

## DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d'iniziativa dei senatori ONORATO, NEBBIA, POLLICE, CALLARI  
GALLI, ULIANICH, ONGARO BASAGLIA, STREHLER e BOCHICCHIO  
SCHELOTTO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 LUGLIO 1987**

---

### Modifica dell'articolo 11 della Costituzione

---

ONOREVOLI SENATORI. — Riteniamo opportuno ripresentare al Senato all'inizio della X legislatura il disegno di legge costituzionale, già presentato nella scorsa legislatura (atto Camera n. 3741), circa il divieto delle armi di distruzione di massa. Valgono al proposito le considerazioni allora sviluppate.

Appare ormai superata, nella dottrina e ancor più nell'opinione pubblica, l'interpretazione riduttiva dell'articolo 11 della Costituzione come mero programma politico o etico, privo d'ogni contenuto giuridico (cfr., ad esempio, G. Balladore Pallieri, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1959, pagine 409 e seguenti).

Il più autorevole dei costituzionalisti italiani, Costantino Mortati, ha da tempo annoverato le

disposizioni contenute negli articoli 10 e 11 della Costituzione tra i principi fondamentali del nostro ordinamento accanto ai principi democratico, personalista, lavorista e pluralista (C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1975, pagina 158).

Sulla sua scia si sono mosse le analisi di tanti altri studiosi (cfr. E. Spagna Musso, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1981, pagine 65 e 70; A. Pizzorusso, *Lezioni di diritto costituzionale*, Il Foro italiano, 1984, pagina 194; T. Martines, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1984, pagina 235; V. Onida, «I principi fondamentali della Costituzione italiana» in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato e A. Barbera, Il Mulino, 1984, pagine 107 e seguenti), sicchè può riconoscersi ormai che il

principio supernazionale (limitazione della propria sovranità per partecipare a organizzazioni sovranazionali volte ad assicurare la pace e la giustizia tra le nazioni) e il principio pacifista (ripudio della guerra offensiva), così come formulati nell'articolo 11 della Carta fondamentale, sono valori costitutivi del nostro ordinamento giuridico.

Del resto, non è la prima volta che, sotto la spinta dell'evoluzione storica, disposizioni di legge, che potevano sembrare null'altro che un manifesto retorico privo di portata giuridica, acquistano improvvisamente capacità normativa, potere di mobilitazione sociale e di incidenza effettiva. Così è accaduto per l'articolo 3, capoverso, della Carta fondamentale, sotto la spinta delle lotte operaie e delle possenti pressioni sociali della fine degli anni '60; così sta avvenendo per l'articolo 11, che, davanti al carattere assolutamente distruttivo assunto dall'arma nucleare, davanti al folle accumularsi di ordigni di sterminio negli arsenali delle superpotenze, davanti alla diffusa presa di coscienza popolare intorno al possibile olocausto della specie, come dire, sotto la spinta di un travolgente processo tecnologico e culturale, vede illuminato a giorno il suo significato normativo, ancora offuscato nella coscienza collettiva di qualche decennio fa, e dispiega la sua potenzialità precettiva ancora latente nel contesto storico in cui la norma era nata (v. gli interventi di S. Rodotà e S. Senese nel convegno organizzato a Roma nel dicembre 1983 dalla Fondazione internazionale Lelio Basso per il diritto e la liberazione dei popoli su «Lotte di liberazione, nuovi autori e nuovi obiettivi»; l'intervento di Senese è pubblicato ora in *Cahier n. 2* della Fondazione, Roma, novembre 1984, pagine 70 e seguenti).

\* \* \*

La struttura dispositiva dell'articolo 11 è molto complessa giacchè contiene norme di diverso livello: una norma finale o di scopo (quella che indica come obiettivo e compito dello Stato italiano la pace e la giustizia tra le nazioni); una norma strumentale o di organizzazione (quella che indica come compito dello Stato la promozione di organizzazioni sovranazionali tendenti alla pace e alla giustizia e

consente limitazioni alla sovranità italiana per partecipare a tali organizzazioni); una norma che potrebbe dirsi funzionale rispetto allo scopo perchè disciplina l'attività interstatale necessaria per assicurare la pace e la giustizia, vietando la guerra quando costituisce offesa alla indipendenza degli altri popoli o strumento di soluzione delle controversie internazionali (per un'analisi della norma sostanzialmente coincidente, v. U. Allegretti, «Il divieto costituzionale delle armi di sterminio», relazione al Convegno USPID di Firenze, aprile 1985, ora in *Bozze 85 n. 4*, pagina 76).

In questa articolata struttura dispositiva è evidentemente la norma di scopo (pace e giustizia internazionale) a giocare il ruolo primario: sicchè in concordanza con essa deve essere interpretata non solo la norma organizzativa, ma anche quella funzionale, che vieta le guerre non difensive e quelle intraprese come strumento di soluzione dei conflitti politici.

Ciò significa che per l'articolo 11 sono vietate anche le guerre difensive che in qualche modo contrastano con gli obiettivi di pace e giustizia internazionali: così quelle che per il loro catastrofico potenziale distruttivo non possono discriminare tra «belligeranti» e «innocenti» e annientano masse sterminate di popolazioni civili; oppure quelle che per le ingenti spese di preparazione e di gestione assorbono una quota rilevante di risorse materiali, morali, culturali e organizzative, tale da distorcere l'uso delle ricchezze nazionali e mondiali, sottraendola alle esigenze minime dello sviluppo economico e sociale del pianeta e impedendo così alle masse diseredate dell'umanità di liberarsi dal loro stato di bisogno e di ingiustizia (così U. Allegretti, *op. cit.*, pagina 89).

Questa portata precettiva della norma risulta ancora più chiara se la proiettiamo sulla situazione storica attuale, in cui la tecnologia di guerra (nucleare, batteriologica e chimica) e la corsa agli armamenti hanno assunto uno sviluppo impensabile per il Costituente del 1947. In particolare lo sviluppo moderno della tecnologia nucleare, ma anche di quella batteriologica e chimica, ha pienamente disvelato il carattere distruttivo delle armi prodotte

da questa tecnologia, che le rende incompatibili con gli scopi di una guerra difensiva. Oggi è impossibile controllare gli effetti di azione e di reazione di una guerra nucleare: perciò essa assume natura intrinsecamente offensiva. Il carattere massivamente distruttivo delle armi atomiche, batteriologiche e chimiche rende impraticabile un uso puramente difensivo di queste armi. Quando gli effetti distruttivi di una guerra diventano incontrollabili, come avviene per le guerre combattute con tali armi, la guerra non può definirsi difensiva o comunque legittima per l'articolo 11. In questo moderno scenario, non c'è dubbio che il pieno dispiegarsi del principio pacifista voluto dal Costituente del 1947 comporta il bando totale delle armi nucleari, batteriologiche e chimiche o comunque massivamente distruttive, e cioè il divieto assoluto della loro costruzione, installazione, utilizzazione.

In conclusione, l'interpretazione sistematica e quella storico-evolutiva dell'articolo 11 conducono a individuare un divieto costituzionale della costruzione, installazione e uso delle armi di sterminio, che ne sottrae la disponibilità alle semplici maggioranze parlamentari e popolari. L'incompatibilità tra guerre nucleari e democrazia del nostro sistema costituzionale, pertanto, non attiene solo al profilo procedurale, cioè alla violazione delle regole garantiste stabilite negli articoli 78, 80 e 87 della Costituzione, che è conseguente alla mancanza della «doppia chiave» per gli euromissili, ma anche al profilo sostanziale, cioè all'indicazione di valore proveniente dal principio pacifista.

\* \* \*

Per queste ragioni crediamo opportuno e necessario sottoporre al Parlamento la proposta di interpretazione autentica e di modifica dell'articolo 11 della Costituzione che, nell'ampio dibattito sviluppatosi dentro il Movimento per la pace del nostro Paese, è stata avanzata dalla rivista fiorentina *Testimonianze* (v. «Disarmo, diritti umani, autodeterminazione dei popoli», Atti del Convegno nazionale di Testimonianze, Firenze, 3-4 marzo 1984, in *Testimonianze*, nn. 264-266, pagine 132 e seguenti; nonché «Continenti e popoli, oltre i

blocchi», Atti del Convegno nazionale di Testimonianze, Firenze, 16-17 novembre 1985, in *Testimonianze*, nn. 282-284, pagine 147 e seguenti).

Non ignoriamo che lo stesso Movimento pacifista italiano, nella intensa discussione che si è sviluppata intorno alla decisione governativa di schierare gli euromissili a Comiso, ha finito per adottare e proporre soluzioni di tipo diverso. Il coordinamento nazionale dei comitati per la pace ha depositato nel marzo 1984 due proposte di legge costituzionale di iniziativa popolare sulla materia: la prima per indire un *referendum* popolare straordinario sullo schieramento di missili a testata nucleare; la seconda per stabilire la maggioranza assoluta ai fini della ratifica e della esecuzione degli accordi internazionali relativi all'installazione di sistemi d'arma atti a modificare la struttura della difesa del Paese e per consentire il *referendum* popolare abrogativo (entro tre mesi) anche rispetto a queste leggi di autorizzazione alla ratifica (v. *Gazzetta Ufficiale* 31 marzo 1984, n. 91).

Queste proposte, assieme ad altre analoghe, sono state presentate in Parlamento nella IX legislatura (v. atto Senato n. 997 e atti Camera nn. 2041 e 2185) e ripresentate nella X legislatura (v. atto Senato n. 2).

Ma riteniamo indispensabile che anche il presente disegno di legge sia introdotto nella discussione parlamentare perchè rispetto agli altri ha il pregio, a nostro parere non piccolo, di privilegiare il valore (pacifista) rispetto alle procedure (garantiste) e di sottrarre le decisioni concernenti un bene così «radicale», come quello che riguarda la sopravvivenza di un intero popolo, delle generazioni presenti e future e in definitiva della specie umana, alla volontà di contingenti maggioranze sia pur qualificate. È questa un'impostazione risalente al costituzionalismo liberale e giusnaturalistico, come dire alla cultura dei «limiti della sovranità», che non può mancare in una materia come quella della guerra e della pace nell'età nucleare.

Del resto, anche la moderna politologia, pur partendo da approcci diversi, è arrivata alla conclusione che il principio di maggioranza perde la sua legittimazione per le decisioni di carattere non reversibile e non correggibile,

che per loro natura limitano per un tempo imprevedibile la libertà di decisioni alternative da parte di future maggioranze. A maggior ragione, il principio di maggioranza perde la sua validità per le decisioni attinenti agli armamenti nucleari, i cui effetti diretti e indiretti sono per definizione irreversibili e incontrollabili, arrivando a distruggere la possibilità stessa di future decisioni, anzi la possibilità stessa di convivenza e sopravvivenza umana (Claus Offe, «Legittimazione politica mediante decisione a maggioranza?» in N. Bobbio, C. Offe, S. Lombardini, *Democrazia, maggioranza e minoranze*, Bologna, Il Mulino, pagine 86 e seguenti).

\* \* \*

Certamente tutte le soluzioni prospettate incontrano obiezioni, o più esattamente, nell'inevitabile bilanciamento tra valori collettivi che sono costrette a operare, tutte le soluzioni sacrificano interessi più o meno rilevanti nell'ordinamento giuridico.

Le soluzioni di tipo procedurale affidano alle scelte referendarie materie tradizionalmente riservate alla prerogativa governativa o sacrificano il segreto militare all'esigenza del controllo parlamentare.

La soluzione di tipo sostanziale, come quella che proponiamo, invece, sembra mettere in secondo piano l'esigenza della sicurezza (articolo 52 della Costituzione) e confliggere con i vincoli che derivano al nostro Paese dall'ap-

partenenza alla NATO. In questo senso essa appare indubbiamente una soluzione di carattere unilaterale. Ma a ben vedere, in quanto costituzionalizza (o esplicita la costituzionalizzazione di) un divieto della guerra di sterminio, essa finisce da una parte per favorire il recupero dell'originario carattere difensivo del Patto Atlantico, aprendo per l'Italia possibilità politiche di svolgere a tal fine un ruolo propulsivo tra i Paesi alleati; dall'altra parte, disloca a livello collettivo e sovranazionale l'esigenza della sicurezza, valorizzando in tal modo la norma strutturale e organizzativa dell'articolo 11, che impone allo Stato il compito di promuovere organizzazioni regionali e mondiali per perseguire la pace e la giustizia internazionali. La retta interpretazione della norma che abbiamo chiamato funzionale (cioè il ripudio delle armi distruttive di massa) spinge dunque all'applicazione della norma strumentale, che invita a un'organizzazione sovranazionale della sicurezza e dell'economia planetaria e disvela così il significato più profondo della indicazione di scopo (pace e giustizia tra le nazioni). La lettura che proponiamo dell'articolo 11, allora, non è solo rispondente alle spinte e alle domande più profonde del Movimento per la pace; non è solo una prospettiva ambiziosa ed esigente, ma contiene anche un indirizzo politico molto forte, che deve essere urgentemente attivato nel presente, anche se probabilmente potrà avere risultato soltanto nel lungo periodo.

**DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**  

---

## Art. 1.

1. L'articolo 11 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 11. - 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 tra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

L'Italia bandisce dal territorio della Repubblica le armi nucleari, biologiche e chimiche e ogni altro sistema di arma di distruzione di massa; esclude ogni forma di sperimentazione, produzione, detenzione e uso delle armi suddette».