

MAURIZIA PIERRI

*La “Grande Guerra” nel diritto:
le procedure di dichiarazione tra prassi e costituzione*

Abstract: *This paper analyzes the subject of war from a legal point of view, that is, from the point of view of declaration procedures, during the First World War and then in the Republican constitution. Their evolution is influenced by the change of the concept of sovereignty.*

Keywords: War; Declaration procedures.

1. La guerra come evento giuridicamente rilevante: la sovranità e le sue espressioni

L'impostazione storiografica antropologista dell'*histoire-bataille* o *histoire historisante*, o ancora *histoire événementielle* modellata sulle gesta dei grandi individui e sulle azioni che li contraddistinguono (battaglie, regni, trattati, conquiste), è stata da lungo tempo superata e tuttavia non si può negare alla guerra il carattere di evento storico nodale, in grado di determinare un cambiamento di tale forza da influenzare tutti o quasi tutti gli “oggetti storici” (la vita dei singoli, l'economia, la geografia) in ognuna delle dimensioni storiche che si intendano analizzare (di lungo, di breve e brevissimo periodo).¹

¹ Secondo la concezione “*événementielle*” o dell’*histoire-bataille*” è storico solo ciò che può essere ricondotto a un soggetto umano e i documenti storici vanno interpretati alla luce dell’intenzionalità umana in essi contenuta. L'impostazione è criticata dai fondatori delle «*Annales*», sia Bloch, che soprattutto Braudel, che negano l'unicità del tempo storico ed affermano la compresenza di tre ritmi o durate. In primo luogo, una storia quasi immobile, quella dell'uomo nei suoi rapporti con l'ambiente, di lento svolgimento e di lente trasformazioni, storia quasi fuori del tempo. Al disopra di questa storia immobile, vi sarebbe una storia lentamente ritmata, sociale, quella dei gruppi e delle economie, degli stati, delle società, delle civiltà. Il terzo, infine, è il tempo della storia tradizionale, dell'individuo, la storia “*événementielle*”: «[...] Un'agitazione di superficie, le onde che le maree sollevano sul loro potente movimento. Una storia dalle oscillazioni brevi, rapide, nervose». F. BRAUDEL, *Civiltà e imperi del Mediterraneo nell'età di Filippo II*, Torino, Einaudi, 1986, vol. I, p. XXVII.

È altrettanto innegabile che gli effetti della guerra coinvolgano il tessuto sociale ed economico degli stati protagonisti e dei territori nei quali lo scontro si sviluppa. Questa realtà è emersa in tutta la sua drammaticità proprio durante la prima guerra mondiale, guerra anche civile e “di massa”, sia per l’immenso fronte geografico coinvolto, che per l’numero enorme di vittime, provenienti da tutte le classi sociali e non solo da quelle dirigenti e militari. Per comprendere quali stravolgimenti nel tessuto sociale abbia determinato il primo conflitto mondiale, è sufficiente ricordare le conseguenze che esso determinò sulla distribuzione “di genere” del lavoro. La bibliografia su questi temi è ampia e non solo storiografica.²

Esiste, però, un aspetto dei conflitti bellici che è spesso sottovalutato, o addirittura trascurato, ed è quello che involge la loro natura giuridica: si dimentica che le guerre sono eventi giuridicamente rilevanti, sia in quanto prevedono procedure di attivazione istituzionalizzate e normate, sia in quanto sono espressione fondamentale di quell’elemento strutturale dello stato che è la sovranità.

Il concetto di sovranità si afferma con la nascita dello stato moderno, ossia alla fine del ’500 per indicare il potere politico dello stato,³ inteso come soggetto supremo e indipendente e dunque non più sottoposto ad autorità superiori (papato, impero), né condizionato dal pluralismo interno tipicamente medioevale. In questa duplice direzione si sviluppa il concetto di sovranità: “esterna”, che presiede il libero confronto con altri soggetti statali, ed “interna”, che determina l’esercizio di una autorità vincolante al proprio interno. L’evoluzione delle due aree semantiche è differente. Il concetto di sovranità interna si modella nel tempo conformandosi all’esito della dialettica tra titolarità ed esercizio del potere supremo, da un lato, e necessità di individuarne i limiti, dall’altro; quello di sovranità esterna resta a lungo inalterato, esprimendosi

² Per un inquadramento europeo del fenomeno si consultino i saggi di F. THÉBAUD, *La Grande Guerra: età della donna o trionfo della differenza sessuale?* e di A. SOHN, *I ruoli sessuali in Francia e in Inghilterra*, in G. DUBY - M. PERROT, a cura di, *Storia delle donne. Il Novecento* (1996), Bari, Laterza, 2003, pp. 25-90 e pp. 111-140.

³ Per un approfondimento teorico-filosofico sul tema della sovranità si veda A. BIRAL, *Per una storia della sovranità*, in «Filosofia politica», 1, 1991, pp. 5-50; N. MATTEUCCI, *Sovranità*, in *Dizionario di politica*, Torino, UTET, 1983, p. 1102 ss.; e G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in «Rivista di diritto costituzionale», 1, 1996, pp. 3-74.

La “Grande Guerra” nel diritto: le procedure di dichiarazione tra prassi e costituzione

essenzialmente nella decisione sulla natura pacifica o meno delle relazioni da intrattenere con gli altri soggetti statali. In tal senso si può affermare che la sovranità esterna si manifesta in modo paradigmatico con la dichiarazione di guerra. Ritenere però che vi sia una aporia tra sovranità esterna ed interna, una sorta di corto circuito che divida le due componenti autoritative dello stato, sarebbe un grave errore di valutazione: il collante è infatti rintracciabile nelle procedure che l’ordinamento si è vincolato ad osservare per dichiarare guerra, le quali risentono fortemente del modo in cui è intesa la sovranità al suo interno. Se la sovranità è concepita in termini assolutistici, sul modello del potere assoluto e perpetuo descritto ne VI libri *Sulla repubblica* da Bodin,⁴ se non sono riconosciuti limiti al potere sovrano diversi da quelli derivanti da Dio e dalla natura – «Se dunque il principe sovrano è per legge esente dalle leggi dei predecessori, ancor meno egli sarà obbligato a osservare le leggi e le ordinanze fatte da lui stesso», il famoso principio del “*princeps legibus solutus*”⁵ –, se vi è assoluta coincidenza tra titolarità ed esercizio della sovranità interna, allora è evidente che la dichiarazione di guerra è fondamentalmente un atto non solo “sovrano” ma “del sovrano” ed il momento procedurale è limitato alla consultazione dei propri fiduciari.

Il passaggio da una concezione assolutista ad una concezione costituzionalista e liberale del potere sovrano, non più arbitrario ma sottoposto a limiti, nella cornice dello stato di diritto e della divisione dei poteri ed in presenza di un organo collegiale rappresentativo del popolo (sia pur con tutti i limiti conseguenti al suffragio ristretto), ha inevitabilmente determinato un cambiamento anche nelle procedure di dichiarazione di guerra. Inizialmente vincolate ad un passaggio parlamentare soltanto in via di prassi, con l’avvento dello stato democratico e la consacrazione del principio di sovranità popolare, le procedure delineate nelle costituzioni liberal-democratiche hanno richiesto necessariamente una pronuncia delle assemblee legislative. Se la sovranità appartiene al popolo che la esercita attraverso i suoi rappresentanti, allo stesso popolo spetterà il potere di decidere se ed in che termini intraprendere un conflitto, tanto più dovendone

⁴ Cfr. J. BODIN, *I sei libri della repubblica*, a cura di M. ISNARDI PARENTE, Torino, UTET, 1988 [ed. orig., 1576].

⁵ *Ibid.*, p. 360.

poi tollerare gli effetti devastanti. La consapevolezza della necessità di coinvolgere il popolo attraverso i suoi rappresentanti nelle decisioni che concernono i conflitti si deve proprio alla prima guerra mondiale:

«La prima guerra mondiale, in sintesi, trasformava anche la politica internazionale da regno della diplomazia segreta in dominio aperto al controllo democratico o, quanto meno, alla rivendicazione di un controllo, pur difficile in pratica da ottenere».⁶

È indubbio che l'adesione degli ordinamenti nazionali ad organizzazioni internazionali, istituite proprio per mantenere la pace (celebrata come bene costituzionale da tutelare) ed esorcizzare il rischio della guerra, abbia progressivamente e notevolmente deresponsabilizzato i singoli stati dalla scelta di intraprendere conflitti, sia pur in chiave meramente difensiva (e quindi considerati legittimi).⁷ E, tuttavia, proprio a livello internazionale, dalla guerra del Golfo in poi, con la recrudescenza del fenomeno terroristico, è maturata la consapevolezza che la "messa al bando" della guerra è un fatto puramente terminologico. Lo *ius ad bellum* degli stati trae ad oggi legittimazione dall'esistenza di "conflitti armati" (espressione utilizzata a livello internazionale), che somigliano sempre di più a guerre vere e proprie: l'incapacità degli organismi internazionali – Organizzazione delle Nazioni Unite *in primis* – di arginare i focolai di instabilità, gli attacchi terroristici e le ostilità vere e proprie ha inopinatamente riportato in auge la sovranità e l'indipendenza degli ordinamenti statali, esaltandone la capacità di fronteggiare gli attacchi e di intervenire nei conflitti in modo efficace e tempestivo. Si tratta di una inversione di tendenza percepibile anche nella legislazione di livello sub costituzionale, ma non è questa la sede per approfondire tale aspetto.⁸

⁶ E. DI NOLFO, *Storia delle relazioni internazionali. Dal 1918 ai giorni nostri*, Roma-Bari, Laterza, 2008, p. 6.

⁷ Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Guerra e attuazione della Costituzione*, Intervento al convegno "Guerra e Costituzione", Roma 12 aprile 2002, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 2. Dello stesso autore si segnala il volume *Guerra e costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2004, nel quale si affronta il tema spinoso della compatibilità o meno, per l'Italia, dell'attivismo bellico rispetto al ripudio della guerra fissato dall'art. 11 della costituzione.

⁸ Che necessiterebbe di ampia trattazione. Infatti, come ben sottolinea DE VERGOTTINI, *Guerra e attuazione della Costituzione*, cit., pp. 3 e 4, a livello di normativa primaria si utilizza una terminologia

La “Grande Guerra” nel diritto: le procedure di dichiarazione tra prassi e costituzione

2. *L’inizio della prima guerra mondiale: le “note” asburgica e serba e la dichiarazione di guerra*

L’oggetto di questo breve saggio è invece il confronto tra le procedure di dichiarazione di guerra previste dallo statuto albertino e dalla coeva costituzione asburgica, così come risultano dai bollettini dell’epoca e dai resoconti parlamentari e le procedure previste dalla attuale costituzione repubblicana, confronto che metterà in luce la progressiva spersonalizzazione dell’iter che conduce alla instaurazione di un conflitto.

A tutti è noto l’evento da cui trae origine la grande guerra: il 28 giugno 1914, durante una visita a Sarajevo, l’arciduca Francesco Ferdinando e la sua consorte vengono assassinati dallo studente serbo Gavrilo Princip. Il governo austriaco è convinto che l’assassinio del granduca Francesco Ferdinando sia stato compiuto grazie alla complicità del governo serbo e, ritenendo che l’impero asburgico non possa tollerare la gravissima provocazione serba, dopo essersi assicurato l’appoggio della Germania, invia un ultimatum alla Serbia, i cui termini, parzialmente inaccettabili, provocano, pochi giorni più tardi, l’inizio della prima guerra mondiale. Al di là del contenuto dell’ultimatum, (che contiene richieste tali da rappresentare una aggressione alla sovranità interna dello stato),⁹ si deve sottolineare che si tratta di una nota, inviata il

mutuata dal diritto internazionale: si parla di “crisi”, di grave “crisi internazionale”, di conflitto armato per esorcizzare il termine “guerra” ma al contempo predisporre misure idonee a fronteggiare situazioni che di fatto sono sovrapponibili alla guerra internazionale, sia pur condotta con modalità atipiche

⁹ Il testo dell’ultimatum, scannerizzato ed in lingua originale, è consultabile al link <http://www.bl.uk/collection-items/austrohungarian-ultimatum-to-serbia-and-serbian-response>. Segue una mia traduzione dalla versione inglese, tratta dal medesimo sito: «Il 31 marzo 1909, il ministro serbo a Vienna, su istruzioni del governo serbo, ha fatto la seguente dichiarazione all’imperiale e regio governo: “La Serbia riconosce che il *fait accompli* riguardante la Bosnia non ha influenzato i suoi diritti e di conseguenza essa sarà conforme alle decisioni che i poteri possono prendere in conformità con l’articolo 25 del trattato di Berlino. In ossequio alla consulenza di grandi potenze, la Serbia si impegna a rinunciare da ora in poi all’atteggiamento di protesta e di opposizione che ha adottato per quanto riguarda l’annessione a partire dall’autunno scorso. Essa si impegna inoltre a modificare la direzione della sua politica in materia di Austria-Ungheria e a vivere in futuro in rapporti di buon vicinato con quest’ultima”. La storia di questi ultimi anni e in particolare i dolorosi avvenimenti del 28 giugno scorso, hanno dimostrato l’esistenza di un movimento sovversivo con lo scopo di distaccare una parte dei territori di Austria-Ungheria dalla monarchia. Il movimento che ha avuto la sua nascita sotto gli occhi del governo serbo è andato così lontano da rendersi manifesto su entrambi i lati della frontiera serba nella forma di atti di terrorismo e di una serie di violenze e omicidi. Ben lungi dal realizzare il procedimento formale di impegni contenuti nella dichiarazione del 31 marzo 1909, il regio governo serbo non ha fatto nulla per reprimere questi movimenti. Esso ha consentito la macchinazione criminale di varie società e associazioni

22 luglio 1914 dal conte Leopold von Berchtold, ministro degli esteri del governo

dirette contro la monarchia e ha tollerato un linguaggio sfrenato da parte della stampa, la glorificazione degli autori degli attentati e la partecipazione di ufficiali e funzionari ad agitazione sovversive. Esso ha consentito una nauseabonda propaganda in istruzione pubblica; in breve, essa ha consentito in tutte le manifestazioni di tale natura di incitare la popolazione serba all'odio della monarchia e al disprezzo delle sue istituzioni. Questa colpevole tolleranza del regio governo serbo non è cessata nel momento in cui gli eventi del 28 giugno scorso hanno dimostrato le sue conseguenze fatali per il mondo intero. Risulta dalle deposizioni e dalle confessioni dei criminali responsabili dell'attentato del 28 giugno che l'omicidio di Sarajevo era stato pianificato a Belgrado; che le armi e gli esplosivi di cui gli assassini sono stati forniti erano stati dati loro da ufficiali serbi e da appartenenti alla Narodna Odbrana; e infine che il passaggio in Bosnia dei criminali è stato organizzato e realizzato con i capi del servizio di frontiera serba. I suddetti risultati dell'inchiesta magistratale non consentono al governo austro-ungarico di continuare con l'atteggiamento di donne attendiste di sopportazione che ha mantenuto per anni di fronte alle macchinazioni tratteggiate a Belgrado, e da qui si propagano nei territori della monarchia. I risultati, al contrario, impongono il dovere di porre fine agli intrighi che costituiscono una perenne minaccia per la tranquillità della monarchia.

A tal fine l'imperiale e regio governo si vedono costretti ad esigere dal regio governo serbo un'assicurazione formale che condanna questa pericolosa propaganda contro la monarchia; in altre parole tutti quei movimenti, il cui fine ultimo è quello di staccare dalla monarchia i territori appartenenti ad essa e (ad esigere) che esso si impegni a reprimere con ogni mezzo questi terroristi e criminali di propaganda. L'imperiale regio governo si vede costretto ad esigere dal governo serbo un'assicurazione ufficiale che esso condanna la propaganda rivolta contro l'Austria-Ungheria. Al fine di dare a questi impegni un carattere solenne, il regio governo serbo pubblicherà sulla prima pagina del suo organo ufficiale del 26/13 luglio la seguente dichiarazione: "Il governo reale di Serbia condanna la propaganda diretta contro l'Austria-Ungheria, ossia l'insieme di quelle tendenze che mirano a distaccare dalla monarchia austro-ungarica territori che le appartengono, e deplora sinceramente le conseguenze funeste di queste azioni delittuose. Il governo reale serbo è dolente che ufficiali e funzionari serbi abbiano partecipato a tale propaganda e abbiano compromesso con ciò le relazioni di buon vicinato a cui il governo reale si era impegnato con la sua dichiarazione del 31 marzo 1909. Il governo reale, che disapprova e respinge ogni idea ed ogni tentativo d'ingerenza nel destino degli abitanti di qualsiasi parte dell'Austria-Ungheria, considera come suo dovere avvertire formalmente gli ufficiali e i funzionari e tutta la popolazione del regno che, d'ora in poi, procederà col massimo rigore contro le persone che si rendessero colpevoli di simili azioni, che essa porrà ogni sforzo nel prevenire e reprimere. Il governo reale serbo s'impegna inoltre: 1. A sopprimere ogni pubblicazione che ecciti all'odio e al dispregio della monarchia austriaca o sia in genere diretta contro l'integrità territoriale di essa. 2. A sciogliere immediatamente tutte le società e associazioni che svolgono propaganda contro l'Austria-Ungheria; [...] 3. Ad eliminare senza indugio dalla scuola pubblica ogni persona ed ogni mezzo didattico che serva o possa servire ad alimentare la propaganda contro l'Austria-Ungheria; 4. Ad allontanare dal servizio militare e dall'amministrazione tutti gli ufficiali e i funzionari colpevoli di propaganda contro l'Austria-Ungheria; [...] 5. Ad accettare la collaborazione in Serbia di rappresentanti dell'imperiale regio governo per la repressione del movimento sovversivo diretto contro l'integrità territoriale della monarchia austriaca; 6. Ad aprire un'inchiesta giudiziaria contro i partecipanti al complotto del 28 giugno che si trovino in territorio serbo; organi delegati dall'imperiale regio governo parteciperanno alle indagini relative; 7. A procedere con ogni urgenza all'arresto del maggiore Voija Tankosic e di Milan Ciganovic, funzionario serbo, i quali risultano compromessi dai risultati dell'indagine; 8. Ad impedire con efficaci misure la partecipazione di funzionari serbi al traffico illecito di armi e di esplosivi attraverso la frontiera; a licenziare e a punire severamente i funzionari di frontiera che a Schabatz e a Loznica avevano facilitato l'uscita agli autori del delitto di Sarajevo; 9. A fornire all'I. R. governo spiegazioni sulle ingiustificabili dichiarazioni di alti funzionari serbi in Serbia e all'estero i quali non hanno esitato, dopo l'attentato del 28 giugno, malgrado la loro posizione ufficiale ad esprimersi in alcune interviste in modo ostile verso l'Austria-Ungheria"».

La “Grande Guerra” nel diritto: le procedure di dichiarazione tra prassi e costituzione

austro-ungarico all’ambasciatore austriaco a Belgrado perché la trasmettesse il giorno successivo al governo reale: un atto concordato dai ministri del governo austriaco e approvato anche da Francesco Giuseppe, al quale il governo serbo, dopo una riunione del consiglio cui aveva partecipato anche il principe Alessandro, rispose con un’altra nota,¹⁰ trasmessa quasi allo scadere delle 48 ore, con la quale accettava tutte le condizioni tranne quelle (punto 5, accettare la collaborazione in Serbia di rappresentanti del governo imperiale per la repressione del movimento sovversivo diretto contro l’integrità territoriale della monarchia austriaca e, punto 6, aprire un’inchiesta giudiziaria contro i partecipanti al complotto del 28 giugno accettando il supporto di organi delegati dal governo imperiale), che appaiono lesive della sovranità ed indipendenza dello stato. Il primo ministro serbo, Nicola Pašić, consegnò la risposta all’ambasciatore di Austria e Ungheria von Gieslingen, il quale, giudicatala non rispondente alle richieste, informò che la legazione austriaca avrebbe abbandonato Belgrado. Il 28 luglio seguì, su spinta della Germania, la dichiarazione di guerra dell’Austria, trasmessa a Belgrado con telegramma del ministro degli affari esteri, conte Berchtold, indirizzata allo stesso Nicola Pašić. La proclamazione di guerra di Francesco Giuseppe, rivolta al popolo e corredata di motivazioni, com’era consuetudine dell’epoca, venne comunicata attraverso giornali e manifesti.

Da questo telegrafico racconto degli atti ufficiali da cui scaturisce l’inizio del primo conflitto mondiale emerge un dato inequivocabile: le fasi che precedono la proclamazione si svolgono all’interno dell’organo di governo del monarca/imperatore, circostanza che trae legittimazione dal sistema di divisione dei poteri delineato nelle costituzioni dell’epoca ed ancora sbilanciato verso l’esecutivo. La costituzione *octroyé* dell’Austria-Ungheria unificata del 1867 è l’esito formale di una concessione del sovrano e non di volontà popolare. In Ungheria vi è un governo parlamentare ma con un sistema di suffragio che garantisce il potere della nobiltà semif feudale; in Austria,

¹⁰ La nota di risposta serba è rintracciabile in lingua originale e scannerizzata sul sito <http://www.bl.uk/collection-items/austrohungarian-ultimatum-to-serbia-and-serbian-response>, con una traduzione in inglese.

invece, il governo può legiferare anche in assenza del parlamento, e quest'ultimo delibera solo per i bilanci e i trattati commerciali. L'imperatore conserva il diritto di sanzionare le leggi e quello di sciogliere i parlamenti e resta il capo supremo delle forze armate: dichiara la guerra e fa la pace. In sostanza, la sovranità esterna è nelle mani sue e dei suoi fiduciari (art. 5 – L'imperatore prende il comando supremo delle forze armate, dichiara la guerra e fa la pace).¹¹

3. *Le prassi di dichiarazione di guerra in Italia: statuto albertino e costituzione repubblicana*

Ai tempi della prima guerra mondiale è in vigore in Italia lo statuto albertino, ereditato dal regno di Sardegna. Infatti, il re Carlo Alberto, nell'anno delle grandi rivoluzioni in tutta Europa, il 4 marzo 1848, lo ha promulgato. Lo statuto prevede un parlamento formato da due camere e un governo di ministri nominati dal re. Dunque, tra i due centri di potere, governo e parlamento, non vi è un rapporto di fiducia formalizzato e i contatti politici fra loro avvenivano in presenza del re ed era limitato alla sottoposizione delle attività del governo all'esame (successivo) del parlamento. Tuttavia, fermo restando il contenuto formale dello statuto, si affermano nel tempo una serie di "prassi costituzionali", che alludono alla trasformazione della forma di governo in parlamentare: un esempio per tutte, l'uso da parte del governo di nuova nomina di procurarsi la fiducia del parlamento, ossia un voto esplicito preventivo sul proprio programma.

¹¹ Si riporta qui il testo originale con traduzione dell'art. 5. *Staatsgrundgesetz Vom 21. December 1867, Über Die Ausübung Der Regierungs – Und Der Vollzugsgewalt* (R.G.BL. 145/1867).

«Wirksam für Böhmen, Dalmatien, Galizien, Oesterreich unter und ob der Enns, Salzburg, Steiermark, Kärnthen, Krain, Bukowina, Mähren, Schlesien, Tirol mit Vorarlberg, Görz und Gradiska, Istrien und die Stadt Triest mit ihrem Gebiete.

Mit Zustimmung der beiden Häuser des Reichsrathes finde Ich nachstehendes Staatsgrundgesetz über die Ausübung der Regierungs- und Vollzugsgewalt zu erlassen und anzuordnen, wie folgt.

[...]

Art. 5 – Der Kaiser führt den Oberbefehl über die bewaffnete Macht, erklärt Krieg und schließt Frieden. (Art. 5 – L'imperatore prende il comando supremo delle forze armate, dichiara la guerra e fa la pace).

[...]». H. FISCHER – G. SILVESTRI, *Texte zur österreichischen Verfassungsgeschichte*, Sachsen, Geyer-Edition, 1970, in <http://www.verfassungen.de/>.

La “Grande Guerra” nel diritto: le procedure di dichiarazione tra prassi e costituzione

Non deve, dunque, sorprendere se, nonostante sia chiaramente detto nello statuto che «al re solo appartiene il potere esecutivo. Egli è il capo supremo dello stato; comanda tutte le forze di terra e di mare; *dichiara la guerra* [...]»,¹² la procedura di dichiarazione preveda in via di prassi un passaggio dalla camera. Peraltro, è pacifico per i politici dell’epoca che quell’articolo non sancisca una prerogativa della corona nel senso tradizionale del diritto inglese, ma regoli una funzione del potere esecutivo, coordinandola fundamentalmente al controllo parlamentare.

Ed infatti il dibattito sulla partecipazione o meno alla guerra trova spazio non solo sui giornali (dove si scontravano le opinioni di interventisti e non), ma soprattutto in parlamento. Dopo una prima decisione di neutralità,¹³ legata alla interpretazione delle clausole del trattato della triplice alleanza (nel frattempo denunciato), nelle storiche sedute del 20 e 21 maggio 1915 la camera e poi il senato approvano il disegno di legge che conferisce al governo la facoltà, in caso di guerra e durante la guerra, di adottare disposizioni aventi forza di legge per far fronte a quanto sia richiesto dalla difesa dello stato.¹⁴ Va precisato che l’intervento preventivo del parlamento è (costituzionalmente) necessario al governo per poter attingere ai mezzi finanziari necessari per affrontare il conflitto, che è cosa diversa dalla autorizzazione preventiva a dichiarare il conflitto. In ogni caso, soltanto dopo che le camere si sono pronunciate, il 23 maggio l’Italia dichiara guerra all’Austria-Ungheria.¹⁵

L’attuale costituzione italiana, entrata in vigore il primo gennaio 1948, richiama i concetti di pace e di guerra. In primo luogo, l’articolo 11 bandisce il ricorso alla guerra ed impegna lo stato ad attuare un ordinamento che assicuri la pace, prevedendo

¹² Art. 5 dello statuto, tratto quasi testualmente dalle carte costituzionali della Francia e del Belgio. Il corsivo è mio.

¹³ Il dibattito parlamentare è consultabile al link: https://www.senato.it/3182?newsletter_item=1639&newsletter_numero=154.

¹⁴ Il dibattito parlamentare è consultabile al link: https://www.senato.it/3182?newsletter_item=1678&newsletter_numero=158.

¹⁵ Dopo l’esperienza del primo conflitto mondiale e di fronte alle nuove esigenze della cooperazione internazionale nel dopoguerra, il governo italiano ha presentato due volte al parlamento un disegno di legge diretto a disciplinare il ruolo delle camere in materia di dichiarazione di guerra e di conclusione dei trattati internazionali, anche al fine di adeguare l’art. 5 dello statuto albertino alla prassi costituzionale. Cfr. AP, CD, *Documenti*, sessione 1919-1920, n. 519, pp. 3 e 4.

le necessarie limitazioni di sovranità e le iniziative dirette a promuovere organizzazioni internazionali finalizzate alla pace. In secondo luogo, gli articoli 78 («Le camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al governo i poteri necessari») e 87 («Il presidente della repubblica [...] ha il comando delle forze armate, presiede il consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle camere») della costituzione, nel loro combinato disposto, sanciscono definitivamente e formalmente la necessità della previa deliberazione parlamentare. Ovviamente la guerra di cui parla il testo costituzionale è quella legittimamente conducibile, sia ai sensi dell'articolo 11, che di altri principi inseriti nella costituzione, sia ai sensi del diritto internazionale che viene recepito nel nostro ordinamento in virtù dell'articolo 10.¹⁶

Nella cornice di una democrazia rappresentativa a costituzione rigida e di una forma di governo parlamentare, il principio di sovranità popolare, celebrato nel primo articolo della costituzione (comma 2: «La sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della costituzione»), ha quindi destinato il potere di scelta sulla “guerra” all’organo rappresentativo del popolo: il parlamento. Al governo vengono con legge conferiti i poteri necessari (art. 78), e si riconosce un autonomo potere di intervento da parte dell’organo esecutivo, con decreto legge ai sensi dell’art. 77 della costituzione, soltanto negli “stati di emergenza”, o negli “stati di assedio”, che incidono sulla sicurezza interna dello stato (*rectius* sulla sovranità esercitata al suo interno).¹⁷ Del resto la partecipazione del parlamento all’*iter* dichiarativo della guerra è prevista da tutte le costituzioni moderne:¹⁸ si pensi all’art. 35 della costituzione francese, all’art. 63, par. 3 della costituzione spagnola, all’art. 96, par. 1 della costituzione olandese.

¹⁶ Cfr. DE VERGOTTINI, *Guerra e attuazione della Costituzione*, cit., pp. 5 e 6.

¹⁷ Peraltro, la dottrina non è concorde sul punto: mentre V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, CEDAM, 1986, pp. 107 ss. ritiene che il contenuto del decreto legge sia tarato proprio sullo stato di assedio, situazione di emergenza che richiede un intervento immediato, V.G. MOTZO, *Assedio* (stato di), in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1958, pp. 250-268, sostiene che gli atti dichiarativi degli stati di emergenza abbiano contenuto speciale e non possano essere sovrapposti agli ordinari atti legislativi provvisori.

¹⁸ Come giustamente sottolinea M. MANCINI, *Stato di guerra e conflitto armato nel diritto internazionale*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 200.

La “Grande Guerra” nel diritto: le procedure di dichiarazione tra prassi e costituzione

Ritenere, però, che le nuove procedure di guerra, attribuendo lo *ius ad bellum* al vero protagonista degli eventi bellici, ossia al popolo con i suoi delegati, abbiano reso giustizia dell’esperienza tragica dei conflitti mondiali, sarebbe del tutto fuorviante, almeno per un motivo, che si è accennato all’inizio.

La necessità di intervenire in risposta alle sfide del terrorismo internazionale ha incrinato l’equilibrio tra poteri delineato dalle costituzioni moderne e reso necessarie alcune deroghe, motivate dalle modalità anomale degli attacchi e collocate spesso al livello di legislazione primaria. Nel discorso al parlamento riunito in seduta comune a Versailles, a pochi giorni dall’attentato terroristico di Parigi, François Hollande ha rivendicato la necessità di modificare la costituzione, con ciò implicitamente riconoscendo l’inadeguatezza delle procedure e degli strumenti definiti nella carta fondamentale per fronteggiare le nuove guerre: guerre senza confini, senza stati, senza eserciti e senza trincee, ma con il medesimo e micidiale potenziale di morte.

