

11 febbraio 2013

L'art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti

di Lorenza Carlassare

Professore emerito di diritto costituzionale nell'Università di Padova

Abstract Lo scritto ricostruisce la genesi dell'art. 11 Cost. nei lavori dell'Assemblea costituente al fine di dimostrare la coerenza interna e la struttura unitaria di tale disposizione costituzionale e, nel contempo, l'inammissibilità di soluzioni ermeneutiche riduttive fondate sul presupposto che le proposizioni di cui è composta la norma sarebbero parti distinte e autonome fra loro. Nel corso dei lavori preparatori si manifestò fin da subito un ampio consenso sul ripudio della guerra e sulla necessità di dare un rilievo fondamentale al principio pacifista, cercando di formularlo nel modo più risoluto e forte. Nel ripudio della guerra i costituenti vollero sia marcare il distacco dal passato fascista, sia unire l'Italia agli altri popoli nell'aspirazione comune ad un mondo di pace. Con l'art. 11 Cost. trova la sua base feconda il superamento delle chiusure nazionalistiche e l'apertura verso l'Europa, l'ONU e le altre organizzazioni internazionali. Ripudio della guerra, rimozione degli ostacoli per la realizzazione della pace, limitazione della sovranità statale, fanno parte di un tutto inscindibile, confluito in una disposizione costituzionale logica e coerente nella sua configurazione priva di commi e dotata di un significato unitario, coerente e giuridicamente vincolante. The essay inquires into the debates in the Constituent Assembly through the history of Article 11 of the Italian Constitution. The Author aims to demonstrate the internal consistency and the unitary structure of such Constitutional provision along with the inadmissibility of reductive interpretative solutions based on the assumption that different propositions in the Article 11 have distinct and independent meanings and goals. During the Constitutional Assembly a broad consensus raised on the rejection of war and the need to provide a fundamental role to the pacifist values. That is why these values have been given formulation so resolute and strong. In the repudiation of war, Constituents wanted both to mark the separation from the fascist past, and let Italy share other Countries common aspiration's of achieving a world of peace. Article 11 based on fruitfully overcoming nationalistic closures and on opening to the European Union, the United Nations and other international organizations. Repudiation of war, removal of obstacles to the realization of peace, limitation of state sovereignty, are part of an indivisible whole, which became a constitutional provision consistent with its internal lexical structure and with a coherent and legally binding content.

Sommario: 1. *L'ampio consenso sul ripudio della guerra; la 'violenza alla libertà'.* - 2. *L'art. 11 e lo sguardo aperto oltre i confini.* - 3. *I Costituenti, l'Europa, l'ONU, le altre organizzazioni.* - 4. *Coerenza interna e unità dell'art. 11.* - 5. *Segue: la questione della sovranità; la reciprocità.* - 6. *Le*

interpretazioni riduttive dell'art. 11: l'invenzione dei tre commi. - 7. Ulteriori conferme dell'unità dell'art. 11 nelle sue successive formulazioni.

1. *L'ampio consenso sul ripudio della guerra; la 'violenza alla libertà'.* Il dibattito sull'art. 11 della Costituzione in passato verteva essenzialmente sulla questione del valore precettivo o programmatico della disposizione[1], alla quale inizialmente si tendeva a negare forza giuridica vincolante. La stessa Costituzione, del resto, in molte sue parti era coinvolta in quegli anni in un analogo dibattito: persino all'art. 21 che sancisce il fondamentale principio della libertà di manifestazione del pensiero si attribuiva valore 'programmatico'! Il dibattito è superato da tempo con l'affermazione del valore giuridico vincolante delle norme costituzionali[2] del resto già esplicitamente affermato dai Costituenti medesimi[3]; e ancor più è superato riguardo all'art. 11, con l'attribuzione ai suoi principi del massimo valore di «principi fondamentali» del sistema, *principi supremi* addirittura imm modificabili[4].

Il dibattito sull'art. 11 si è poi riaperto in termini differenti. Non si parla più di norme programmatiche, gli argomenti variamente proposti negli ultimi decenni in relazione alle vicende della storia sono altri e l'intento originario, inizialmente composito, ha assunto una direzione precisa: liberarsi dei limiti fastidiosi di una Costituzione rigida, indebolirne significato e valore, svincolare la politica dal diritto[5]. Eppure l'intento dei Costituenti era fermo e chiaro: ricostruendolo attraverso la lettura degli interventi di deputati appartenenti a partiti diversi non risultano dubbi, incertezze, o formulazioni generiche dall'incerto valore. Nessuno intendeva formulare vaghi programmi. La linea politica di fondo su cui si coagularono i consensi emerge sicura, e ben visibili appaiono gli ideali internazionalistici che la ispirano: nessuna affermazione generica, ma parole chiare attentamente studiate allo scopo di esprimere con la massima forza statuizioni giuridiche precise.

Al di là delle ragioni che ispiravano allora la scelta dell'una o dell'altra tesi sul valore giuridico dell'art. 11 – gravide entrambe di conseguenze giuridiche rilevanti – un'osservazione di Bobbio aiuta forse a meglio comprendere l'intento dei Costituenti e a chiarire il senso e il valore dell'art. 11 escludendo l'idea di leggerlo come un semplice programma. Il concetto di pace «è così strettamente connesso a quello di guerra che i due termini "pace" e "guerra" costituiscono un tipico esempio di antitesi, come gli analoghi "ordine-disordine", "concordia-discordia", "armonia-disarmonia": di questa coppia di concetti bisogna distinguere «l'uso classificatorio, secondo cui i due termini vengono usati nel loro significato descrittivo, dall'uso assiologico o prescrittivo, secondo cui i due termini vengono presi in considerazione (...) per approvare o condannare, per promuovere o per scoraggiare, a seconda del sistema di valori cui si ispirano, questo o quello stato di cose significato dai due termini»[6].

È agevole constatare che nell'art.11 i due termini – pace e guerra – vengono in considerazione nel secondo dei significati indicati da Bobbio, assiologico o prescrittivo: condannare la guerra e scoraggiarne il ricorso era l'intento preciso di tutti i componenti dell'Assemblea. Da un lato appare indiscutibile la vincolatività del divieto, ben diverso da un semplice programma; dall'altro il richiamo di Bobbio al «sistema di valori» cui i due termini si ispirano spiega anche l'ampissimo consenso registrato in Assemblea Costituente sul ripudio della guerra e sull'art. 11[7]. I Costituenti, infatti, nel condannare la guerra e scoraggiarne il ricorso s'ispiravano a un sistema di valori comune. Forze politiche diverse per orientamento e cultura si trovarono d'accordo nell'introdurre e nel dare rilievo al fondamentale principio pacifista, cercando, tutte insieme, di formularlo nel modo più risoluto e forte.

Che la formula scelta per il *divieto* suoni particolarmente forte non è dubbio; è nota l'attenzione particolare posta nella scelta del verbo *ripudia*, preferito, infine, ad altri verbi (rinuncia, condanna) perché – come disse il presidente della Commissione, Meuccio Ruini – ha «un accento energetico ed implica così la condanna come la rinuncia alla guerra»[8]. Riconoscendo che ogni tipo di contrasto può essere risolto col ragionamento, viene ribadito nelle diverse fasi dei lavori, anche in Assemblea plenaria, l'intento di eliminare la guerra per sempre, il rifiuto dell' *atto di violenza*[9]. Guerra, dunque, per alcuni, era un concetto dal significato ampio, comprensivo di violenza: «né userà mai violenza alla libertà di alcun popolo», è la formula proposta dall'on. Crispo, sempre in *Assemblea*, nella seduta del 24 marzo 1947. Un concetto che trova il consenso di altri costituenti, l'on. Treves, ad esempio, «perché purtroppo la nostra storia recente prova che ci possono essere attentati alla libertà dei popoli anche senza giungere alla formale dichiarazione di guerra, e nei quali sono *coinvolte le forze, anche se non legalmente le truppe*, di altri Stati»[10].

L'ampia adesione al contenuto dell'art. 11 non può dunque stupire considerata l'appartenenza del principio antibellicista e internazionalista alle diverse culture dei Costituenti; un principio condiviso al di là delle differenze profonde di storie e provenienze politiche. L'universalismo cattolico e l'aspirazione all'avvicinamento fra i popoli (con le profonde motivazioni etiche dell'internazionalismo cristiano-democratico) ben si affiancavano all'internazionalismo ideologico di comunisti e socialisti, alla loro sentita esigenza di collaborazione politica con le grandi potenze democratiche (Unione sovietica compresa), trovando corrispondenza sicura nelle motivazioni ideologiche dei partiti minori, in particolare nell'ideale federalista del partito repubblicano e del partito d'azione. Come ricorda Antonio Cassese, due soli deputati si espressero in modo contrario all'art. 11 in seno all'Assemblea, Russo-Perez e Nitti, non certo spinti da ragioni di fondo. Gli argomenti addotti erano infatti la difficoltà di distinguere guerre giuste da guerre ingiuste e, soprattutto, il considerare ridicolo inserire un'affermazione simile nella Costituzione di un paese «sotto il dominio di altri popoli» e ormai disarmato com'era allora l'Italia[11].

L'Assemblea Costituente, d'altra parte, non viveva in una sfera separata, isolata dal Paese e dalle correnti che lo attraversavano. I suoi membri erano legati ai partiti che uscivano dalla clandestinità, i quali, ancor prima della fine del conflitto, andavano elaborando le linee dei programmi da porre alla base dell'ordine giuridico nuovo. Si tratta inizialmente di documenti diffusi nel corso di riunioni clandestine o pubblicati su giornali clandestini, rispetto ai quali gli interventi dei Costituenti sull'art. 11 appaiono in piena concordanza.

Nel ricostruire l'intento dei Costituenti non può essere ignorato il fermento di pensiero che sta *prima e dietro* ai lavori. Studiosi e politici di diversi settori ponevano in primo piano gli stessi temi, la *sovranità* in primo luogo e la necessità della sua limitazione in funzione della pace, la solidarietà internazionale, la giustizia nei rapporti fra i popoli. Risale al marzo 1943 uno scritto molto articolato, attribuito a Guido Gonella, interamente dedicato all'ordine internazionale nel quale tutti i temi trattati in sede Costituente sono già compresi[12]; del «falso dogma della sovranità assoluta dello Stato, fonte e premessa di ogni ingiustizia e violenza internazionale», parla il Codice di Camaldoli al paragrafo 96, espressione del pensiero di Giuseppe Capograssi[13]; un pensiero che già prima, nel 1941, si trova chiaro nel Manifesto di Ventotene scritto da Altiero Spinelli e Ernesto Rossi, in linea col ridimensionamento della sovranità assoluta degli Stati che è alla base del pensiero federalista di Luigi Einaudi[14].

Nel comune sistema di valori, le basi del larghissimo consenso sono varie e di grande rilievo. Una forte spinta al ripudio della guerra e all'apertura verso gli altri popoli veniva dal rifiuto del passato, dall'opposizione alle concezioni belliciste dello Stato autoritario che aveva condotto l'Italia a vivere l'esperienza disastrosa della guerra.

A tale radicato movente, menzionato in diversi interventi, va aggiunta una ragione meno contingente che trascende le vicende storiche nostrane, una ragione universalmente condivisa. Il ripudio della guerra si inseriva infatti in un clima mondiale, nell'anelito di pace che attraversava popoli e continenti e fin dal 1941 aveva trovato espressione in un documento, la Carta Atlantica, nel quale le potenze alleate disegnavano lo scenario di un mondo futuro, dominate dall'intento di scongiurare altre guerre. Nella Carta Atlantica - sottoscritta dal Presidente degli Stati Uniti Franklin D. Roosevelt e dal Primo Ministro britannico Winston Churchill nell'agosto del 1941 a bordo di una nave da battaglia nell'Oceano atlantico - si enunciavano i principi per il futuro ordine mondiale: pace, autodeterminazione interna ed esterna, rinuncia all'uso della forza, creazione di un sistema di sicurezza generale. E, insieme, democrazia, libertà dalla paura, libertà dal bisogno; la pace, obiettivo essenziale, non può infatti essere raggiunta e mantenuta senza le condizioni necessarie: nella Carta atlantica si ponevano già i presupposti indispensabili per la sua realizzazione. E alla Carta Atlantica espressamente si richiamano i Costituenti[15].

2. *L'art.11 e lo sguardo aperto oltre i confini.* L'art. 11 è la disposizione che meglio consente di collocare la Costituzione italiana in un contesto mondiale di valori condivisi e costringe ad allargare lo sguardo al di là dei confini nazionali e degli eventi legati alla nostra specifica storia; al di là dello stesso antifascismo inteso come fenomeno nostrano. Infatti, se la Costituzione è indissolubilmente legata alla Resistenza, non va dimenticato che la Resistenza italiana s'inquadra nella dura lotta contro tutti i fascismi condotta per lunghi anni da popoli e Stati diversi. Il rifiuto della guerra e l'aspirazione a un mondo di pace coinvolgevano le diverse nazioni uscite tutte da una medesima devastante esperienza. Violenze, distruzioni, morte, miseria, disperazione avevano suscitato rifiuti e insieme aspirazioni e speranze comuni. Per il loro futuro gli uomini volevano un mondo diverso e nuovo, prefigurato dalla famosa proclamazione delle quattro libertà del Presidente Roosevelt dove, insieme alle libertà tradizionali, si menzionano la libertà *dalla paura* e la libertà *dalla miseria*.

Quegli eventi immani «erano ancora troppo presenti alla coscienza esperienziale per non vincere sulle concezioni di parte» sulle ideologie contrapposte dei partiti appena rinati «per non spingere tutti a cercare, in fondo, al di là di ogni interesse e strategia particolare, un consenso comune»: perciò – conclude Dossetti[16] – «più che dal confronto-scontro di tre ideologie datate» la Costituzione italiana «porta l'impronta di uno spirito universale e in certo modo trans temporale». La guerra subita e sofferta dai popoli era il primo elemento forte che fondava il consenso.

In questo scenario di estesa condivisione va collocato dunque l'art. 11, cui si aggiungeva, per i nostri Costituenti, l'intento antagonista rispetto al bellicismo proclamato e praticato dal regime fascista e la ferma intenzione di impedire il ripetersi di simili catastrofici eventi.

Un profondo e radicale capovolgimento rispetto alle concezioni del passato consacrate da secoli di storia; un capovolgimento, in particolare, rispetto alla nostra storia nazionale e a fatti appena trascorsi, un deciso ripudio delle ideologie del fascismo fondate sulla violenza e sull'esaltazione della forza. La distanza tra il pensiero dei Costituenti e il pensiero imperialista e violento che aveva segnato in particolare i decenni fascisti si misura dalle affermazioni del regime: «La guerra sta all'uomo come la maternità alla donna» diceva Mussolini, definendo la pace «deprimente e negatrice delle virtù fondamentali dell'uomo che solo nello sforzo cruento si rivelano alla luce del sole». Per concludere che: «Solo la guerra porta al massimo di tensione tutte le energie umane ed imprime un sigillo di nobiltà ai popoli che hanno la virtù di affrontarla. Tutte le altre prove sono dei sostituti»[\[17\]](#).

Il richiamo al passato, alla volontà di rottura e di contrapposizione è esplicito e ricorrente fin dall'inizio ma risulta nello stesso tempo dichiaratamente legato anche alla visione più ampia che abbraccia il mondo intero: Togliatti afferma subito - seduta del 3 dicembre 1946, I Sottocommissione - che il principio della rinuncia alla guerra come strumento di politica offensiva e di conquista deve essere affermato in Costituzione non soltanto «per chiarire la posizione della Repubblica italiana di fronte a quel grande movimento del mondo intero che cerca di mettere la guerra fuori legge», ma «in particolare, deve essere sancito nella Costituzione italiana per un motivo speciale interno, quale opposizione cioè alla guerra che ha rovinato la Nazione».

I due argomenti s'incrociano, sono temi ricorrenti: il ripudio della guerra vale sia a marcare il distacco dal passato, sia ad unire l'Italia agli altri popoli nell'aspirazione comune a un mondo di pace.

L'ampiezza della prospettiva rende meglio comprensibile anche il silenzio del testo costituzionale intorno all'Europa, considerata implicitamente, ma sicuramente, inclusa: gli Atti che registrano i lavori della Costituente ben lo dimostrano.

3. I Costituenti, l'Europa, l'ONU, le altre organizzazioni internazionali. Nell'art. 11 trova la sua base feconda il superamento delle chiusure nazionalistiche, particolarmente rigide nel sistema fascista: basta ricordare l'incriminazione penale prevista per chi costituisse, organizzasse o dirigesse associazioni di carattere internazionale, dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale soltanto nel 1985[\[18\]](#). L'apertura verso l'esterno che ha qui il suo germe condurrà a sviluppi importanti e significativi, dalle Comunità all'Unione europea: è nell'art. 11 che la Corte costituzionale potrà trovare l'aggancio costituzionale indispensabile a legittimarne le norme[\[19\]](#) e a giustificare la loro preminente posizione nell'ordinamento giuridico italiano[\[20\]](#).

L'Europa era ben presente nel pensiero dei Costituenti e il fatto che nel testo non ne venga fatta esplicita menzione ha una spiegazione semplice: il legame tra Stati e popoli all'interno del nostro Continente era per tutti assolutamente scontato, ritenuto implicito e già sicuramente contenuto nella formula generale che si andava ad approvare. Superfluo dunque era farne esplicita menzione. Lo sguardo dei Costituenti andava lontano, valicava i confini del continente europeo: uno sguardo ampio come ampio era

l'obiettivo che volevano realizzare. Dalla lettura dei dibattiti sulla norma riguardante le organizzazioni internazionali rivolte allo specifico scopo di assicurare «la pace e la giustizia fra i popoli» (art.5, poi art.4, poi art. 10, infine art. 11), la preoccupazione che subito emerge è proprio quella di riuscire a formularla nella maniera più idonea a favorire la massima inclusione dei futuri partecipanti; e di evitare formule che comportassero il rischio di chiudere la porta alla partecipazione di Stati appartenenti a Continenti diversi. Evidente è l'assoluto distacco dalle chiusure nazionalistiche del recente passato; era un orizzonte vasto quello dell'Assemblea Costituente, aperto al mondo intero, nel quale l'Europa era implicitamente inclusa. Se ne parla subito, fin dall'inizio: già nella seduta del 3 dicembre 1946 l'on Tupini - che della I *Sottocommissione* era il Presidente - dichiara il suo favore per gli Stati Uniti d'Europa; se ne riparla in Commissione, e, ancora, quando il testo uscito dalla Commissione dei 75 viene discusso in Assemblea.

Ma al di là e prima degli espliciti richiami è la prospettiva ampia in cui si collocavano i Costituenti a chiarire in modo certo il loro pensiero. Di fronte all'emendamento presentato dall'on. Bastianetto durante la discussione finale in Assemblea - che proponeva di modificare la formulazione dell'articolo aggiungendo «all'unità dell'Europa» dopo le parole «l'Italia consente alle limitazioni di sovranità necessarie» e prima di «e a un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni» - sono significative le parole dell'on. Ruini, espressione di un pensiero condiviso: «L'aspirazione all'unità europea è un principio italianissimo: pensatori italiani hanno messo in luce che per noi l'Europa è una seconda patria. È parso però che, anche in questo momento storico, un ordinamento internazionale può e deve andare anche oltre i confini dell'Europa. Limitarsi a tali confini non è opportuno di fronte ad altri continenti, come l'America, che desiderano partecipare alla organizzazione internazionale»[\[21\]](#). L'emendamento venne ritirato dal proponente dopo aver avuto conferma da questa risposta dell'on. Ruini che l'Europa era implicitamente inclusa nella formula approvata. L'orizzonte europeo sembrava insufficiente ai Costituenti, anche se determinante per superare la limitante prospettiva della sovranità statale. Si riteneva che l'organizzazione della pace dovesse avere una dimensione più ampia, internazionale o addirittura mondiale.

Il discorso sull'Europa compare dunque nel dibattito costituente più di una volta e in fasi diverse dei lavori: in Sottocommissione, in Commissione in Assemblea. Lo troviamo presente fin da quando inizia il 3 dicembre 1946 la discussione sull'art. 11 (allora 5, poi 4, poi 10) nella I° Sottocommissione: il Presidente Tupini - come già ricordato - dichiara il suo favore per l'idea degli Stati Uniti d'Europa. L'argomento Europa ritorna poi nel dibattito in Commissione[\[22\]](#): sull'articolo 4 - allora così formulato «L'Italia rinunzia alla guerra come strumento di conquista e di offesa alla libertà degli altri popoli e consente, a condizione di reciprocità e di eguaglianza, le limitazioni di sovranità necessarie ad un'organizzazione internazionale che assicuri la pace e la giustizia per i popoli» - l'on. Lussu presenta un emendamento consistente nel sostituire «organizzazione *europea* ed internazionale» a «organizzazione internazionale». Emendamento che non venne approvato dalla Commissione dei 75 per la ragione chiaramente indicata da Aldo Moro, il quale, pur dichiarandosi pienamente d'accordo sulla sostanza della proposta Lussu, non riteneva però necessario un richiamo espresso all'Europa: nell'espressione organizzazione «internazionale», egli disse, sono già comprese tutte le ipotesi, anche quella prospettata dall'on. Lussu. Quest'ultimo, nel proporre l'emendamento richiamava l'intento di alcune correnti politiche esistenti in Italia e di vari membri dell'Assemblea Costituente di non escludere la possibilità che in un futuro prossimo o lontano fosse possibile dare un'organizzazione federalistica all'Europa. Un'aspirazione che aveva effettivamente accompagnato la Resistenza. Non va dimenticato infatti che il Movimento federalista europeo - che ufficialmente nasce a Milano nel 1943 - inizia il suo cammino col Manifesto di Ventotene per l'Europa libera e unita scritto nel 1941 da Altiero Spinelli e Ernesto Rossi dopo lunghe discussioni con Eugenio Colorni, nell'isola di Ventotene dove si trovavano confinati dal

regime insieme a numerosi antifascisti. Il Manifesto esprime un filone importante del pensiero della Resistenza, condiviso da molti, allora e successivamente, Luigi Einaudi ad esempio[23]; non meraviglia dunque che l'idea europeista trovasse accoglienza favorevole presso i Costituenti. Lo ricorda, in Assemblea, anche l'on. Pieri[24] segretario di una sezione italiana del movimento federalista europeo, che ritiene essenziale abolire se non le frontiere politiche, almeno le frontiere economiche tra gli Stati d'Europa, e limitare la sovranità di ciascuno.

Non si parla di Europa nel testo della Costituzione, e nemmeno si parla di ONU. La prima, lo si è visto, è ampiamente presente negli interventi in varie sedute; la seconda è nominata esplicitamente in pochi interventi, ma sono continui i richiami all'organizzazione della pace, a organizzazioni che assicurino pace e giustizia fra i popoli. Riferimenti generici ma chiari: l'aspirazione a partecipare all'Organizzazione delle Nazioni Unite e ad essere perciò in armonia con quanto previsto dalla Carta, era sempre sottintesa. La Corte costituzionale lo conferma. L'art. 11 - si legge nella sent. 183 del 1973 - è una disposizione «non a caso collocata tra i 'principi fondamentali' della Costituzione, segna un chiaro e preciso indirizzo politico: il costituente si riferiva, nel porla, all'adesione dell'Italia alla Organizzazione delle Nazioni Unite». È anche richiamandosi a questa sentenza che un costituzionalista rigoroso come Livio Paladin non esita ad affermare che nella «sua formulazione testuale, la seconda parte dell'art. 11 allude con tutta evidenza all'Organizzazione delle Nazioni Unite (anche se l'Italia è entrata a farne parte in virtù di una successiva decisione dell'Assemblea generale, adottata appena il 14 dicembre 1955)»[25].

Benché l'ONU sia sempre sullo sfondo non risultano, in particolare, richiami all'art. 2 par. 4 della Carta: «i membri devono astenersi, nelle loro relazioni internazionali, dalla minaccia o dall'uso della forza» e all'art. 2 par. 3 che obbliga i membri stessi a «risolvere le loro controversie internazionali con mezzi pacifici». Richiami che parrebbero assai pertinenti in un dibattito sul ripudio della guerra e sulle condizioni per evitarla.

Invero, per chiarire le posizioni dei Costituenti relative all'ONU bisogna rincorrere molteplici fili; il discorso si intreccia infatti con quello più generale dei rapporti dell'Italia con gli altri ordinamenti che inevitabilmente conduce al tema dei rapporti con la Chiesa cattolica e del Concordato, che diventa il discorso dominante e più diffusamente trattato. La stessa norma sull'adattamento automatico alle norme internazionali generalmente riconosciute illustrata dall'on. Perassi nella sua reale portata, che sarà poi nell'art.10 Cost., viene discussa insieme a quello che diventerà l'art.7.

I riferimenti specifici all'ONU si trovano soprattutto quando si parla di Europa: dopo un accenno dell'on. Cevolotto in Sottocommissione[26], l'on. Bastianetto, nel proporre in Assemblea l'emendamento sull'Europa, ricorda che nella Carta di San Francisco «le Nazioni Unite hanno rinunciato a parte della loro sovranità» e poi, nel ritrarlo con rammarico, aggiunge: «Pensavo che nel quadro delle organizzazioni internazionali, e nel quadro soprattutto dei regionalismi internazionali, previsti dalla stessa O.N.U., fosse stata possibile questa affermazione di fede europea»[27].

Sempre in relazione al discorso sull'Europa, l'ONU viene menzionata anche in negativo, come

nell'intervento dell'on. Pieri il quale, favorevole al federalismo europeo, non ritiene invece che l'Italia possa cercar «di trovare la tutela del suo pacifico sviluppo nell'Organizzazione delle Nazioni Unite». Le ragioni del suo convincimento negativo sono varie: oltre alla struttura dell'organizzazione, il fatto che l'ONU si è messa «sul terreno della politica delle zone d'influenza, di equilibrio politico, di blocchi», che sempre divide, e non porta alla pace.

In questo contesto lascia perplessi un interrogativo posto sempre in Assemblea plenaria durante la discussione del Progetto di Costituzione presentato dalla Commissione dei 75. L'on. Damiani[28], commentando favorevolmente l'art. 4 (il futuro art. 11), a proposito del richiamo a «un'organizzazione internazionale che assicuri la pace e la giustizia tra i popoli», si chiede: «Potrà effettuarsi subito questa organizzazione?». E prosegue: «Non si vedono i lineamenti, nel momento presente, di questa determinazione, come fatto immediato, ma si può essere certi che questa organizzazione internazionale avverrà (...) perché è nella evoluzione naturale degli eventi, perché o il mondo si organizza in modo da essere retto da un Governo mondiale, o il mondo andrà incontro alla distruzione». Infine, rallegrandosi che tale «luminosa aspirazione» sia stata sintetizzata in un articolo conclude: «Iddio voglia che presto diventi un fatto attuale». Che dire? L'unico modo d'intendere un simile discorso (altrimenti incomprensibile) è riferirlo alla (futura) partecipazione dell'Italia all'organizzazione internazionale esistente, ossia all'ONU, auspicandola vicina.

Il fatto che l'art.11 si riferisse all'ONU e addirittura che fosse stato approvato in vista della partecipazione dell'Italia a quella specifica organizzazione non significa che la disposizione costituzionale non sia riferibile anche ad altre e diverse organizzazioni internazionali cui l'Italia partecipi o intenda partecipare. Del resto, l'art. 11 è esplicito nell'ultima proposizione: l'Italia «promuove e favorisce le organizzazioni rivolte a tale scopo», cioè pace e giustizia; inserita al momento del coordinamento finale dal Comitato di redazione[29], la formula riprende una proposta fatta in Assemblea nella seduta del 24 marzo 1947 dall'on. Zagari diretta a sottolineare che l'Italia non solo consente, ma *vuole e favorisce* le limitazioni di sovranità e le organizzazioni per la pace. L'emendamento da lui proposto era così formulato: «L'Italia ripudia la guerra come strumento di politica nazionale e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali. *Favorisce* la creazione e lo sviluppo di *organizzazioni internazionali* e consente, a condizione di parità con gli altri Stati, le relative limitazioni di sovranità».

Tutte le organizzazioni internazionali, e non solo l'ONU, possono dunque trovare nell'art. 11 legittimazione per eventuali limitazioni di sovranità (o di *libertà* come pare più corretto[30]). E del resto, la disposizione è servita in primo luogo a legittimare le limitazioni derivanti dalla partecipazione alla Comunità europea. Ma una cosa deve essere chiara: l'art. 11 può essere invocato come fondamento legittimante a *due* condizioni precise e insuperabili: *a)* che si tratti di organizzazioni finalizzate ad assicurare *la pace e la giustizia* fra le Nazioni; *b)* che l'Italia sia in una situazione *di parità* con gli altri partecipanti[31]. Condizioni, entrambe, forse non riscontrabili in tutte le numerose organizzazioni cui l'Italia partecipa.

4. *Coerenza interna e unità dell'art.11.* Il discorso che più interessa oggi per le conseguenze importanti che ne derivano è quello relativo alla struttura unitaria dell'art. 11. È importante sottolineare la profonda coerenza interna della disposizione che rende inammissibile ogni tentativo di lettura separata delle

proposizioni di cui si compone, poste fra loro in evidente sequenza logica. Inammissibile, in particolare, è il tentativo di ricavare dalla lettura separata significati parziali non coordinati fra loro e addirittura confliggenti con la *ratio* unitaria della disposizione al preciso scopo di neutralizzare il valore forte del 'ripudio'. Per perseguire meglio l'intento 'separatista' si è giunti persino a parlare di primo e secondo comma riguardo ad una disposizione nella quale *non esistono commi* e neppure *parti* separate, ma soltanto proposizioni divise fra loro non da un punto, ma da un punto e virgola; anzi da una semplice virgola fino alla redazione posteriore all'approvazione dell'articolo da parte dell'Assemblea[32]. L'art.11 è una disposizione unitaria anche nella costruzione formale.

In ogni caso, al di là della stessa punteggiatura e della sua forza significante, l'argomento essenziale è l'unità logica della disposizione. La cosiddetta seconda parte è *funzionale* alla prima, ne costituisce il seguito e al tempo stesso l'indispensabile premessa: «L'Italia *ripudia* la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; *consente* 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; *promuove* e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo» (art. 11).

È un seguito di affermazioni, intimamente legate. La prima enuncia un principio importante e nuovo per la nostra storia nazionale: la rinuncia alla guerra e alla violenza militare come strumento di conquista e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali. Da qui è agevole il passaggio agli enunciati successivi, in una disposizione di principio che per assumere il suo pieno significato non può che essere letta tutta insieme. La Costituzione repubblicana, partendo da una visione diversa e opposta rispetto a quella dominante in un lungo passato, abbandonati nazionalismo e imperialismo, considera la solidarietà e la giustizia fra le Nazioni come condizioni indispensabili per fondare la pace in una nuova convivenza fra i popoli[33]. Al ripudio della forza come strumento di risoluzione delle controversie internazionali si accompagna il fermo proposito di creare fra i popoli tutti legami positivi e non più cruente barriere. La conseguenza inevitabile dell'impostazione rinnovata è il consenso espresso nel testo costituzionale a limitazioni della sovranità, in reciprocità ed uguaglianza con gli altri Stati: se pace e giustizia tra le Nazioni costituiscono valori preminenti rispetto alla stessa sovranità dello Stato, le limitazioni a quest'ultima - necessarie a un ordinamento che assicuri pace e giustizia - non possono non venire accolte. Purché, s'intende, si tratti davvero di partecipazione a «organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo»; una sottolineatura importante che la Corte costituzionale medesima non ha mancato di evidenziare in modo assai chiaro. L'art. 11 non giustifica limitazioni necessarie a raggiungere *qualunque fine* dell'organizzazione internazionale, ma soltanto limitazioni necessarie *alla pace e la giustizia* fra i popoli: «le condizioni e le 'finalità' cui ... sono subordinate le 'limitazioni di sovranità', sono quelle stabilite 'ivi', cioè... nell'art.11 della Costituzione». Non dunque le finalità proprie di ogni trattato giustificano limitazioni: «è il trattato che, quando porta limitazioni alla sovranità, non può ricevere esecuzione nel Paese se non corrisponde alle condizioni e alle finalità dettate dall'art.11 Cost.»[34].

5. Segue: la *questione della sovranità; la reciprocità*. La questione della sovranità si colloca dunque in un tutto inscindibile, non è un nuovo e diverso discorso rispetto al ripudio della guerra: il ripudio della guerra porta come conseguenza la necessità di rimuovere gli ostacoli alla realizzazione della pace, ed era per tutti pacifico che l'ostacolo principale fosse la sovranità degli Stati nella sua assolutezza.

Fin dalla prima seduta, 3 dicembre '46, venne sottolineata l'importanza di affermare in Costituzione, subito dopo il rifiuto della guerra, il principio dell'autolimitazione della sovranità contenuto già nel testo originario proposto dall'on. Dossetti : «Lo Stato consente, a condizioni di reciprocità, le limitazioni di sovranità necessarie all'organizzazione e alla difesa della pace». Infatti – ricordò l'on. Corsanego – «quasi tutte le rovine che si sono verificate in questi ultimi tempi, sono dovute alla protervia con cui ogni Stato ha voluto sostenere in modo assoluto, senza limitazioni, la propria sovranità. Se si vuole veramente arrivare ad un lungo periodo di pace tra i popoli, bisogna invece che le Nazioni si assoggettino a norme internazionali che rappresentino veramente una sanzione». Così si costruisce una Costituzione moderna che «finalmente rompa l'attuale cerchio di superbia e di nazionalismo, e sia una mano tesa verso gli altri popoli, nel senso di accettare da un lato delle limitazioni nell'interesse della pace internazionale e col riconoscere dall'altro un'autorità superiore che dirima tutte le controversie». Sono parole illuminanti che chiariscono senza incertezze il pensiero di chi si accingeva a costruire un sistema nuovo: limitazioni alla sovranità e alle chiusure che essa comporta, superamento di superbia e nazionalismo, solidarietà con gli altri popoli erano considerate condizioni indispensabili alla pace e dunque a rendere possibile e più concreto il rifiuto della guerra. È un discorso del tutto scontato ieri come oggi, lo facevano i Costituenti e lo si conferma ora: lo ripete, ad esempio, Giuliano Amato all'ultimo Convegno dell'AIC[35].

L'attenzione sulla sovranità, del resto, non era nuova, era anzi un motivo ricorrente nel pensiero di tutti coloro che, *fuori* dell'Assemblea Costituente e *prima* che iniziassero i lavori, riflettevano sull'assetto nuovo e sui mezzi per realizzare un futuro di pace. Già nel già citato manifesto di Ventotene veniva indicata la sovranità statale assoluta come causa principale dei conflitti e primo ostacolo alla pace, in linea col progetto federalista di Luigi Einaudi che considerava il trasferimento di una parte della sovranità nazionale agli Stati Uniti d'Europa l'unico strumento per promuovere la pace nel Continente sempre devastato dalle guerre[36]; del «falso dogma della sovranità assoluta dello Stato, fonte e premessa di ogni ingiustizia e violenza internazionale» parla il Codice di Camaldoli[37], secondo un concetto ricorrente nei progetti dei cattolici democratici.

È sempre al concetto di sovranità che si torna nel dibattito: in dissenso con l'opinione dell'onorevole Caristia che riteneva superflua la norma, per Togliatti si tratta di un principio che deve essere affermato in Costituzione, per chiarire la posizione della Repubblica italiana di fronte a quel grande movimento del mondo intero, che, «per cercare di mettere la guerra fuori legge, tende a creare una organizzazione internazionale nella quale si cominci a vedere affiorare forme di sovranità differenti da quelle vigenti»[38]. Interessa l'ultima affermazione, dove si prefigura la sostanziale modifica del concetto di sovranità e il delinarsi di una sua diversa configurazione quale approdo di un percorso verso *forme di sovranità differenti* da quelle consuete. Sovranità era un concetto consolidato e ritenuto irrinunciabile; l'intensità con cui era sentito fino allora il suo valore appare chiaro dagli interventi nei quali si insiste sulla *reciprocità* delle limitazioni: l'on. Cevolotto, ad esempio dichiara, dopo le spiegazioni avute dal Relatore, di non insistere nella sua opposizione, «tanto più che, data la condizione di reciprocità, l'Italia rinuncerà ad una parte della sua sovranità quando anche altre nazioni come l'U.R.S.S. avranno fatto la stessa rinuncia». Le spiegazioni erano state fornite dall' on. Dossetti secondo il quale, forse, l'on. Cevolotto non aveva tenuto nel debito conto una espressione dell'articolo, e cioè l'inciso «a condizioni di reciprocità», mediante il quale «si vuole preconstituire nella Costituzione quasi un alibi di fronte alle altre nazioni con le quali l'Italia si trova in fase di trattative, per non accettare eventuali limitazioni di sovranità, se non a condizione di reciprocità». Come risulta dai numerosi interventi, la questione della *parità* di posizione tra l'Italia e gli altri Paesi, della reciprocità delle limitazioni, era considerata estremamente rilevante da tutti i Costituenti.

Il superamento delle chiusure nazionalistiche del sistema fascista trova nell'art. 11 la sua base feconda. L'apertura verso l'esterno che ha qui il suo germe non solo prefigura l'entrata dell'Italia all'ONU – della quale col riferimento alle «limitazioni di sovranità necessarie» si intendeva preconstituire il presupposto – ma condurrà ad altri sviluppi importanti e significativi: l'Europa, in primo luogo, sicuramente compresa nella formula generale adottata dai Costituenti, per i quali il legame tra Stati e popoli all'interno del nostro Continente era scontato (*supra* §3).

6. *Le interpretazioni riduttive dell'art.11: l'invenzione dei tre commi.* Si è cercato da subito di limitare il valore e la portata dell'art.11, inizialmente, com'è noto, tentando di negarne l'efficacia vincolante. Norma programmatica, si disse, priva di valore giuridico preciso: una direttiva, quasi un auspicio, ben lontana dal costituire un vincolo normativo per gli organi dello Stato. Superata ben presto questa posizione limitante – che coinvolgeva gran parte della Costituzione con effetti paralizzanti e ripercussioni di lunga durata sul sistema intero – successivamente, in un contesto mutato, si è cercato di aggirarne il valore mediante argomentazioni essenzialmente fondate su una supposta scomponibilità dell'art.11 in parti distinte, reciprocamente indipendenti, autonome e slegate fra loro. Argomentazioni volutamente orientate a neutralizzare la forza del fermo divieto contenuto all'inizio della disposizione[39].

È stata tentata poi una diversa via altrettanto impercorribile: affermare che l'art. 11 (in particolare il 'ripudio' della guerra) fosse ormai privo di valore perché modificato ad opera di una consuetudine internazionale. Ma a respingere l'idea che le consuetudini internazionali generali non incontrino limiti nell'ordinamento italiano basta la sent. n. 48/1979: l'adeguamento automatico, afferma la Corte costituzionale, «non potrà in nessun modo consentire la violazione dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale» che costituiscono uno «sbarramento insormontabile». L'art.10 non potrebbe dunque operare, le consuetudini contrarie ai principi sarebbero semplicemente *norme non immesse* nell'ordinamento interno[40]. Non è il caso di soffermarsi su questa idea, proposta talora da sola, talaltra insieme alla teoria della guerra *giusta* che, attraverso le varianti della guerra *umanitaria* e della guerra *democratica*, è sfociata poi nella *difesa preventiva* praticata dai Bush[41]. È necessario invece fermare l'attenzione su un'altra tesi, orientata al medesimo fine, con la quale spesso quella si combina, basata sul tentativo di negare il carattere *unitario* della disposizione. Negando un legame che emerge in modo chiaro dal testo normativo e dai lavori della Costituente - e affermato senza incertezza da Antonio Cassese[42] che ha studiato nel modo più serio e approfondito la genesi dell'art. 11 - quella tesi, infatti, mette in gioco il senso stesso della disposizione costituzionale. Le argomentazioni, difficilmente sostenibili, ignorano volutamente la stretta unità della disposizione, palese innanzitutto sul piano logico, contrastando persino con la sua struttura formale.

Un elementare interrogativo sarebbe sufficiente a fare chiarezza: per quale motivo i Costituenti si preoccupavano di consentire limitazioni di sovranità in un tempo, fra l'altro, nel quale *sovranità* era un concetto indiscusso dal significato forte ed esclusivo? La risposta è ovvia: perché i Costituenti ritenevano che altrimenti, senza scalfire la sovranità dello Stato, la pace sarebbe stata un obiettivo non raggiungibile e la guerra, come in passato, assolutamente inevitabile (*supra*, §4). Per rendere effettivo il ripudio della guerra, per non ridurlo a pura espressione linguistica priva di sostanza, era forte in tutti la coscienza che fosse indispensabile preoccuparsi di costruire le condizioni necessarie alla sua realizzabilità, innanzitutto rimuovendo il primo e principale ostacolo al mantenimento della pace, la sovranità statale.

La risposta agevole a quell'interrogativo già palesa il legame logico tra le proposizioni contenute nell'art.11. Il ripudio della guerra (*prima proposizione*) esige come condizione la fine della sovranità assoluta dello Stato, la possibilità di assoggettarla alle limitazioni «necessarie a un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni» (*seconda proposizione*), e il conseguente impegno dell'Italia a promuovere e favorire le organizzazioni internazionali «rivolte al medesimo scopo»: assicurare giustizia e pace (*terza proposizione*).

7. *Ulteriori conferme dell'unità dell'art.11 nelle sue successive formulazioni.* L'unità sostanziale della disposizione nella sua logica coerenza è bene espressa da una *punteggiatura* che riflette l'intento dei Costituenti di non separare dalla prima proposizione le ultime due, dirette entrambe a renderne possibile la realizzazione. L'unità dell'obiettivo dell'art. 11 trova dunque corrispondenza piena nella sua struttura formale.

Del resto, esaminando le varie formulazioni che hanno preceduto la redazione finale della disposizione, se ne ricava una conferma ulteriore e ancor più evidente, benché non necessaria. È interessante ripercorrere la storia di una norma che, al di là delle diverse numerazioni nel tempo (art. 5, poi art. 4, poi 10 e, solo da ultimo, 11), conserva costantemente il suo carattere unitario in tutte le versioni adottate in Sottocommissione, in Commissione, in Assemblea.

Già la versione approvata per la prima volta nella I Sottocommissione (3 dicembre 1946) mostra l'unità del discorso: «*La Repubblica rinuncia alla guerra come strumento di conquista o di offesa alla libertà degli altri popoli e consente, a condizioni di reciprocità, le limitazioni di sovranità necessarie alla difesa e alla organizzazione della pace*». Nel testo che venne approvato all'unanimità in Sottocommissione neppure una virgola separa la rinuncia alla guerra dalle altre affermazioni. Eppure si trattava di un testo che nella proposta del Relatore on. Dossetti era strutturato su due commi – 1° «Lo Stato rinuncia alla guerra come strumento di conquista o di offesa alla libertà degli altri popoli». 2° «Lo Stato consente, a condizioni di reciprocità, le limitazioni di sovranità necessarie all'organizzazione e alla difesa della pace» - che subito l'on. Caristia propose di fondere in un comma solo a fini di miglior comprensione. È significativo che la proposta Caristia abbia trovato d'accordo tutti, compreso il Relatore Dossetti; ed è egualmente significativo che, nella formulazione in un *unico comma*, l'articolo sia stato approvato all'*unanimità*. E ancor più interessa il percorso verso l'unico comma, in particolare un'affermazione dell'on Dossetti secondo il quale dicendo limitazioni «necessarie alla difesa e alla organizzazione della pace», apparirebbe meglio il principio della collaborazione tra le nazioni (che il Presidente Tupini voleva sottolineare) «giacché quando si parla di 'organizzazione' si intende non semplicemente il fatto negativo dell'evitare le guerre, ma anche quello positivo di una collaborazione internazionale per il bene comune». Dov'è evidente che il fatto *positivo* - l'organizzazione per realizzare la pace (con le limitazioni che richiede) e la collaborazione delle nazioni - va strettamente insieme al fatto *negativo* dell'evitare le guerre: sono affermazioni congiunte, non si possono separare.

Vale anche la pena di notare che l'on. Caristia propone di fondere i due commi in seguito al rilievo del Presidente Tupini che, effettivamente, mettendo in primo luogo la difesa della pace la formula sarebbe più rispondente al concetto da lui espresso. Essendo d'accordo il Relatore Dossetti, il Presidente mette ai

voti l'articolo nella seguente formulazione «*La Repubblica rinunzia alla guerra come strumento di conquista o di offesa alla libertà degli altri popoli e consente, a condizioni di reciprocità, le limitazioni di sovranità necessarie alla difesa e alla organizzazione della pace*», approvato all'unanimità. L'unità è strettissima, sul piano logico e su quello formale: neppure una virgola separa le cosiddette parti: le virgole sono poste soltanto nell'inciso (per una elementare esigenza della lingua italiana).

Nelle successive evoluzioni della disposizione l'unitarietà è egualmente evidente. Nel testo definitivo del Progetto di Costituzione che esce dalla Commissione dei 75 nella seduta plenaria del 24 gennaio 1947, l'art. 11 (che portava il numero 4) presenta la medesima struttura rigorosamente unitaria[43]. E tale unità conserva nel testo approvato dall'Assemblea Costituente in seduta plenaria il 24 marzo 1947: «L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, e consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento internazionale che assicuri la pace e la giustizia per i popoli», dove la variazione più significativa è la sostituzione del verbo *ripudia* al verbo *rinunzia*.

L'art. 11 dunque in tutti i passaggi mantiene la sua *unità*, confermata dalla punteggiatura: a dividere le parole sono usate soltanto le *virgole*, assolutamente necessarie in una disposizione così lunga; il punto non compare mai. Lo stesso *punto e virgola* - va sottolineato - compare misteriosamente in sede di revisione ad opera del *Comitato di redazione e coordinamento* che, oltre al mutamento di punteggiatura, ha portato altre varianti al testo della disposizione approvato dall'Assemblea[44], in particolare l'*aggiunta finale*, come risulta evidente dal confronto col testo pubblicato dell'art. 11 che oggi così è in vigore: «L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento internazionale che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; *promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo* ». L'approvazione finale - il 22 dicembre 1947 - com'è noto, è stata complessiva[45].

Nel concludere, un punto va fissato in modo sicuro: non vi sono tre commi nell'art.11, ma un comma solo nel quale è svolto un discorso unitario attraverso più proposizioni strettamente collegate. La pretesa di considerarlo diviso in tre commi (inesistenti), o in parti distinte fra loro autonome e separate è del tutto priva di fondamento testuale, logico e storico: un'operazione artificiale e distorsiva, una vera e propria falsificazione.

Giustificazioni giuridiche non se ne trovano, giustificazioni politiche, invece, sicuramente. Non per nulla, in una delle 'guerre' più ripugnanti, nelle quali per la prima volta dopo il secondo conflitto mondiale viene bombardata una capitale europea, l'allora Presidente del Consiglio, on. D'Alema difese in Parlamento la partecipazione dell'Italia all'intervento armato ricordando appunto, con atteggiamento sicuro, la famosa tesi delle due parti dell'art.11[46].

Per la politica, nella coppia guerra-pace evidentemente il termine forte è il primo, il termine debole è il secondo. Ma una Costituzione *rigida* è fatta proprio per resistere agli interessi contingenti della politica e delle mutevoli maggioranze.

[1]) Sulla questione M. BON VALSASSINA, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam 1955, 18. Basti pensare che un giurista autorevole come G. BALLADORE PALLIERI, ancora nell'XI edizione del *Diritto costituzionale*, Milano 1976, 493 ss., considerava tutte le disposizioni contenute nell'art.11 «prive di contenuto giuridico». L'idea, del resto, resisteva anche nella giurisprudenza: si parla ancora dell'art. 11 come di norma programmatica, ad esempio, nelle ordinanze con le quali è stata inviata alla Corte costituzionale la questione di costituzionalità poi decisa con la nota sent. n. 183/1973.

[2]) In particolare per merito di V. CRISAFULLI, *Efficacia delle norme costituzionali programmatiche*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1951, 357 ss.; ID., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano 1952.

[3]) Significativo è un intervento di Aldo Moro nel plenum dell'Assemblea Costituente a proposito dei principi e del loro effetto giuridico: «L'effetto giuridico è quello di vincolare il legislatore, di imporre al futuro legislatore di attenersi a questi criteri». Inserirli in Costituzione, significa «stabilire la superiorità della determinazione in sede di Costituzione di fronte alle effimere maggioranze parlamentari», in *I cattolici democratici e la Costituzione*, a cura di N. ANTONETTI, U. DE SIERVO, E. MALGERI, III, Bologna, il Mulino, 1998, 1083.

[4]) M. BON VALSASSINA, *Il ripudio*, cit., 20 ss.; G. NEGRI, *La direzione e il controllo democratico della politica estera*, in BONANNI (a cura di), *La politica estera della Repubblica italiana*, III, Milano 1967, 763; L. CHIEFFI, *Il valore costituzionale della pace*, Napoli, 1990, 61 ss.; U. ALLEGRETTI, *Guerra del Golfo e Costituzione*, in *Foro it.*, 1991, V, 382 ss. (e in molti altri luoghi); V. ONIDA, *Guerra, diritto, Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 1999, 1, in contrasto con le considerazioni di De VERGOTTINI, *Costituzione e intervento NATO nella ex Jugoslavia*, ivi, 125 ss.; L. CARLASSARE, *Costituzione italiana e partecipazione a operazioni militari*, in *NATO, Conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, a cura di N. RONZITTI, Milano, 2000, 162 ss.; M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, 2010, 81 ss., cui si rinvia per ulteriori riferimenti bibliografici. Com'è noto, la Corte costituzionale in varie sentenze (in particolare nella sent. n. 1146/1988) ha ammesso l'esistenza di limiti alla revisione costituzionale indicati essenzialmente nei principi supremi e nei diritti inviolabili.

[5]) Per la costanza di questo proposito L. PALADIN, *Per una storia costituzionale della Repubblica*, Bologna, il Mulino, 2004, 204 ss.; L. CARLASSARE, *Nel segno della Costituzione*, Milano, Feltrinelli, 2012, 129 ss. Una dimostrazione dell'indifferenza verso i valori dell'art. 11 sta in un fatto significativo: il processo contro padre Balducci e la sua condanna ad otto mesi di reclusione per apologia di reato e istigazione a delinquere per aver espresso «un attimo di silenziosa ammirazione» nei confronti del primo obiettore di coscienza, un cattolico, che per questo era stato condannato.

[6]) N. BOBBIO, *Pace*, in *Enciclopedia del Novecento*, I Supplemento (1989).

[7]) Un ampio consenso sempre sottolineato: si veda, per tutti, A. CASSESE, *Art.10-11*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna, Zanichelli, 1975, 462 ss.

[8]) Meuccio Ruini, *Presidente della Commissione dei 75*, *Assemblea seduta pomeridiana del 24 marzo 1947*.

[9]) Così l'on. Damiano in *Assemblea*, *seduta dell' 8 marzo 1947*.

[10]) *Assemblea*, *seduta del 17 marzo 1947*.

[11]) A. CASSESE, *Art.11*, in *Commentario*, cit., 566.

[12]) Documento che poi confluì parzialmente nelle Idee Ricostruttive della Democrazia Cristiana (del luglio 1943) elaborato da un gruppo di ex-popolari riunito attorno ad Alcide De Gasperi, in *I Cattolici democratici e la Costituzione*, cit., 218 ss.

[13]) Il codice, com'è noto, prende nome dal convegno che si tenne nel luglio 1943 a Camaldoli e in alcuni paragrafi risponde al pensiero del grande filosofo del diritto che, indirettamente, influenzò l'Assemblea Costituente: A. CIERVO, Giuseppe Capograssi, in *Costituenti ombra. Altri luoghi e altre figure della cultura politica italiana (1943-48)*, a cura di A. BURATTI e M. FIORAVANTI, Roma, Carocci, 2010, 286 ss.

[14]) *Infra*, § 3 e § 5.

[15]) Nel suo intervento all'Assemblea plenaria – seduta dell'8 marzo 1947 – l'on. Damiani richiamando le quattro fondamentali libertà della Carta Atlantica, che in un momento tragico della storia furono promesse al mondo, sottolinea che l'art. 4 (che diverrà poi l'11) «rappresenta, realizza, si conforma al principio della libertà dal timore» proclamato nella Carta.

[16]) G. DOSSETTI, *La Costituzione. Le radici i valori le riforme*, Roma, Ed. Lavoro, 1996, 24-25.

[17]) M. BON VALASSINA, *Il ripudio della guerra*, cit., 29-30.

[18]) È soltanto con la sentenza n. 193 del 1985 che viene dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 273 del Codice penale che puniva chi «promuove, costituisce, organizza e dirige» nel territorio dello Stato associazioni di carattere internazionale, senza autorizzazione del Governo: una tipica norma fascista che considerava le associazioni di carattere internazionale (persino se a scopo benefico) come potenziali nemiche.

[19]) Sentt. nn. 14/1964, 183/1973.

[20]) A partire dalla sent. n. 170/1984.

[21]) Assemblea, seduta del 24 marzo 1947.

[22]) Seduta plenaria del 24 gennaio 1947.

[23]) A. DI MARTINO, Ventotene, Un progetto politico per l'unità federale europea, in *Costituenti ombra*, a cura di A. BURATTI e M. FIORAVANTI, Roma, Carocci, 2010, 68 ss. anche per la genesi del pensiero federalista novecentesco e i diversi filoni che lo componevano.

[24]) Assemblea, seduta del 15/3/1947 .

[25]) L. PALADIN, I “principi fondamentali” della Costituzione repubblicana: una prospettiva storica, in *Giur. cost.*, 1997, 3056.

[26]) I Sottocommissione, seduta del 3 dicembre 1946.

[27]) Assemblea, seduta del 24 marzo 1947.

[28]) Assemblea plenaria, seduta 8 marzo 1947.

[29]) *Infra*, § 7, note 44 e 45.

[30]) Parlano di limitazioni di libertà come assunzione di obblighi, A. CASSESE, Art.11, cit., 579; G. BATTAGLINI, Usi della forza e diritti umani nel sistema delle Nazioni Unite, in *Diritti umani e uso della forza. Profili di diritto interno e internazionale*, a cura di M. DOGLIANI e S. SICARDI, Torino, 1999, 15.

[31]) Su ciò giustamente insiste A. CASSESE, Art.11, cit., 581.

[32]) La formulazione della disposizione come approvata dall'Assemblea Costituente il 24 marzo 1947 (seduta pomeridiana) è questa: «L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, e consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento internazionale, che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni». Si vedano anche, infra, le note 44 e 45.

[33]) N. BOBBIO, *Enciclopedia del Novecento*, cit., ricorda la distinzione di Galtung fra due forme di pace, quella negativa intesa unicamente come non guerra, e quella positiva, «che si può instaurare soltanto attraverso un radicale cambiamento sociale e che, per lo meno, deve procedere di pari passo con il promovimento della giustizia sociale, con lo sviluppo politico ed economico dei paesi sottosviluppati, con l'eliminazione delle disegualianze». I Costituenti, come si rileva dal tenore della disposizione, avevano in mente anche questo secondo concetto di pace, non solo l'assenza di guerra, ma la presenza di condizioni che consentano, appunto, la conservazione della pace.

[34]) Sent. n. 304/1984.

[35]) G. AMATO, *Poteri e sovranità nel mondo globale*, Relazione al Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Costituzionalismo e globalizzazione*, Salerno 23-24 novembre 2012.

[36]) Al pensiero di Einaudi si collegava il progetto federalista europeo, supra, §3, nota 23.

[37]) Il codice, com'è noto, prende nome dal convegno che si tenne nel luglio 1943 a Camaldoli e in alcuni paragrafi risponde al pensiero del grande filosofo del diritto che, indirettamente, influenzò l'Assemblea Costituente: A. CIERVO, Giuseppe Capograssi, in *Costituenti ombra. Altri luoghi e altre figure della cultura politica italiana (1943-48)*, a cura di A. BURATTI e M. FIORAVANTI, Roma, Carocci, 2010, 286 ss.

[38]) I Sottocommissione, seduta del 3 dicembre 1946.

[39]) Che l'art.11 Cost. sia stato sottoposto a 'interpretazioni deformate' è affermazione ripetuta: ad esempio P. CARETTI, *Il dibattito sulla riforma costituzionale nel decennio 1993/2003*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, cit., I, 559.

[40]) G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, 1992, 122. Rinvio alle considerazioni più approfondite che ho svolto in *Costituzione italiana e partecipazione*, cit., 169 ss.

[41]) È il caso di richiamare ancora una volta, anche sulla guerra preventiva, A. CASSESE, Art.11, in *Commentario*, cit., 568-585, che ne scriveva in un tempo non del tutto inquinato da pregiudiziali politiche. Sulla 'guerra giusta', anche in prospettiva storica G. BATTAGLINI, *Usi della forza*, cit.13ss. Sulle evoluzioni recenti, fra i molti, C. DE FIORES, *Il ritorno della guerra "giusta". La crisi della legalità internazionale alle soglie del XXI secolo*, in I. MORTELLARO (a cura di), *Interpretazioni della guerra, politiche per la pace*, Istituto Gramsci Marche, 2000, 99 ss.; N. RONZITTI (a cura di), *NATO, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, Milano, 2000; E. SCISO (a cura di) *L'intervento in Kosovo*, Milano 2001; P. PICONE, *La guerra contro l'Iraq e le degenerazioni dell'unilateralismo*, in *Riv. di dir. internazionale*, 2003, 330 ss.; M. BENVENUTI, *Il ripudio*, cit., 67 ss.

[42])A. CASSESE, Art. 11, cit., 579 ss.

[43]) «L'Italia rinunzia alla guerra come strumento di conquista e di offesa alla libertà degli altri popoli e consente, a condizione di reciprocità e di eguaglianza, le limitazioni di sovranità necessarie ad un'organizzazione internazionale che assicuri la pace e la giustizia per i popoli».

[44]) Per la differenza fra il testo delle disposizioni della Costituzione come approvato in Assemblea e il testo successivo alla revisione e al coordinamento finale, di veda S. RODOTA' (a cura di), *Alle origini della Costituzione*, Bologna 1998, 139, 145. Si veda anche infra la nota 45.

[45]) Per le sedute del 22 dicembre 1947 l'ordine del giorno era questo: alle ore 11,30: Coordinamento degli articoli approvati del progetto di Costituzione della Repubblica italiana. Alle ore 17:Votazione finale a scrutinio segreto della Costituzione della Repubblica italiana.

Non tutto si sa dei lavori di coordinamento; nella Relazione di RUINI, Presidente della Commissione per la Costituzione - seduta Antimeridiana - si legge: «vi prego di tenere sott'occhio il fascicoletto del testo coordinato che è stato distribuito in questi giorni, e di seguire le variazioni di cui renderò conto, che si sono concordate nella adunanza di stamane del Comitato e dei capigruppo, in seguito ai rilievi ed alle proposte di rinvio al testo originario, presentati all'ultima ora da colleghi dell'Assemblea. Annuncio subito che si è realizzato un quasi universale consenso, in quanto una parte delle proposte è stata accolta, e per le altre i presentatori vi hanno rinunciato, così che, tranne per pochissimi punti, non si dovrà addivenire a votazione. Voi ricordate quale era il compito di revisione e di coordinamento che l'Assemblea aveva affidato al Comitato di redazione. Per alcuni articoli, più di una decina, l'Assemblea ha conferito un espresso mandato di rifare interamente il testo. Si è detto: badate, noi votiamo questa norma, perché dobbiamo votare qualcosa; ma voi avete le mani libere per il rifacimento, avendo riguardo alla discussione avvenuta; l'Assemblea giudicherà poi sul testo che avrete riveduto e coordinato. Vi sono state inoltre le raccomandazioni; fin da principio, quando riferiva il vicepresidente Tupini, e poi sempre in seguito con gli altri relatori, non pochi presentatori di emendamenti li trasformarono in raccomandazioni, che l'Assemblea segnalò al Comitato; ed il Comitato si impegnò a prenderle in esame. Vi è infine il mandato generale di rivedere e di coordinare tutto l'insieme del testo, venuto fuori, in notevole parte, da una pioggia di emendamenti votati a distanza di mesi. Appena si è avuto davanti tutto il materiale, si è imposta la necessità di una sua sistemazione, per adeguarlo sempre meglio agli intenti manifestati dall'Assemblea. Il faticoso e non facile compito che ci avete affidato è compiuto. Gli ultimi articoli li avete votati due o tre giorni fa; ma già di mano in mano io avevo predisposto il lavoro, e comunicato ai colleghi; ci siamo già da tempo dedicati nelle nostre riunioni ad un riesame che è stato da ultimo ripreso e rapidamente, ma meditatamente, ultimato». Di questa Relazione, interessano, in particolare, le notizie sui criteri, che così l'on Ruini spiega: «La revisione stilistica si è ispirata ad intenti di correttezza linguistica, di semplificazione - desiderabilissima in un testo costituzionale - e di chiarificazione dei concetti che hanno determinata l'adozione delle formule della Costituzione. Abbiamo sentito il parere di alcuni eminenti scrittori e letterati; poi abbiamo cercato di avvicinarci, per quanto era possibile, ad una certa omogeneità di espressione e di stile. Vi ho atteso personalmente e ne assumo la responsabilità. I colleghi del Comitato han riesaminato pazientemente, parola per parola, il testo. Un miglioramento senza dubbio vi è».

[46]) L'on. D'Alema ricorda le limitazioni di sovranità derivanti dal trattato NATO, da giustificare appunto con la seconda parte dell'art. 11, ma, come già sottolineato (supra, §4 e nota 33) è insuperabile la questione delle finalità - pace e giustizia - indispensabili a legittimare le limitazioni: L. CARLASSARE, *NATO, conflitto in Kosovo*, cit., 167.