

# Modelli di difesa militare nella Costituzione

di Luigi Alfieri

Lo sforzo e i conflitti che emersero durante la costituzione di un esercito nazionale [...] rifletterono le tensioni all'interno della società italiana perché un esercito è sempre un'organizzazione sociale, espressione dell'intera collettività.

Whittam, *Storia dell'esercito italiano*

## 1. Costituzione e forze armate

Sono relativamente numerosi gli articoli della Costituzione che riguardano le forze armate e quello che, malgrado il mutare dei tempi, resta il loro compito fondamentale, la guerra o la sua preparazione. Si tratta soprattutto di disposizioni sui rapporti tra le forze armate e gli altri poteri dello Stato, o di disposizioni su aspetti marginali della funzione militare. Né mancano disposizioni che, senza riferirsi alle forze armate, regolano i compiti degli organi costituzionali in caso di guerra.

L'art. 60, comma II, stabilisce che «la durata di ciascuna Camera non può essere prorogata se non per legge e soltanto in caso di guerra». L'art. 78 dichiara che «le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari». L'art. 87, comma IX, attribuisce al Presidente della Repubblica il comando delle forze armate, la presidenza del Consiglio supremo di difesa e il potere di dichiarare lo stato di guerra deliberato dalle Camere. L'art. 103, comma III, delimita la giuri-

\* Presentato dall'Istituto di Scienze filosofiche e pedagogiche.

sdizione dei tribunali militari in tempo di pace e in tempo di guerra. L'art. 111, comma II, consente la deroga alla ricorribilità in Cassazione per le sentenze dei tribunali militari in tempo di guerra. La VI disposizione transitoria, infine, eccettua i tribunali militari dalla revisione delle giurisdizioni speciali e prevede il riordinamento del Tribunale supremo militare.

Soltanto due articoli, l'11 e il 52, hanno un carattere specifico: il primo ha per oggetto le fondamentali scelte dell'Italia circa la guerra, mentre il secondo riguarda la struttura delle forze armate e i diritti e doveri del cittadino nel loro ambito. Si ritiene generalmente che questi due articoli costituiscano un insieme armonico, orientando l'organizzazione militare alla tutela della pace e della democrazia in quanto supremi valori riconosciuti dalla Repubblica. Altrettanto generalmente si ammette che l'attuazione di questi articoli è stata carente; ma non si dubita che appunto la loro attuazione debba essere perseguita, considerando in sé del tutto soddisfacente la normativa costituzionale.

Tuttavia, se si prescinde dalla funzione normativa dei due articoli e dal programma politico che su di essi può essere fondato, e li si analizza unicamente come 'documenti storici' che testimoniano la mentalità, la cultura, le ideologie dei costituenti, è probabile che l'impressione di armonicità debba dissolversi. In queste norme come in parecchie altre, diviene infatti ravvisabile un conflitto tra vecchio e nuovo, un conflitto che la ricerca di un compromesso ha più mascherato che risolto. Ma appunto perché i due articoli non sono soltanto documenti storici, ma hanno una perdurante validità normativa, la loro intrinseca contraddittorietà è un problema ancora attuale, che solo una revisione costituzionale potrebbe eliminare definitivamente.

Ad uno sguardo storico, gli artt. 11 e 52 Cost. non appaiono affatto momenti complementari di una coerente scelta della pace e della democrazia. Appaiono per così dire *asincroni*, quasi che appartenessero a due epoche differenti. Riflettono due distinte concezioni della funzione militare, l'una aperta alle novità del presente, l'altra nostalgicamente legata a un passato 'eroico' in gran parte immaginario. Lungi dal confluire in un unico modello di difesa fondato sui valori della democrazia e della pace, propongono due modelli di cui è assai dubbia la

conciliabilità: la difesa della patria e la difesa della pace. E non è detto che il conflitto latente tra i due modelli non debba in futuro venire allo scoperto, con conseguenze che potrebbero essere gravi.

## 2. *La difesa della patria*

È opportuno analizzare per primo l'art. 52, giacché è quello che presenta significativi elementi di arcaismo:

La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino.

Il servizio militare è obbligatorio nei limiti e modi stabiliti dalla legge. Il suo adempimento non pregiudica la posizione di lavoro del cittadino, né l'esercizio dei diritti politici.

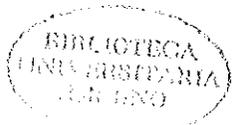
L'ordinamento delle forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica.

La prima considerazione da fare riguarda l'aggettivo «sacro». In tutta la Costituzione, esso compare soltanto qui. Ed è singolare trovarlo in un testo normativo, giacché, almeno negli ordinamenti contemporanei, è difficile attribuirgli un significato giuridico. Del resto, tutto il primo comma presenta difficoltà di questo tipo. Non è agevole comprendere quali comportamenti integrino la difesa della patria; tanto più che tale dovere è tenuto distinto da quello di prestare servizio militare, che non possiede analoga sacralità ed è infatti soggetto a «limiti e modi». E la patria stessa, giuridicamente cos'è? È lo Stato? O l'ordinamento? O il territorio in quanto sede storica della nazione? O l'interesse nazionale? O tutto questo insieme? È sorprendente che un dovere definito «sacro» resti a tal punto indeterminato.

Una facile soluzione sarebbe il sostenere che non si ha a che fare, qui, con una norma giuridica, ma con un richiamo morale; e non sarebbe certo l'unico caso nella Costituzione. Ma è una soluzione insoddisfacente, perché trascura la specificità del problema. Qui si ha a che fare con un'attribuzione di *sacralità*; e se ciò non ha un significato giuridico, non ne ha neppure uno morale. È la religione che parla il linguaggio del sacro. La Costituzione impone un dovere religioso: un culto della patria. La patria stessa è sacra, se sacro è il do-

vere di difenderla. E non c'è un dovere sacro, nei confronti di sacre entità, che non sia un dovere di compiere sacrifici. Da questo significato religioso discende il solo possibile significato giuridico della disposizione: l'affievolimento del diritto alla vita, l'obbligo di sacrificarsi, o di sacrificare altri, quando lo richieda lo Stato, sacralmente trasfigurato in patria. E il sapore di arcaismo è in ciò tanto forte da suscitare, in chi abbia una sensibilità più moderna, un certo disgusto.

S'intende che non c'è sistema di difesa che non comporti la necessità di mettere a rischio la vita, propria ed altrui, ed eventualmente di sacrificarla. Persino la difesa non violenta, basata sulla resistenza passiva e il sabotaggio, eliminerebbe sì l'obbligo di uccidere, ma non quello di accettare la morte: è anzi evidente che potrebbe funzionare soltanto grazie alla generale disponibilità a lasciarsi uccidere piuttosto che sottomettersi all'aggressore (ed è appunto perciò che la difesa non violenta è irrimediabilmente utopistica). Ma è preoccupante che una tragica necessità, che il diritto dovrebbe soltanto registrare freddamente, venga invece investita di valenze religiose, quasi che nella guerra si potesse ancora scorgere il mistico adempimento di un destino sovrumano. E ciò è tanto più preoccupante, perché un sistema basato sulla difesa della patria non è affatto, di per sé, un sistema difensivo. Non ci sono guerre che non mettano in pericolo la patria; e se lo scopo è quello di difenderla, è uno scopo valido in ogni guerra. Anche se l'Italia fosse l'aggressore, bisognerebbe ugualmente difendere la patria contro la reazione dell'agredito. È l'art. 11, non il 52, che ripudia la guerra d'aggressione; ma non è possibile sostenere che, qualora fosse intrapresa una guerra d'aggressione in violazione dell'art. 11, non sorgerebbe ugualmente a carico del cittadino il dovere di cui all'art. 52: appunto perché tale dovere è sacro, dunque assoluto. Del resto, nel nostro sistema costituzionale come praticamente in tutti gli altri, le sole autorità abilitate ad accertare il carattere difensivo o aggressivo di un'eventuale guerra sono le stesse autorità che hanno il potere di decidere la guerra. Per di più, è illusorio pensare che una guerra possa oggi essere condotta rispettando la trafila della deliberazione parlamentare seguita dal conferimento al Governo di poteri eccezionali e dalla dichiarazione presidenziale. Di ciò gli stessi costituenti



erano consapevoli, come dimostra il dibattito sull'art. 78. Si convenne che, di fatto, la deliberazione parlamentare e la dichiarazione presidenziale avrebbero seguito, e non preceduto, l'inizio della guerra. Si pensava, certo, a un'aggressione straniera che il Governo avrebbe fronteggiato con i suoi poteri ordinari in attesa dei provvedimenti spettanti a Camere e Presidente. Ma non si dubitava che a decidere la guerra sarebbe stato comunque il Governo. Il Parlamento potrebbe solo intervenire a cose fatte per riconoscere ufficialmente lo stato di guerra (il che ormai i Parlamenti di solito non fanno, e di conseguenza le guerre non si dichiarano più). E certo il Parlamento potrebbe sconfessare il Governo, provocarne la caduta e demandare a un nuovo Governo il compito di ristabilire la pace; il che sperabilmente avverrebbe in caso di violazione dell'art. 11. Ma è chiaro che la fine della guerra dipenderebbe dalla buona volontà del nemico; e finché il nemico combatte si deve difendere la patria. Anche in caso di guerra condotta in violazione dell'art. 11, il cittadino chiamato alle armi non avrebbe alcun diritto di rifiutare obbedienza. Potrebbe solo contribuire a rovesciare col suo voto la maggioranza parlamentare che non si sia opposta alle mene aggressive del Governo; e ciò, sia a causa degli eventi bellici, sia a causa della presumibile proroga delle Camere ex art. 60, potrebbe accadere soltanto a guerra conclusa.

Del resto, i costituenti non ebbero alcuna intenzione di predisporre un sistema militare esclusivamente difensivo. Respinsero infatti la proposta di dichiarare la neutralità perpetua dell'Italia; e la neutralità è probabilmente la sola garanzia giuridica di sicura efficacia a sostegno della rinuncia alla guerra d'aggressione. Ma è ancor più significativo che i costituenti non vollero affatto escludere l'impiego delle forze armate al di fuori dei confini nazionali e per fini diversi da quello di respingere un'aggressione straniera. Nella discussione sull'art. 87, a proposito del potere presidenziale di dichiarare la guerra, venne infatti respinto un emendamento che limitava tale potere ai casi in cui lo esigesse la difesa dell'indipendenza e dell'integrità territoriale del Paese. Ciò avrebbe precisato in senso fortemente restrittivo il concetto di difesa della patria. Ma la maggioranza dell'Assemblea costituente ritenne, dal momento che l'Italia intendeva aderire all'Onu, di non dover porre ostacoli

alla partecipazione a eventuali guerre intraprese da tale organizzazione. Ciò avvenne del resto durante la guerra di Corea, a cui l'Italia aderì simbolicamente con l'invio di un ospedale da campo; la Costituzione (stando all'interpretazione che i costituenti stessi ne davano) avrebbe tuttavia consentito anche l'invio di reparti combattenti. S'intende che nessuno desiderava permettere guerre d'aggressione. Ma senza dubbio si adottò un concetto di difesa molto ampio ed elastico, da cui potrebbe derivare l'impiego bellico di truppe italiane a sostegno di interessi estranei alla tutela dell'indipendenza e dell'integrità territoriale dell'Italia. E da ciò si può desumere che per i costituenti stessi il dovere di difendere la patria sussiste in ogni caso di guerra: anche in guerre non difensive.

Se poi si considera il II comma dell'art. 52, che stabilisce l'obbligatorietà del servizio militare, risulta più chiaro a quale concezione i costituenti si ispirassero. L'ideologia della sacralità della patria richiede infatti un necessario supporto istituzionale: l'esercito come nazione in armi. Per l'Italia, si tratta di un'ideologia risorgimentale; ma non è certo il Risorgimento italiano la sua origine storica. Se si tralascia l'antichità classica, in cui il culto della patria è religioso nel pieno senso del termine e in cui l'identità tra cittadino e soldato è assoluta, la sacralizzazione della patria come fondamento dei doveri militari dei cittadini nasce con la Rivoluzione francese. Prima della battaglia di Valmy, le guerre europee sono combattute da eserciti di professionisti. Sebbene talvolta si faccia ricorso (specie in marina) a forme coercitive di coscrizione, la norma è che il soldato sia un mercenario, che spesso combatte per un paese diverso dal suo, e talvolta persino contro il proprio paese (senza per questo essere considerato un traditore). Nulla hanno a che fare gli eserciti con le nazioni, ma solo con gli interessi dinastici e la ragion di Stato. Con la Rivoluzione, l'esercito diviene invece l'espressione militare di quella stessa sovranità popolare che, pur tra sanguinosi conflitti, si afferma come nuovo fondamento di legittimità delle istituzioni politiche. Ma il patriottismo del cittadino-soldato non è riducibile a mero nazionalismo. La patria è sacra perché incarna i sacri ideali della Rivoluzione, e gli eserciti francesi combattono per uno scopo universalistico, il trionfo della libertà in Europa. L'esercito di

Napoleone sarà davvero, per breve tempo, un esercito europeo; e la fortissima sacralità dell'idea imperiale avrà la meglio sull'originario patriottismo rivoluzionario.

L'ideologia della nazione in armi si affermerà stabilmente solo in seguito a un processo di *s p o l i t i c i z z a z i o n e*: con la separazione del patriottismo da ogni progetto di libertà politica e sovranità popolare che avverrà in Prussia nel quadro del nazionalismo romantico e delle guerre antinapoleoniche del 1813-1815. Non mancherà al rinnovato esercito prussiano un relativo carattere 'democratico' rispetto alle tradizionali armate dinastiche; ma il compito affidato al popolo in armi non sarà complementare al ruolo di cittadini partecipi della sovranità, ma a quello di *s u d d i t i* chiamati a difendere un destino nazionale che legittima su basi diverse le istituzioni politiche preesistenti. La *n a z i o n a l i z z a z i o n e* del potere prenderà il posto della democratizzazione che ne era stata tentata in Francia. Supremo dovere del soldato sarà l'obbedienza assoluta all'autorità costituita; e scopo supremo dell'organizzazione militare sarà il rispondere alla mistica vocazione della patria alla potenza.

C'è dunque nell'ideologia della nazione in armi una profonda ambiguità politica: un'ambiguità che acquista particolare evidenza proprio nella storia militare italiana. La sinistra risorgimentale (Mazzini, Pisacane, Garibaldi) auspica come strumento di liberazione nazionale un *e s e r c i t o p o p o l a r e r i v o l u z i o n a r i o*. Le correnti moderate e quelle federaliste sostengono invece l'alleanza contro l'Austria dei principi italiani, dunque l'impiego a scopo patriottico delle strutture militari nate dalla Restaurazione (e ben presto potranno contare soltanto sull'esercito piemontese). Le due tendenze si sviluppano parallelamente, spesso coordinandosi grazie a compromessi, ma conservando sempre un tendenziale antagonismo, quasi una latente possibilità di *g u e r r a c i v i l e*. Nel '48-'49 si assiste a due guerre distinte sotto ogni aspetto, nella struttura organizzativa, nelle finalità politiche, nei teatri d'operazione: la *g u e r r a r e g i a* nella pianura lombarda, la *g u e r r a d i p o p o l o* a Roma e a Venezia. Un *d u a l i s m o m i l i t a r e* che resterà un dato costante. Dopo il fallimento della soluzione federativa, l'esercito regolare nato dall'ampliamento delle forze armate piemontesi conserverà uno spiccato caratte-

re dinastico, identificando l'ideale patriottico con la fedeltà a Casa Savoia e proponendosi come sicuro sostegno dell'ordine costituito. D'altra parte, nonostante la sconfitta, già nel '49, di ogni speranza in una guerra rivoluzionaria, le correnti radicali non rinunceranno a una propria distinta espressione militare: gli eserciti volontari di Garibaldi (e l'episodio di Aspromonte farà venire allo scoperto, momentaneamente, le potenzialità di guerra civile insite in tale dualismo).

Certo, anche l'esercito regolare si presenta come espressione della nazione, e mediante la coscrizione obbligatoria tenta di realizzare l'equazione tra cittadino e soldato; ma il suo tenace attaccamento alle tradizioni piemontesi, la sua struttura di comando, i suoi legami politici, i suoi frequenti impieghi repressivi vanificano ogni sforzo in questa direzione. Per di più, la stessa coscrizione obbligatoria è alterata da meccanismi di esenzione che privilegiano borghesi e operai: quello italiano è di fatto un esercito di contadini (per lungo tempo privi di diritti politici), separati dai loro ufficiali da distanze di casta incolmabili. Solo la prima guerra mondiale suscita per breve tempo (negli entusiasmi subito frustrati del '15, e poi nelle speranze prodotte dalla resistenza al Piave) l'illusione dell'unità tra esercito e popolo; tuttavia anche allora non mancheranno manifestazioni dualistiche, in corpi speciali fortemente politicizzati ed eredi di una tradizione garibaldina stravolta in nazionalismo estremo (gli Arditi), o in reparti a reclutamento locale caratterizzati da un senso di solidarietà tra compaesani che prende quasi il posto della tradizionale disciplina (gli Alpini, la Brigata Sassari). Un ulteriore fenomeno di dualismo militare è rappresentato dalla Milizia fascista (tutta la struttura dello Stato fascista è del resto dualistica, culminando nella *d i a r c h i a* di Re e Duce). Il fascismo manterrà una distinta organizzazione militare di partito appunto per l'impossibilità di assumere il pieno controllo ideologico dell'esercito; cosa che tuttavia torna poco ad onore dell'esercito, giacché in sostanza non si tratta di un fenomeno diverso dalla sua mancata democratizzazione durante il Risorgimento. L'esercito non fu antifascista: si limitò a conservare la sua tradizionale separatezza dalla vita nazionale, costituendosi quasi come universo sociale a parte. Anche nella guerra di liberazione, infine, a cui le truppe regolari diedero un pur dignitoso contributo, risultò evidente come esse non sape-

sero improntarsi ad ideali che non fossero la fedeltà dinastica, l'onore militare o semplicemente la disciplina, contrastando in ciò nettamente con le formazioni partigiane, comprese quelle monarchiche.

L'ideologia della nazione in armi è dunque sostanzialmente fallita in Italia. Il nostro paese non ha mai conosciuto un esercito di *citoyens*; ma neppure ha saputo conformarsi al modello prussiano, che presuppone un'effettiva unità nazionale e la disponibilità del popolo a sentirsi rappresentato dalle forze armate (rappresentato a un punto tale da non sentire quasi il bisogno di altri canali di partecipazione politica). La nostra organizzazione militare non è riuscita a trovare un'identità storica se non in un formalismo legittimista ammantato di patriottismo; e si è sempre dimostrata inadeguata ai propri compiti soprattutto per la sua incapacità di produrre una mobilitazione sociale. Appunto per questo ha sempre dovuto essere integrata da formazioni irregolari (o quanto meno da reparti speciali dotati di maggior rappresentatività sociale). E ciascuna di queste formazioni avrebbe forse potuto svilupparsi in esercito di popolo, ma, contrastata e condizionata dalle istituzioni militari ufficiali, non è riuscita ad essere nulla di più che un esercito di parte. A ciò si sarebbe dovuto pensare, prima di rievocare nella Costituzione il culto della patria.

Bisogna pur riconoscere che, in qualche misura, c'è stata davvero una riflessione maggiore che in passato. Si potrebbe ritenere addirittura che l'art. 52 esprima il più serio tentativo di realizzare un esercito di popolo che ci sia mai stato in Italia; parallelamente del resto al più serio tentativo di realizzare una democrazia. Un'apprezzabile sensibilità sociale e il desiderio di creare tra esercito e nazione un'unità di fini e di ideali sono ravvisabili nella tutela della posizione di lavoro e dei diritti politici del cittadino che presta servizio militare, di cui al II comma, e soprattutto nell'obbligo per le forze armate di informarsi allo spirito democratico della Repubblica, di cui al III comma. Né vanno trascurati aspetti del dibattito in Commissione e in Assemblea che, pur non dando vita a norme costituzionali, espressero significativi orientamenti politici. Fu così respinto un emendamento volto a specificare che gli obblighi militari riguardano solo i cittadini maschi, e il legislatore ordinario fu lasciato libero di prevedere un servizio militare anche f e m-

m i n i l e (che dovrebbe però escludere, nelle intenzioni dei costituenti, l'impiego bellico). Il legislatore si è poi mostrato indifferente al problema, senza comprendere che l'esclusione delle donne dalle forze armate, una volta affermata la piena parità di diritti politici tra uomini e donne, si pone in radicale contraddizione con l'idea del cittadino-soldato. Un'idea a cui si ispira un altro risultato del dibattito tra i costituenti: il rifiuto di concedere una tutela costituzionale all'obiezione di coscienza. Giacché questo rifiuto non si tradusse in esplicito divieto, il legislatore ordinario ha potuto poi introdurre tale istituto nel nostro ordinamento; ma, sebbene ciò possa essere apprezzato per altri motivi, anche in questo caso è stato gravemente alterato un modello di cui i costituenti avevano una visione senza dubbio più coerente. Giacché, se l'esercito deve essere la nazione in armi, il cittadino non può essere sollevato dai suoi obblighi militari precisamente per lo stesso motivo che impedisce di privarlo dei diritti politici: perché sia quegli obblighi che quei diritti ineriscono alla *s o v r a n i t à p o p o l a r e*.

La coerenza dei costituenti è però venuta meno proprio nel punto decisivo: la democraticità dell'ordinamento militare. Non solo il III comma dell'art. 52 è stato quasi del tutto ignorato dal legislatore ordinario, ma già gli stessi costituenti ne hanno dato un'interpretazione tanto riduttiva da privarlo di ogni potenziale di innovazione. Nella discussione generale in Assemblea, la Commissione difese questo comma sostenendo che con esso non si voleva *p o l i t i c i z z a r e* l'esercito: ma un esercito di popolo non politicizzato può essere soltanto un esercito di tipo prussiano, e perciò un esercito *n o n d e m o c r a t i c o*. La democrazia è una scelta politica, e un esercito è democratico non quando è politicamente agnostico, ma quando è unito alla nazione dalla piena condivisione dei valori politici fondamentali. Si può anche ammettere che la democraticità di un esercito non possa giungere sino a predisporre ad esempio strutture di comando elettive e responsabili verso la truppa (sebbene le ragioni addotte in proposito assomiglino in maniera preoccupante a quelle che i pensatori reazionari hanno sempre addotto contro la democrazia in generale). Ma è certo assai difficile sentirsi soddisfatti di quanto ritennero i costituenti: che la democraticità della forze armate dovesse sostanzinarsi unicamente nell'essere fedeli allo Stato democratico e nel ri-

spettare al proprio interno la dignità umana. Con ciò si imponeva all'esercito un obbligo di *lealtà* che è del tutto ovvio e nulla ha a che fare con la democrazia: a meno di non considerare democratica qualsiasi organizzazione militare che adempia correttamente i suoi compiti istituzionali. E gli si imponeva un obbligo di *civiltà* rispetto al quale la democrazia dovrebbe essere un che di *ulteriore*, giacché il rispetto della dignità umana non solo non la esaurisce, ma neppure la caratterizza adeguatamente: a meno di non considerare democratica qualunque istituzione che si limiti a non essere tirannica. È ovvio che non è con queste prudenti dichiarazioni di principio che si crea un esercito di *citoyens*: qualunque feldmaresciallo prussiano le avrebbe condivise con piena convinzione.

Il modello della nazione in armi, se ci si accontenta della sacralità della patria e della coscrizione obbligatoria, evocando lo spirito democratico solo per esorcizzarlo immediatamente, resta perfettamente suscettibile sia di utilizzazioni aggressive all'esterno che di utilizzazioni reazionarie all'interno. La storia militare italiana lo dimostra al di là di ogni dubbio. E da questa tradizione (che bisognerebbe francamente riconoscere tutt'altro che gloriosa) l'art. 52 Cost. si distacca più nelle buone intenzioni che nei fatti. A parte qualche correttivo marginale, tutto è rimasto come prima, semplicemente con una formula liturgica in più: al tributo retorico reso alla patria si aggiunge un nuovo tributo retorico reso alla democrazia.

Non basta che i cittadini diventino soldati: occorre che i soldati restino cittadini. E se ciò non può essere assicurato da dichiarazioni di principio, non può essere assicurato neppure da controlli *esterni* all'organizzazione militare (che peraltro non nuocerebbero). Certo, un Parlamento che non si limiti ad aumentare periodicamente gli stipendi degli ufficiali e un Presidente della Repubblica che non si accontenti di salutare la bandiera durante le sfilate potrebbero in parte compensare la perdurante separatezza delle forze armate dalla società. Ma questo non basta. Per fare della nazione in armi un modello *difensivo e democratico* occorrono strutture militari *specifiche*: è un problema di riorganizzazione interna e di ridefinizione dei compiti istituzionali. La sola efficace garanzia contro utilizzazioni aggressive di un esercito di popolo, sarebbe la neutralità. Dalla neutralità deriva infatti

un tipo di organizzazione militare che non può condurre guerre d'aggressione. E cioè un esercito territoriale a struttura decentrata, che non si presta ai grandi e rapidi ammassamenti di truppe necessari per un'offensiva; un esercito a ferma breve, che riduce al minimo il distacco tra vita militare e vita civile; un esercito che ha una funzione prevalentemente addestrativa, rinuncia a reparti operativi stabili, richiede un numero ridotto di ufficiali di carriera ed elimina ogni spirito di casta; un esercito attrezzato per la guerriglia, che ha scarso bisogno di sistemi d'arma potenti e tecnicamente complessi ed è dunque poco condizionabile da interessi extraistituzionali, come quelli dell'industria bellica. L'orientamento puramente difensivo, in un esercito del genere, finisce per coincidere con un orientamento democratico, anche senza sostituire la tradizionale gerarchia di comando con strutture esemplate sulle istituzioni di democrazia politica. La vera forza di questo tipo di esercito sta infatti tutta nella volontà dei cittadini di combattere per la propria libertà: non c'è bisogno di un astratto patriottismo, non c'è bisogno di un'ideologia della sottomissione e del sacrificio. L'esercito diventa l'organizzazione sociale dell'autodifesa, e come tale non assume alcuna autonomia nei confronti dell'insieme del corpo sociale, né si pone fini che non corrispondano a quelli generali della società. Non era diverso da questo, nella sostanza, il modello di nazione in armi sognato dalla sinistra risorgimentale.

Avrebbe poco senso rimproverare ai costituenti di non aver fatto una simile scelta. Essa era teoricamente possibile; e solo in quel momento è stata possibile. Ma avrebbe probabilmente creato lacerazioni interne e difficoltà di politica internazionale troppo gravi perché il paese potesse affrontarle. Questo non giustifica però il troppo grande tributo pagato alla tradizione, lasciando sopravvivere le vecchie strutture militari, consacrando a livello costituzionale la loro retorica patriottica, chiedendo sì democrazia, ma con l'esplicita intenzione di accontentarsi dell'apoliticità. Tanto più che i costituenti hanno intuito la possibilità, ed anche la maggiore attualità, di un altro modello di difesa, al quale hanno dedicato una specifica normativa. Il punto è che non hanno capito che si trattava di un altro modello.

### 3. La difesa della pace

L'art. 11 Cost. è uno dei più innovativi, e sebbene appaia particolarmente carico di idealità è anche tra i più aderenti al mutare della realtà storica:

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 che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

Si tratta della rinuncia alla guerra come compito normale dello Stato, del rifiuto della sua doverosità qualora l'interesse nazionale la richieda. Una svolta storica di enorme portata; e in questo caso i costituenti non si sono limitati a una dichiarazione di principio. Sono state accolte le necessarie conseguenze politico-giuridiche: la disponibilità alle limitazioni di sovranità e l'impegno a favorire le organizzazioni internazionali volte alla tutela della pace; e con ciò si è assunta una prospettiva che muove inequivocabilmente verso un superamento dello Stato-nazione come supremo orizzonte della politica.

Non sono state accolte, però, le necessarie conseguenze militari. Quali possono essere i compiti di forze armate nazionali in questa prospettiva internazionalistica, che attribuisce il primo posto nella scala dei valori alla pace e alla giustizia tra i popoli? Non certo il compito di difendere la patria. La grande novità di quest'articolo consiste infatti nel prevedere che anche una guerra realmente difensiva potrebbe essere ingiusta. Lo sarebbe, ad esempio, qualora l'Italia rispondesse con le armi a un'aggressione straniera sebbene l'aggressore si dichiarasse disponibile a trattare o a sottoporre le sue pretese ad organismi internazionali di cui l'Italia sia parte. Anche situazioni che tradizionalmente costituirebbero un indiscutibile *casus belli* non bastano più a giustificare una guerra, finché resta possibile una soluzione pacifica della controversia: persino se tale soluzione risultasse svantaggiosa per l'Italia. Se la pace e la giustizia richiedono limitazioni di sovranità, possono richiedere senza dubbio il sacrificio dell'interesse nazionale, ed even-

tualmente pure quello dell'integrità territoriale, sempre che sia salvo il principio di parità.

Ma se persino una guerra difensiva può essere ingiusta, appare ancora più grave l'assolutezza sacrale che l'art. 52 attribuisce al dovere di difendere la patria. Ai sensi dell'art. 11, tale dovere potrebbe sussistere infatti solo quando non contrasti con quello di difendere la pace e la giustizia tra le nazioni e la libertà dei popoli; occorre dunque qualcosa di più della lesione di un interesse italiano o di una minaccia all'integrità territoriale. Bisogna difendere la patria non in quanto tale, ma in quanto membro pacifico, giusto e libero della comunità internazionale. Ma ciò equivale a dire che il dovere di difendere la patria non sussiste propriamente mai; perché quando sussiste coincide con un altro dovere che basterebbe anche da solo. Ed anzi, sulla base dell'art. 11 si potrebbe addirittura configurare un dovere di difendere la comunità internazionale contro la patria, quando questa agisca ingiustamente a danno della pace e della libertà. Non si vede come sia possibile rispettare contemporaneamente lo spirito di entrambi gli articoli.

Ma se per un verso l'art. 11 limita la guerra difensiva, per altro verso consente guerre che difensive non sono affatto. Almeno questo non è sfuggito ai costituenti, che appunto perciò rifiutarono l'interpretazione restrittiva della difesa della patria, consentendo l'impiego delle forze armate al di fuori dei confini e per interessi diversi da quelli nazionali. Se l'Italia, in nome della pace, può accettare limitazioni di sovranità, può anche accettare infatti che un organismo internazionale di cui sia parte disponga l'impiego di reparti militari italiani in situazioni in cui nessuna esigenza patriottica è coinvolta, ma sussiste solo l'esigenza di eliminare una turbativa per la pace. Anche questa è una circostanza nuova. Se è vero che ogni alleanza militare impone l'obbligo di assistere il proprio alleato anche contro un nemico da cui non si è direttamente minacciati, qui il problema è diverso: si tratta di favorire la trasformazione di organizzazioni internazionali in poteri sovranazionali, cedendo ad essi, in prospettiva, persino la decisione circa la pace e la guerra. I due fenomeni, del resto, tendono ormai a coincidere, giacché anche le alleanze militari si fanno portatrici di esigenze sovranazionali, dando vita a forme di in-

tegrazione politica fra Stati non più interamente sovrani. Ne consegue che l'art. 11, se da una parte riduce i rischi di guerra restringendo drasticamente i casi in cui una guerra può essere ritenuta legittima, crea d'altra parte rischi di guerra che l'esigenza patriottica non potrebbe mai di per sé fare sorgere. E ciò senza che sussista alcuna tutela per i diritti del cittadino.

Il problema non è affatto meramente teorico. L'impiego di truppe italiane all'estero al di fuori di qualunque necessità di difesa della patria è stato frequente in questi ultimi anni, in cui l'Italia ha manifestato un attivismo militare che ha precedenti solo in epoche ben meno pacifiche dell'attuale. Si pensi, per limitarsi ai casi più importanti, alla spedizione navale in Oriente in soccorso dei profughi vietnamiti, all'invio di truppe in Libano nel contesto di una situazione bellica che anche per i nostri soldati avrebbe potuto avere le conseguenze tragiche subite da quelli americani e francesi, alla partecipazione a iniziative militari dell'Onu in Libano, nel Sinai e al confine tra Iran e Iraq. Tutti questi casi sono probabilmente conformi all'art. 11, ma appare difficilmente sostenibile che non contrastino con l'art. 52.

Una caso a sé è la spedizione navale nel Golfo persico. Essa è stata motivata con la necessità di difendere le nostre navi mercantili (a tutti gli effetti territorio italiano), una delle quali era stata attaccata, e sembrerebbe dunque riconducibile alla difesa della patria. Ma se si considera che i costi dell'operazione hanno comportato un danno economico ben superiore a quello che sarebbe derivato dalla sospensione del commercio marittimo nel Golfo, che le merci italiane avrebbero potuto giungere a destinazione anche per via di terra e che sarebbe stato possibile garantire la sicurezza dei nostri mercantili mediante trattative diplomatiche (probabilmente ve ne sono state per prevenire attacchi contro le nostre unità militari), l'invocazione di esigenze difensive appare pretestuosa. L'episodio è grave, perché dimostra che è possibile coinvolgere nostre formazioni militari in situazioni di guerra potenziale aggirando i principi costituzionali. Le nostre navi nel Golfo non difendevano la pace, perché non era questo lo scopo del loro invio; non si può dire neppure che difendessero la libertà di navigazione (che potrebbe rientrare nella difesa della pace), perché non

hanno mai fornito protezione a navi non italiane; non difendevano infine neppure la patria, perchè questa non era seriamente minacciata ed era tutelabile in modi meno costosi e rischiosi. Hanno difeso in realtà l'interesse americano a favorire la vittoria dell'Iraq, e soprattutto hanno soddisfatto preoccupanti ambizioni di una parte della classe politica e delle gerarchie militari. Giacché tutto ciò è avvenuto col consenso del Parlamento, si può dedurre che la limitazione di sovranità è effettiva mentre non è sempre effettiva la difesa della pace; e probabilmente anche che è effettiva una limitazione della democrazia, se in una circostanza di questa serietà non ci si è preoccupati della volontà popolare.

Tutti questi casi di impiego di forze italiane all'estero hanno comportato costi economici, logorio di materiali, rischio per gli uomini. Qualche volta hanno comportato anche vittime, poche per fortuna. In alcuni casi c'è stato anche il pericolo che la situazione degenerasse, coinvolgendo l'Italia in una guerra. Tutto ciò deve far pensare. È un triste paradosso, ma anche una realtà storica ineliminabile, che la guerra può essere un mezzo per ottenere la pace; specialmente se, come con ottime ragioni hanno ritenuto i costituenti, la pace non è separabile dalla giustizia e dalla libertà. Se il suo attivismo militare avesse condotto l'Italia ad una guerra, si può ritenere che ciò sarebbe avvenuto, almeno in alcuni casi, per una nobile causa. Ma è compatibile ciò col dovere di difendere la patria imposto a tutti i cittadini? Possono i cittadini essere obbligati a partecipare a una guerra, quando non è per la patria che si combatte? Il dovere di difendere la pace può avere la stessa estensione di quello di difendere la patria? La base giuridica e morale del dovere patriottico sta nella condizione stessa di cittadino, titolare del diritto supremo, la sovranità, e appunto in quanto sovrano titolare anche del supremo dovere, quello di provvedere al bene comune. Ma non esistono cittadini del mondo. Per quanto nobile sia l'ideale cosmopolita, esso non può creare doveri finché non crea i corrispondenti diritti: finché non rende il cittadino partecipe di una sovranità transnazionale. La stessa limitazione della sovranità statale interna dell'Italia, prevista dall'art. 11, troverebbe piena giustificazione solo in una tale estensione della sovranità popolare. Ma finché gli organismi internazionali non saranno espressione dei popoli anziché degli Stati, la li-

mitazione della sovranità statale colpisce anche il ruolo del cittadino, provocando una riduzione delle garanzie democratiche. Fino all'ipotesi estrema (ma non impossibile) di obbligare il cittadino a partecipare a una guerra decisa da organi non rappresentativi della sua volontà, organi di cui lo Stato italiano sarebbe solo una componente tra molte altre, e non certo, malgrado il principio di parità, una delle più influenti.

#### 4. Verso un esercito professionale?

Per molti anni in questo dopoguerra il ruolo internazionale dell'Italia è stato del tutto secondario, e non ha comportato altri impegni militari se non una partecipazione in tono minore alla Nato. Il solo impiego bellico prevedibile per le nostre truppe era la difesa della 'soglia di Gorizia', e ciò rientrava nel tradizionalissimo compito di garantire la sicurezza dei confini. Pur nell'assenza di valide misure di tutela della democraticità delle forze armate, il modello della difesa della patria come giustificazione del servizio militare obbligatorio poteva reggere, e il contrasto di fondo tra l'art. 11 e l'art. 52 era trascurabile ai fini pratici.

Gli ultimi anni hanno visto però il completo sovvertimento di questo quadro. Divenuta una potenza economica di primo piano, l'Italia ha assunto un ruolo politico e militare di maggior impegno, i cui sviluppi futuri sono difficilmente prevedibili, ma che certo non è più riconducibile alla difesa dei confini. La stessa partecipazione alla Nato ha assunto i caratteri di una politica di potenza: consentendo agli Stati Uniti l'apertura di basi missilistiche nucleari, l'Italia è andata ben oltre gli obblighi derivanti da un'alleanza difensiva, cercando, a prezzo della propria sicurezza, una *partnership* nella gestione di un'operazione estremamente rischiosa anche se fortunata: mettere in crisi l'Unione Sovietica sottoponendola a una pressione militare insostenibile per la sua economia. Il ripiegamento dell'Unione Sovietica sui suoi problemi interni, che tale operazione ha senza dubbio accelerato se non addirittura prodotto, e il conseguente crollo del suo ruolo 'imperiale' hanno reso assai improbabile lo scoppio di una guerra generalizzata in Europa, facendo venir meno lo scopo su cui tutta la nostra

organizzazione militare era stata costruita. Ciò non ha prodotto peraltro alcun significativo ridimensionamento delle nostre forze armate, ma al contrario un forte coinvolgimento militare in crisi internazionali estranee all'ambito operativo della Nato, al di fuori di reali esigenze difensive. L'art. 11 Cost. assume con ciò un'attualità che mai prima aveva avuto; e a questo punto il problema del contrasto con l'art. 52 non è ulteriormente eludibile.

L'Italia, a meno che non si verifichi una grave crisi economica e politica, non tornerà più al ruolo internazionale di un tempo, che le consentiva una politica estera senza ambizioni e una struttura militare volta unicamente alla sicurezza. Stanno anzi affiorando i sintomi di una volontà di protagonismo che implica l'esposizione a rischi militari senza giustificazioni difensive. È di vitale importanza che queste nuove ambizioni siano mantenute nei limiti previsti dall'art. 11, e cioè non solo siano rivolte a finalità di pace (l'invocazione della pace è sempre stata un'efficace copertura dell'avventurismo militare), ma soprattutto siano poste sotto il controllo di organizzazioni internazionali che fungano da antidoto contro possibili tentazioni nazionalistiche (o contro la strumentalizzazione dell'apparato militare a fini di lotta politica interna, che è per l'Italia un pericolo più concreto).

Ciò richiede però un adeguamento delle strutture militari. Occorre prendere atto che non si tratta più di difendere la patria: perché nessuno realmente la minaccia, ma soprattutto perché nuove e più grandi patrie si profilano all'orizzonte storico: l'Europa unita, un mondo certo non unito, ma non più lacerato da rigide contrapposizioni tra blocchi. Pensare che la pace stia per trionfare, sarebbe ottimismo irresponsabile; è però realistico pensare che i compiti futuri delle forze armate non consisteranno nel respingere aggressioni, ma nel circoscrivere focolai di guerra nel contesto di corpi di spedizione internazionali, come del resto è già accaduto più volte. Ciò richiederà l'abbandono definitivo del modello della nazione in armi, di cui stanno venendo meno tutti i presupposti storici. Non potrà dunque sopravvivere il servizio militare obbligatorio, a meno che non si voglia subordinare il cittadino sovrano, proprio quando si tratta della pace e della guerra nonché della sua stessa vita, ad or-

ganismi che rappresentano gli Stati, ma escludono una piena partecipazione politica da parte dei singoli.

Occorre un esercito di professionisti della pace armata: non più un esercito di cittadini. Se un tale mutamento apparisse troppo brusco e rischioso, si potrebbe forse pensare ad un'integrazione dell'esercito regolare (composto solo da volontari a lunga ferma) con una Milizia territoriale o una Guardia nazionale nel cui ambito il servizio militare obbligatorio potrebbe sopravvivere, purché breve e prestato nel luogo di residenza, col divieto assoluto di impiego al di fuori dei confini nazionali. Ciò riprodurrebbe il dualismo militare così radicato nella nostra tradizione; e non è detto che ciò sarebbe un male, tanto più che si porrebbe fine ad una confusione di ruoli molto pericolosa. Il solo modo di tenere insieme la difesa della pace con quella della patria, è affidare tali compiti ad istituzioni distinte; ciò potrebbe anche evitare una revisione della Costituzione che presenterebbe sul piano politico notevoli difficoltà.

Non sembrano valide le tradizionali obiezioni contro l'esercito professionale, che ancora vengono riproposte da più parti. Non necessariamente, ad esempio, un simile esercito avrebbe costi insostenibili. Senza dubbio un militare di professione deve essere ben pagato e ben addestrato, e ciò richiede una spesa superiore a quella che occorre per un militare di leva. Ma non ci sarebbe bisogno di un esercito professionale di grandi dimensioni, specialmente se lo si integrasse con una Guardia nazionale: i costi complessivi potrebbero non essere superiori a quelli attuali. Del resto, un paese come la Gran Bretagna, che l'Italia si vanta di aver superato sul piano economico, ha sempre mantenuto forze armate professionali, facendo ricorso alla coscrizione obbligatoria solo durante le due guerre mondiali. Non è detto poi che un esercito professionale farebbe sorgere rischi di eversione più gravi rispetto a un esercito di leva: la storia offre numerosi esempi sia di eserciti di leva tradizionalmente 'golpisti', sia di eserciti professionali sempre perfettamente leali. La presenza di una Guardia nazionale distinta dall'esercito per compiti e strutture di comando e fortemente radicata nella società offrirebbe comunque qualche garanzia contro colpi di Stato militari; altre garanzie deriverebbero dalle ridotte dimensioni dell'esercito e dalla sua integrazione in organismi militari internazionali sperabilmente poco sensibili alle

lotte di potere interne. A chi ritenesse infine che l'abolizione del servizio di leva darebbe un colpo mortale al sentimento patriottico, si potrebbe rispondere che le cose stanno al contrario: è precisamente il superamento storico del nazionalismo in Europa a rendere improponibile il patriottismo come ideale supremo; l'abolizione del servizio di leva, o la sua sopravvivenza solo nell'ambito di una Guardia nazionale, sarebbero semplici conseguenze.

S'intende che trasformazioni di quest'importanza non avvengono sulla base di ragionamenti astratti, né tanto meno per eliminare un'antinomia tra norme costituzionali. Un esercito professionale non sarà istituito finché per quest'obiettivo non si creerà una forte mobilitazione sociale, o finché (più probabilmente) non saranno i militari stessi ad avvertirne il bisogno. Si tratta di comprendere che questo processo è comunque già iniziato, nel quadro di un mutamento storico più ampio: la crisi (sperabilmente definitiva) dei nazionalismi europei, la crescita dell'interdipendenza tra i popoli, l'impraticabilità della guerra come soluzione dei conflitti, il bisogno di un'istanza politica più alta rispetto agli Stati. È l'intera storia del Novecento, con tutta la sua tragicità, a premere per una revisione radicale delle istituzioni militari. La stessa contraddittorietà della Costituzione riguardo al modello di difesa da scegliere per l'Italia democratica manifesta questa pressione storica. Come sempre accade quando le cose stanno cambiando, si volge lo sguardo ora al passato, ora al futuro, cercando sicurezza in un'illusoria continuità proprio mentre si agisce per far spazio ai tempi nuovi. Ma quest'incertezza non può durare indefinitamente senza produrre il rischio di una paralisi, o di una ricaduta nel passato.

Nell'attesa che tale consapevolezza maturi, il modello di difesa italiano resta comunque sia militarmente che politicamente incongruo: quasi un tentativo di far convivere le Camicie rosse con i Caschi blu. Ma con ciò si rischia di sommare i pericoli di un'ispirazione patriottica che non ha mai saputo coniugarsi stabilmente con ideali democratici ai pericoli di un internazionalismo che può facilmente mascherare tentazioni avventuristiche. Il tutto mentre perdura la tradizionale separatezza delle forze armate e la Costituzione resta nel loro ambito complessivamente inapplicata.

## *Fonti*

Oltre che dalla stampa quotidiana e periodica, ho tratto informazioni e spunti di riflessione dai seguenti testi: V. Falzone-F. Palermo-F. Cosentino, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Milano, Mondadori 1980<sup>4</sup>; J. Whittam, *Storia dell'esercito italiano*, Milano, Rizzoli 1979; G. Rochat, *L'esercito italiano da Vittorio Veneto a Mussolini*, Bari, Laterza 1967; G. Rochat, *Breve storia dell'esercito italiano dal 1861 al 1943*, Torino, Einaudi 1978; W. Venohr, *L'identità tedesca e il caso Stauffenberg*, Milano, Rusconi 1988; R. Cartier, *La seconda guerra mondiale*, Milano, Mondadori 1977.

## *Postilla*

Mi sembra necessario precisare che il presente articolo è stato scritto tra la fine del 1988 e i primi mesi del 1989. Ciò spiega come mai non tiene conto di eventi (successivi) che ne confermano ampiamente la tesi principale: la nostra Costituzione non può, né vuole, impedire guerre non difensive.

Se ne vorrà almeno prendere atto, o si preferirà proseguire nel culto di una Costituzione perfetta e intangibile?

Va da sé che la domanda è retorica.

[L. A.]