Alcune precisazioni sul concetto costituzionale di "difesa"

Rapporti tra dovere di difesa e obbligo del servizio militare*

di Rodolfo Venditti

L'art. 52 Cost. va esaminato più a fondo, analizzando attentamente i rapporti tra il primo e il secondo comma.

Il primo comma stabilisce che la difesa della Patria è sacro dovere del cittadino; il secondo comma afferma che il servizio militare è obbligatorio nei limiti e modi stabiliti dalla legge.

Una simile articolazione della norma costituzionale pone in evidenza che dovere di difesa e obbligo del servizio militare sono, sì, strettamente collegati, ma si muovono su piani diversi (1). L'obbligo del servizio militare è strumentale al dovere di difesa ma non lo esaurisce (2): infatti il dovere di difesa riguarda il cittadino in quanto tale, uomo o donna che sia, indipendentemente dal fatto che sia titolare di obblighi militari; mentre invece l'obbligo del servizio militare (così come è oggi disciplinato dalla legge) riguarda soltanto i cittadini maschi che si trovino in una certa fascia di età (dai 18 ai 45 anni) che siano stati dichiarati idonei al servizio militare e che non versino in situazioni particolari che diano diritto alla dispensa dal servizio stesso.

Il dovere di difesa, dunque, ha come destinatari anche le donne e anche i cittadini maschi che abbiano superato il 45° anno di età o non abbiano i requisiti fisici per essere arruolati nelle forze armate.

Dunque, il servizio militare non è in rapporto di strumentalità esclusiva col dovere di difesa, e conseguentemente la difesa della Patria non è necessariamente difesa armata. E' significativo che l'art. 52 parli semplicemente di «difesa della Patria» e non di «difesa in armi» o di «difesa armata». Anche la Corte costituzionale ha affermato, da tempo, che il servizio militare ha una sua autonomia concettuale e istituzionale rispetto al dovere di difesa (3).

Può essere quindi ipotizzabile una difesa non armata che coinvolga tutti i cittadini che non prestano servizio nelle forze armate.

Difesa armata e difesa non armata

Il concetto di «difesa» sta subendo una lenta evoluzione rispetto alla nozione tradizionale.

Secondo una tradizione plurisecolare, il concetto di difesa è imperniato sul riferimento ad un aggressore esterno che preme sui confini dello Stato: difesa è la protezione armata dei confini del territorio nazionale (4).

Ma di fronte al sempre maggiore coinvolgimento delle popolazioni civili nel fenomeno guerra e di fronte allo svilupparsi di tecnologie sempre più sofisticate, dirette a colpire e a distruggere vaste zone interne degli Stati belligeranti, quel concetto ha subito una maturazione, sia nella coscienza sociale che nella riflessione filosofico-giuridica e nella ricerca scientifica: l'esperienza di interi Paesi invasi da eserciti nemici oppure impegnati in guerre di liberazione oppure ferreamente satellizzati da grandi potenze ha fatto crescere la consapevolezza che la difesa armata può essere efficacemente affiancata, e talora sostituita, da una difesa non armata di popolo, da una difesa popolare non violenta, basata sulla non-collaborazione e sul sabotaggio.

Ricerche sulla difesa popolare nonviolenta sono in atto in vari Paesi europei, e specialmente nei Paesi scandinavi e nella Germania Occidentale: i nomi di Galtung, di Crepstad, di Jahn, di Ebert sono ormai noti a livello mondiale. Si tratta di un vasto movimento di ricerca dedicato allo studio di un tipo di difesa che si avvale di comportamenti diversi dall'uso delle armi e dalla eliminazione fisica dell'avversario (5).

Tale studio parte dall'analisi di esempi storici (talora sfortunati, ma talora coronati da concreti successi politici) di difesa popolare nonviolenta e cerca di esaminare le tecniche, i sistemi di preparazione, i risultati. Si pensi all'India, che giunse a liberarsi dal colonialismo inglese (tutt'altro che tenero e tutt'altro che disarmato) mediante l'applicazione, a livello di massa, dei principi gandhiani dell'«ahimsa» (nonviolenza) e del «satyagraha» (forza della verità). Si pensi alla massiccia non-collaborazione con cui le popolazioni scandinave reagirono all'occupazione nazista, mettendo l'invasore in notevoli difficoltà nel «tenere» il territorio occupato. Si pensi all'insurrezione popolare nonviolenta, ricca di fantasia e di inventiva, con cui il popolo cecoslovacco affrontò nel 1968 i carri armati sovietici, assediando pacificamente i carri armati, instaurando un dialogo martellante con i soldati invasori e mettendoli letteralmente in crisi (sì da costringere i sovietici a sostituire i contingenti di truppa). E così via.

Il discorso della difesa popolare nonviolenta non è un discorso utopistico, poiché chi si pone il problema di una eventuale aggressione all'Italia da parte di Stati terzi sarebbe ben poco realista se scartasse a priori l'ipotesi che il territorio nazionale possa essere, almeno in parte, invaso e che la popolazione si trovi a dover opporre all'eventuale invasore una resistenza non armata, destinata a raggiungere il massimo risultato pratico di non-collaborazione e di sabotaggio con un minimo sacrificio di sangue e di vite.

Non si dimentichi che, se il dovere di difesa è dovere di ogni cittadino, solo una difesa popolare non armata è in grado di attuare quel dovere su scala davvero plenaria. La difesa armata si risolve pur sempre in una delega a chi conosce l'uso delle armi e non ha remore interiori ad usarle, mentre la difesa non armata è in grado di essere attuata davvero da tutti, compresi coloro che non hanno pratica di armi o che in coscienza avvertono motivi di resistenza a farne uso.

Inoltre non va trascurato questo ulteriore rilievo. L'azione contro le calamità naturali (terremoti, alluvioni, eruzioni, frane, ecc.) che così spesso colpiscono il territorio nazionale e contro le piaghe sociali (come, ad esempio, la tossicodipendenza) che affliggono vasti strati della collettività nazionale, causando morti a migliaia, costituisce anch'essa un importante aspetto dell'attività di difesa: una difesa non rientrante nello schema tipico tradizionale, ma pur sem-

pre riconducibile a una nozione lata di « difesa ».

Dovere di difesa e «spazio costituzionale» del servizio civile

E' vero che i compilatori della Costituzione erano legati ad una impostazione tradizionale ed usarono il termine «difesa» nel senso stretto e tradizionale di «difesa armata dei confini dello Stato». Ma è anche vero che l'interpretazione della legge (di ogni legge, compresa quella costituzionale) non deve restare legata alle intenzioni storiche dei suoi compilatori. Come è noto, la legge, una volta emanata, si stacca dalla volontà storica dei suoi compilatori e vive di vita propria: costituisce un organismo vivo, che va accostato tenendo presente il sistema di norme in cui esso si inserisce e la coscienza sociale che lo sottende e che via via si sviluppa. Altro è la **voluntas legislatoris** e altro è la **voluntas legis.**

Ora, proprio il complesso delle norme che compongono l'ordinamento vigente ci dice che il concetto di difesa si è dilatato. Da quando sono state emanate in Italia norme di legge che consentono a giovani idonei al servizio militare di sostituire il servizio stesso con un servizio civile o con un servizio in un corpo civile (i Vigili del Fuoco) o con un volontariato in Paesi in via di sviluppo, è diventato evidente che il legislatore instaura una equiparazione tra tali tipi di servizio da un lato e il servizio militare dall'altra, ritenendo che anche i primi siano idonei ad adempiere il dovere di difesa imposto dal primo comma dell'art. 52 Cost.

La legge del 1950 sull'arruolamento nei Vigili del Fuoco, la legge Pedini del 1966 (relativa al volontariato internazionale), le leggi del 1970, 1971, 1976 e 1981 che hanno consentito ai giovani delle zone terremotate di fare un servizio civile nella loro terra, invece del servizio militare, la legge del 1972 sull'obiezione di coscienza al servizio militare, la legge del 1981 sulla riforma della polizia (che considera il servizio nella Polizia di Stato come equipollente al servizio militare) dimostrano che l'evoluzione di cui si è detto è già entrata nell'ordinamento giuridico, è già stata recepita dal legislatore, il quale ha mostrato di interpretare la norma costituzionale proprio nella chiave evolutiva di cui abbiamo parlato (6).

Questo fenomeno è stato chiamato in dottrina, con espressione assai significativa anche se non del tutto felice, « convertibilità» del servizio militare (7).

In conclusione, c'è nel nostro ordinamento uno «spazio costituzionale» per il servizio civile e per una concezione della difesa in chiave nuova, non tradizionale, in linea con i più recenti sviluppi della ricerca. Con ciò non si vuol dire che un servizio civile possa essere **soltanto** espressione di un dovere di difesa: si vuol dire che un servizio civile possiede **anche** quella dimensione, pur essendo una realtà assai più ricca e più complessa che si pone, pur essendo una realtà assai più ricca e complessa che si pone sul piano del **servire**, cioè sul piano di una disponibilità e solidarietà assai più vasta e articolata, ricollegantesi ai «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» menzionati dall'art. 2 Cost.

Rodolfo Venditti

---

(1) Già sul piano stesso della terminologia giuridica ci sembra avvertibile una differenza concettuale tra le due figure giuridiche soggettive del dovere («dovere di difesa») e dell'obbligo («servizio militare obbligatorio»). Su tale distinzione in generale, Romano F., Obbligo (nozione generale), in Enc. dir., XXIX, 1979, pagg. 500 e segg.

(2) In tal senso si pronunciano parecchi costituzionalisti. Virga, Diritto costituzionale, 9ª ed., Milano, 1979, pag. 425 afferma che «l'obbligo di prestazione del servizio militare non è che uno dei modi in cui si attua il dovere di difesa, che ha invece un contenuto assai più ampio». Pizzorusso, Lezioni di diritto costituzionale, Roma, 1978, pag. 216 ritiene indubitabile che il dovere di difesa non si riduce alla prestazione del servizio militare obbligatorio, ben potendo tradursi, ad esempio, nella resistenza contro forze nemiche che occupino il territorio nazionale». Lombardi, Contributo allo studio dei doveri costituzionali, Milano, 1967, pag. 243 distingue «fra difesa con le armi, nei cui confronti il dovere di prestazione del servizio militare assume una strumentalità diretta, e difesa a contenuto normativamente non predeterminato, che prescinde dal servizio militare».

(3) Corte cost. 24 aprile 1967 n. 53, in Giur. it., 1967, I, 1, col. 987.

(4) Vedasi, ad esempio, Valori, Difesa (Amministrazione della), in Enc. dir., XII 1964, pagg. 429 e segg. secondo cui « alla nozione di difesa si associa immediatamente quella di ordinamento militare, cioè di organizzazione di uomini armati».

(5) La storia di questo movimento è estremamente interessante e passa attraverso tappe significative: la fondazione, in Norvegia, nel 1959 del Center for research on conflict, trasformatosi poi nel 1966 in International Peace Research Institute Oslo, diretto da Johann Galtung; nello stesso anno sorge in Svezia lo Stockholm International Peace Research Institute; nel 1964 si svolge ad Oxford un convegno denominato Civilian Defence Study Conference, organizzato da Adam Roberts, professore di storia alla London School of Economics; da quel convegno nasce un libro intitolato The Strategy of Civilian Defense (Londra, 1967), in cui Roberts raccoglie i risultati e gli interventi dei partecipanti (tra i quali Gene Sharp e Theodor Ebert); negli anni Settanta alcuni governi incominciano a interessarsi della difesa civile e nascono scuole di Peace Research in Norvegia, in Svezia, in Olanda. La tematica si diffonde anche in Germania e in Francia. In Germania Theodor Ebert, professore alla Freie Universitat di Berlino, pubblica Gewaltfreie Austand. Alternative zum Burgerkrieg (Rivoluzione nonviolenta. Alternativa alla guerra civile) enunciando temi che poi svilupperà organicamente nel libro Soziale Verteidigung (Difesa popolare nonviolenta), Waldkirch, 1981 (oggi pubblicato in italiano dalle «Edizioni Gruppo Abele» sotto il titolo: La difesa popolare nonviolenta, trad. Zangheri, Torino, 1984).

Accanto ai testi or ora citati vogliamo ricordare: Galtung, Essays in Peace Research, Copenhagen, 1976; Crepstad, Disarmo, transarmamento e difesa non militare, in Il Regno/Documenti, Bologna, 1978, pag. 520 e segg.

Quanto all'Italia, ricordiamo i saggi di Drago, Verso un programma politico di difesa popolare nonviolenta e di Soccio, Dalla «Peace Research» alla «Difesa Popolare nonviolenta», entrambi in AA.VV., Difesa popolare nonviolenta, Genova, 1980, nonché le acute notazioni di Mattai, Sulla pace. Napoli, 1984.

(6) Le leggi sommariamente menzionate verranno più compiutamente indicate ed esposte infra, al par. 18.

(7) V. per tutti Lombardi, Contributo ecc., cit., pagg. 306 e segg., il quale pone anche in luce il riferimento alla solidarietà politica e sociale di cui parla l'art. 2 Cost. (Id., Dovere di difesa, servizio militare e «status» di cittadino (profili critici), in Giur. cost., 1967, pagg. 343 e segg.).

---

* *(da «Il diritto penale militare nel sistema penale italiano», di Rodolfo Venditti; Ed. Giuffré, Milano, 1985).*