

Ripudio della guerra e neutralità alla
luce dell'articolo 11 Cost.

di Giuseppe de Vergottini
Professore emerito di Diritto costituzionale
Alma Mater Studiorum - Università di Bologna



Ripudio della guerra e neutralità alla luce dell'articolo 11 Cost.*

di Giuseppe de Vergottini

Professore emerito di Diritto costituzionale
Alma Mater Studiorum - Università di Bologna

Abstract [It]: La dottrina costituzionalistica concorda nell'inserire il divieto del ricorso alla guerra nella cornice dei principi che regolano l'uso della forza ai sensi dello statuto delle Nazioni unite. Un profilo che è rimasto a lungo fuori dalla attenzione di studiosi e commentatori del diritto pubblico interno è quello che riguarda il regime della neutralità, istituto tradizionalmente affrontato solamente dagli internazionalisti. In considerazione del cambiamento del contesto geopolitico provocato dalla aggressione russa che impone una aggiornata riflessione per valutare le attuali tendenze del diritto della neutralità, il presente contributo evidenzia il rapporto tra il principio del ripudio della guerra sancito dalla Costituzione e il vincolo della neutralità che ai sensi dell'art. 10, 1° c. Cost. integra l'ordinamento interno in quanto fa parte del diritto consuetudinario generalmente riconosciuto. Viene, inoltre, analizzata la rilevante questione di come si qualifichi in concreto la decisione di schierarsi, attraverso fornitura di armi e materiale militare, a favore dell'agredito.

Abstract [En]: In constitutional law it is broadly accepted that the prohibition of the use of war is a central principle within the framework of the UN Charter concerning the use of force. One profile that has long remained outside the attention of domestic public law scholars and commentators is that concerning the neutrality regime, a legal concept traditionally addressed only by internationalists. In view of the change in the geopolitical context caused by Russian aggression, which calls for an updated reflection to assess the current trends in the law of neutrality, this contribution highlights the relationship between the principle of repudiation of war enshrined in the Italian Constitution and the constraint of neutrality, which under Art. 10, 1°c. of the Italian Constitution complements the internal legal order as it is part of generally recognised customary law. In addition, the important question is analysed of how the decision to take sides in favour of the aggressed party is concretely qualified.

Parole chiave: Guerra vietata, Neutralità, Neutralità qualificata, Non belligeranza

Sommario: 1. Guerra, neutralità e diritto costituzionale. 2. Invio di armamenti e compatibilità col principio di neutralità. 3. L'articolo 11, la neutralità benevola e lo scudo della non belligeranza. 4. Il regime di neutralità, belligeranza e non belligeranza. 5. Il confine fra belligeranza e non belligeranza.

L'invio di armamenti alla Ucraina vittima di aggressione da parte della Federazione russa ha posto il problema della compatibilità di tale azione rispetto al netto principio di ripudio della guerra previsto dall'articolo 11 della Costituzione. Occorrerebbe verificare se sia stato superato l'obbligo di imparzialità e astensione nei confronti delle parti di un conflitto armato internazionale. E ciò in quanto si ritenga che nel concetto di ripudio della guerra possa farsi rientrare l'obbligo di astenersi da interventi a favore di parti in conflitto. L'invio di armi a uno dei due contendenti metterebbe a prima vista in risalto una presa di posizione contraria alla neutralità.

* Rielaborazione dell'intervento al convegno su La guerra e le democrazie europee, Roma III, 16 febbraio 2024.



Nelle considerazioni che seguono si intende accennare al rapporto ora richiamato fra ripudio della guerra e vincolo di neutralità e alla situazione di neutralità “qualificata” in cui l’Italia viene a trovarsi in quanto non belligerante.

1. Guerra, neutralità e diritto costituzionale

I contributi dei costituzionalisti che si riferiscono al principio pacifista condensato nell’articolo 11 della Costituzione sono ben noti e concordano nell’inserire il divieto del ricorso alla guerra nella cornice dei principi che regolano l’uso della forza nel quadro dello Statuto delle Nazioni Unite. Un profilo del tutto particolare che rimane fuori dalla attenzione di studiosi e commentatori è quello che riguarda il regime della *neutralità* che è istituto tradizionalmente affrontato dagli internazionalisti ma non oggetto di attenzione sotto il profilo del diritto interno. Riducendo la questione ai termini essenziali possiamo chiederci se il rifiuto della guerra di cui tratta il noto articolo 11 possa sfociare nell’obbligo di neutralità dell’Italia sia in via generale che rispetto a un preciso conflitto internazionale. Dobbiamo quindi porci la domanda se ripudiare la guerra come voluto dall’articolo 11 significa anche ritenere presente un indirizzo che impone al Paese l’astensione dal prendere parte per uno dei contendenti in un conflitto fra stati in particolare quando si profili la necessità di sostenere uno stato sottoposto a una aggressione come nel recente caso del conflitto internazionale in Ucraina.

La neutralità è istituto che merita una riconsiderazione. E ciò partendo da un chiaro dato di fatto: l’Italia non è un Paese neutralizzato per una propria scelta di valore costituzionale come nel caso della Confederazione elvetica o per un vincolo internazionalmente imposto o condizionato, come per l’Austria. Dai lavori della Assemblea Costituente risulta chiaramente che fu rigettata l’idea della neutralizzazione permanente similmente a quanto previsto dal regime costituzionale svizzero.

Dobbiamo quindi prendere le mosse dal concetto di guerra aggiornato con quello più ampio di conflitto armato nel cui ambito la guerra rimane l’ipotesi estrema per intensità della applicazione della forza ricordando che sulla base dell’art. 11 della Costituzione va distinta nettamente la guerra d’aggressione da ripudiare dalla guerra di difesa costituzionalmente dovuta, affermandosi che quest’ultima deve essere interpretata nella cornice del diritto internazionale. Ed è alla luce della relazione fra diritto costituzionale e internazionale che emerge l’esigenza di riflettere sulla rilevanza per l’ordinamento italiano dell’istituto della neutralità.

Il diritto della neutralità era disciplinato dalla XIII convenzione dell’Aia del 18 ottobre 1907 «concernente i diritti e i doveri delle Potenze e delle persone neutrali in caso di guerra per terra» ricognitiva di principi generalmente riconosciuti nella comunità internazionale. Dalla stessa derivava il divieto per i neutrali di



favorire una delle parti in conflitto e la sua violazione comportava un atto ostile e il rischio di entrare in un rapporto bellico nei confronti delle parti sfavorite.

Si aggiunga che in Italia il r.d. n. 1415/1938, recante l'approvazione dei testi della legge di guerra e della legge di neutralità richiamava all'art. 9 il contenuto degli artt. 7 e 9 della convenzione dell'Aja, e all'art. 8 vietava espressamente la fornitura di armi a qualsiasi parte belligerante. Ma la neutralità, cioè la astensione e l'imparzialità rispetto ai contendenti, era una facoltà non un obbligo.

Come sostenuto dalla Corte internazionale di giustizia, il principio della neutralità è “an established part of customary international law” (International Court of Justice, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1996, parr. 88-89). Soluzione questa confermata da sentenze nazionali e altri elementi della prassi statale, evidenziati soprattutto dai manuali militari e dalla dottrina, che ne richiedono, ancora, l'applicazione. Il diritto della neutralità implica una serie di obblighi e diritti per le parti belligeranti e gli stati neutrali nel caso di conflitti armati internazionali. In linea di massima tradizionalmente si ritiene che lo stato neutrale sia tenuto a non coinvolgere le proprie forze armate nel conflitto, a non fornire assistenza militare alle parti in guerra e ad adottare un trattamento paritario nei confronti dei belligeranti. Si tenga tuttavia ben presente che questo regime giuridico è stato inciso dall'emergere del sistema centralizzato di sicurezza collettiva, che potenzialmente consentirebbe al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite di adottare risoluzioni vincolanti ai sensi del Capitolo VII della Carta abilitate a richiedere agli stati di adottare misure contrarie agli obblighi sottesi al regime della neutralità.

Ricordiamo in premessa che si distingue il regime di *neutralità permanente* – imputabile a scelte costituenti o a vincoli internazionali – che per definizione ha il carattere della continuità come nel diritto costituzionale della Confederazione elvetica e dell'Austria, dalla situazione dipendente dalle opzioni di volta in volta discrezionalmente adottabili da qualsiasi stato nei confronti delle parti di qualunque conflitto internazionale (casi di *neutralità contingente/occasionale*). Opzioni che individuano facoltà di astensione imputabili a libere scelte del potere dello stato interessato. Una volta attivato il regime di neutralità entrano in campo le regole condivise da tempo in via consuetudinaria nel diritto internazionale e recepite dalle ricordate convenzioni del 1907. Il diritto di neutralità imporrebbe una posizione di imparzialità e di estraneità ai conflitti armati fra stati ed è disciplinato da un corpo di norme di diritto internazionale consuetudinario che integra l'ordinamento italiano in virtù dell'art. 10, 1° comma della Costituzione che dispone l'adattamento automatico al diritto internazionale consuetudinario. Pertanto, la citata norma della nostra Costituzione introduce nell'ordinamento non solo la neutralità come istituto, ma anche le sue articolazioni e modifiche avvenute nel corso del tempo. E ciò sia a livello consuetudinario sia per quanto



riguarda la validità delle convenzioni dell'Aja nel sistema delle Nazioni Unite basato sul divieto della guerra.

2. Invio di armamenti e compatibilità col principio di neutralità

Il deflagrare del conflitto russo-ucraino e il supporto offerto allo stato aggredito ha reso attuale la questione della compatibilità dell'aiuto militare col principio di neutralità manifestando divergenze di atteggiamento nei diversi stati coinvolti.

Con la fornitura massiccia di armamenti da più di trenta stati e dall'Unione Europea si era acceso un ampio dibattito tra gli internazionalisti discutendo se tale condotta contrasti (o possa essere compatibile) con gli obblighi imposti agli stati dal diritto di neutralità. Le conseguenze e le modifiche derivanti dalla guerra in Ucraina per il diritto della neutralità ci conducono all'attuale dibattito sulla qualifica giuridica della fornitura di equipaggiamenti militari ad un paese in guerra e evidenziano le difficoltà di lettura dei più recenti profili che riguardano lo *ius ad bellum* nei suoi (rinnovati) paradigmi.

In un contesto internazionale in cui la guerra viene criminalizzata e le relazioni internazionali sono sempre più spesso oggetto di valutazioni da parte delle giurisdizioni lo *status* di neutralità mal si concilia con l'esigenza di una legittima reazione collettiva nel caso di aggressioni armate illegittime.

Va però anche ricordato come negli attuali dibattiti sulla legittimazione giuridica della fornitura di armamenti sono frequenti i riferimenti alle regole della neutralità, anche se molti stati hanno scelto di non assumere una posizione giuridica chiara su tali questioni nell'attuale conflitto. Le regole della neutralità assumono, invece, profili costituzionali più definiti in tutti quegli ordinamenti che si sono dichiarati permanentemente neutrali, come la Svizzera, l'Austria, Malta e la Repubblica d'Irlanda. In tutti questi paesi la neutralità permanente è dichiarata direttamente o indirettamente (come nel caso irlandese) nella costituzione e viene considerata facendo esplicito riferimento alle regole che si sono affermate nel diritto internazionale.

Dal confronto delle esperienze costituzionali che vengono analizzate nell'ultimo fascicolo di *Percorsi costituzionali* (1/2023) emerge come i diritti e specialmente gli obblighi implicati dallo *status* di neutralità permanente vengono attuati e declinati in modo assai diverso e con una notevole flessibilità da ognuno di questi ordinamenti. Da un punto di vista strutturale, il quadro giuridico stratificato tra diritto internazionale e riferimenti orientativi nel diritto costituzionale consente l'individuazione di spazi per interpretazioni differenziate quanto a come declinare i vincoli e divieti connessi nelle questioni relative alla partecipazione al sistema europeo ed internazionale di sicurezza rispetto ai propri interessi nazionali. L'aspetto comune delle esperienze europee di neutralità permanente è che nel contesto del diritto dell'Unione Europea (il principale riferimento è l'art. 42, comma 7 TUE) le concezioni costituzionali della



neutralità non si pongono in una radicale incompatibilità con la guerra, ma forniscono limiti giuridici di grado diverso secondo i quali orientare il comportamento dello stato nei confronti di una crisi bellica internazionale, come quella russo-ucraina. Ciò emerge in particolar modo dal fatto che gli stati neutrali si sono astenuti da fornire direttamente o indirettamente armi a sostegno della difesa militare ucraina. Ma la Repubblica d'Irlanda e l'Austria hanno deciso di partecipare attraverso la *European Peace Facility* al sostegno dell'Unione Europea fornendo equipaggiamenti militari non letali al paese aggredito in violazione del diritto internazionale.

Un aspetto di particolare interesse è offerto dal riscontro del principio di neutralità nell'Unione Europea. A questo proposito non solo emerge il ruolo fondativo del principio pacifista per l'ordinamento europeo, ma anche il dato per cui l'Unione, in passato in un periodo di assenza di conflitti bellici tradizionali che la chiamassero in causa anche solo indirettamente, abbia assunto una posizione di neutralità occasionale *de facto*. Si è agito, da una parte, per consolidare la pace tra gli Stati membri e mettere le premesse per una loro difesa comune e, dall'altra, per contribuire, fuori dai confini esterni, al mantenimento e al ritorno della pace tramite missioni civili e operazioni militari di cui si è sempre salvaguardata la neutralità. Dopo il 2022, l'assunzione di responsabilità militari dirette da parte dell'Unione di fronte alle drammatiche conseguenze del conflitto in Ucraina, potrebbe porre le premesse per un significativo cambiamento del suo originale indirizzo pacifista.

Il cambiamento del contesto geopolitico provocato dalla aggressione russa impone una nuova aggiornata riflessione finalizzata a valutare le attuali tendenze del diritto della neutralità e a riflettere sullo spostamento dell'ambito dei suoi confini giuridici che hanno importanti ricadute anche sulla Costituzione italiana.

3. L'articolo 11, la neutralità benevola e lo scudo della non belligeranza

Sinteticamente, dall'articolo 11 della nostra Costituzione non discende un obbligo di neutralità *ex se*. Rimane piuttosto in virtù del diritto consuetudinario internazionale una *facoltà di astensione* dal prendere parte a conflitti. A livello interno comunque il ripudio della guerra non comporta necessariamente neutralità. Quindi rientra nella discrezionalità decisionale degli organi costituzionali decidere se rimanere estranei a un conflitto o schierarsi a favore o contro i contendenti, ovviamente nel rispetto di costituzione e trattati. La neutralità costituisce un istituto che con l'instaurazione del sistema della Nazioni Unite ha perso il fulcro del suo originale significato in quanto derogabile ove l'intervento di aiuto a una parte del conflitto fosse giustificabile per essere rapportabile a un quadro di concorso nella difesa dell'aggredito. Ma alcune sue regole continuano ad essere rilevanti e soprattutto utili per una riflessione più articolata sull'attuale momento di trasformazione del sistema di sicurezza collettiva che necessariamente deve



coinvolgere le regole e i principi del diritto internazionale nelle interpretazioni aggiornate del principio costituzionale del ripudio della guerra.

In caso di violazione delle norme dello Statuto delle Nazioni Unite l'Italia può intervenire a fianco dell'agredito, in virtù della legittima difesa collettiva prevista da una norma di diritto consuetudinario (riflessa nell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite), immessa nel nostro ordinamento tramite l'art. 10,1° comma Cost. e ammessa implicitamente dallo stesso art. 11 Cost., o restare neutrale. Ma può assumere una posizione intermedia, quale la *non belligeranza*, che consente di derogare agli stretti doveri della neutralità senza intervenire nel conflitto armato, ma aiutando la vittima dell'aggressione in deroga ai doveri di prevenzione, astensione e imparzialità. E' quindi a questo *temperamento del principio di neutralità* che occorre rivolgere l'attenzione. Prassi e dottrina considerano gli interventi in deroga al regime di neutralità giustificabili quali ipotesi di aiuto come qualificanti uno *status di non belligeranza*. Per quanto riguarda l'indirizzo seguito dall'Italia questa nel 2003 uscì dalla neutralità schierandosi a favore degli Stati Uniti in quanto sotto attacco terroristico talebano. Una situazione non dissimile per quanto riguarda l'assistenza a uno stato aggredito si è presentata nel 2022 al momento in cui si è deciso l'invio di aiuti all'Ucraina, non essendosi condivisa la tesi di una totale astensione del Paese dalla partecipazione a interventi di aiuto a soggetti vittime di aggressione.

In pratica ricorrono casi in cui l'Italia abbandona uno *status* di neutralità e interviene, senza assumere il ruolo di parte, in un conflitto internazionale ponendosi in un regime di non belligeranza. La situazione che viene a crearsi appare di non agevole definizione in termini di rapporto fra ordinamenti interno e internazionale. Situazione che va richiamata tenendo sullo sfondo il profilo del rispetto o meno del principio del ripudio di cui all'articolo 11.

Occorre quindi porsi la domanda se ripudiare la guerra come voluto dall'articolo 11 comporti anche ripudiare un *indirizzo radicalmente neutralista* che ponga il Paese in una posizione di astensione dal prendere parte per uno dei contendenti in un conflitto fra stati. Se la decisione statale si concretizza nell'invio di armi letali a uno dei contendenti ciò significa in concreto rinunciare a una situazione di neutralità? In secondo luogo tale determinazione può comportare l'assunzione del ruolo di parte del conflitto? Infine si presenta in concreto il rischio di una partecipazione attiva al conflitto?

Avendo l'Italia rigettata in sede costituente ed esplicitamente l'idea della neutralizzazione permanente del nostro Paese, la neutralità dell'Italia è uno *status* che va stabilito caso per caso. Di fronte a qualsiasi nuovo conflitto internazionale può maturare l'esigenza di decidere, in assenza di condizionalità permanenti in termini di neutralità, se intervenire o meno (e come). Si tratta di una scelta di indirizzo connessa alla libera determinazione statale. La scelta se rimanere neutrale o intervenire viene fatta quindi caso per caso, spettando alla discrezionalità decisionale degli organi costituzionali dello stato decidere se rimanere



estranei a un conflitto o schierarsi a favore o contro i contendenti, ovviamente nel rispetto di costituzione e trattati.

Collegata a questo aspetto c'è l'importante questione di come si qualifichi in concreto la decisione di schierarsi a favore dell'agredito.

4. Il regime di neutralità, belligeranza e non belligeranza

Per un migliore inquadramento della questione occorre ricordare che le norme internazionali assicuravano tradizionalmente che gli stati potessero astenersi dal prendere posizione a favore o contro i contendenti rimanendo con particolari garanzie neutrali. Tenendo conto delle normative internazionali e nazionali accennate si potrebbe giungere a ritenere che la presa di posizione italiana tramite l'invio di armi abbia posto il Paese in uno stato di guerra (*belligeranza*). Ma questa conclusione sarebbe sicuramente affrettata.

Oggi appare evidente che il tradizionale istituto della neutralità ha trovato una modifica nelle ricordate sopravvenute regole delle NU che secondo parte della dottrina renderebbero l'istituto del tutto superato. In realtà per una comprensione dell'odierno *rapporto fra neutralità e divieto di conflitti armati* occorrerebbe partire da quando gli stati si unirono per bandire la guerra col Patto Briand Kellog del 1928. Divieto riaffermato nella Carta delle Nazioni Unite nel 1945, creando un nuovo ordine mondiale in cui la forza non è più giusta e in cui gli stati possono fornire armi e altro sostegno a uno stato attaccato ingiustamente in modo che possa difendersi.

Il superamento dell'imparzialità significa anche che gli stati sono oggi autorizzati a fornire armi o altro supporto all'Ucraina. Ciò non viola alcun obbligo legale di neutralità. Gli stati diventerebbero parti del conflitto armato internazionale tra Russia e Ucraina solo se ricorressero alla forza armata contro la Federazione russa. In effetti, semmai, fornire assistenza all'Ucraina potrebbe venire giustificato come aiuto per l'ordine legale internazionale consentendo all'Ucraina di difendersi da una guerra di aggressione. Secondo una opinione diffusa si ritiene che la Russia, lo stato aggressore, abbia impedito il funzionamento del meccanismo di applicazione del Capitolo VII dello Statuto esercitando il suo veto, e che quindi le operazioni russe sono atti di aggressione che non possono essere giustificati e in tal senso un numero rilevante di stati ha condannato gli attacchi russi come violazioni del diritto internazionale. In tali casi si sostiene che gli stati neutrali non possono più essere vincolati da un obbligo di rigorosa imparzialità e essere condizionati dal divieto di fornire alla vittima di un'aggressione i mezzi necessari per difendersi da uno stato aggressore chiaramente determinato a ignorare i principi fondamentali e norme di diritto internazionale.



Sicuramente nell'attuale regime del diritto internazionale dei conflitti esiste il diritto di autodifesa per l'agredito e la facoltà o il diritto di intervenire in suo aiuto da parte di altri stati. Ciò pone in secondo piano o addirittura supera le perplessità circa l'obbligo di imparzialità o di non intervento a favore di uno dei due contendenti in base alla tradizionale dottrina della neutralità.

Quindi, conclusivamente sul punto, è vero che fa parte delle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute il principio di neutralità. In linea di principio nessun dubbio sugli obblighi di astensione, ovvero di imparzialità, rispetto alle parti belligeranti, che da esso discendono, né sulla qualificazione del divieto di cessione di materiale bellico, quale corollario della neutralità. Ma poiché l'attacco all'Ucraina è una guerra offensiva, inaccettabile dal punto di vista del diritto internazionale – che censura, ai sensi dell'art. 2, par. 4, della Carta delle NU, la minaccia o l'uso della forza –, l'invio di armamenti può essere considerato opportuna *contromisura* collettiva, sicuramente antinomica rispetto al principio di neutralità, ma giustificabile – anche in assenza di un esplicito richiamo all'autodifesa collettiva, ex art. 51 della Carta delle NU e in mancanza di indicazioni chiare delle NU in risposta alla più grave violazione del diritto internazionale perpetrata dallo stato aggressore.

5. Il confine fra belligeranza e non belligeranza

Da quanto sopra considerato emerge che la presa di posizione a favore dell'agredito tramite l'invio di armamenti non pone un problema di violazione della neutralità in quanto non esisteva un obbligo giuridico in tal senso. Resta da chiarire se l'invio di armi comporti l'assunzione del ruolo di parte nel conflitto. La risposta è negativa in quanto per essere parte secondo una lettura tradizionale non basterebbe la semplice perdita della neutralità. Occorrerebbe un atto di guerra cioè il ricorso diretto alla forza armata.

Quindi nel nostro caso si dovrebbe concludere che non esercitando la forza ma limitandoci all'invio di aiuti non si diviene parte (cobelligerante). L'Italia si troverebbe piuttosto in uno *status* di '*non belligeranza*', situazione ibrida in cui si assiste una delle parti uscendo dalla neutralità, senza entrare nel conflitto.

In tal senso il Paese sarebbe collocabile in una posizione intermedia fra neutralità e belligeranza. Si deve quindi tener presente che la dottrina internazionalistica ha fatto dubitare della chiara netta alternativa tra stati belligeranti e stati neutrali individuando la categoria della *non belligeranza* come una forma di *neutralità qualificata*. Sono state quindi prospettate come legittime le condotte "benevoli" nei confronti di una delle parti in conflitto e il divieto di favorire una delle parti è stato reinterpretato nel senso di un obbligo in capo al neutrale di non utilizzare il proprio territorio come base di un attacco diretto. Si viene così a definire la non belligeranza come un terzo *status*, intermedio tra la neutralità e la belligeranza assunto dallo stato che, non partecipando direttamente al conflitto, decide di favorire una delle parti in guerra.

L'Italia ha già assunto una posizione di 'non belligeranza' nel conflitto in Iraq del 2003, rivendicando così il diritto, senza partecipare direttamente alle ostilità, di aiutare le forze statunitensi, uno dei belligeranti, concedendo uso di basi, transito e sorvolo del proprio territorio. L'assistenza tramite invio di armamenti alla Ucraina si riporterebbe a analogo schema di intervento sussidiario senza partecipazione attiva al conflitto.

Conclusivamente sul punto si può ritenere che la rinuncia alla neutralità prendendo posizione a favore della Ucraina con l'invio di armamenti è compatibile con il proposito di rispettare la normativa dello Statuto delle NU in tema di concorso alla difesa dell'agredito. Per le ragioni sopra evidenziate l'intervento consente di non assumere il ruolo di belligerante. Si tratterebbe di una ipotesi evidente di attenuazione del principio di neutralità ormai comunemente definito come *neutralità benevola o qualificata*.

Quindi occorre confermare che nel ripudio dell'articolo 11 non è incluso un obbligo rigido di neutralità ma soltanto un principio tradizionalmente vigente per il diritto internazionale recepito tramite l'articolo 10, sottoponibile a deroga di volta in volta dagli organi costituzionali secondo criteri di discrezionalità politica.

Nell'accogliere questa lettura dell'attuale stato della posizione italiana nel conflitto in corso non può che riprendersi la posizione della dottrina internazionalistica che ha fatto dubitare della netta alternativa tra stati belligeranti e stati neutrali individuando la categoria della *non belligeranza* come una forma di *neutralità qualificata*. Sono state quindi prospettate come legittime le condotte "benevole" nei confronti di una delle parti in conflitto, condotte che trovano supporto nel rispetto del regime di sicurezza collettiva previsto dallo Statuto delle Nazioni Unite.

Nota bibliografica

- Alla neutralità è dedicato il fascicolo 1/2023 di *Percorsi costituzionali* su "Neutralità e Costituzione".
- Sulla genesi dell'articolo 11, cfr. L. Chieffi, *Pace e guerra nel dibattito alla assemblea costituente*, in *Nomos*, 1/2023.
- L'aggressione russa alla Ucraina ha riproposto e attualizzato l'attenzione della dottrina circa il permanere del principio di neutralità e la sua violazione. Cfr. G. Bartolini, *The Law of Neutrality and the Russia/Ukraine Conflict: Looking at State Practice*, in *Ejil: Talk*, April 11, 2023; S. Talmon, *Waffenlieferungen an die Ukraine als Ausdruck eines wertebasierten Völkerrechts*, in *Verfassungsblog*, 2022/3/09.
- In generale per il regime di neutralità in diversi ordinamenti, cfr. H. Neuhold, *Permanent Neutrality in Contemporary International Relations*, in *Irish Studies on International Affairs*, 1982, 13 ss.; A. Riklin, *Die Neutralität der Schweiz*, in: A. Riklin, H. Haug e R. Probst (a cura di), *Neues Handbuch der*

schweizerischen Aussenpolitik, Bern e.a., 1992, 192 ss.; M. Gehler, *Finis Neutralität? Historische und politische Aspekte im europäischen Vergleich: Irland, Finnland, Schweden, Schweiz und Österreich*, Diskussionspapier, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Universität Bonn, 2001, 29 ss.; S. Andò, *Il declino della neutralità nell'attuale fase del costituzionalismo europeo*, Padova, 2002; M. Nilsson e M. Wyss, *The Armed Neutrality Paradox: Sweden and Switzerland in US Cold War Armaments Policy*, in *Journal of Contemporary History*, April 2016, Vol. 51, n. 2, 335 ss.; N. Verlinden, 'The Law of Neutrality', in J. Wouters, P. De Man and N. Verlinden (eds), *Armed Conflicts and the Law*, Intersentia, 2016, 103 ss.; U. Haider Quercia, *La neutralità austriaca: un perpetuo dibattito*, in www.diritticomparati.it, 2 maggio 2022, P. Hilpold, *La neutralità austriaca – aspetti di diritto costituzionale, internazionale ed europeo*, in *Percorsi costituzionali*, n. 3/2019, 913 ss.; U. Haider Quercia *La neutralità permanente in tempi di guerra: Austria e Irlanda e il sostegno europeo all'Ucraina*, in *DPCE online* (in corso di pubblicazione).

- Sull'attualità dell'istituto della neutralità anche se riconsiderato alla luce dello Statuto delle NU, cfr. D. Schindler, "Transformations in the Law of the Neutrality since 1945", in *Humanitarian Law of Armed Conflicts: Challenges ahead. Essays in Honour of Frits Kalsboven*, Dordrecht, 1991, 367 ss.; S. Tonolo, *Neutralità e non intervento nel diritto internazionale attuale*, in D. Andreozzi (a cura di), *Attraverso i conflitti. Neutralità e commercio fra età moderna ed età contemporanea*, Trieste, 2017, 131 ss.; M. Gavouneli, *Neutralità: un sopravvissuto?* in *Giornale europeo di diritto internazionale*, 23/1, 2012, 267 ss.; C. Antonopoulos, *Non-Participation in Armed Conflict. Continuity and Modern Challenges to the Law of Neutrality*, Cambridge, 2022; J. Upcher, *Neutrality in Contemporary International Law*, Oxford, 2020; P. Clancy, *Neutral Arms Transfers and Russian Invasion of Ukraine*, *ICLQ* vol. 72, April 2023, 527 ss..
- Sulla neutralità benevola o qualificata, cfr. W. Heinstchel von Heinegg "Benevolent" *Third States in International Armed Conflicts: The Myth of the Irrelevance of the Law of Armed Conflict?* in M. Schmitt and J. Pejic (eds), *International Law and Armed Conflict: Exploring the Faultlines. Essays in Honour of Yoram Dinstein*, Martinus Nijhoff, 2007, 554 ss..
- Contro la categoria dello *status* intermedio fra neutralità e belligeranza, cfr. M. Bothe, 'The Law of Neutrality' in D. Fleck (ed), *The Handbook of International Humanitarian Law*, 3rd ed., OUP, 2013, 550; N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, VII ed., Torino, 2021.
- Per una prospettazione sulla non belligeranza, v. P. Bonetti, *Difesa dello stato e potere*, in *Enciclopedia del diritto, I tematici, Potere e costituzione*, Milano, 2023, 56.
- A proposito della non belligeranza italiana nel conflitto iracheno, cfr. N. Ronzitti, *Italy's non – belligerency during the Iraqi War*, in M. Ragazzi (ed.), *Essays Schachter*, Leiden-Boston, 2005, 197 ss.



Con riferimento al conflitto russo-ucraino: P.F. Rossi, *La compatibilità con la costituzione italiana e il diritto internazionale dell'invio di armi alla Ucraina*, in *Sidiblog*, marzo 8/2022, sub 3.; G. Pistorio, *La cessione di armamenti alle forze armate ucraine tra interpretazioni costituzionalmente e internazionalmente conformi e (ir)regolarità costituzionali*, in *Rivista AIC*, 4/2022; M. Cavino, *Cessione di armi all'Ucraina. Belligeranza?*, in *Eublog.eu*. 8 marzo 2023; M. Benvenuti, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, in *AIC Osservatorio costituzionale*, 3/2022, 20 ss..

- Sulle emergenze V. Piergigli, *Diritto costituzionale della emergenza*, Torino, 2023.