ed anzi, a ben vedere, esso non rientri nel concetto di guerra *tout court*[10]. Come affermato testualmente dal Presidente Napolitano, ad esempio, "non siamo entrati in guerra. Siamo impegnati in un'operazione autorizzata dal Consiglio di sicurezza dell'Onu"[11]; oppure, come dichiarato dal Ministro degli affari esteri Franco Frattini di fronte alle Camere, "non si tratta affatto... di fare la guerra, ma di impedire la guerra e le sue nefaste conseguenze"[12]. Tali considerazioni, seppur autorevolmente espresse, appaiono costituzionalmente non sostenibili per due ordini di ragioni[13]. In primo luogo, infatti, da un punto di vista effettuale non occorre scomodare l'autorità di Carl von Clausewitz o di Carl Schmitt per ricordare i caratteri multiformi che può assumere l'uso della violenza bellica, sia essa di imposizione della propria volontà[14] o di distruzione di quella altrui[15]: la guerra – è stato detto –

è un “camaleonte, perché in ogni caso concreto cambia un po’ la sua natura”[16]. Pertanto, sarebbe poco perspicuo ritenere che i costituenti, al momento di redigere la prima proposizione dell’art. 11 Cost., abbiano inteso cristallizzarne e relativizzarne il significato, ignari del fatto che, sin dall’antichità, il primo elemento controverso in un conflitto armato è proprio la qualificazione del nemico quale (*iustus hostis*[17] e, più in generale, della guerra come tale. Al contrario, invece, da tutto il dibattito costituente e, *in primis*, dalla scelta del verbo “ripudia” e non di quello “condanna” o “rinuncia”[18], emerge con nettezza la volontà di “bandire *qualunque* forma massiccia di violenza armata (che non sia usata a fini difensivi)”[19] e di evitare “pericolose sottigliezze argomentative”[20], che potessero poi portare – com’è effettivamente accaduto – a qualificazioni terminologiche “per uso di comodo”[21] fondate sull’“eterno argomento dell’‘accanto’ ”[22], per cui la guerra “si fa... ma non si dice”[23]. Ad un’analisi più puntuale del testo costituzionale, peraltro, tale fervida e consapevole volontà emerge chiaramente, in particolare, nell’assai ampio riferimento della guerra ripudiata “come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionale” di cui alla prima proposizione dell’art. 11 Cost., nell’opposta attribuzione del “sacro dovere del cittadino” alla *sola* “difesa della Patria” ex art. 52, co. 1, Cost., nella distinzione non priva di significato giuridico tra la “guerra” intesa come mero fatto pubblico-politico di cui alla prima proposizione dell’art. 11 Cost.[24] e lo “stato di guerra” prospettato all’art. 78 Cost.[25]. In definitiva, dalla trama costituzionale così prospettata non emerge alcuna “zona grigia”[26] o “spazio vuoto di diritto costituzionale”[27], ma, tutto al contrario, la necessità di fornire una lettura della Carta repubblicana “*magis ut valeat*”[28] e dunque immune da qualunque “deriva semantica e concettuale”[29], sottratta a qualunque “logomachia”[30], specie ove entrano in gioco le sue disposizioni di principio, tra cui, nel caso qui in esame, il principio del ripudio della guerra.

Tale fondamentale ragione, in secondo luogo, induce a ritenere apodittica e indimostrata l’affermazione di una “perfetta concordanza tra ordinamento internazionale e ordinamento interno”[31] in tema di azioni militari contro un altro paese ed altrettanto improprio un eventuale rinvio *per relationem* del concetto costituzionale di guerra a quello proprio del diritto internazionale, per cui al mutare (*rectius* tramontare) di quest’ultimo conseguirebbe l’automatica elisione anche del primo. A voler così ragionare, infatti, si giungerebbe a disconoscere il significato stesso della costituzionalizzazione del principio del ripudio della guerra, che in tanto può svolgere la sua funzione storica[32] e dispiegare la sua *vis* normativa in quanto costituisca *in ogni caso* il parametro di un’eventuale valutazione della legittimità degli interventi militari italiani, anche se per ipotesi ammissibili dal punto di vista del diritto internazionale, e non viceversa: in questo senso – è stato giustamente detto, con riferimento alla situazione attuale – proprio il principio costituzionale del ripudio della guerra “dovrebbe impedirci di fare i ‘volenterosi’ se e quando l’esecuzione delle delibere del Consiglio di sicurezza, per i contenuti o anche per i modi di esecuzione, configuri dubbi di coerenza con gli obiettivi ‘della pace e della giustizia’ tra le nazioni”[33].

Nel caso dell’intervento militare in Libia, poi, il testo della risoluzione n. 1973/2011 appare talmente evanescente da non consentire di individuare agevolmente, in assenza di un solido ancoraggio costituzionale, il perimetro delle azioni legali da quelle invece non consentite. Da un lato, la previsione di una zona di interdizione al volo (c.d. *zone d’exclusion aérienne* o *no fly zone*, di cui ai parr. 6 ss. della risoluzione)[34] consente di oscillare incertamente tra letture restrittive[35] o estensive[36], mentre, dall’altro, appaiono del tutto indeterminate e sorprendentemente ampie – almeno agli occhi del costituzionalista, avvezzo all’analitica precisione della prima proposizione dell’art. 11 Cost. – le misure volte alla “protection des civils”, ovvero l’autorizzazione concessa agli Stati membri, a titolo individuale o “dans le cadre d’organismes ou d’accords régionaux et en coopération avec le Secrétaire général, à prendre toutes mesures nécessaires... pour protéger les populations et zones civiles menacées d’attaque en Jamahiriya arabe libyenne, y compris Benghazi, tout en excluant le déploiement d’une force d’occupation étrangère sous quelque forme que ce soit et sur n’importe quelle partie du territoire libre”. Nonostante qualche tentativo già opportunamente operato al fine di delimitare l’ampio spettro di operatività della risoluzione in questione[37], non

può sottacersi come quelle “*toutes mesures nécessaires*” di cui parla la risoluzione n. 1973/2011 siano lasciate, in fin dei conti, proprio alla discrezionalità degli Stati interventori – e dunque a soggetti niente affatto “terzi”, sia nel significato del termine assunto da Norberto Bobbio[38] sia in quello “politico” proposto da Julien Freund[39] – per i quali parrebbe non potersi neppure escludere, in ipotesi, la fornitura di armi una delle parti contendenti[40] o il ricorso a un intervento di terra diverso dal dispiegamento di una forza di occupazione straniera[41].

A questo punto, trattando dei rapporti tra diritto costituzionale e diritto internazionale *in subiecta materia*, entra in gioco il secondo *argumentum* addotto a sostegno dell’intervento militare italiano contro la Libia, quello derogatorio, che muove dalla “copertura” costituzionale, in virtù della seconda proposizione dell’art. 11 Cost., di siffatte operazioni, in quanto promananti da “un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni” qual è quello delle Nazioni unite, circostanza che potrebbe/dovrebbe comportare, a giusto titolo, per il nostro Paese, “in condizione di parità con gli altri Stati, [de]lle limitazioni di sovranità”. In questo senso, l’approvazione della risoluzione n. 1973/2011 costituirebbe l’unico e necessario “preventivo via libera degli organismi internazionali, come impone, peraltro, la nostra Costituzione”[42], come sostenuto ufficialmente dal Ministro La Russa.

Non si tratta, in questa sede, di indagare il fondamento e, se del caso, la legittimità in una prospettiva di diritto *internazionale* della risoluzione n. 1973/2011 con particolare riferimento al cap. VII dello statuto delle Nazioni unite del 1945[43], ritenendosi infatti che la questione della compatibilità *costituzionale* di quanto previsto, ancorché non imposto, in tale risoluzione – ovvero un intervento in armi contro la Libia – corra su un binario, per così dire, parallelo e distinto. A tale riguardo, infatti, due eminenti giuriste, Letizia Gianformaggio[44] e Lorenza Carlassare[45], hanno più di tutti contribuito a decostruire sul piano dell’interpretazione costituzionale una lettura sincopata dell’art. 11 Cost., per la quale la sua seconda (e terza) proposizione si porrebbe(ro) come derogatoria/e rispetto alla prima, alla stregua di un’autorottura costituzionale, per cui tutte le guerre non difensive sarebbero sì costituzionalmente ripudiate, ma non se svolte con una previa autorizzazione dell’Organizzazione delle Nazioni unite e dei suoi organi decisionali. Avverso una siffatta soluzione è stato validamente fatto notare come la struttura sintattica dell’art. 11 Cost. (un’unica frase con tre periodi coordinati per asindeto), l’*incipit* dell’articolo contenente deliberatamente il principio del ripudio della guerra, la formulazione perentoria della prima proposizione a fronte di quella meramente facoltizzante della seconda (e della terza) siano tutti argomenti letterali che depongono a favore di una lettura consequenziale dell’art. 11 Cost. e impediscono qualunque “torsione interpretativa che pieg[hi] l’articolo 11 contro se stesso”[46]. In questo senso, l’*argumentum* derogatorio andrebbe ribaltato a beneficio di una lettura organica e sistematica dell’articolo in questione, nel senso di ritenere che il principio del ripudio della guerra, in quanto intensamente interrelato nella trama delle disposizioni della Carta repubblicana[47], valga *anche* (e a maggior ragione) come proiezione e limite nei confronti di tutte quelle iniziative intraprese dai pubblici poteri italiani ed espressione di quelle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni (e di quella promozione e quel favore per le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo). Tale conclusione appare tra l’altro avvalorata dalla giurisprudenza costituzionale, la quale, anche al di là di quanto affermato in termini generali con riferimento ai cc.dd. controlimiti a tali “limitazioni di sovranità”, nelle poche ma significative sentenze in cui si è occupata del tema qui specificamente trattato ha puntualizzato, in termini positivi, che le attività di cui alla seconda e alla terza proposizione dell’art. 11 Cost. sono “rivolte, tra l’altro, allo scopo di ripudiare la guerra”[48] e, in termini negativi, che le limitazioni di sovranità poc’anzi evocate sono consentite solo “alle condizioni e per le finalità”[49] stabilite nello stesso art. 11 Cost., con un’evidente connessione funzionale rispetto al principio fondamentale posto nella sua prima proposizione[50].

A ben vedere, è dunque senz’altro il terzo *argumentum*, quello iperrealista[51], a mettere maggiormente in crisi, nella sua radicalità, il valore del principio costituzionale del ripudio della guerra nel tempo presente e a riconoscere di converso, in un’ottica “giustificazionista”[52], piena

cittadinanza alla possibilità per l'Italia di ricorrere all'uso dello strumento bellico avverso altri Stati, come sarebbe ora per il caso della Libia. Tale indirizzo interpretativo muove dall'inevitabile partecipazione dell'Italia, a partire dall'ultimo decennio del Novecento, a numerose missioni militari fuori dai confini repubblicani[53], ma soprattutto dalla considerazione che, nel corso della XIV legislatura (2001-2006), l'ordinamento italiano, pur nella continuità dell'impegno militare all'estero, avrebbe vissuto un cambio di paradigma rispetto alla tematizzazione della "guerra", che renderebbe oltremodo insostenibile qualunque ricorso alle "ipocrisie lessicali"[54] del passato. Di tale mutamento è espressione eminente il ricorso, per le missioni in Afghanistan e in Iraq nell'ultimo decennio, non già dal codice penale militare di pace, ma ai quello di guerra, il cui art. 165 è stato novellato prima con l'art. 2 della l. n. 6/2002 e poi con l'art. 2 della l. n. 15/2002 proprio al fine di rendere applicabile – sino all'entrata in vigore della l. n. 247/2006 (art. 2, co. 26) – il tit. IV del libro III "in ogni caso di conflitto armato, indipendentemente dalla dichiarazione dello stato di guerra" (co. 1), e, in specie, "alle operazioni militari armate svolte all'estero dalle forze armate italiane" (co. 3). Alla luce di tali circostanze, da parte di chi con la massima lucidità ha impostato il problema in questa prospettiva, Giuseppe de Vergottini, si è ritenuto di doversi ormai "constatare che l'Italia non si limita a prendere parte a missioni di pace ma si trova coinvolta in situazioni conflittuali che comportano il ricorso all'impiego della forza armata e partecipa a vere e proprie guerre"[55]; e tale risultanza, in linea di continuità con altri importanti studi svolti da tale autore nei decenni passati, volti a documentare puntualmente che "le più importanti scelte che riguardano un indirizzo politico della difesa che coinvolga anche il nostro ordinamento sfuggono a qualsiasi realistica possibilità di intervento dell'apparato costituzionale italiano"[56], imporrebbe oggi, a maggior ragione, "una radicale riconsiderazione di un postulato dogmatico che si era affermato per quasi mezzo secolo: la assoluta prevalenza del valore pace e la limitazione della partecipazione italiana soltanto a guerre difensive"[57]. Naturalmente, la tesi della *decostituzionalizzazione*[58] della prima proposizione dell'art. 11 Cost., per quanto l'analisi che la sorregge sia euristicamente necessaria e paradossalmente efficace per spiegare il recente atteggiamento dei pubblici poteri italiani in ambito di interventi bellici, non appare per ciò solo giustificabile, sul piano dell'interpretazione costituzionale, ed anzi rimanda a una prospettiva *de iure condendo*, da taluni auspicata e da tal'altri fortemente avversata, ma in ogni caso estranea al nostro dettato costituzionale: ragionare di questa materia muovendosi sul piano della mera effettività vorrebbe dire, infatti, riprendendo le parole di Giuseppe Ferrari in polemica con Giorgio Balladore Pallieri rispetto al significato e alla portata della prima proposizione dell'art. 11 Cost., "nega[re] il valore giuridico delle sbarre di frontiera, sol perché queste non impediscono un'invasione"[59].

### 3. Un primo rapido sguardo sul "fronte interno": Lampedusa, ovvero della Costituzione dei diritti

A proposito di "invasione" e di frontiera", la circostanza che la deliberazione circa la partecipazione dell'Italia alla missione militare contro la Libia abbia preceduto qualunque decisione in merito all'incerto destino dei numerosissimi immigrati giunti e confinati a Lampedusa (nel momento in cui si scrive, circa 5 mila, secondo l'Alto Commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati[60], ovvero con un rapporto di quasi uno ad uno con la popolazione locale) appare altamente espressiva delle priorità e degli interessi degli organi e delle forze di indirizzo politico di maggioranza nel tempo presente, nonché, se si vuole, di un clima che è stato efficacemente qualificato "da 8 settembre, dove ognuno cerca di scaricare la responsabilità sull'altro"[61]. Anche in questo caso, nulla però appare davvero eccezionale, nulla veramente nuovo. Senza voler tornare indietro con la mente all'ultimo decennio del Novecento, con ripetute ondate di sbarchi sulle coste dell'Adriatico e con risposte istituzionali caotiche e disorganiche, può utilmente ricordarsi come l'*affaire* Lampedusa si fosse già prospettata esattamente due anni fa, nel gennaio del 2009, con (allora "appena") 2 mila immigrati sbarcati sull'Isola, con la ferma e dichiarata volontà del Ministro dell'interno Roberto Maroni di non procedere in nessun caso alla loro accoglienza sul continente, con la manifestazione di una "crescente preoccupazione"[62] da parte dell'ACNUR, con il dislocamento nella stessa Lampedusa della Commissione territoriale per il riconoscimento della

protezione internazionale di Trapani (insieme alla sua sezione c.d. *bis*) e, alla fine, dopo solo sei giorni lavorativi di attività da parte di questa, con l'inevitabile "svuotamento" dell'Isola attraverso il trasferimento degli stranieri in questione in tutto il territorio repubblicano[63].

Anche nell'attuale frangente, non vi è da credere che l'intenso afflusso immigratorio non fosse stato (ampiamente) preventivato, se solo si ricorda – limitandoci alle dichiarazioni ufficiali rese *intra moenia* – che proprio un mese fa il Ministro Frattini aveva paventato (e i mezzi di comunicazione di massa diligentemente amplificati) l'arrivo "verso Cipro, verso Malta, verso la Grecia, verso l'Italia, stiamo parlando di 300.000, 250.000, 350.000 persone la cui unica speranza sarebbe quella di raggiungere per mare i porti dei Paesi dell'Unione europea"[64]. Ed appare notevole riscontrare come l'indicazione di una simile cifra si sia accompagnata ad un incauto allarmismo, ad oggi dimostratosi del tutto infondato, ma a nessuna misura di carattere normativo.

In verità, il nostro ordinamento non appare sprovvisto né di strumenti giuridici per la tutela di stranieri bisognosi di protezione politico-umanitaria[65] e neppure di una cornice normativa minima, di certo "scarna e vaga"[66], ma che costituisce almeno un primo punto di riferimento di fronte ad un massiccio afflusso di immigrati per ragioni economiche[67]: ci si riferisce all'art. 20 del d.lgs. n. 286/1998 (c.d. t.u. imm. cond. stran.), in virtù del quale con un d.P.C.m. si possono stabilire "le misure di protezione temporanea da adottarsi, anche in deroga a disposizioni del presente testo unico, per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Unione Europea". Per altro verso, tale disposizione è ripresa all'art. 3 del d.lgs. n. 85/2003, che ha recepito, nell'ambito degli strumenti individuati ai sensi del "vecchio" art. 63, par. 1, nn. 1 e 2, lett. a), TCE, la direttiva 2001/55/CE del Consiglio e si riferisce espressamente all'eventualità di un "afflusso massiccio di sfollati provenienti da paesi terzi che non possono ritornare nel paese d'origine" (art. 1 della direttiva, ripreso pressoché testualmente all'art. 1 del decreto legislativo). Appare indiscutibile che tutto il meccanismo normativo previsto, in particolare, nel diritto dell'Unione europea – cui ancora non si è mai fatto ricorso in questi dieci anni – si propone l'obiettivo coesistente di "promuovere l'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi", in linea con il "principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario", posto all'art. 80 TFUE relativamente alle politiche sui controlli alle frontiere, sul c.d. asilo (*id est* sulla protezione internazionale) e sull'immigrazione (c.d. *burden sharing*). Tuttavia, perdurando forti indugi, nel momento in cui si scrive, da parte sia delle istituzioni europee a tematizzare la questione della straordinarietà del flusso immigratorio sia degli altri Stati membri a farsi carico di quote di stranieri in ipotesi beneficiari della protezione temporanea, resta impregiudicata la fattiva possibilità per il nostro Paese di attivare anche autonomamente tutte le misure necessarie in questo senso, senza neppure dover ricorrere ad una fonte di rango legislativo – come attesta, sul piano normativo, l'inalterata vigenza dell'art. 20 del t.u. imm. cond. stran., applicato a suo tempo "a favore delle persone provenienti dalle zone di guerra dell'area balcanica"[68] – ove ricorra una qualche volontà politica in tal senso e (*ça va sans dire*) un congruo supporto amministrativo e finanziario. Le disquisizioni se gli stranieri in questione "siano clandestini, profughi o migranti, se la colpa sia della Tunisia, della Francia, dell'Europa o delle Regioni"[69] – come autorevolmente denunciato da Gustavo Zagrebelsky – possono anche aspettare.

#### 4. Un secondo rapido sguardo sul "fronte interno": Roma, ovvero della Costituzione dei poteri

Parafasando una nota massima di Tito Livio, assurta a luogo comune, verrebbe da ripetere: *dum Romae consulitur, Lopadusam expugnatur*. In verità, anche quanto alle procedure di ordine costituzionale da adottare in tema di missioni militari dell'Italia, sussistono nell'ordinamento repubblicano degli strumenti normativi magari perfettibili, ma comunque operativamente utilizzabili, tra cui emerge, come punto di riferimento obbligato, l'art. 1, lett. a), della l. n. 25/1997 (*rectius* ora l'art. 10, co. 1, lett. a, del d.lgs. n. 66/2010, c.d. codice dell'ordinamento militare), relativo alle attribuzioni del Ministro della difesa e ritenuto dalla più attenta dottrina "sicuramente

una integrazione, in via legislativa ordinaria, del complesso dei principi costituzionali in tema di difesa militare e di ricorso a forza armata”[70]. In sintesi, tale disposizione stabilisce in maniera puntuale l’*iter* approvativo delle “deliberazioni in materia di sicurezza e di difesa”, scandendone il passaggio in quattro fasi: a) l’adozione da parte del Governo; b) la sottoposizione all’esame del Consiglio supremo di difesa; c) l’approvazione da parte del Parlamento; d) l’attuazione da parte del Ministro della difesa. Ed è significativo notare come in sede parlamentare si sia ritenuto tale procedimento fondamentale proprio “per consentire il necessario coinvolgimento dei poteri titolari di attribuzioni costituzionali per quanto concerne l’impiego delle Forze armate, e, più in generale, per definire le condizioni alle quali assicurare l’operatività della Difesa nazionale in conformità allo spirito democratico della Repubblica, al quale deve informarsi l’ordinamento delle Forze armate ai sensi dell’articolo 52, ultimo comma, della Costituzione”[71].

Ora, a voler ricostruire gli avvenimenti del mese appena passato (marzo 2011), deve ricordarsi che il Governo si è occupato della missione militare contro la Libia nella seduta del Consiglio dei ministri del 18 marzo 2011[72], le Camere hanno discusso e approvato le risoluzioni relative a tale questione, come si è visto, il 23-24 marzo 2011 – non certo come “fulmin[i] di guerra”[73], ma a dire il vero le Commissioni parlamentari competenti erano intervenute la settimana precedente – mentre il Consiglio supremo di difesa si è riunito... il 9 marzo 2011, ovvero ben prima non solo di ogni deliberazione dal parte del Governo, ma ancor prima dell’adozione della stessa risoluzione n. 1973/2011 da parte del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite, che costituisce ad oggi, come si è detto, la principale determinazione in questa vicenda. Tralasciando in questa sede ogni considerazione sul mancato ricorso, in questo caso come in tutti gli altri più o meno consimili dell’ultimo ventennio, alla sequenza procedimentale dettata agli artt. 78 e 87, co. 9, Cost. – pena il dissolvimento, per la “contraddizion che nol consente”, dell’*argumentum* riduzionista e il cortocircuito di quello derogatorio, precedentemente evocati, che presuppone la decisione *an bellum iustum sit* assunta in sedi sovra o internazionali – tale vicenda denota tuttora una persistente vischiosità degli aspetti più propriamente procedurali attinenti al ricorso da parte dell’Italia allo strumento bellico. In particolare, dalla sequenza temporale appena evocata (ri)emerge tutta la difficoltà dell’ordinamento costituzionale nel suo complesso di ricondurre il ruolo del Presidente della Repubblica – invero particolarmente attivo, e non da oggi, su questi temi, ma attraverso esternazioni cc.dd. atipiche – “in’ Consiglio supremo di difesa”[74], che si caratterizza *ex art. 87, co. 9, Cost.* come la sede tipica ed istituzionalmente deputata in cui il Capo dello Stato può svolgere quella funzione moderatrice, di garanzia e di controllo “del rispetto dei fini, dei mezzi (in particolare dello strumento militare) e dei limiti previsti dalla Costituzione contro eventuali abusi della maggioranza che sostiene il Governo”[75] che la stessa Carta del 1947 gli riconosce. Il laconico comunicato finale reso al termine dell’ultima seduta di tale organo – per cui “sono state altresì discusse le predisposizioni attivate, sul territorio nazionale e nella regione interessata, per far fronte ai prevedibili [*sic*] sviluppi della crisi ed agli eventuali rischi che ne potrebbero derivare. L’Italia è pronta a dare il suo attivo contributo alla migliore definizione ed alla conseguente attuazione delle decisioni attualmente all’esame delle Nazioni Unite, dell’Unione Europea e dell’Alleanza Atlantica”[76] – esprime efficacemente il livello effettivo di coinvolgimento di tale organo in una vicenda che avrebbe forse richiesto un altro grado di formalizzazione.

##### 5. Una conclusione interlocutoria

Alla luce di quanto sinora esposto, seppur in termini prevalentemente interlocutori, appare nel complesso che l’attuale situazione – per la sua indubbia gravità e le molteplici ricadute anche all’interno del nostro Paese – avrebbe richiesto una maggiore ponderazione delle scelte adottate e culminate nell’intervento militare contro la Libia, che non appaiono infatti in linea con il principio costituzionale del ripudio della guerra enunciato alla prima proposizione dell’art. 11 Cost. Ad un atteggiamento di doverosa cautela avrebbero peraltro dovuto concorrere, nel caso di specie, le inconsuete oscillazioni degli organi di indirizzo politico di maggioranza di fronte all’*escalation* della crisi libica, con un pressoché completo *revirement* dall’ormai tristemente celebre frase “non

mi permetto di disturbare nessuno”[77] pronunciata del Presidente del Consiglio dei ministri Silvio Berlusconi all’attenzione di Muammar Gheddafi fino al decollo dei caccia-bombardieri della nostra Aeronautica militare. A tale complessiva situazione di ambiguità e di incertezza concorre poi la questione “delicata”[78] della vigenza del Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la Grande Giamahiria araba libica popolare socialista (c.d. Trattato di Bengasi del 2008[79]), dichiarato ufficialmente sospeso prima “di fatto”, precedentemente alla stessa risoluzione n. 1973/2011[80], e poi “di diritto”, invocandosi all’uopo l’art. 103 dello statuto delle Nazioni unite del 1945[81]. Al di là dell’incerta sorte di tale Trattato, per il presente e per il futuro, voluto da tutte le principali forze politiche con poche eccezioni[82], non può però essere taciuto come in esso si sia voluta solennizzare la volontà dei due Stati di “sviluppare un rapporto bilaterale ‘speciale e privilegiato’, caratterizzato da un forte ed ampio partenariato politico, economico e in tutti i restanti settori della collaborazione” (preambolo), il “diritto di ciascuna delle Parti di scegliere e sviluppare liberamente il proprio sistema politico, sociale, economico e culturale” (art. 2), l’impegno di “non ricorrere alla minaccia o all’impiego dell’uso della forza contro l’integrità territoriale o l’indipendenza politica dell’altra Parte” (art. 3), il principio di “non ingerenza negli affari interni” di ciascuno dei due Stati (art. 4, co. 1), l’impegno dell’Italia di “non us[are] né permetter[e] l’uso dei propri territori in qualsiasi atto ostile contro la Libia” (art. 4, co. 2) e via discorrendo[83]. Si tratta, anche solo a prima vista, di espressioni tutte politicamente, se non giuridicamente, molto impegnative, le cui conseguenze – in ordine alla decisione circa il loro rispetto o non rispetto e al di là di ogni valutazione critica nel merito, che andava formulata *allora*, al momento della (autorizzazione alla) ratifica di tale Trattato, ben più che *ora* – non possono essere però sottaciute o, peggio, sottovalutate[84].

In fondo, se da parte dei più acuti geopolitici si paventa il rischio che la Libia si trasformi in una “Grande Somalia”[85]; se da parte di (*ex*) diplomatici si esprimono documentate perplessità sulla nostra conoscenza dell’effettiva situazione al di là del Mediterraneo[86]; se da parte di storici autorevoli si fa appello alla cautela “prima di parlare di ‘rivoluzione’ ”[87] e si parla di una situazione “al margine della legittimità”[88]; se da parte di non pochi studiosi di cose militari si riconosce che “l’azione militare in Libia non è soltanto umanitaria: è un tentativo di riscrivere la mappa degli interessi energetici in Nord Africa”[89], ovvero “una guerra che con ogni evenienza nessuno voleva, tranne i francesi e gli inglesi che l’avevano preparata”[90], così “precludendoci di mediare tra Gheddafi e gli insorti e di tutelare unilateralmente i nostri interessi”[91]; allora, alla luce di tutto questo, una maggiore meditazione, nel dibattito pubblico, anche dei profili più strettamente costituzionali della vicenda avrebbe di certo giovato per una valutazione seria e complessiva della presente situazione. Non si crede che sia un caso se, invece, in altre parti del nostro continente forse proprio la manifestazione di diverse sensibilità costituzionali, accanto ad esigenze di certo più materiali e contingenti, abbia precluso il raggiungimento di un consenso sulle azioni militari contro la Libia non solo all’interno del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite[92], ma anche in seno alla *vieille Europe*[93].

In questo contesto così mutevole e articolato, dunque, segnato (e non da oggi) da un dissidio evidente tra un atteggiamento “geopolitico” ed uno “democratico”[94], non è parso – a chi scrive – inappropriato richiamare l’attenzione sul *Sonderweg* costituzionale italiano in tema di guerra e di pace, nonché, per altro verso, gettare uno sguardo sommario sulle ricadute soggettive e istituzionali all’interno del nostro Paese del conflitto militare in atto. Tra le molte opinioni espresse, due paiono di certo insufficienti, ma forse auspicabilmente accettabili nella loro portata generale: la condivisione del “punto di partenza, ossia la decisione della comunità internazionale di impedire gli eccidi in Libia”[95], e la consapevolezza che “sparare o non sparare, prendere le parti di un popolo in rivolta o di un criminale sono... soltanto gli estremi di un ventaglio di possibilità”[96]. Si tratta, naturalmente, di coordinate molto ampie, rispetto alle quali, però, sarebbe assai opportuno iniziare un ragionamento collettivo intorno alle soluzioni costituzionalmente consentite per operare a favore della pace[97], a partire da quella doverosa “accoglienza di chi arriva”[98], evocata dal Presidente Napolitano, ma tuttora clamorosamente assente, perché accoglienza davvero non può dirsi

l'allestimento di "immense tendopoli circondate da filo spinato, come moderni campi di concentramento"[99].

Se nel 2011 si sta ufficialmente festeggiando il centocinquantésimo anniversario dell'Unità d'Italia, non va però dimenticato che in questo stesso anno ricorre altresì il centenario della (prima) guerra di Libia, nota agli storici militari, tra l'altro, per la comparsa nelle operazioni belliche del mezzo aereo, peraltro espressione eminente di quella forma di guerra che oggi è stata qualificata come asimmetrica o "inequale"[100]. Nel momento in cui, esattamente un secolo dopo, si è stabilito di intervenire militarmente al di là del Mediterraneo e si è invece del tutto indecisi sul che fare di quelle donne e quegli uomini sbarcati sul nostro litorale, in tempi di giuste celebrazioni e di riflessioni sul nostro passato, talora rimosso[101], anche questa ricorrenza deve indurre a pensare.

---

[1] *AP Camera*, XVI legislatura, seduta del 24 marzo 2011, discussioni, n. 452, pp. 8-9.

[2] *Ibidem*.

[3] A tale proposito, pare il caso di anticipare che anche chi pare sostenere la tesi della compatibilità costituzionale dell'intervento militare italiano contro la Libia non ha mancato di rimarcare come "la concessione di basi per i raid aerei non [sia] un atto indifferente sotto il profilo giuridico. L'Italia dovrebbe assicurarsi che gli alleati si comportino nei limiti dell'autorizzazione concessa dalla risoluzione 1973 e conformemente al diritto umanitario. Altrimenti ne sarebbe responsabile" (N. Ronzitti, *Intervento in Libia, cosa è permesso e cosa no*, in *Affarinternazionali*, 20 marzo 2011, su [www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1699](http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1699)).

[4] Risoluzioni Cicchitto e altri, n. 6-00071, e Franceschini e altri, n. 6-00072, in *AP Camera*, XVI legislatura, allegato A, seduta del 24 marzo 2001, n. 452, rispettivamente pp. 8 ss. e 10.

[5] Risoluzioni Gasparri e altri, 6-00071, n. 1, testo 2, e Finocchiaro e altri, 6-00072, n. 2, in *AP Senato*, XVI legislatura, seduta pomeridiana del 23 marzo 2011, n. 525, rispettivamente pp. 88 ss. e 92.

[6] Risoluzione Nirenstein e altri, n. 7-00520, in *AP Camera*, XVI legislatura, Commissioni riunite III (Affari esteri e comunitari) e IV (Difesa), seduta del 18 marzo 2011, p. 8.

[7] Risoluzione Amato e altri, doc. XXIV, n. 17, in *AP Senato*, XVI legislatura, Commissioni riunite III (Affari esteri, emigrazione) e IV (Difesa), seduta del 18 marzo 2011, allegato, p. 2.

[8] Ci si riferisce, in particolare, all'Intervento del Presidente Napolitano all'Assemblea Generale delle Nazioni unite del 28 marzo 2011, su [www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=2142](http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=2142).

[9] Si vedrà infatti come tali percorsi argomentativi non siano soltanto tra loro collegati *quoad effectum* – nel senso, beninteso, di legittimare le azioni militari italiani all'estero contro un altro Stato – ma si pongano tra loro in maniera talora contigua o sovrapposta: così, ad esempio, coloro che tendono a ritenere che gli interventi militari in questione non siano riconducibili al concetto di "guerra" di cui alla prima proposizione dell'art. 11 Cost. possono argomentare in tal senso anche in virtù di quanto previsto alla seconda (e alla terza) proposizione dello stesso articolo; del pari, coloro che hanno in passato sostenuto la prevalenza della seconda proposizione dell'art. 11 Cost. sulla



prima possono ritenere oggi superato il principio costituzionale del ripudio della guerra; ancora, coloro che sostengono la tesi della sostanziale desuetudine della prima proposizione dell'art. 11 Cost. possono giungere a tale conclusione anche sulla base della pretesa inattualità del riferimento alla "guerra" ivi contenuto ecc.

[10] Sul punto, si vedano, da ultimo, le considerazioni critiche di L. Caracciolo, *Affidiamoci allo stellone*, in *la Repubblica*, 21 marzo 2011, p. 46.

[11] Così il "virgolettato" di un comunicato delle 17.40 del 20 marzo 2011, su [www.ansa.it/web/notizie/collection/rubriche\\_politica/03/20/visualizza\\_new.html\\_1533296124.html](http://www.ansa.it/web/notizie/collection/rubriche_politica/03/20/visualizza_new.html_1533296124.html).

[12] *AP Camera*, XVI legislatura, seduta del 24 marzo 2011, discussioni, n. 452, p. 2; è significativo notare come lo stesso *Leitmotiv* "noi non siamo in guerra ma aderiamo alla necessità di quell'uso legale della forza che è previsto dalla Carta delle Nazioni Unite" sia ripreso dal Presidente del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica Massimo D'Alema, ivi, p. 26.

[13] Per ulteriori elementi argomentativi sul significato costituzionale del riferimento alla "guerra", che non possono essere sviluppati in questa sede, si permette di rinviare a M. Benvenuti, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, II ed., Napoli, 2010, pp. 37 ss.

[14] C. von Clausewitz, *Vom Kriege*, [1827], trad. it. *Della Guerra*, Torino, 2000, 17.

[15] C. Schmitt, *Begriff des Politischen*, III ed., [1932], trad. it. *Il concetto di "politico"*, in Id., *Le categorie del politico*, Bologna, 1972, p. 120.

[16] C. von Clausewitz, *Vom Kriege*, cit., p. 17.

[17] Paradigmatica è, in proposito, la qualificazione del "pirata" come "communis hostis omnium" (Cicerone, *De officiis*, trad. it. *Dei doveri*, rist. in Id., *Opere politiche e filosofiche*, Torino, 1953, III.29 o vol. I, p. 498) e poi, invece, la distinzione tra questa figura e quella del "corsaro" (su cui, per tutti, C. Schmitt, *Land und Meer*, II ed., [1954], trad. it. *Terra e mare*, Milano, 2006, p. 46; Id., *Der Begriff der Piraterie*, [1937], trad. it. *Il concetto di pirateria*, in Id., *Posizioni e concetti in lotta con Weimar-Ginevra-Versailles*, Milano, 2007, p. 402; Id., *Theorie des Partisanen*, [1962], trad. it. *Teoria del partigiano*, Milano, 2005, p. 27).

[18] Il dibattito nell'Assemblea costituente sull'enunciato poi destinato a diventare la prima proposizione dell'art. 11 Cost. costituisce senz'altro uno dei momenti più alti dell'intera discussione svoltasi in quella sede; per questo profilo, si consenta di rinviare ancora a M. Benvenuti, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., pp. 33 ss.

[19] A. Cassese, *Artt. 10-12*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1975, p. 571.

[20] G. Ferrari, *Guerra: I) Stato di guerra (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1970, vol. XIX, p. 831.

[21] G. Battaglini, *Usi della forza e diritti umani nel sistema delle Nazioni unite*, in *Diritti umani e uso della forza*, a cura di M. Dogliani e S. Sicardi, Torino, 1999, p. 12.

[22] M. Dogliani, *Il divieto costituzionale della guerra*, in questa *Rivista*, 2003, fasc. I, su

[www.costituzionalismo.it/articolo.asp?id=112](http://www.costituzionalismo.it/articolo.asp?id=112).

[23] C. De Fiores, “*L’Italia ripudia la guerra*”?, Roma, 2002, p. 18.

[24] Per tale qualificazione della guerra, si veda *amplius* M. Benvenuti, *Il principio del ripudio della guerra nell’ordinamento costituzionale italiano*, cit., pp. 39 ss.

[25] Su tale distinzione, si veda, specialmente, E. Bettinelli, *Guerre e operazioni di polizia internazionale*, in *Il foro italiano*, 1991, pt. V, cc. 377-378.

[26] S. Andò, *Ripudio della guerra e neutralità nel mondo del dopo guerra fredda*, in *Una facoltà nel Mediterraneo*, Milano, 2000, vol. II, p. 25.

[27] T. Groppi, *La crisi del Kosovo e il diritto costituzionale*, in *Gazzetta giuridica*, 1999, fasc. XXI, p. 5.

[28] Secondo l’insegnamento di V. Crisafulli, *Introduzione*, in Id., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, p. 11.

[29] P. Carnevale, *L’Italia, l’attuale vicenda della guerra irachena e l’art. 11 della Costituzione*, in questa *Rivista*, 2003, fasc. I, su [www.costituzionalismo.it/articolo.asp?id=103](http://www.costituzionalismo.it/articolo.asp?id=103).

[30] M. Ainis, *Stanno bombardando anche la Costituzione*, in *l’Espresso*, 7 aprile 2011, p. 49.

[31] N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, III ed., Torino, 2006, p. 101.

[32] Su cui, per tutti, M. Fiorillo, *Guerra e diritto*, Roma-Bari, 2009, p. 92, sulla scia di quanto già magistralmente sostenuto da A. Cassese, *Artt. 10-12*, cit., p. 461.

[33] G. Ferrara, *Ripudio delle armi, ripartiamo da lì*, in *il manifesto*, 25 marzo 2011, p. 14, nonché, con qualche modifica, Id., *Attuare lo Statuto delle Nazioni Unite*, su [www.costituzionalismo.it/aggiornamento.asp?id=546](http://www.costituzionalismo.it/aggiornamento.asp?id=546); analogamente, da ultimo, G. Azzariti, *La Costituzione vittima di guerra*, in *il manifesto*, 27 marzo 2011, p. 14, nonché su [www.costituzionalismo.it/aggiornamento.asp?id=547](http://www.costituzionalismo.it/aggiornamento.asp?id=547) e, precedentemente, Id., *La guerra illegittima*, in questa *Rivista*, 2003, fasc. I, su [www.costituzionalismo.it/articolo.asp?id=101](http://www.costituzionalismo.it/articolo.asp?id=101); il punto era già stato colto con dovizia di argomentazioni in merito alla necessaria verifica di una “doppia garanzia”, da U. Allegretti, *Guerra del Golfo e Costituzione*, in *Il foro italiano*, 1991, pt. V, cc. 393 e 412-413.

[34] Su cui si veda, però, quanto dichiarato dal Ministro della difesa degli Stati Uniti d’America Robert Gates nel corso di un’audizione parlamentare: “if it’s ordered, we can do it, but... there’s a lot of, frankly, loose talk about some of these military options, and let’s just call a spade a spade. A no-fly zone begins with an attack on Libya to destroy the air defenses. That’s the way you do a no-fly zone, and then you can fly planes around the country and not worry about our guys being shot down. But that’s the way it starts” (su [articles.cnn.com/2011-03-02/us/libya.military.options\\_1\\_gadhafi-government-arab-league-libyan-people?\\_s=PM:US](http://articles.cnn.com/2011-03-02/us/libya.military.options_1_gadhafi-government-arab-league-libyan-people?_s=PM:US)).

[35] Nel senso, ad esempio, di attaccare solo i velivoli libici in azione contro la popolazione civile.

[36] Nel senso, invece, di debellare sia l’aviazione libica in quanto tale sia tutto quel che potrebbe

impedire il controllo dello spazio aereo da parte degli Stati interventori (ovveroi *radar* e la contraerea libici); secondo quanto riportato il 22 marzo 2011 sul sito *internet* dell'Aeronautica militare a proposito delle prime missioni svolte da aerei italiani, "questa tipologia di missione, denominata 'SEAD' (Suppression Of Enemy Air Defenses), ha come obiettivo proprio quello di rendere inefficaci le installazioni di difesa aerea nemica. Il positivo esito di una missione SEAD può essere di fatto conseguito anche in funzione di deterrenza, quando nell'ambito di un'operazione aerea complessa non viene rilevata la necessità di utilizzare l'armamento in dotazione al velivolo (missili aria-superficie AGM-88 HARM - High-speed Anti Radiation Missile) in quanto i sistemi radar presenti sul territorio ostile vengono appositamente spenti per non essere localizzati e successivamente colpiti. Ciò rende di fatto inoffensivi, come accaduto in queste prime missioni dei Tornado italiani, i sistemi di difesa aerea. [...] Quanto all'impiego presente e futuro degli assetti dell'Aeronautica Militare – armamento compreso – esso avviene ed avverrà sempre in totale armonia con le direttive politiche e i compiti istituzionali delle Forze Armate" (su [www.aeronautica.difesa.it/News/Pagine/PRIMEMISSIIONITORNADOITALIANICONCLUSEPOSITIVAMENTE.aspx](http://www.aeronautica.difesa.it/News/Pagine/PRIMEMISSIIONITORNADOITALIANICONCLUSEPOSITIVAMENTE.aspx)); per una rapida rassegna dei precedenti relativi all'istituzione di zone di interdizione al volo, cfr. M. Arpino, *Il dubbio amletico sulla no-fly zone in Libia*, in *Affarinternazionali*, 7 marzo 2011, su [www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1684](http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1684).

[37] Si veda, in particolare, A. Cassese, *Uccidere il dittatore non si può ma con il salvacondotto sfuggirà al processo dell'Aja*, in *la Repubblica*, 24 marzo 2011, p. 18, secondo il quale "si autorizza a distruggere non solo le batterie missilistiche e gli aerei libici, ma anche tutte quelle strumentazioni, militari o non (carri armati, cannoni, vie di comunicazione) suscettibili di essere usati da Gheddafi per colpire la popolazione civile".

[38] Si veda, in particolare, N. Bobbio, *Introduzione*, in Id., *Il terzo assente*, Milano, 1989, pp. 8-9, nonché, per una spiegazione della connessione di tale profilo con il suo "pacifismo istituzionale giuridico", Id., *Il problema della guerra e le vie della pace*, IV ed., Bologna, 1997, pp. VIII e 2-3.

[39] J. Freund, *Le Rôle du tiers dans les conflits*, [1975], trad. it. *Il ruolo del terzo nei conflitti*, in Id., *Il terzo, il nemico, il conflitto*, Milano, 1995, spec. pp. 227 ss.

[40] In termini possibilisti, infatti, si veda N. Ronzitti, *È lecito armare i ribelli libici?*, in *Affarinternazionali*, 1° aprile 2011, su [www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1713](http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1713).

[41] Sul punto, cfr., da ultimo, Id., *Intervento in Libia, cosa è permesso e cosa no*, in *Affarinternazionali*, 20 marzo 2011, su [www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1699](http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1699).

[42] *AP Camera*, XVI legislatura, seduta del 24 marzo 2011, discussioni, n. 452, p. 7; nello stesso senso, si veda la Nota sull'incontro del Presidente Napolitano con Nancy Pelosi del 22 marzo 2011, su [www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=11476](http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=11476), in cui si legge che "l'intervento in corso, al quale l'Italia partecipa a pieno titolo, si fonda sulle prescrizioni del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite volte a garantire risposte anche militari ad ogni violazione o minaccia per la pace e la sicurezza internazionale", nonché l'Intervento del Presidente Napolitano all'Assemblea Generale delle Nazioni unite del 28 marzo 2011, su [www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=2142](http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=2142).

[43] Su cui si veda, peraltro, in termini negativi, G. Ferrara, *Ripudio delle armi, ripartiamo da lì*, cit., p. 14, che ricorda opportunamente la circostanza per cui l'esecuzione delle deliberazioni del Consiglio di sicurezza è affidata "agli 'stati volenterosi', fatalmente sospetti di inquinare con i loro interessi il se e i modi di esecuzione delle delibere"; negli stessi termini, D. Zolo, *Un'impostura criminale*, in *il manifesto*, 22 marzo 2011, p. 14; cfr. altresì B. Tinti, *Le crociate selettive*, in *Il Fatto*

*Quotidiano*, 1° aprile 2011, p. 18, con particolare riferimento al carattere perniciosamente “selettivo” dell’attuale azione militare.

[44] L. Gianformaggio, *La guerra come negazione del diritto*, in *Democrazia e diritto*, 1992, fasc. I, p. 283.

[45] L. Carlassare, *Costituzione italiana e guerra “umanitaria”*, in *Diritti umani e uso della forza*, cit., pp. 26-27 e Id., *Costituzione italiana e partecipazione a operazioni militari*, in *NATO, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, a cura di N. Ronzitti, Milano, 2000, pp. 164 ss.

[46] M. Ainis, *Stanno bombardando anche la Costituzione*, cit., p. 49.

[47] Per il significato di questa terminologia, si veda M. Benvenuti, *Il principio del ripudio della guerra nell’ordinamento costituzionale italiano*, cit., pp. 115 ss.

[48] C. cost., sent. n. 193/1985.

[49] C. cost., sentt. n. 183/1973 e n. 300/1984.

[50] C. De Fiores, *Una guerra contro la Costituzione*, in questa *Rivista*, 2003, fasc. I, su [www.costituzionalismo.it/articolo.asp?id=102](http://www.costituzionalismo.it/articolo.asp?id=102), nonché, se si vuole, M. Benvenuti, *Il principio del ripudio della guerra nell’ordinamento costituzionale italiano*, cit., pp. 117 ss.

[51] Si utilizza tale espressione riprendendola da G. Ferrara, *Ripudio della guerra, rapporti internazionali dell’Italia e responsabilità del Presidente della Repubblica*, in questa *Rivista*, 2003, fasc. I, su [www.costituzionalismo.it/articolo.asp?id=100](http://www.costituzionalismo.it/articolo.asp?id=100); si deve però precisare, al contempo, che il principio costituzionale del ripudio della guerra può essere utilmente qualificato come *realistico*, in quanto incompatibile con qualunque concezione della guerra come c.d. giusta: sul punto, per ulteriori approfondimenti, si rinvia a M. Benvenuti, *Il principio del ripudio della guerra nell’ordinamento costituzionale italiano*, cit., pp. 67 ss.

[52] Così L. Carlassare, *Costituzione italiana e partecipazione a operazioni militari*, cit., p. 168.

[53] Per uno sguardo di sintesi su tali missioni, si vedano F. Bilancia, C. De Fiores, P. Marsocci, L. Ronchetti e M. Ruotolo, *Alla prova dei fatti*, in questa *Rivista*, 2003, fasc. I, su [www.costituzionalismo.it/articolo.asp?id=99](http://www.costituzionalismo.it/articolo.asp?id=99).

[54] G. Amato, *La nostra Carta non nega la guerra*, in *Il Sole 24 Ore*, 17 ottobre 2010, p. 10, con una risposta, invero sopra le righe, di D. Zolo, *L’austera ipocrisia di Giuliano Amato*, in *il manifesto*, 20 ottobre 2010, p. 10.

[55] G. de Vergottini, *Guerra e costituzione*, Bologna, 2004, p. 35.

[56] Id., *La modificazione delle competenze costituzionali in tema di difesa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1974, p. 446.

[57] Id., *Guerra e costituzione*, cit., p. 35.

[58] Così, in primo luogo, G. Motzo, *Costituzione e guerra giusta alla periferia dell’impero*, in *Quaderni costituzionali*, 1999, p. 232; per ulteriori riferimenti bibliografici, cfr. M. Benvenuti, *Il principio del ripudio della guerra nell’ordinamento costituzionale italiano*, cit., p. 153.

[59] G. Ferrari, *Guerra: I) Stato di guerra (diritto costituzionale)*, cit., p. 830.

[60] Si veda un comunicato del 21 marzo 2011, su [www.unhcr.it/news/dir/26/view/948/forte-preoccupazione-per-l-aggravarsi-della-situazione-umanitaria-a-lampedusa-94800.html](http://www.unhcr.it/news/dir/26/view/948/forte-preoccupazione-per-l-aggravarsi-della-situazione-umanitaria-a-lampedusa-94800.html), in cui si esprime – con il linguaggio felpato proprio delle organizzazioni internazionali – “grave preoccupazione per la situazione umanitaria... sull’isola di Lampedusa”.

[61] L. Caracciolo, *Interventismo all’italiana*, in *la Repubblica*, 28 marzo 2011, p. 43.

[62] Si veda un comunicato del 23 gennaio 2009, su [www.unhcr.it/news/dir/26/view/272/crescente-preoccupazione-per-la-situazione-umanitaria-a-lampedusa-27200.html](http://www.unhcr.it/news/dir/26/view/272/crescente-preoccupazione-per-la-situazione-umanitaria-a-lampedusa-27200.html).

[63] La vicenda è brevemente ripercorsa, da ultimo, in M. Benvenuti, *Le procedure*, in *La protezione internazionale degli stranieri in Italia*, a cura di Id., Napoli, 2011, in corso di pubblicazione, in cui peraltro si raccomanda espressamente “di evitare, nella scelta della localizzazione delle CT, il confinamento di tali organi in territori angusti o insulari, dunque, in quanto tali insuscettibili di garantire la presenza di tutti quei soggetti che a vario titolo possono partecipare alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale (interpreti, avvocati, ACNUR ecc.)”.

[64] *AP Camera*, XVI legislatura, seduta del 23 febbraio 2011, discussioni, n. 438, p. 19.

[65] A partire dall’art. 10, co. 3, Cost., dalla Convenzione di Ginevra del 1951 sullo statuto dei rifugiati e da tutta la copiosa disciplina dell’Unione europea e statale che ne è derivata, sulla quale, per uno sguardo d’insieme, può vedersi M. Benvenuti, *La protezione internazionale*, in *Rivista dell’Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2010, fasc. 0, pp. 1 ss., su [www.rivistaaic.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Benvenuti01.pdf](http://www.rivistaaic.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Benvenuti01.pdf).

[66] Così, per tutti, P. Bonetti, *I profili generali della normativa italiana sugli stranieri dal 1998*, in *Diritto degli stranieri*, a cura di B. Nascimbene, Padova, 2004, p. 20, che solleva altresì, opportunamente, alcune perplessità di ordine costituzionale in proposito, con particolare riferimento alla violazione della riserva di legge di cui all’art. 10, co. 2, Cost. (Id., *Il diritto d’asilo - Profili generali e costituzionali del diritto d’asilo nell’ordinamento italiano*, ivi, p. 1163, nonché M. Benvenuti, *Il diritto di asilo nell’ordinamento costituzionale italiano*, Padova, 2007, p. 230).

[67] Il punto, che appare del tutto trascurato nel presente dibattito pubblico, non ha tuttavia mancato di essere colto da alcuni commentatori: così B. Nascimbene e A. Di Pascale, *Le richieste dell’Italia e gli indugi di Bruxelles*, in *Affarinternazionali*, 4 marzo 2011, su [www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1682](http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1682); F. Vassallo Paleologo, *Il cinismo del governo sulla pelle dei “clandestini”*, in *Liberazione*, 30 marzo 2011, p. 1; G. Schiavone, *Il governo non sa usare le norme UE esistenti*, in *Liberazione*, 3 aprile 2011, p. 5.

[68] Così un d.P.C.m. del 12 maggio 1999, che prevedeva, tra l’altro, il rilascio fino al 31 dicembre 1999 – termine poi prorogato al 30 giugno 2000 con un d.P.C.m. del 30 dicembre 1999 – il rilascio di “un permesso di soggiorno per motivi di protezione temporanea” (art. 2, co. 1), la predisposizione di “tutti gli interventi necessari al soccorso e all’accoglienza, ivi compresi quelli a carattere sanitario” (art. 3, co. 1) e poi il rimpatrio “in condizioni che assicurino il pieno rispetto della dignità degli interessati e della loro sicurezza” (art. 4); un d.P.C.m. del 1° settembre 2000 ha quindi stabilito la conclusione di tali misure di protezione temporanea e definito il programma di

rimpatrio; per un'indicazione dei provvedimenti emergenziali adottati a partire dagli anni novanta del Novecento e sino all'inizio del decennio successivo, si rinvia a M. Benvenuti, *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., p. 228, nt. 38.

[69] G. Zagrebelsky, *L'ora della mobilitazione*, in *la Repubblica*, 4 aprile 2011, p. 15, che rimarca come "i popoli... ci guardano allibiti".

[70] M. Franchini, *Brevissime note a proposito dei nuovi impegni militari italiani in Afghanistan*, in *Studi per Giovanni Motzo*, Milano, 2003, pp. 207-208.

[71] Risoluzione Ruffino e altri, n. 7-01007, in *AP Camera*, XIII legislatura, Commissione IV (Difesa), seduta del 16 gennaio 2001, pp. 40-41.

[72] Il relativo comunicato stampa appare davvero anodino (forse anche in virtù della durata della seduta del Consiglio dei ministri di appena trentacinque minuti): "il Governo ha ritenuto indispensabile autorizzare, come gli altri Paesi disponibili, ogni opportuna iniziativa per garantire sostegno umanitario alle popolazioni civili della Libia, assicurando un ruolo attivo dell'Italia per la protezione dei civili e delle aree sotto pericolo di attacco, ivi compresa la concessione in uso di basi militari esistenti sul territorio nazionale" (su [www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/dettaglio.asp?d=62854](http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/dettaglio.asp?d=62854)).

[73] Così, con giusta ironia, M. Ainis, *Stanno bombardando anche la Costituzione*, cit., p. 49.

[74] A. Manzella, *Il Capo dello Stato in "Consiglio supremo di difesa"*, in *Quaderni costituzionali*, 1987, p. 247; cfr. altresì la *Relazione della Commissione istituita dal Governo Gorla per l'esame dei problemi costituzionali concernenti il comando e l'impiego delle Forze Armate*, in *Quaderni costituzionali*, 1988, p. 323, ove si legge che il Presidente della Repubblica "dev'essere in grado di servirsi del Consiglio [supremo di difesa] non solo allo scopo di acquisire dati ed elementi di giudizio, bensì per consigliare ed ammonire a propria volta i ministri componenti o comunque convocati, nell'esercizio della sua specifica funzione di garanzia dei valori costituzionali: con riferimento principale al ripudio della guerra... ed all'esigenza, non meno fondamentale, che le Forze Armate si pongano al servizio dell'intera Nazione, anziché perseguire interessi di parte".

[75] P. Bonetti, *Ordinamento della difesa nazionale e Costituzione italiana*, Milano, 2000, p. 208.

[76] Su [www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=11404](http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=11404).

[77] Così il "virgolettato" di un comunicato delle 15.48 del 19 febbraio 2011, su [www.ansa.it/web/notizie/collection/rubriche\\_topnews/02/19/visualizza\\_new.html\\_1585755346.html](http://www.ansa.it/web/notizie/collection/rubriche_topnews/02/19/visualizza_new.html_1585755346.html).

[78] Così secondo il Ministro Frattini, in *AP Camera*, XVI legislatura, seduta del 24 marzo 2011, discussioni, n. 452, p. 4.

[79] La cui ratifica è stata autorizzata con la l. n. 7/2009.

[80] Così ancora secondo il Ministro Frattini, in *AP Camera*, XVI legislatura, seduta del 24 marzo 2011, discussioni, n. 452, p. 4; *contra*, però, N. Ronzitti, *Che fare del trattato con la Libia*, 28 febbraio 2011, su [www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1679](http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1679), che sostiene l'impossibilità di fare valere l'estinzione o la sospensione del Trattato stesso.

[81] Così sempre il Ministro Frattini, in *AP Camera*, XVI legislatura, seduta del 24 marzo 2011, discussioni, n. 452, p. 4, per cui vi sarebbe “la prevalenza assoluta ed automatica degli obblighi della Carta [delle Nazioni unite] su quelli assunti dagli Stati membri con qualsiasi altro accordo internazionale o bilaterale”.

[82] Si può utilmente ricordare che la succitata l. n. 7/2009 è stata approvata dalla Camera dei deputati il 21 gennaio 2009 con 413 voti a favore, 63 contrari e 37 astenuti e dal Senato della Repubblica il 3 febbraio 2009 con 232 favorevoli, 22 contrari e 12 astenuti.

[83] Tra le parti più prosaiche e meno di principio del Trattato di Bengasi del 2008 spiccano però la “collaborazione nella lotta... all’immigrazione clandestina” (art. 19) e la “collaborazione nel settore della Difesa” (art. 20).

[84] Va detto, in proposito, che, contestualmente all’adozione delle già citate risoluzioni della Camera dei deputati del 24 marzo 2011 e del Senato della Repubblica del 23 marzo 2011, non sono state invece approvate una risoluzione presentata alla Camera dei deputati da esponenti delle minoranze (risoluzione Mecacci e altri, n. 6-00073, in *AP Camera*, XVI legislatura, allegato A, seduta del 24 marzo 2001, n. 452, pp. 10 ss.), che avrebbe impegnato il Governo “ad intraprendere le iniziative necessarie per sospendere formalmente il Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la Grande Giamahiria araba libica popolare socialista, fatto a Bengasi il 30 agosto 2008 anche per dare un chiaro messaggio di dissociazione da un regime messo sotto tutela dalle Nazioni Unite attraverso una serie di gravi sanzioni imposte dal mese di febbraio 2011 dalla Comunità internazionale”, ed analoghe risoluzioni, presentate al Senato della Repubblica parimenti respinte (risoluzione Belisario e altri, n. 6-00074, e Bonino e altri, n. 6-00075, n. 5, testo 2, in *AP Senato*, XVI legislatura, seduta pomeridiana del 23 marzo 2011, n. 525, rispettivamente pp. 92 ss. e 105 ss.).

[85] *Per chi suona la campana*, in *Limes*, 2011, fasc. I, p. 21, nonché L. Caracciolo, *Il dilemma occidentale*, in *la Repubblica*, 8 marzo 2011, p. 34.

[86] Si veda, in particolare, S. Romano, *Senza ambiguità*, in *Corriere della Sera*, 19 marzo 2011, p. 1.

[87] A. Burgio, *Libia, qualche distinguo e un po’ di storia*, in *Liberazione*, 27 febbraio 2011, p. 3.

[88] “...e forse la oltrepassano”: così E. Di Nolfo, *La coalizione dall’alba al tramonto*, in *Il Mattino*, 24 marzo 2011, p. 19; nello stesso senso, cfr. anche A. Del Boca, *Prima che sia troppo tardi*, in *il manifesto*, 19 marzo 2011, pp. 1 e 10.

[89] F. Mini, *Le verità nascoste tra soldi e petrolio*, in *la Repubblica*, 23 marzo 2011, p. 13; cfr. altresì Id., *Tutti i rischi dell’intervento*, in *la Repubblica*, 8 marzo 2011, p. 4.

[90] M. Arpino, *La guerra dei rebus*, in *Quotidiano nazionale*, 28 marzo 2011, p. 7.

[91] C. Jean, *I rischi di una missione obbligata*, in *Il Messaggero*, 19 marzo 2011, p. 1.

[92] Si ricorda, infatti, il voto favorevole di Bosnia-Erzegovina, Colombia, Francia, Gabon, Libano, Nigeria, Portogallo, Regno Unito, Stati Uniti d’America e Sudafrica, ma anche l’astensione di Brasile, Cina, Germania, India e Russia.

[93] Rilevante, in proposito, è quanto dichiarato dal Ministro degli esteri e Vicecancelliere

tedesco Guido Westerwelle, secondo cui “la Germania non è isolata. Né nel Consiglio di Sicurezza, né nella Nato e neppure nella Ue. A livello di Unione europea, la maggioranza degli Stati membri non parteciperà all’intervento militare in Libia” (*La Germania vuole l’embargo sul petrolio, non i raid*, in *la Repubblica*, 25 marzo 2011, p. 6); Per questo profilo, cfr. anche A. Vannucci, *Caos Libia*, in *Federalismi.it*, 2011, fasc. VI, pp. 9 ss., su [www.federalismi.it/document/23032011125335.pdf](http://www.federalismi.it/document/23032011125335.pdf); attualmente, infatti, “solo” undici dei ventisette Paesi dell’Unione europea (Belgio, Bulgaria, Danimarca, Francia, Grecia, Italia, Paesi Bassi, Regno Unito, Romania, Spagna e Svezia) hanno preso parte alla missione militare contro la Libia; peraltro, in alcuni di essi, come nel caso della Svezia, il Governo ha assicurato al Parlamento che gli aerei militari non avrebbero attaccato obiettivi al suolo.

[94] Cfr. A. Burgio, *Approfondiamo il discorso della pace*, in *il manifesto*, 30 marzo 2011, pp. 1 e 10.

[95] R. La Valle, *Italia travicello*, in *Liberazione*, 23 marzo 2011, p. 6.

[96] F. Mini, *L’effetto domino delle guerre parallele*, in *la Repubblica*, 28 marzo 2011, p. 6.

[97] Il punto è stato peraltro particolarmente approfondito da L. Chieffi, *Il valore costituzionale della pace*, Napoli, 1990, pp. 136 ss. e, più di recente, da Id., *Art. 11 (primo periodo)*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Torino, 2005, vol. I, p. 268.

[98] Ciò, evidentemente, “nella vigilanza nei confronti di tutto quello che si può mescolare di torbido e di pericoloso con questo flusso migratorio presso le nostre coste” (Intervento del Presidente Napolitano all’Università di Varese, 21 marzo 2011, su [www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=2134](http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=2134)).

[99] G. Zagrebelsky, *L’ora della mobilitazione*, cit., p. 1.

[100] Su cui per tutti, A. Colombo, *La guerra ineguale*, Bologna, 2006, pp. 286 ss.

[101] Così, da ultimo, G. Bascherini, *Ex oblivione malum*, in *Il diritto fra interpretazione e storia. Liber amicorum in onore di Angel Antonio Cervati*, Roma, 2010, vol. I, p. 175, che ricorda come il diritto (ma forse, più in generale, tutta la vicenda) coloniale abbia “costituito a lungo un rimosso dal campo degli studi giuridici”.