

Il costituzionalismo moderno alla prova di un nuovo conflitto: l'impermeabilità delle regole come baluardo del principio pacifista

di Andrea Chiappetta

Abstract: *Modern Constitutionalism at the test of a new conflict: the impermeability of rules as a bulwark of the pacifist principle* - The article aims to investigate the prospects of the Italian pacifist principle in the light of a new world conflict.

In particular, an attempt is made to highlight the constitutional relevance of the repudiation of war by discouraging interpretations aimed at downplaying the absoluteness of the quest for peace.

Only the recognition of the incisiveness of constitutional provisions can guarantee the invulnerability of the pacifist principle.

In this context, the reflections end by criticising the most recent interventions of the Italian government that ordered arms to be sent to the Ukrainian authorities during the conflict with Russia.

Keywords: Pacifism; Constitutionalism; War; Military aid.

97

1. Premessa

L'adozione da parte di quasi trenta Paesi¹ di misure di sostegno armato all'Ucraina nel conflitto con la Russia ha rianimato il dibattito, invero mai sopito, circa l'effettiva "tenuta" del principio pacifista e l'idoneità del diritto – costituzionale e/o internazionale – ad assurgere a strumento di salvaguardia della pace².

¹ Dopo l'appello lanciato dal Presidente ucraino Volodymyr Zelensky in data 26 febbraio 2022, allo stato sono almeno ventotto i Paesi che, a vario titolo, hanno inviato attrezzature militari all'Ucraina. Ad oggi, gli Stati membri dell'Unione europea hanno stanziato in totale oltre trenta miliardi di euro. Secondo le stime disponibili, circa il 43% della totalità degli aiuti forniti all'Ucraina è di natura militare, per un ammontare pari a settantadue miliardi di euro. Sul punto e per ogni più approfondita analisi, v. *Ukraine Support Tracker. A database of Military, Financial and Humanitarian Aid to Ukraine*, Kiel Institute for the World Economy, update 6 giugno 2023, disponibile online al seguente link: <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/?cookieLevel=not-set>

² In tema si richiama l'icastica espressione di G. Azzariti, *La pace attraverso il diritto. Una conferenza internazionale per la sicurezza tra le Nazioni*, in G. Azzariti (cur.), *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, Napoli, 2022, 4. Per l'A. «in guerra il diritto tace, ma per ristabilire la pace deve parlare il diritto».

Il nuovo conflitto, oltre ad aver disvelato una volta di più l'impotenza delle Nazioni Unite³ innanzi agli "strappi" di uno dei cinque membri permanenti⁴ e alle fragilità degli istituti⁵ che presidiano (*rectius*: dovrebbero presidiare), a livello internazionale, gli equilibri democratici, esorta a ripensare anche le cornici giuridiche entro le quali, sul piano nazionale, si inseriscono gli strumenti volti al ripristino – o al mantenimento – della pace.

In quest'ottica, il costituzionalismo democratico moderno è oggi indifferibilmente chiamato a riflettere sulla solidità dei principi-obiettivi che informano gli ordinamenti orientandoli verso il rifiuto incondizionato della guerra. D'altronde, la dimensione extra-territoriale che lo stesso costituzionalismo ha progressivamente assunto⁶ – specie in materia di diritti

³ La triste constatazione nelle riflessioni accorate di Papa Francesco, il quale, nell'Udienza Generale del 6 aprile 2022 tenutasi nell'Aula Paolo VI, ha amaramente rilevato che all'indomani della Seconda Guerra mondiale «si è tentato di porre le basi di una nuova storia di pace», ma nei fatti si è «andati avanti con la vecchia storia di grandi potenze concorrenti. E nell'attuale guerra in Ucraina, assistiamo all'impotenza delle Nazioni Unite». Il testo completo del discorso è disponibile al seguente link: <https://www.vatican.va/content/francesco/it/audiences/2022/documents/20220406-udienza-generale.html>. La timidezza dell'O.N.U. nell'approcciare ai delicati affari interni degli Stati confinanti era stata mirabilmente rilevata già da N. Bobbio, *Il terzo assente. Saggi e discorsi sulla pace e la guerra*, Milano, 1989, 10 ss., il quale ha definito le Nazioni Unite come il «terzo assente» nelle tensioni internazionali.

⁴ Il progetto della risoluzione del Consiglio di sicurezza di condanna dell'aggressione militare dell'Ucraina da parte della Russia è stato bloccato dal veto esercitato in sede di votazione, tenutasi il 25 febbraio 2022, dallo stesso Stato aggressore (astenuiti sono risultate la Cina, l'India e gli Emirati Arabi Uniti). Per conseguenza la questione è stata deferita all'Assemblea generale che ha adottato la risoluzione dell'1 marzo 2022 (A/ES-11/L.1) con la quale si biasima «*in the strongest terms the aggression by the Russian Federation against Ukraine in violation of Articles 2 (4) of the Charter*» (par.2).

⁵ Molteplici rilievi sono stati mossi nei confronti della procedura seguita. Nello specifico, particolari critiche ha suscitato l'ammissione della Federazione Russa al voto sul progetto di risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite di condanna dell'aggressione dalla stessa compiuta, in quanto ritenuta in aperta violazione del principio secondo cui *nemo iudex in re sua*, già nella stessa sede obiettata dalla Norvegia. Per un'ampia ricostruzione delle storture procedurali emerse, si rinvia a R. Cadin, *La guerra in Ucraina davanti al Consiglio di sicurezza: solo la Norvegia conosce la Carta delle Nazioni Unite?*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 1, 2022, 151-159. L'A. lamenta l'ammorbidimento dei contenuti della condanna pur in presenza di un atteggiamento «beffardo nel metodo e nel merito» della Federazione Russa ma, soprattutto, denuncia lo scarso attivismo della via diplomatica nella ricerca di prospettive di pacificazione atteso che «alle condanne ripetute senza mezzi termini delle gravi violazioni dei principi basilari del diritto onusiano perpetrate dal regime russo non è seguito alcun tentativo del segretario generale di trovare, prima, una via diplomatica per evitare l'inizio dell'offensiva militare e, poi, una prospettiva di pace idonea ad imporre una tregua umanitaria».

⁶ Riflette efficacemente sulle teorie della *constitutionalization of international law* (costituzionalizzazione del diritto internazionale) e sulle trasformazioni delle categorie del diritto costituzionale R. Bifulco, *La c.d. costituzionalizzazione del diritto internazionale: un esame del dibattito*, in *Rivista AIC*, 4, 2014, 9 ss. Per l'A. «siamo di fronte a una nuova forma di pluralismo, la cui cornice ordinamentale non è più quella statale o infrastatale bensì quella fornita da una serie di ordinamenti giuridici di dimensione sovrastatale, che si confrontano con le precedenti realtà statali. In questa nuova dimensione lo Stato non sparisce di certo ma finisce per rappresentare un contesto

fondamentali e di cooperazione geo-politica – impone di riflettere in ordine all'intensità degli argini all'uso delle armi che il composito mosaico *multi-level*⁷ è davvero in grado di innalzare.

Nella vastità del tema, sembra pertanto opportuno soffermarsi ancora sulle declinazioni che il principio pacifista assume nell'architettura costituzionale italiana, assoggettato a rivisitazioni ogniqualvolta gli equilibri internazionali vacillano e provano a trascinare con sé anche le certezze democratiche più solide dei sistemi interni.

Riemerge così l'esigenza di ragionare sul tasso di invulnerabilità del nostro *jus contra bellum*⁸, avendo riguardo sia alla portata delle disposizioni costituzionali allo scopo direttamente predisposte, sia alle garanzie indirette che provengono dall'adesione dell'Italia alle comunità che perseguono la pace e la giustizia tra i popoli.

Sul primo versante, non può non cogliersi il preoccupante cono d'ombra, a più livelli evidenziato, che pare insinuarsi tra le guerre fermamente ripudiate dalla *lex fundamentalis* (art.11 Cost.) e le guerre difensive potenzialmente preordinate alla difesa della Patria (art. 52 Cost.); sul secondo, si avverte l'imprescindibile necessità di tracciare uno stringente perimetro del *jus ad bellum*⁹, anche verificando se i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali siano effettivamente idonei a riconoscere l'esistenza di un concetto giuridico anche *attivo* di pace che possa spingersi fino a legittimare la partecipazione a scenari di guerra anche molto diversi da quelli autorizzati nella Carta e se, in tal caso, non risulti essenziale il rispetto del complesso delle regole apprestate dall'ordinamento per rendere una decisione tanto grave effettivamente ascrivibile all'interesse della Nazione e non rimessa a posizioni politiche del momento.

istituzionale accanto ad altri». In proposito, A.M. Slaughter, *A new World Order*, Princeton and Oxford, 2004, 5 ss.

⁷ Accoglie con disincanto il sistema multilevel di protezione dei diritti inviolabili (tra i quali il 'diritto alla pace') G.M. Flick, *I diritti fondamentali e il multilevel: delusioni e speranze*, in *Rivista AIC*, 2, 2019, 159, secondo il quale è illusorio «ritenere che la sovrabbondanza delle Carte e delle Corti abbia offerto una risposta più adeguata sia per individuare i bisogni emergenti, sia come strumento di tutela: l'illusione che il c.d. multilevel nella tutela dei diritti fondamentali sia la panacea per soddisfare quei bisogni».

⁸ L'espressione si deve a D. Zolo, *Cosmopolis. La prospettiva del governo mondiale*, Milano, 1995, 120 con riferimento al caso limite in cui il *jus ad bellum* si riduce ad un unico precetto: il divieto della guerra, la negazione di un qualsivoglia titolo di una sua legittimità giuridica. La categoria del *jus contra bellum* riaffiora, in una più moderna prospettiva filosofica-giuridica, nelle riflessioni di S. Pietropaoli, *Jus contra bellum? Considerazioni su legittima difesa e uso della forza nell'epoca della guerra globale*, in R. Campione – F. Ruschi (cur.), *Guerra, diritto e sicurezza nelle relazioni internazionali*, Torino, 2019, 165-182. Per l'A. la frizione tra i plessi normativi del *jus ad bellum* e *jus in bello* ha condotto allo «smantellamento del paradigma giuridico 'classico' e all'apparizione di un nuovo concetto giuridico di guerra connotato moralmente».

⁹ Sul progressivo passaggio dal *jus ad bellum* al *jus contra bellum* ragiona dettagliatamente G. Kemp, *Individual Criminal Liability for the International Crime of Aggression*, Intersentia, 2015, 47-50. L'A. inquadra il momento storico in cui «*international law progressed from jus ad bellum to jus contra bellum*».

2. La portata *forte* o *debole* del principio pacifista espresso dalla Costituzione italiana: tra rischi di tirannia e zone d'ombra

Fra i principi fondamentali la nostra Costituzione colloca la pace, espressa nella complessa formulazione dell'articolo 11, in primo luogo, come rifiuto della violenza bellica volta all'offesa della libertà di altri popoli od alla risoluzione di controversie internazionali.

Il principio indiscutibilmente rientra tra quelli insuscettibili di «essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale», in quanto appartenenti «all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana»¹⁰ (Corte Cost., 1146/1988).

Eppure il contenuto della norma, completandosi con il secondo enunciato, che consente «alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni», è da più parti sottoposto a ridimensionamenti esegetici sia nella sua portata precettiva, sia nel suo rapporto con la prospettiva sovrastatale alla quale esso stesso apre le porte dell'intero apparato costituzionale.

Tali interpretazioni, da un lato, compiono una operazione *riduttiva* dello spirito e del respiro della prima enunciazione contenuta nell'art. 11 Cost. («l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali») e, dall'altro, attribuiscono alla seconda¹¹ («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») una valenza atomistica che conduce a moderare l'ampiezza delle affermazioni che la precedono.

Simili ricostruzioni ermeneutiche paiono prestarsi a sorreggere soluzioni dagli effetti potenzialmente distorsivi e ad allontanare l'affermazione della pace dalla cornice costituzionale che invece le compete secondo una lettura aderente al dettato normativo ed al tessuto valoriale di cui esso è frutto.

Le argomentazioni volte a sostenere una certa timidezza dell'approccio costituzionale alla pace muovono dall'assunta necessità di valorizzare le «circostanze oggettive in cui si colloca»¹², di volta in volta, l'ossatura

¹⁰ Sono le statuizioni dell'arcinota sentenza della Corte costituzionale n. 1146 del 1988, *Cons. dir.* 2.1. L'indubbia 'resistenza' del principio pacifista a propositi di riforma è rilevata da M. Cartabia – L. Chieffi, *L'art. 11*, in R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 277. Per gli Autori si tratta di «un monito di indubbia valenza giuridica, oltre che morale, non suscettibile di revisione costituzionale».

¹¹ La seconda parte dell'art. 11 Cost. è comunemente inserita dalla dottrina nell'alveo delle c.d. «European Clauses», per tali intendendosi le previsioni costituzionali con cui gli Stati membri acconsentono al trasferimento di competenze in favore delle istituzioni europee. Cfr. M. Claes, *Constitucionalizando Europa desde su fuente. Las cláusulas europeas en las Constituciones nacionales: evolución y tipología*, in M. Cartabia – B. De Witte – P. Perez Tremps (cur.), *Constitución Europea y Constituciones Nacionales*, Madrid, 2005, 123 ss.

¹² In questi termini, G. De Vergottini, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, in *Osservatorio costituzionale*, 4, 2022, 79.

pacifista. Seguendo questa chiave ermeneutica, l'art. 11 Cost. si presterebbe a modellamenti rispondenti al bisogno di preservare eventuali equilibri endogeni all'impianto istituzionale italiano e di seguire l'evoluzione dinamica delle forme (e dei metodi) della conflittualità interstatale.

Nell'intelaiatura della disposizione costituzionale in esame non si custodirebbe il divieto ad ogni costo dell'uso della violenza e l'affermazione della «sovranità disarmata»¹³, ma si anniderebbe l'apertura a forme di concorso – più o meno attivo – a contesti bellici ulteriori rispetto a quello necessario individuato dalla stessa Costituzione¹⁴.

Il rischio che una tale lettura porta con sé è che la pur forte enunciazione del ripudio della guerra contenuta nella nostra Carta finirebbe per tradursi in un manifesto ideologico, in una solenne dichiarazione di ordine precipuamente morale, malleabile a seconda degli accadimenti e, per conseguenza, deprivata di forza vincolante ed effettività giuridica¹⁵.

Si passerebbe dalla temuta tirannia del principio al suo sbiadimento.

Portando tale interpretazione alle sue conseguenze più estreme - invero non ingiustificatamente allarmistiche ma realisticamente allarmanti - si potrebbe opinare che l'art.11 Cost. non solo perderebbe cogenza precettiva¹⁶, ma verrebbe minato pure nel suo indubbio valore assiologico¹⁷, divenendo

¹³ La felice espressione si deve a B. Pezzini, *Per un ordine della sovranità disarmata*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2022, 67 ss. Per l'Autrice «la dichiarazione di ripudio della guerra che apre l'art.11 è, innanzitutto, norma che dice della qualità della sovranità (esterna) della Repubblica italiana come sovranità disarmata».

¹⁴ G. Marazzita, *“Guerra vietata, legittima e necessaria”*, in *federalismi.it*, 22, 2022, 73-74 individua due specifiche condotte belliche oggetto del ripudio: «la guerra di aggressione in cui uno Stato inizia una guerra contro un altro Stato, invadendone il territorio, colpendo il suo popolo e disconoscendo la sua sovranità» e «la condotta di guerra come ‘mezzo di risoluzione delle controversie internazionali’, espressione aggiunta nel corso dei lavori costituenti al fine di ripudiare qualunque iniziativa bellica, quandanche non miri a conquistare il paese aggredito, in base a conflitti politici o giuridici».

¹⁵ Il richiamo è alle considerazioni di G. Balladore Pallieri, *Diritto costituzionale*, Milano, 1970, 473-474. Per l'A. l'art. 11 Cost. contiene formulazioni «prive di contenuto giuridico». Precursore dell'idea della legittimità del diritto internazionale della guerra, Id., *Diritto bellico*, sec. ed., Padova, 1954, 5 e segg., affermava che «Il fatto stesso che la guerra sia lecita o illecita a seconda che si contenga o meno entro certi limiti, dimostra che ... non sorge fuori e contro il diritto internazionale. [...] Se invece, come in realtà accade, l'attività bellica è regolata da norme giuridiche internazionali, e compressa in schemi giuridici internazionali, e se gli Stati in guerra continuano a sollevare pretese giuridiche tra loro sul modo in cui devono comportarsi, e proteste se non si comportano nel modo dovuto, si deve anche con assoluta certezza escludere che gli Stati, quando ricorrono alla guerra commettano solo un insieme di atti illeciti o rivoluzionari, contrastanti con il diritto vigente».

¹⁶ Sulla natura programmatica o precettiva dell'art. 11 Cost., già M. Bon Valsassina, *Il ripudio della guerra nella Costituzione Italiana*, Padova, 1955, 18 ss.

¹⁷ Riconosce il prorompente valore assiologico del ripudio della guerra L. Carlassarre, *L'art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, in *Costituzionalismo.it*, 11 febbraio 2013.

«geneticamente inefficace»¹⁸, in quanto l'indebolimento del pacifismo porterebbe a svincolare la «politica dal diritto»¹⁹.

La ricerca della pace rappresenterebbe un *prius* logico, una strada maestra che le contingenze del tempo potrebbero però indurre a non percorrere fino in fondo allorquando gli avvenimenti orientassero i decisori politici (internazionali e nazionali) verso scelte di diverso genere.

Il ripudio della guerra disvelerebbe, per tale via, un carattere «inusitato e fumoso»²⁰, aprendo a letture del testo costituzionale che, nell'intento di superare «posizioni pacifiste puramente illusorie»²¹, cancellerebbero il nucleo essenziale della scelta pacifista nel nostro ordinamento.

In altri termini, la Costituzione italiana, nel ripudiare la guerra, non accoglierebbe *sic et simpliciter* istanze pacifiste, ma condannerebbe «tutti coloro che non ripudiano la guerra»: non l'utilizzo delle armi in sé, quindi, ma chi ricorre alle armi. Un rifiuto anche soggettivo, non più (strettamente) oggettivo.

Così ragionando, l'art. 11 Cost. arriverebbe a biasimare pure l'atimia²², per tale alludendosi alla posizione di chi, estraneo al teatro bellico, rifiuterebbe di prender parte a un conflitto promosso da uno Stato aggressore verso altri per il timore di patirne le conseguenze.

¹⁸ Così. A. Mannino, *Tutela dei diritti umani e intervento armato*, in S. Gambino (cur.), *Europa e Balcani*, Cedam, Padova, 2001, 276. Secondo l'A. l'art. 11 Cost. sarebbe una norma «vigliacca».

¹⁹ Su tale conseguenza prodotta dall'indifferenza verso i valori dell'art. 11 Cost., riflettono mirabilmente L. Carlassarre, *Nel segno della Costituzione*, Milano, 2012, 129 ss e L. Paladin, *Per una storia costituzionale della Repubblica*, Bologna, 2004, 204 ss.

²⁰ G. De Vergottini, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, cit. 76. Cfr. Id., *Guerra, difesa e sicurezza nella Costituzione e nella prassi*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, 1-20. Riflette dettagliatamente su simili distorsive conseguenze M. Benvenuti, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2022, 24. Per l'A. «dalle oscillazioni lessicali alle incertezze concettuali intorno alla parola “guerra” il passo è breve, tanto da investire i “piani alti” della Carta repubblicana del 1947. E, così, il tentativo di elidere la prima proposizione dell'articolo 11 della Costituzione per eludere il principio del ripudio della guerra, ivi contenuto, ha preso due strade. La prima muove da una sottovalutazione (talvolta, una vera e propria cancellazione) di tale enunciato, come se non vi fosse. [...] La seconda passa per una sopravvalutazione (talvolta, una vera e propria esaltazione) della seconda proposizione dell'articolo 11 della Costituzione, anche recentemente ritenuta da parte della dottrina – cioè solamente da una parte di essa, non per questo meno qualificata – nientemeno che la chiave di volta [...] dell'ordinamento costituzionale». Nella stessa direzione, B. Pezzini, *Per un ordine della sovranità disarmata*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2022, 65 ss.

²¹ A. Lo Calzo, *L'attualità del fenomeno bellico tra principi supremi e assetto delle fonti. L'ordinamento italiano di fronte alla guerra in Ucraina*, in *Consulta online*, 1, 2023, 232 ripercorre le posizioni dottrinali che non rintracciano nell'ideologia pacifista della Costituzione un pacifismo assoluto o una neutralità disarmata. Cfr. G. Marazzita, *“Guerra vietata, legittima e necessaria”*, cit., 69.

²² Il richiamo, in quest'ottica, all'atimia aristotelica si deve a G.L. Conti, *Aristotele, l'atimia e la guerra in Ucraina*, in *Lettera AIC*, 4, 2022. Secondo le riflessioni dell'A., l'art. 11 «non ripudia solo la guerra, condanna anche e soprattutto l'atimia, ma è l'atimia, la disperata solitudine di chi si rifiuta a prendere parte a un conflitto perché teme per il proprio benessere, il sentimento che guida la società in questo difficile tratto di storia». Cfr. L. Piccirilli, *Aristotele e l'atimia (Athen. Pol., 8,5)*, in *Annali della Scuola Normale Superiore di Pisa. Classe Di Lettere e Filosofia*, 6, 3, 1976, 739-761.

Ebbene, simili percorsi ermeneutici, senz'altro meritevoli di pregio per ricchezza argomentativa, non paiono potersi accogliere né (a monte) sul piano giuridico, stanti le restrizioni che essi pongono all'estensione e alla vincolatività del ripudio della guerra, né (a valle) sul piano istituzionale, attese le conseguenze alle quali potrebbero inevitabilmente condurre in termini di verticalizzazione del potere e svilimento degli organi di rappresentanza.

2.1 La natura giuridica della prima enunciazione dell'art. 11 Cost.

I tentativi di restringere il perimetro applicativo dell'art. 11 Cost. negandone cogenza e absolutezza paiono scontrarsi, innanzitutto, con il dato letterale della disposizione e la sua *ratio*, elementi – giova puntualizzarlo – che nessun proposito interpretativo può validamente spingersi a stravolgere.

Già le scelte semantiche adottate, frutto di un fecondo dibattito in seno all'Assemblea Costituente²³, denotano la perentorietà con cui il dettato costituzionale intende condannare – e abiurare – la guerra.

L'utilizzo del verbo ripudiare, ponendosi al vertice nella scala d'intensità delle unità lessicali potenzialmente utilizzabili, carica il principio pacifista di «un accento energico ed implica così la condanna come la rinunzia alla guerra»²⁴.

L'intento manifesto, trasversalmente avvertito²⁵, era quello di sgombrare il campo da ogni equivoco e di imporre solennemente l'antigiuridicità della guerra. D'altronde, proprio le pregresse storie di violenza patite dai popoli hanno rappresentato il più importante elemento di convergenza tra i Costituenti e di ricomposizione delle asimmetrie ideologiche pur innegabilmente presenti.

In questi sensi, il riconoscimento del principio antibellicista rappresenta un pilastro nell'impalcatura costituzionale, il cuore del patto costitutivo della comunità sociale.

Il marcato spirito identitario che connota l'art. 11 Cost. è del resto supportato pure dalla scelta di riferire, sul piano soggettivo, all'Italia il ripudio della guerra.

Il senso deve probabilmente esser colto nella volontà di elevare il principio pacifista al di sopra delle dinamiche istituzionali che connotano lo Stato, di renderlo autonomo anche rispetto alla forma di governo repubblicana, sì da impiantarla direttamente nell'*animus* della Nazione; da

²³ Per un'accuratissima ricostruzione del dibattito sorto in seno alla Costituente, si rimanda a G. Marazzita, *«Guerra vietata, legittima e necessaria»*, cit., 55-60. In tema si veda pure L. Carlassarre, *L'art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, in *costituzionalismo.it*, 1, 2013, 1-17.

²⁴ Sono le parole con cui il Presidente della Commissione dei 75 Meuccio Ruini è intervenuto durante la seduta pomeridiana dell'Assemblea del 24 marzo 1947.

²⁵ Furono solo due le espressioni di voto contrarie al testo dell'art. 11 (gli Onorevoli Russo-Perez e Nitti).

ciò discende il legame indissolubile con *l'identification card*²⁶ di cui all'art. 1 Cost., unica altra disposizione costituzionale che richiama l'Italia.

Indubbiare la natura dell'art. 11 Cost., addirittura fino ad intravedervi formulazioni vaghe, sprovviste di valore giuridico, significherebbe disconoscerne la centralità, la natura di «baluardo invalicabile»²⁷ del sistema costituzionale; o, ancor peggio, confutarne l'ascrivibilità a quel nucleo intangibile ed essenziale di valori che illuminano la Carta costituzionale²⁸. Non si potrebbe garantire effettiva protezione al tessuto valoriale della *lex fundamentalis* senza presupporre il divieto assoluto della forza che ne nega ogni presupposto in radice.

Il Giudice delle leggi, in termini non certo equivocabili, nella nota sentenza n. 172 del 1999 ha rinvenuto nell'art. 11 Cost. una visione «non più finalizzata all'idea della potenza dello Stato o, come si è detto in relazione al passato, dello 'Stato di potenza', ma legata invece all'idea della garanzia della libertà dei popoli e dell'integrità dell'ordinamento nazionale». Un ancoraggio, questo, che arricchisce il principio pacifista delle istanze che «si pongono come assolutamente condizionanti l'intero ordinamento, si irradiano in esso e lo pervadono»²⁹.

È così che la salvaguardia della pace assurge a principio supremo insuscettibile di revisione (Corte cost., sent. n. 1146 del 1988) e il ripudio della guerra viene assistito da ogni meccanismo di tutela.

La Costituzione ha saputo, quindi, perfettamente distinguere la pace dalla guerra, innalzandovi nel mezzo – grazie all'art. 11 Cost. – il muro del diritto. Come due termini che, parafrasando Bobbio, vengono presi in considerazione nel più tipico esempio di antitesi «per approvare o condannare, per promuovere o per scoraggiare, a seconda del sistema di valori cui si ispirano»³⁰.

La costituzionalizzazione del principio pacifista rappresenta, pertanto, la più alta (ma forse anche l'unica) forma di garanzia per 'proteggere' l'ordinamento e orientare la condotta dei soggetti istituzionali, vincolati non solo a preservare lo *status quo ante*, ma anche a «perseguire attivamente politiche pacifiste»³¹.

Se si accettassero rimodulazioni della portata dell'art. 11 Cost., l'antigiuridicità della guerra perderebbe la sua assolutezza ed ineludibilmente si perverrebbe ad una relativizzazione del concetto – perlomeno costituzionale – di pace.

²⁶ Cfr. C. De Fiores, *Il principio costituzionale pacifista, gli obblighi internazionali e l'invio di armi a Paesi in guerra*, cit., 31.

²⁷ Così, L. Chieffi, *Il valore costituzionale della pace. Tra decisioni dell'apparato e partecipazione popolare*, Napoli, 1990, 119.

²⁸ L'appartenenza del ripudio della guerra al nucleo intangibile della Costituzione è magistralmente sostenuta da C. Mortati, *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. Dir.*, XI, 314 ss e V. Onida, *I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in G. Amato – A. Barbera (cur.), *Manuale di diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, 1984, 121.

²⁹ Sono le riflessioni di M. Fiorillo, *Guerra e diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2009, 100-101.

³⁰ Così N. Bobbio, *Pace*, in *Enciclopedia nel Novecento*, I Supplemento, 1989.

³¹ In questi termini, A. Cassese, *Principi fondamentali (1-12)*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975, 575.

Un simile paradigma farebbe, nei fatti, rivivere la distinzione tra guerre giuste e guerre ingiuste, conferendo alla pace ora il ruolo di matrice giustificativa, ora la funzione di deterrente. Relativizzare il ripudio alla guerra significherebbe legittimare la dottrina del *bellum justum*³², fino a riconoscere nuovamente l'esistenza dello *justus hostis*.

Eppure riecheggiano sempre più attuali gli ammonimenti di Schmitt: *wer Menschheit sagt, will betrügen*.

2.2 La valenza non atomistica della seconda enunciazione dell'art. 11 Cost.

Ad enfatizzare la tesi della portata debole (o comunque non assoluta) del principio pacifista sopravverrebbe, nel contesto interpretativo *de qua*, la seconda enunciazione, per il tramite della quale il «diritto internazionale aggancia»³³ l'ordinamento costituzionale interno, allo scopo di conseguire obiettivi comuni – tutela dei diritti umani e della pace – che presuppongono la proficua cooperazione giuridica tra gli Stati.

Per questa via, il divieto dell'uso della forza prefigurato dalla Costituzione (primo enunciato dell'art. 11) seguirebbe in parallelo la disciplina antibellicista configurata a livello sovranazionale, con l'effetto che quest'ultima trascinerebbe con sé la prima, neutralizzandone, di fatto, il potenziale ove a venire in rilievo siano tensioni che investono le Comunità internazionali.

La partecipazione dell'Italia ai circuiti organizzativi che presidiano la sicurezza collettiva imporrebbe un congruo bilanciamento tra il ripudio della guerra internamente affermata dall'art. 11 Cost. e il principio di adesione alle organizzazioni internazionali di pace «includente possibili limiti alla sovranità dello stato»³⁴.

In tale visione, la disposizione costituzionale *de qua* assumerebbe le sembianze di un Giano bifronte³⁵ che, sorretto da due distinti principi, consentirebbe di scegliere se ripudiare o ammettere la guerra in base alle circostanze.

Ne deriverebbe una visione parcellizzata del diritto internazionale di pace, il quale verrebbe ad innestarsi nell'ordinamento interno indipendentemente dal principio pacifista in quest'ultimo proclamato e, dunque, libero da condizionamenti circa il tasso di liceità dell'uso delle armi.

Le limitazioni di sovranità risulterebbero, così, disancorate dal ripudio della guerra e godrebbero di una portata precettiva assoluta, destinata ad imporsi anche laddove le stesse rimanessero asincrone rispetto alle finalità di pace e giustizia tra le Nazioni a cui sarebbero esplicitamente protese.

³² Dottrina che si deve al politologo statunitense Michael Walzer che teorizzò il ritorno al concetto di guerra giusta in un'ottica etico-morale. Per M. Walzer, *La libertà e i suoi nemici*, Roma-Bari, 2003, 79 «la giustizia diventa una necessità militare».

³³ Così, M. Iovane, *Il conflitto ucraino e il diritto internazionale: prime osservazioni*, 3, 2022, 7.

³⁴ G. de Vergottini, *La Costituzione*, op. cit. 77.

³⁵ Rievoca, in termini aspramente critici, questa figura C. De Fiores, *Il principio costituzionale pacifista, gli obblighi internazionali e l'invio di armi a Paesi in guerra*, cit., 32.

Tanto porterebbe l'ordinamento costituzionale a ritrarsi anche con riguardo al principio – quello pacifista – che costituisce il presupposto (logico e giuridico) del godimento di ogni diritto e libertà fondamentale.

Secondo la qui avversata tesi, la pervasiva espansione della dottrina internazionalistica, accompagnata dalla miniaturizzazione del ripudio della guerra per come configurato dai nostri Costituenti, porrebbe le basi per una rimeditazione del ruolo della pace e guarderebbe ad una più moderna (e globalizzata) classificazione giuridica del concetto di guerra. Vero – per non dire esclusivo – traino delle istanze pacifiste diverrebbe allora la Carta delle Nazioni Unite, nata per cristallizzare l'evoluzione di una coscienza giuridica fondata sulla consapevolezza dello «scourge of war, which twice in our lifetime has brought untold sorrow to mankind»³⁶.

Trascurando in questa sede ogni considerazione in ordine all'effettività delle regole compendiate nella Carta delle NU³⁷, per il cui ondivago rispetto è stato da più parti richiamato il celebre adagio «most of the times by most of the States»³⁸, il divieto dell'uso della forza trova residenza nel diritto internazionale per il tramite dell'art. 2, paragrafo 4 della Carta, alla stregua del quale «i Membri devono astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite».

L'impianto pacifista sovranazionale così disegnato incontra, però, un temperamento espresso nell'art. 51 della stessa Carta ove si prevede che «nessuna disposizione della presente Carta pregiudica il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un membro delle Nazioni unite, fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale».

Proprio in forza di tale previsione derogatoria, aderendo alla sopraesposta interpretazione dell'art. 11 Cost., l'Italia troverebbe nel diritto non più il limite intangibile all'utilizzo delle armi, bensì, con approccio «iperrealista»³⁹, la chiave di volta per aprirsi al contesto geopolitico, anche là dove questo richieda reazioni di natura bellica.

Di fatto, la separazione delle due enunciazioni contenute nell'art. 11 Cost. finirebbe per rendere fragile la composita (e complessa) architettura costituzionale fondata sulla ricerca della pace.

³⁶ Trattasi della disposizione preliminare n.1 in cui la Carta esordisce e definisce le sue aspirazioni.

³⁷ Per una accurata ricostruzione in materia, v. N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 2006.

³⁸ Da ultimo, E. Cannizzaro, *La guerra ingiusta. Il conflitto in Ucraina fra diritto ed etica internazionale*, in G. Azzariti (cur.), *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, cit., 17. Per l'A. «si può dire che gli Stati desiderano talvolta violare il divieto dell'uso della forza, ma non intendono privarsene. A tale apparente paradosso contribuisce pure la circostanza che l'esistenza di un divieto appare verosimilmente preferibile per la massima parte degli Stati, piuttosto che un ritorno al *bellum omnium contra omnes*».

³⁹ A. Lo Calzo, *L'attualità del fenomeno bellico tra principi supremi e assetto delle fonti. L'ordinamento italiano di fronte alla guerra in Ucraina*, cit., 234.

Senonché, non sembra pienamente condivisibile l'approccio atomistico alle limitazioni di sovranità, le quali, specie in ragione della collocazione – per nulla casuale – all'interno proprio dell'art. 11 Cost., non possono certo disperdere la propria natura finalistica⁴⁰.

È, in altre parole, la previa affermazione del ripudio della guerra a giustificare la retrocessione dell'ordinamento interno, di talché non può all'inverso propalarsi la necessità di una ritrazione costituzionale per favorire un approccio internazionale che comporti l'allentamento delle maglie del principio pacifista.

In questo senso sembra rafforzativa la scelta dei Costituenti di rinunciare a segni di disgiunzione o disaggregazione fra i suoi enunciati: la continuità della sintassi riflette la *consecutio* logica tra pacifismo e *primauté* delle fonti sovranazionali, in una lettura simbiotica che rifugge da ogni torsione dei sistemi democratici.

L'inscindibilità della disposizione in esame porta, dunque, a considerare «la cosiddetta seconda parte» come «funzionale alla prima», costituendone «il seguito e al tempo stesso l'indispensabile premessa»⁴¹. I due enunciati, quindi, finiscono con il darsi forza a vicenda, alimentandosi l'uno della perentorietà dell'altro⁴².

La commistione tra gli ordinamenti, diretta conseguenza della penetrazione del diritto internazionale (e/o europeo) nel paradigma costituzionale, postula il perseguimento – ad ogni livello – di valori

⁴⁰ Riflette accuratamente sulla natura finalistica delle limitazioni di sovranità, U. Allegretti, *Stato di diritto e divisione dei poteri nell'era dei conflitti asimmetrici*, in *Diritto pubblico*, 1, 2005, 85 ss. e Id., *Una ricerca su Costituzione e nuove armi*, in *Dem. Dir.*, 2, 1986, 108 ss. Per l'A. l'art. 11 Cost. *finalizza* ogni limitazione di sovranità allo specifico scopo della pace e della giustizia fra le nazioni invertendo, però, i termini del rapporto. In questo senso, il ripudio della guerrailerebbe «come obbligo finalistico per effetto delle proclamazioni seguenti, delle quali quell'esplicito divieto non costituisce che l'applicazione».

⁴¹ I virgolettati sono di L. Carlassarre, *L'art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, cit., 14.

⁴² L'intrinseco legame tra i due enunciati è efficacemente rintracciato pure da M. Cartabia – L. Chieffi, *L'Art. 11*, cit. 277-278 ove si precisa che «l'irrinunciabile interpretazione sistemica delle varie parti (con particolare riguardo, per quanto qui rileva, al primo e secondo alinea, separati da un punto e virgola a conferma di una loro continuità sintattica), con cui è declinato questo articolo, non potrebbe, in alcun modo, offrire spazio ad una loro lettura autonoma e separata (tale da restringere l'operatività del ripudio della guerra soltanto alle operazioni militari intraprese individualmente dal nostro Paese, senza affatto ostacolare l'autonoma determinazione degli organismi internazionali nei quali questo fosse inserito) e neppure a quella esegesi che, in considerazione di una presunta gerarchia tra le norme contenute nell'articolo in esame, si proponesse di svalutare il ripudio della guerra di aggressione a beneficio di insopprimibili impegni internazionali».

condivisi⁴³, tracciando una direttrice comune che vede nell'aspirazione alla pace il punto più elevato⁴⁴.

Il diritto internazionale di pace esiste nella misura in cui sa convogliare le risorse nazionali verso la cooperazione non belligerante e la Costituzione resiste dal momento che è in grado di portare con sé «l'impronta di uno spirito universale e in certo modo trans temporale»⁴⁵.

Risiede in ciò il fenomeno della internazionalizzazione del diritto costituzionale e della costituzionalizzazione del diritto internazionale⁴⁶: il primo apre il proprio formante valoriale alla dimensione sovrastatale, il secondo orienta le politiche di cooperazione sulla base di quel formante. Dunque, l'equilibrio fra i principi espressi in Costituzione regge se (e solo se) è garantita la sincronia tra i fini. Nella visione separatista dell'art. 11 Cost. prevarrebbe, invece, la dissociazione, in forza della quale il ripudio costituzionale della guerra potrebbe abdicare in ragione delle tensioni globali, mentre la ricerca della pace internazionale ammetterebbe deroghe troppo diffuse al divieto dell'uso delle armi.

Scindere l'atomo (art. 11 Cost.) produrrebbe l'indebolimento della precettività dell'intera Carta, conferendo ad ordinamenti sovranazionali la possibilità di strabordare oltre i limiti della Costituzione, in spregio a quella corrispondenza di valori su cui poggia (o almeno dovrebbe poggiare) l'intelaiatura *multilevel* della tutela dei diritti.

3. La resistenza del principio pacifista a confronto con la mutata realtà dei rapporti internazionali e la pretesa 'modernizzazione' del concetto di guerra

La proposta di una lettura armonica e coerente dell'art. 11 Cost. non vuole condurre all'utopica conclusione che esista un divieto assoluto (non bilanciabile) di utilizzo delle armi e che la Costituzione imponga all'Italia di *ghettizzarsi* rifiutando di concorrere alla risoluzione di controversie internazionali.

D'altronde, che non possa affermarsi *tout court* la tirannia del principio pacifista lo si ricava dalla stessa *lex fundamentalis*, allorquando (art. 52 Cost.)

⁴³ Sul ruolo dell'inciso "in condizioni di parità" quale meccanismo volto a preservare l'omogeneità tendenziale tra diritto interno e diritto internazionale indaga accuratamente G. Vosa, *"In condizioni di parità con altri Stati": l'articolo 11 della Costituzione tra guerra e integrazione*, in *questa Rivista*, 1, 2024.

⁴⁴ Per L. Carlassare, *L'art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, cit., 5 «il ripudio della guerra vale sia a marcare il distacco dal passato, sia ad unire l'Italia agli altri popoli nell'aspirazione comune a un mondo di pace».

⁴⁵ Sono le acute riflessioni di G. Dossetti, *I valori della Costituzione*, in *Costituzione italiana istruzioni per l'uso*, Napoli, 2005, 12 ss.; Id., *La Costituzione. Le radici, i valori, le riforme*, Roma, 1996, 24-25. La necessità di leggere e interpretare le clausole pacifiste in combinato disposto con quelle di cooperazione internazionale è ancora marcatamente rintracciata da R. Ibrido, *Dalle clausole pacifiste alle clausole di cooperazione societaria: percorsi comparativi ed interdisciplinari*, in *questa Rivista*, 1, 2024.

⁴⁶ Si veda, sul tema, G.M. Flick, *I diritti fondamentali e il multilevel: delusioni e speranze*, in *Rivista AIC*, 2, 2019, 162. Per l'A. «il diritto internazionale si è costituzionalizzato e viceversa quello costituzionale si è internazionalizzato».

viene solennemente configurata la difesa della Patria come «specificazione del più generico dovere di fedeltà e di obbedienza alla Costituzione e alle leggi» che comporta un vero e proprio «dovere militare, organizzato nelle forze armate, presidio dell'indipendenza e libertà della nazione»⁴⁷.

Il pensiero dei Costituenti è stato, quindi, quello di rifuggire dall'ideale di guerra, sia pure non «in senso pacifista assoluto, cioè nel senso di rinuncia al diritto e al dovere di difesa del territorio, dell'indipendenza, della libertà e della Costituzione»⁴⁸: «incondizionatamente [...] per la rinuncia alla guerra [...] ma se ci attaccheranno, ci difenderemo»⁴⁹.

Pertanto, non si vuol certo dubitare che la stessa Carta abiliti il ricorso alla violenza per fini difensivi⁵⁰; né che il diritto internazionale, per come configurato, ammetta l'utilizzo della forza nelle ipotesi in cui sia in gioco la difesa di uno Stato da un'aggressione militare.

Ciò che vuole respingersi è la lettura di tali deroghe in termini che comportino la delegittimazione del principio pacifista, il cui tenore costituzionale – non comprimibile – deve assurgere a parametro non eludibile⁵¹ per le limitazioni di sovranità consentite con l'esplicito fine di agevolare l'adesione ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni⁵².

La Costituzione ci consegna un quadro in cui il perseguimento della pace rappresenta l'obiettivo aureo a cui tende l'intero ordinamento giuridico, fino al punto da accettare di retrocedere in nome di organizzazioni che elevino (e globalizzino) l'intensità della tutela ma sempre nella medesima direzione.

Tale paradigma non può ammettere zone franche o falle ordinamentali in cui possa eventualmente insinuarsi – ed espandersi – un nuovo *genus* di

⁴⁷ Così, Corte cost., sent. n. 16 del 1973, in tema di ripristino dell'obbligo di leva in caso di dichiarazione dello stato di guerra ex art. 78 Cost. Per un approfondimento, G. Di Cosimo, *Dovere di difesa della patria, servizio militare, servizio civile*, in *Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli*, 2, 1991.

⁴⁸ Parole tratte dall'intervento di Mario Assennato in Assemblea Costituente, seduta del 17 marzo 1947.

⁴⁹ Gli stralci sono tratti dall'intervento di Leo Valiani in Assemblea Costituente, seduta del 17 marzo 1947.

⁵⁰ Per il Giudice delle leggi la liceità delle c.d. guerre difensive risiede nella necessità di garantire la «salvaguardia del territorio nazionale» (Corte cost., sent. n. 256 del 1989) o anche «la condizione prima della conservazione della comunità nazionale» (Corte cost., sent. n. 256 del 1989).

⁵¹ Il richiamo è alla giurisprudenza costituzionale che, sin dalle sentenze nn. 48 del 1979 e 73 del 2001, 238 del 2014, ha rimarcato l'intangibilità del nucleo essenziale dei diritti inviolabili, fino ad affermare con nitidezza che «non v'è dubbio che i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e i diritti alienabili della persona costituiscano un limite all'ingresso delle norme internazionali generalmente riconosciute alle quali l'ordinamento giuridico italiano si conforma secondo l'art. 10, primo comma della Costituzione ed operino quali "controlimiti" all'ingresso delle norme dell'Unione europea» (Corte cost., sent. n. 238 del 2014). Riflette nel senso di ricomprendere il principio pacifista tra i controlimiti all'adesione italiana ai circuiti internazionali tesi a garantire la sicurezza collettiva, A. Mazzola, *Il ripudio alla guerra sospeso tra crisi della democrazia interna e mutamento delle regole internazionali*, in *questa Rivista*, 1, 2024.

⁵² Tale finalità è espressamente ribadita pure dalla legge n. 848 del 1957 con la quale si è garantita piena esecuzione allo Statuto delle Nazioni Unite del 26 giugno 1945.

belligeranza armata sorretto da convincimenti di natura geo-politica, i quali, fondati sul principio *fiat iustitia, pereat mundus*, non troverebbero collocazione nella indefettibile alternativa “pace o guerra”⁵³; dicotomia, quest’ultima, che consente di tracciare il confine (morale e giuridico) tra ciò che è lecito e ciò che è sovversivo.

Secondo autorevole e diffuso convincimento dottrinario di cui non potrebbe non darsi conto, un’interpretazione mirante a salvaguardare la forza cogente ed insuperabile del primo enunciato dell’art. 11 Cost. sarebbe anacronistica. In proposito è stato osservato che la guerra prefigurata (e ripudiata) dai padri costituenti era quella - dolorosamente impressa nella storia recente del nostro Paese - consistente nell’uso della forza per pervenire alla *debellatio* del nemico ed al conseguente suo assoggettamento al vincitore⁵⁴.

Ma nella pratica si sarebbe progressivamente affermato un «concetto più elastico» di conflitto armato internazionale «che può presentare diverse intensità e di cui la guerra finisce per essere ipotesi estrema e solitamente residuale»⁵⁵. Tale considerazione porterebbe le ipotesi ‘attenuate’ di uso della forza a sfuggire ai divieti del diritto interno.

Orbene, la constatazione che alla guerra nella sua configurazione ‘classica’ si affiancano oggi nuove situazioni in cui l’intrusione nei territori e l’uso delle armi trovano impiego per finalità estranee alla *debellatio*, secondo tipologie molteplici e con intensità differenziate, non alleggerisce i pericoli che il principio pacifista costituzionalizzato ha inteso scongiurare. Ed anzi, in una certa misura, l’uso della forza in forme e dimensioni, per così dire ridotte, potrebbe comportare effetti distorsivi particolarmente subdoli per l’affermazione del diritto alla pace. Tanto sotto diversi profili.

In primo luogo, la partecipazione ad operazioni militari ‘minori’ potrebbe esporre al concreto rischio di sottovalutazione del coinvolgimento da parte dei singoli Stati, impedendo una considerazione appropriata dell’intervento che, negli equilibri complessi dell’attuale contesto internazionale, risulta invece imprescindibile, avendo l’esperienza insegnato che operazioni belliche prefigurate di modesta entità e durata hanno innescato sviluppi di proporzioni e tempistiche inaspettate e prodotto guasti originariamente non preventivabili. In proposito non può non riflettersi sulla

⁵³ Ragiona in chiave negativa sulla geopolitica come forma di pensiero M. Dogliani, *La guerra in Ucraina tra tabù nucleare e oltranzismo politico-mediatico*, in *Questione giustizia*, 2022.

⁵⁴ Sulla natura della guerra come *debellatio*, si rinvia a F. Rigano, *La guerra: profili di diritto costituzionale*, in Aa.vv., *La guerra. Profili di diritto internazionale diritto interno. Lezione congiunta dei corsi di diritto internazionale ed istituzioni di diritto pubblico*, Napoli, 2002, 33.

⁵⁵ Così G. de Vergottini, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, in *Osservatorio Costituzionale*, 3, 2022, 79. Per l’A. «la pratica ha consentito di individuare diverse ipotesi riferibili a situazioni richiedenti intervento armato (MOOTW: Military Operations Other Than War): operazioni di peace keeping, peace building, peace enforcing, soluzioni di crisi, interventi umanitari, interventi di stabilizzazione, con una ricca varietà di ipotesi e qualificazioni a seconda dell’ordinamento cui ci si riferisca e in cui sono comunque individuabili le ipotesi di conflitto armato, diverse dalla guerra tradizionale».

difficile governabilità dei fenomeni bellici, come delle missioni di ogni genere⁵⁶, specie nel complicarsi degli intrecci di interessi non sempre ascrivibili agli schemi delle riconosciute alleanze fra Stati.

In secondo luogo, in tali ipotesi potrebbe risultare maggiormente sprovvista di garanzie l'oggettività della scelta di intervenire che si intendesse praticare, inclinabile attraverso convincimenti di natura politica (nella sua accezione più vasta, comprendente anche l'etica, l'economia, ecc.) legati al momento.

Per tale via, il pacifismo da baluardo del diritto rischia di scivolare verso un relativismo che lo consegna all'instabilità dei posizionamenti politici.

Da ultimo non può non notarsi che una diffusa partecipazione ad operazioni militari internazionali allenta, all'interno delle Nazioni, la percezione della gravità delle valutazioni comportanti l'utilizzo delle armi, con un'inevitabile mitridatizzazione che condurrebbe all'erosione dello stesso principio pacifista, a livello culturale prima che giuridico.

Nello stesso scenario di ambiguità deve essere collocata (e respinta) anche la cosiddetta apertura internazionalistica verso operazioni di polizia internazionale ed interventi (*peace support operations*) definiti 'umanitari' su cui invero ancora molto si dibatte⁵⁷.

Le definizioni adoperate non esprimono la pericolosità di tali iniziative, presentando come soluzione alla negazione dei diritti umani scelte metodologiche che mettono a rischio gli stessi diritti umani e, *in primis*, quello all'integrità ed alla sicurezza fisica sia delle persone che si vorrebbero proteggere, sia di quelle che si utilizzano per proteggere. Ma, soprattutto, la debolezza giuridica di tali soluzioni è insita nel fatto che la legittimazione di simili interventi presupporrebbe l'esistenza di criteri oggettivi idonei, innanzitutto, ad individuare il novero dei diritti per i quali risulterebbe opportuno praticare l'intervento, poi a verificare l'effettiva presenza della violazione, l'ampiezza e la sistematicità delle lesioni perpetrate, rispolverando ancora una volta il concetto di guerra giusta⁵⁸.

D'altra parte, il principio pacifista nemmeno si presta ad essere eluso o mitigato in nome del mutato quadro dei rapporti internazionali che imporrebbe una visione più realistica e di cui il diritto interno dovrebbe

⁵⁶ Il riferimento, come caso emblematico, è alla crisi in Afghanistan.

⁵⁷ Sono molteplici le azioni umanitarie, dal Rwanda alla Bosnia, dalla Somalia al Kosovo, condotte sotto l'egida delle Nazioni Unite o successivamente ratificate volte a reprimere le violazioni del diritto internazionale con il dichiarato obiettivo del mantenimento della pace.

⁵⁸ Le posizioni a sostegno della legittimità degli interventi c.d. umanitari provano in vario modo a circoscriverne il vasto campo d'azione. Per A. Ferrara, *Le guerre in difesa dei diritti umani e il punto di vista dell'umanità*, in *Parole chiave*, 1999, 138, il criterio di un illegittimo intervento a protezione sarebbe quello della riscontrata «violazione dei diritti umani in qualche modo primari», con carattere di 'sistematicità'; per F. Viola, *Pace giusta e guerra giusta. Luci e ombre nel diritto internazionale contemporaneo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2003, 240, sarebbe tutelabile con l'uso della forza «un piccolo nucleo di diritti fondamentali che devono considerarsi come elementari e come la condizione per il godimento di tutti gli altri diritti».

meramente limitarsi a prendere atto, registrando l'indirizzo impresso al diritto internazionale dal consolidamento dell'egemonia degli Stati Uniti in Europa.

Accettare l'ineluttabilità delle scelte belliche e acconsentire ad un passivo trascinamento in virtù dei rapporti di forza non pare rispondente né alla proclamazione della pace contenuta nella prima parte dell'art. 11 Cost., né allo spirito della rinuncia alla sovranità espressa dalla seconda parte che non è abdicazione del diritto⁵⁹ ma, al contrario, consapevole partecipazione alle scelte legittimamente assunte in consessi internazionali, allo scopo di implementare le occasioni di facilitazione della pace (e non certo di moltiplicare le occasioni di guerra).

In questa direzione deve constatarsi che all'intensificarsi delle pratiche definibili con l'ossimoro operazioni militari a scopo pacifico il campo internazionale non si è affatto pacificato⁶⁰, ma registra in ogni scenario di conflitto una preoccupante *escalation* di cui la durata e l'atrocità della vicenda ucraina sono esempio drammatico e purtroppo non unico.

4. L'invio di aiuti militari e l'indefettibile necessità di regole impermeabili alle scelte ondivaghe della politica

Non pare pienamente convincente la tesi secondo cui un'interpretazione assolutista del principio pacifista provocherebbe «una sorta di inadeguatezza della postura internazionale dell'ordinamento giuridico italiano»⁶¹. Dall'art. 11 Cost. – letto nella sua interezza – deve piuttosto discendere un obbligo costituzionale di ricerca attiva della pace tanto sul piano interno, quanto in una prospettiva federante. E quest'ultima non può comportare la rinuncia al principio per come formulato dalla nostra Carta⁶².

⁵⁹ Muovono in questa direzione le efficaci considerazioni di M. Luciani, *Dalla guerra giusta alla guerra legale*, in *Teoria politica*, 12, 2022, 122. Per l'A. le posizioni di realismo politico più che comportare una «visione realistica del diritto», ne proclamano «la pura e semplice abdicazione in favore del puro fatto».

⁶⁰ Sull'intensificarsi della partecipazione delle forze armate italiane a missioni militari all'estero negli ultimi anni si veda la relazione depositata presso la Camera dei Deputati-Servizio studi, *La partecipazione italiana alle missioni internazionali*, 6 dicembre 2022, in cui, fra l'altro, si legge che «del notevole incremento delle operazioni che hanno visto impegnati contingenti militari italiani» con sempre maggior impiego di uomini e di mezzi.

⁶¹ È la lettura diffusa nella riflessione geopolitica che viene riproposta da A. Lo Calzo, *L'attualità del fenomeno bellico*, op. cit., 234. Seguendo questa interpretazione, la dichiarazione dell'Italia quale Paese ispirato dal principio pacifista rischia di produrre limitazioni «nella capacità di risposta di fronte all'uso della forza illegittimo. Come dire, è apprezzabile professarsi pacifisti, ma se altri Stati sono in guerra e i rapporti di alleanza militare o economica ci vedono direttamente coinvolti nei conflitti, allora quello che appare un principio intangibile, granitico, rischia di trasformarsi in una illusione utopistica» In termini, Id., *Il principio pacifista tra identificazione del fondamento astratto e applicazione concreta*, in *questa Rivista*, 1, 2024.

⁶² Sul punto, con assoluta nettezza, si veda M. Cartabia – L. Chieffi, *L'Art. 11*, cit., 277: «È incontestabile che l'adesione del nostro Paese ad organismi internazionali, preordinati (anche attraverso l'esercizio di interventi di umanità) a ristabilire una condizione di giustizia, pregiudicata da comportamenti aggressivi o comunque irrispettosi dei diritti umani tenuti da Stati non democratici, non potrebbe in alcun

Del resto, la Corte costituzionale, nella nota sentenza n. 300 del 1984, ha inequivocabilmente statuito che un Trattato, «quando porta limitazioni alla sovranità, non può ricevere esecuzione nel Paese se non corrisponde alle condizioni e alle finalità dettate dall'art. 11 Cost.»⁶³. Ed è di unanime condivisione che le condizioni e le finalità dettate dall'art. 11 Cost. siano quelle della pace.

Pertanto, lo stesso Giudice delle leggi ha rimarcato, proprio con riferimento all'obiettivo del mantenimento delle relazioni internazionali, che il limite che segna l'apertura dell'ordinamento italiano all'ordinamento internazionale e sovranazionale (artt. 10 ed. 11 Cost.) è costituito «dal rispetto dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili dell'uomo, elementi identificativi dell'ordinamento costituzionale»⁶⁴.

Per rimanere alle questioni che la vicenda bellica in atto in Ucraina pone, deve rammentarsi che nel diritto internazionale è ammessa la facoltà di uno Stato di opporre, a salvaguardia della propria integrità territoriale, una reazione armata anche con il sostegno di Stati terzi.

Il ricordato art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, in deroga al divieto dell'uso della forza previsto dall'art. 2, par. 4, della stessa Carta, autorizza alla legittima difesa individuale o collettiva nel caso in cui si verifichi un attacco armato contro un membro delle Nazioni Unite, fintantoché il Consiglio di sicurezza non adotti le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionali⁶⁵.

Orbene, simili previsioni, che senza dubbio autorizzano una reazione degli Stati di fronte all'aggressione di un altro Paese ONU, non prevedono un ineludibile effetto di trascinamento nel conflitto armato. Al contrario l'azione militare è prevista al ricorrere dei presupposti configuranti la legittimità della difesa - anche c.d. collettiva - e sempre nella prospettiva della risoluzione mediante interventi volti al ripristino della pace.

Nello stesso ambito della legittima difesa collettiva, con una formulazione più perentoria, così recita l'art. 5 del Trattato del Nord Atlantico: «Le parti convengono che un attacco armato contro una o più di

modo comportare la disattivazione del precetto contenuto nel primo alinea dell'art. 11 Cost. che condanna, senza appello, qualunque azione bellica ispirata da intenti aggressivi».

⁶³ Così, Corte cost., sent. n. 300 del 1984.

⁶⁴ Corte cost., sent. n. 238 del 2014 che richiama i precedenti in tema: «Anche in una prospettiva di realizzazione dell'obiettivo del mantenimento di buoni rapporti internazionali, ispirati ai principi di pace e giustizia, in vista dei quali l'Italia consente a limitazioni di sovranità (art. 11 Cost.), il limite che segna l'apertura dell'ordinamento italiano all'ordinamento internazionale e sovranazionale (artt. 10 ed. 11 Cost.) è costituito, come questa Corte ha ripetutamente affermato (con riguardo all'art. 11 Cost: sentt. n. 284 del 2007, n. 168 del 1991, n. 232 del 1989, n. 170 del 1984, n. 183 del 1973: con riguardo all'art. 10, primo comma, Cost.: sentt. n. 73 del 2001, n. 15 del 1996 e n. 48 del 1979: anche sentenza n. 349 del 2007), dal rispetto dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili dell'uomo, elementi identificativi dell'ordinamento costituzionale».

⁶⁵ Le misure adottate dagli Stati membri nell'esercizio della legittima difesa devono essere portate immediatamente a conoscenza del Consiglio di sicurezza e possono essere mantenute soltanto finché il Consiglio non prenda le decisioni necessarie per ristabilire la pace.

esse in Europa o nell'America settentrionale sarà considerato come un attacco diretto contro tutte le parti, e di conseguenza convengono che se un attacco si producesse, ciascuna di esse nell'esercizio del diritto di legittima difesa, individuale o collettiva, riconosciuta dall'art. 51 dello Statuto delle Nazioni Unite, assisterà la parte o le parti così attaccate intraprendendo immediatamente, individualmente e di concerto con le altre parti, l'azione che giudicherà necessaria, ivi compreso l'uso della forza armata per ristabilire e mantenere la sicurezza nella regione dell'Atlantico Settentrionale».

Anche detta disposizione non impone l'uso delle armi ed anzi richiede agli Stati del Patto di valutare e adottare l'azione ritenuta 'necessaria'.

Sicché, a ben leggere, il diritto internazionale e le relative consuetudini non sormontano il principio pacifista contenuto nel nostro ordito costituzionale e non impongono di abiurarlo.

La legittima difesa c.d. collettiva volta ad affiancare uno Stato terzo aggredito risulta compatibile con il rifiuto della guerra sancito in Costituzione nel momento in cui consente sia di verificare a monte la ricorrenza del presupposto dell'intervento a difesa (e, dunque, la condizione legittimante l'eventuale coinvolgimento), sia di determinarsi circa la qualità, la tipologia e l'entità dell'appoggio da offrire, mediante una procedura affidata alla dialettica parlamentare.

Di talché lo Stato diviene arbitro circa la rispondenza al diritto di ogni eventuale forma di partecipazione a scenari di guerra: al diritto internazionale attraverso la verifica di correttezza dei meccanismi di determinazione delle scelte collettive a livello sovranazionale; al diritto costituzionale attraverso l'opzione che risulti coerente con l'impianto costituzionale ed i valori che esso esprime, affidata alla valutazione dell'istituzione che rappresenta il popolo.

La Costituzione, nell'abilitare limitazioni di sovranità in nome della pace, offre alle organizzazioni internazionali l'inderogabile partecipazione dell'Italia ad ogni processo negoziale volto a reintegrare la giustizia tra i popoli; ma non può certo ammettere, sconfessando se stessa, l'uso incondizionato delle armi; diversamente il consolidarsi di prassi *contra constitutionem*, basate su ragioni di politica internazionale, contaminerebbe l'ordinamento giuridico legittimando l'insorgenza di nuove categorie di guerra e di pace.

Da qui l'esigenza di custodire il principio pacifista recintandolo con solide mura rappresentate da prescrizioni chiare e inequivocabili che non ammettano coni d'ombra. Il concorso dell'Italia a qualsivoglia iniziativa volta a contrastare le crisi internazionali deve, per conseguenza, passare da prodotti legislativi ancorati all'art. 11 Cost., incontrovertibile parametro di legittimità costituzionale per ciascun intervento normativo che implichi l'uso di armi.

Entro tale contesto devono parimenti innestarsi eventuali misure finalizzate a fornire armamentari a Paesi impegnati in conflitti internazionali. D'altronde, siffatte iniziative, pur non traducendosi nell'attiva partecipazione alla guerra, sono avvertite dalla cultura giuridica (statunitense) come forme

di *dragging into the war*⁶⁶, indicative della volontà (celata) di uno Stato di prender parte alle asperità.

In tal senso, le atipiche iniziative di Governo e Parlamento italiano in occasione del conflitto russo-ucraino non paiono esenti da criticità.

Con il decreto-legge 25 febbraio 2022, n. 14⁶⁷, l'Esecutivo, rilevata la straordinaria necessità e urgenza, ha autorizzato «la cessione, a titolo gratuito, di mezzi e materiali di equipaggiamento militari non letali di protezione alle autorità governative dell'Ucraina» (art.2) fino al 31 dicembre 2022 e previo atto di indirizzo delle Camere, demandando al Ministro della difesa, mediante uno o più decreti, il compito di definire l'elenco dei mezzi coinvolti e le modalità di realizzazione (art. 2-bis, commi 1 e 2).

L'atto avente forza di legge, *unicum* nella storia repubblicana, ha pertanto disposto l'invio di armamentari ad un altro Stato, svincolando formalmente l'operazione sia dai paradigmi costituzionali, stante l'omesso riferimento all'art. 11 Cost., sia dalle procedure di diritto internazionale, attesa l'assenza una espressa risoluzione ONU in materia.

L'unico contrappeso previsto dal provvedimento governativo può esser rintracciato nel generico riferimento al previo atto di indirizzo parlamentare.

Ebbene, l'indirizzo si è concretizzato nelle c.d. risoluzioni gemelle di Camera⁶⁸ e Senato dell'1 marzo 2022⁶⁹ con le quali si è impegnato il Governo, da un lato, nell'assunzione di iniziative di «assistenza umanitaria, finanziaria, economica e di qualsiasi natura», ivi compresa «la cessione di apparati e strumenti militari» e, dall'altro, nel sostegno di «ogni iniziativa multilaterale e bilaterale utile ad una de-escalation militare e alla ripresa di un percorso negoziale tra Kiev e Mosca»⁷⁰.

In forza di una tale copertura parlamentare, il Ministro della difesa ha adottato cinque decreti⁷¹ con cui si è disposto la cessione a titolo non oneroso

⁶⁶ Il concetto è stato di recente riproposto da J. Cohen, *Sending Weapons to Ukraine Could Have Unintended Consequences*, in *Cato Institute*, 1 marzo 2022. Cfr. C. De Fiores, *Il principio costituzionale pacifista, gli obblighi internazionali e l'invio di armi a Paesi in guerra*, cit., 52.

⁶⁷ Rubricato «Disposizioni urgenti sulla crisi in Ucraina» e convertito con modificazioni dalla legge 5 aprile 2022, n. 28). A tale decreto-legge è subito seguito un secondo di contenuto speculare (decreto-legge 28 febbraio 2022, n. 16).

⁶⁸ Atti parlamentari – Camera dei deputati, XVIII legislatura, seduta dell'1 marzo 2022, ris. n. 6-00207.

⁶⁹ Atti parlamentari – Senato della Repubblica, XVIII legislatura, seduta dell'1 marzo 2022, ris. n. 6-00208.

⁷⁰ Atti parlamentari – Camera dei deputati, ris. n. 6-00207, 16 e Atti parlamentari – Senato della Repubblica, ris. n. 6-00208, 60.

⁷¹ Si fa riferimento a: decreto 2 marzo 2022 (Autorizzazione alla cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari alle Autorità governative dell'Ucraina ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge 28 febbraio 2022, n. 16); decreto 22 aprile 2022 (Autorizzazione alla cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari alle Autorità governative dell'Ucraina ai sensi dell'articolo 2-bis del decreto-legge 25 febbraio 2022, n. 14); decreto 10 maggio 2022 (Autorizzazione alla cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari alle Autorità governative dell'Ucraina ai sensi dell'articolo 2-bis del decreto-legge 25 febbraio 2022, n. 14); decreto 26 luglio 2022 (Autorizzazione alla cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari alle Autorità governative dell'Ucraina ai sensi dell'articolo 2-bis del decreto-legge 25 febbraio 2022, n. 14); decreto 7 ottobre 2022 (Autorizzazione alla cessione di mezzi,

degli equipaggiamenti militari «di cui al documento classificato elaborato dallo Stato maggiore della difesa», allegato ma integralmente secretato.

Il mosaico provvedimentale venutosi a comporre, reiterato pure dall'Esecutivo successivamente incardinatosi⁷², sembrerebbe palesare gravi vizi almeno sotto tre profili: a) la scelta e il contenuto dello strumento delegante; b) l'effettiva aderenza dei decreti ministeriali al previo atto di indirizzo parlamentare; c) la compatibilità degli atti aventi forza di legge con l'art. 11 Cost. (sia nella dimensione 'interna' che in quella sovranazionale).

Quanto al primo aspetto, le perplessità riguardano sia la forma (ossia la tipologia di atto selezionato per conferire una matrice parlamentare ai provvedimenti governativi), sia la sostanza contenutistica.

Pare, infatti, complesso costruire la vincolatività precettiva di indicazioni così importanti su un generico atto di indirizzo (non assimilabile alla deliberazione *ad hoc* dello stato di guerra di cui all'art. 78 Cost.) e non già su una legge di delega, posto che le contingenze del momento – connotate dallo stallo dell'ONU – non sembravano giustificare l'urgenza con cui si è proceduto in luogo dell'iter legislativo. La centralità del Parlamento in procedure incidenti su eventi bellici non può certo esser opinata, sicché appare improprio il ricorso a misure *extra-ordinem* senza un'effettiva ponderazione dei requisiti della straordinaria necessità ed urgenza alla base dell'avvenuta triangolazione tra decreto-legge, risoluzione parlamentare e decreti ministeriali.

Dubbi ancor più pregnanti lascia il regime autorizzatorio delle risoluzioni gemelle. Gli atti delle due Camere, infatti, si limitano ad ascrivere gli strumenti militari nel novero di interventi assistenziali in favore delle autorità ucraine, senza nulla chiarire circa la tipologia degli equipaggiamenti coinvolti o le forme dei trasferimenti.

In sostanza, le risoluzioni hanno assunto le sembianze di «deleghe in bianco»⁷³, finendo per impegnare il Governo senza alcun condizionamento; l'Esecutivo ha di fatto ricevuto dalla risoluzione parlamentare il potere che si era attribuito in forza del primo decreto-legge, riservandosi un campo di azione non recintato e non sottoposto a forme di controllo.

A ben vedere, la sincronia tra i decreti ministeriali che hanno realizzato le cessioni e gli atti di indirizzo che ne avrebbero legittimato l'adozione pare spezzata dal restante contenuto delle risoluzioni. In esse il Parlamento ha orientato l'attività dell'Esecutivo anche nel senso della *de-escalation* militare.

Senonché, a prescindere dall'evidente conflittualità intrinseca delle determinazioni parlamentari, certamente non può dirsi rispettato l'ulteriore

materiali ed equipaggiamenti militari alle Autorità governative dell'Ucraina ai sensi dell'articolo 2-bis del decreto-legge 25 febbraio 2022, n. 14).

⁷² Si fa riferimento al decreto-legge 2 dicembre 2022, n. 185 (Disposizioni urgenti per la proroga dell'autorizzazione alla cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari in favore delle Autorità governative dell'Ucraina) e al successivo Decreto del Ministro della difesa 31 gennaio 2023.

⁷³ L'espressione è di M. Benvenuti, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, cit., 22.

impegno del Governo alla demilitarizzazione se, come primo intervento, si è provveduto all'incremento dell'offerta militare.

D'altra parte, poggiando interamente l'impalcatura predisposta a conferire legittimazione all'invio delle armi sul previo indirizzo delle Camere, la disattesa ottemperanza agli oneri di negoziazione pacifica e disarmata ne smentisce la liceità.

La grave alterazione degli equilibri ordinamentali sembra, infine, completarsi nella configurazione dei decreti-legge che, per la prima volta, hanno espressamente consentito l'invio di armi da Stato a Stato nel periodo bellico.

Si tratta di interventi legislativi che, derogando al regime di *export* di armi dettato dalla legge n. 185 del 1990⁷⁴, legittimano in termini non equivocabili l'assistenza armata ad un Paese in guerra, introducendo un precedente dalle potenzialità dirompenti che sdoganerebbe la partecipazione attiva dell'Italia ad altri teatri di guerra e potrebbe rappresentare la base per futuri aiuti militari, di qualsivoglia natura, a Paesi terzi, laddove un ordinamento costituzionale fondato sul ripudio della guerra difficilmente può ammettere la vigenza di leggi o atti aventi forza di legge che giustificano il conferimento di armamenti in contesti belligeranti.

Discorrere della legittimità costituzionale di siffatte previsioni tornando a invocare la seconda enunciazione dell'art. 11 Cost. significherebbe aderire acriticamente alle scelte delle organizzazioni internazionali, anche ove queste orientassero verso l'origine di un conflitto armato di rilevanza mondiale. Tanto finirebbe per tradire la sovranità di cui gode il popolo nell'impalcatura costituzionale interna.

E allora, se l'attivazione del sindacato della Corte costituzionale in ordine a tali provvedimenti legislativi risulta impervia, per le condizioni di accesso alla stessa e per le accelerate tempistiche con cui il Governo ha proceduto, l'invulnerabilità del principio pacifista resta affidata all'impegno degli studiosi e alla sensibilità del legislatore.

5. Conclusioni

La *ratio essendi* del principio pacifista impone che esso possa contare sulle più ferme garanzie per permeare di sé ogni segmento ordinamentale, presidiando l'inderogabilità del nucleo essenziale dei diritti inviolabili dell'individuo.

A tal proposito, non sembra più differibile la necessità di delineare la portata del principio pacifista nel combinato disposto tra la dimensione internazionale e quella costituzionale, stante l'ormai consolidata compenetrazione della prima nella seconda onde scongiurare il rischio che l'incertezza possa progressivamente inclinare l'ordinamento verso posizioni di pericolo che mitighino l'estensione del principio pacifista e stressino le regolarità costituzionali.

⁷⁴ Rubricata: «Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento».

Allo scopo occorre, in via prioritaria, assicurare un adeguato regime giuridico a tutti quegli interventi, divenuti preponderanti con il mutare delle condizioni politiche internazionali, che non si palesano né come guerre di aggressione (certamente respinte dall'art. 11 Cost.), né come legittime reazioni a tutela del territorio (certamente giustificate dall'art. 52 Cost.).

Il mantenimento dell'integrità ordinamentale passa attraverso la necessità di preservare l'effettiva 'continuità' tra il costituzionalizzato ripudio bellico e l'adesione alle volontà istituzionali consolidate nei consessi internazionali di pace.

Per conseguenza, il predominio assiologico del principio pacifista richiede che ogni iniziativa comportante il ricorso a rimedi armati sia sorretta da un'inappuntabile 'copertura' normativa che, fondandosi sull'art. 11 Cost. mediante richiami indefettibili, si espliciti nella previa qualificazione giuridica del conflitto in essere (difensivo e/o riconosciuto dal diritto internazionale come oppressivo per un determinato popolo) e nella specifica individuazione di ciascuno strumento che si intende impiegare.

La strenua difesa dalla guerra di cui la Costituzione ammantava l'intero ordinamento deve, quindi, esser affidata alla legge perché solo nella legge – e in nessun'altra fonte – è insito il coefficiente di responsabilità (giuridica e politica) suscettibile di scrutinio ad ogni livello. Sicché nel perimetro tracciato dalla Costituzione debbono essere inseriti puntuali prodotti legislativi che scandiscano i presupposti, i tempi e le condizioni che possano abilitare la partecipazione dell'Italia a dinamiche internazionali di ripristino – persino e in ultimo *manu militari* – della pace. Ciò che appare mera forma giuridica è, nella specie, massima garanzia di sostanza conseguente alla piena valorizzazione della sede parlamentare nella sua essenza plurale e trasparente.

In altri termini, se all'incondizionata e perpetua salvaguardia della pace vuole davvero esser riconosciuta – come in questa sede si auspica – la più alta dignità costituzionale, allora essa dovrebbe esser sottratta ad ogni forma di rassegnata e generica soggezione alle scelte politiche⁷⁵ compiute nelle sedi internazionali, come alla discrezionalità delle maggioranze politiche interne.

La Costituzione può, infatti, validamente assurgere a bussola anche nel più tempestoso dei mari⁷⁶ se – e solo se – è in grado di affermare sempre e comunque l'antigiuridicità dell'uso della forza; compete allora al

⁷⁵ In tema, B. Pezzini, *Per un ordine della sovranità disarmata*, cit., 69 secondo cui non può esservi dubbio che lo spazio lasciato alla discrezionalità politica debba restare «qualificato dal principio fondamentale: nel senso di rendere giuridicamente rilevante ogni decisione che importi, in atto o in potenza, la partecipazione diretta o indiretta (fornitura di supporto militare) alla guerra in relazione alla sua capacità – positiva o negativa – di approssimazione dell'obiettivo primario della costruzione di un ordinamento di pace e di giustizia».

⁷⁶ L'espressione rimanda alle profonde riflessioni contenute nella relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2019 (p. 26 della Relazione integrale), con cui la Presidente Marta Cartabia, senza in alcun modo voler ancorare il proprio ragionamento alla situazione politica attuale, ha affrontato il tema dello stato di emergenza nell'apposito paragrafo 'Oltre il 2019': «anche nel tempo presente, ancora una volta è la Carta costituzionale così com'è – con il suo equilibrato complesso di principi, poteri, limiti e garanzie, diritti, doveri e responsabilità – a offrire alle Istituzioni e ai cittadini la bussola necessaria a navigare per l'alto mare aperto dell'emergenza e del dopo-emergenza che ci attende».

costituzionalismo moderno dare voce al diritto per governare ogni navigazione turbolenta in cui l'incontrollabilità sociale possa spogliare il cittadino delle sue irrinunciabili libertà. *Peace through law*⁷⁷.

Diversamente opinando, si assisterebbe alla definitiva decostituzionalizzazione⁷⁸ del pur sancito ripudio della guerra e si chinerebbe la *lex fundamentalis* a contingenze fattuali, affidando alla *voluntas* politica (di pochi) e non alla sapienza del diritto (di tutti) la piena estrinsecazione dell'apparato valoriale insito nella coscienza sociale collettiva, per non dire la concreta demarcazione tra l'affermazione della diplomazia e la giustificazione della violenza.

Sprovvisto di idonea 'difesa' costituzionale, il principio pacifista perderebbe la sua capacità propulsiva, in forza di un'operazione interpretativa che, in nome della internazionalizzazione della Costituzione (e delle esigenze di adeguamento alla mutevole realtà globale), pare privare quest'ultima di un cardine insostituibile su cui poggia l'intero sistema della convivenza civile. Per tale via, quindi, si giungerebbe non già all'attualizzazione della Carta, quanto piuttosto alla delegittimazione dei nobili intenti di cui la stessa si è fatta custode.

Di talché, sembra doveroso restituire al costituzionalismo la propria ontologica natura di insormontabile argine agli scivolamenti antidemocratici, ricorrendo – se del caso – a prescrizioni normative (di natura formale e sostanziale) che lo mantengano impermeabile alle turbolenze del momento storico.

Lo Stato, con valutazione propria dell'istituzione rappresentativa della sovranità popolare, non deve abdicare alla sua posizione di arbitro circa la rispondenza al diritto di ogni forma di partecipazione a scenari di guerra: al diritto internazionale attraverso la verifica di correttezza dei meccanismi di determinazione delle scelte collettive assunte a livello sovranazionale; al diritto costituzionale attraverso l'opzione che risulti coerente con l'impianto costituzionale e i valori che esso esprime. Eventuali misure concernenti l'invio di armi a Paesi impegnati in conflitti internazionali devono, quindi, soggiacere a tali controlli.

Così, per scongiurare il pericolo che il pacifismo assuma, nelle sue implicazioni giuridiche, le sembianze di un involucro vuoto, di una mera – sia pur nobile – manifestazione di intenti, si deve sì muovere dal concreto superamento dell'ideale di pace in chiave semplicemente *passiva*, proprio della logica kelseniana secondo la quale «peace is a state of absence of force»⁷⁹, ma per addivenire all'affermazione del principio pacifista come «regolamentazione che pone fine ad un conflitto mediante accordi e trattati di

⁷⁷ Il riferimento è inevitabilmente all'opera di H. Kelsen, *Peace through law*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1994.

⁷⁸ In questi termini ragiona G. Motzo, *Costituzione e guerra giusta alla periferia dell'impero*, in *Quaderni costituzionali*, 1999, 376 ss. In sensi analoghi, C. De Fiores, *Il principio costituzionale pacifista, gli obblighi internazionali e l'invio di armi a Paesi in guerra*, cit., 32 ss.

⁷⁹ Così, H. Kelsen, *Principles of International Law*, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1966, 16.

pace»⁸⁰ e non per ‘legalizzare’ l’uso delle armi sotto spoglie variamente ingannevoli ma parimente rischiose. Da qui la delegittimazione di zone d’ombra che condurrebbero a commistioni concettuali fra guerra e pace, in un perpetuo avvitanamento per cui la prima diverrebbe servente alla seconda e tenderebbe al suo ripristino⁸¹; si arriverebbe, di conseguenza, alla silente presa d’atto dello schmittiano avvertimento per cui «oggi la guerra più terribile può esser condotta solo in nome della pace»⁸².

Una guerra, anche se persegue un fine condiviso e segue i passaggi che *obtorto collo* le consuetudini internazionali autorizzano (c.d. *ius in bello*), non può mai essere secondo diritto⁸³ costituendone a monte la negazione, la peggiore rinuncia perché sacrifica contemporaneamente tutti i diritti, dei singoli e delle comunità. Senza dire che oggi più di ieri la disponibilità di mezzi di annientamento di massa mette a rischio in ogni conflitto la stessa sopravvivenza del genere umano.

Abbandonando tale convincimento si può solo cedere all’arrendevolezza, all’amara constatazione che la scelleratezza umana – purtroppo propria di ogni tempo, come insegnano le più belle pagine della poesia novecentesca – è ineluttabilmente destinata a ripetersi.

È al diritto che si deve ancora affidare la pace, intesa in primo luogo come prevenzione della guerra, sorveglianza della democrazia e diffusione della libertà e dell’uguaglianza ad ogni livello ed in ogni dove. Nella mancanza di diritti si annida il germe della guerra ed è compito dei consessi internazionali e delle Nazioni singole rimuoverlo, senza dover armare braccia, solcare cieli, attrezzare laboratori in tempi postumi poiché «nella definizione tecnico-giuridica di pace non c’è nulla che permetta di distinguere una pace giusta da una pace ingiusta»⁸⁴.

L’isolamento dei despoti della politica sparsi nel globo, la rinuncia all’asservimento delle altrui risorse, l’applicazione di rimedi di natura economica devono diventare interventi preventivi e non soluzioni punitive per misfatti che possono incendiare il mondo intero. Come appena ieri nel ricordo dolente dei nostri padri e negli occhi sapienti dei nostri Costituenti.

Andrea Chiappetta
Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa
andrea.chiappetta@santannapisa.it

⁸⁰ Muovono in questa direzione le riflessioni di F. Viola, *La teoria della guerra giusta e i diritti umani*, in Aa. Vv., *Pace, sicurezza, diritti umani*, Messaggero, Padova, 2005, 46 ss.

⁸¹ In termini di «guerra umanitaria» si esprime A. Algostino, *Il senso forte della pace e gli effetti collaterali della guerra sulla democrazia*, in *Lettera AIC*, 4, 2022.

⁸² Così C. Schmitt, *L’epoca delle neutralizzazioni e delle spoliticizzazioni*, in Id., *Le categorie del politico*, Bologna, 1972, 182 ss.

⁸³ A prescindere da ogni considerazione sulla effettiva possibilità di regolazione e controllo dell’uso della forza in termini di proporzionalità, per come in molti rimarcano. In termini, M. Luciani, *Dalla guerra giusta alla guerra legale*, cit., 126; M. Fiorillo, *Guerra e diritto*, Roma-Bari, 2009, 29.

⁸⁴ La considerazione si deve a N. Bobbio, *L’idea della pace e del pacifismo*, ora in Id., *Il problema della guerra e le vie della pace*. Bologna, 1979, 168.