

# Dalle clausole pacifiste alle clausole di cooperazione societaria: percorsi comparativi e interdisciplinari

di Renato Ibrido

**Abstract:** *From “no-war clauses” to “international cooperation clauses”: comparative and interdisciplinary paths* - The paper aims to analyze – in a comparative and interdisciplinary perspective – the legal structure of the constitutional provisions concerning foreign and defense policy. In particular, in the first part, it examines the legal structure of the no-war clauses, identifying some relevant case-studies. In the second part, the paper analyzes the international cooperation clauses, that is the constitutional obligations which commit the State to promoting the development of the International Society.

**Keywords:** Foreign and defense policy; Geopolitics; International society; No-war clauses; International cooperation clauses.

159

## 1. Premessa

Nell’ambito degli studi politologici e sociologici esiste una ricca e agguerrita letteratura relativa al rapporto fra la guerra e quella che i giuristi chiamano “forma di stato”<sup>1</sup>. È opinione largamente diffusa all’interno di questi filoni di ricerca che non sia ravvisabile una differenza quantitativamente apprezzabile fra la frequenza con la quale le democrazie e i regimi autoritari prendono parte attivamente a conflitti armati. Diversi sarebbero naturalmente i condizionamenti – in primo luogo legati al ciclo elettorale – che possono incentivare o disincentivare l’eventuale ricorso all’apparato militare fuori dai confini nazionali. E tuttavia, nel complesso, le democrazie non mostrerebbero una maggiore attitudine pacifista rispetto ad altre forme di stato. Da qui l’immagine dei “guerrieri democratici” evocata nel titolo di un pregevole volume sull’argomento<sup>2</sup>.

Non è questa la sede per valutare la solidità di tale tesi, la cui verifica del resto richiederebbe riscontri empirici e quantitativi che esulano dalle competenze di chi scrive. Ci limitiamo tuttavia a sottolineare le notevoli implicazioni di questo tema anche in una prospettiva di diritto

---

<sup>1</sup> Cfr., fra gli altri, G. Bouthoul, *Les guerres*, Paris, 1951, tr. it.: *Le guerre*, Milano, 1982; Q. Wright, *A study of war*<sup>3</sup>, Chicago, 1970, 161 ss. Nella letteratura italiana, cfr., in particolare, A. Panebianco, *Guerrieri democratici. Le democrazie e le politiche di potenza*, Bologna, 1997, spec. 83 ss. *Contra* R.J. Rummel, *Libertarianism and International Violence*, in *Journal of Conflict Resolution*, 1, 1983, 27 ss., secondo il quale le democrazie liberali farebbero un minor ricorso alla violenza nei propri rapporti internazionali.

<sup>2</sup> Cfr. A. Panebianco, *Guerrieri democratici. Le democrazie e le politiche di potenza*, cit.

costituzionale comparato. Le Costituzioni degli stati di democrazia pluralista che sanciscono un *favor* verso gli ideali di pace e di collaborazione nelle relazioni interstatali dovrebbero offrire infatti un “*habitat* normativo” ideale al pieno ed effettivo sviluppo delle c.d. clausole pacifiste<sup>3</sup>. Disposizioni che – in via di prima approssimazione – possono essere definite come fattori costituzionali condizionanti il ricorso alla forza armata nei rapporti internazionali, il quale viene così limitato secondo diverse formule e scale di intensità.

Beninteso, non che clausole pacifiste siano assenti nei testi costituzionali di regimi autoritari o di democrazie non stabilizzate. Basti pensare al caso della Federazione russa – tradizionalmente identificato come il caso paradigmatico di “democrazia illiberale”<sup>4</sup> – la quale nel proprio testo costituzionale contiene plurimi riferimenti alla pace<sup>5</sup>. Tuttavia, sono soprattutto le Costituzioni di democrazia stabilizzata ad aver investito giuridicamente ed “emotivamente” su questa tecnica di razionalizzazione della politica estera, se non altro perché l’opzione democratica alimenta una

---

<sup>3</sup> A titolo meramente esemplificativo ricordiamo alcuni dei casi più importanti di “clausole pacifiste”: titolo V Cost. francese del 1791, con una formulazione poi richiamata dal preambolo Cost. IV Repubblica francese ed operante anche nel quadro della V Repubblica; i preamboli di tre Costituzioni adottate tra il 1919 ed il 1920 (Weimar, Estonia e Cecoslovacchia); artt. 6, c. 1 e 77 Cost. spagnola del 1931; artt. 1 e 2 Costituzione irlandese del 1937; art. 9 Cost. giapponese del 1946; art. 11 Cost. italiana; preambolo e art. 26, c. 1 GG; art. 9a Cost. austriaca; art. 19 Cost. danese; art. 2 Cost. greca; art. 7 Cost. portoghese; preambolo Cost. spagnola; art. 4 Cost. brasiliana; artt. 58, 173 e 185 Cost. svizzera nonché la larga parte delle Costituzioni post-comuniste dell’Europa centro orientale. Sulla struttura normativa di queste clausole ed una loro classificazione, cfr. *infra* par. 2.

<sup>4</sup> La formula “democrazie illiberali” si deve a F. Zakaria, *The Rise of Illiberal Democracy*, in *Foreign Affairs*, 6, 1997, 22 ss. L’uso di tale concetto non è tuttavia sempre condiviso (per una critica, cfr. ad esempio M.A. Orlandi, *La democrazia illiberale. Ungheria e Polonia a confronto*, in *DPCE*, 1, 2019, 166 ss.). Altri autori hanno evocato la formula «democrazie di facciata» (cfr. F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano, 2004, spec. 94 ss.). Inoltre, volendo dare una definizione in negativo è possibile includere tali esperienze fra gli ordinamenti che ancora non sono approdati allo *status* di “democrazia stabilizzata”. Tale espressione indica «quei paesi che si fondano sulle ragioni del costituzionalismo, che hanno mostrato e dimostrano ferma e convinta difesa dei diritti di libertà e delle garanzie costituzionali. Il cui sistema di governo ha privilegiato il criterio della separazione dei poteri, quale baluardo dell’effettività della democrazia liberale» (così T.E. Frosini (cur.), *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, Bologna, 2019, 9 richiamando il titolo della raccolta di testi costituzionali di P. Biscaretti di Ruffia (cur.), *Le costituzioni di dieci stati di democrazia stabilizzata*<sup>6</sup>, Milano, 1994).

<sup>5</sup> Si consideri in particolare l’art. 79 della Costituzione russa, ai sensi del quale «*The Russian Federation takes measures to preserve and strengthen international peace and security, to ensure peaceful coexistence of the states and peoples, to prevent intervention into internal affairs of a State*». Evidentemente, tale disposizione non ha impedito alla Federazione russa di intraprendere nel 2022 una vasta offensiva militare in territorio ucraino e successivamente di annettersi quattro *Oblast* appartenenti al paese aggredito. Sulle implicazioni costituzionali della c.d. “Operazione militare speciale”, cfr. M. Benvenuti, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, in *Oss. AIC*, 3, 2022, 1 ss. e, se si vuole R. Ibrido, *L’art. 11 della Costituzione come clausola di cooperazione societaria e “fattore condizionante” della politica estera italiana*, in V. Lippolis (cur.), *Costituzioni e relazioni internazionali, il Filangieri – Quaderno 2022*, 37 ss.

legittima aspettativa da parte dei cittadini circa l'effettività delle norme costituzionali.

Come spiegare dunque questa contraddizione? Come è possibile che le democrazie promuovano forme di conflittualità armata malgrado l'esistenza di tali vincoli di ordine costituzionale? E soprattutto: quali percorsi ermeneutici è possibile attivare per salvare le clausole pacifiste dall'obiezione di essere diventate dei "pezzi di carta" (*Papier Stück*), risultando così inermi rispetto alla forza, talvolta brutale, del fatto internazionale<sup>6</sup>?

Secondo l'ipotesi di ricerca che si intende sottoporre a verifica nel corso del contributo, un possibile percorso interpretativo passa da un coordinamento fra clausole pacifiste e clausole di cooperazione societaria, ossia le norme costituzionali che impegnano lo stato alla costruzione del diritto e delle istituzioni della c.d. "*International Society*". Il paradigma societario che anima questo secondo gruppo di disposizioni svela infatti l'"immagine" delle relazioni internazionali in qualche modo presupposta dalle rispettive Costituzioni, contribuendo così a fare nuova luce sul senso più profondo dei limiti costituzionali all'uso della forza armata. Diversamente da quanto spesso emerge nell'ambito del dibattito italiano sul principio del ripudio della guerra, le clausole pacifiste integrano non tanto (o non solo) dei parametri da utilizzare in chiave domestica per valutare la legittimità o illegittimità delle azioni implicanti il ricorso all'apparato militare. Esse invece offrono innanzitutto indicazioni agli organi costituzionali statali circa la posizione che essi possono o devono assumere rispetto a potenziali scenari di trasformazione normativa del diritto internazionale dei conflitti armati.

## 2. Le clausole pacifiste

In sede introduttiva si è cercato di ipotizzare una prima e provvisoria definizione di clausole pacifiste, intese come "fattori costituzionali condizionanti" il ricorso alla forza armata nei rapporti internazionali, il quale viene limitato secondo diverse formule e scale di intensità.

Quello di "fattore condizionante" è un concetto chiave, anzi, in qualche modo fondativo, della geopolitica<sup>7</sup>. Fin dagli albori, la geopolitica

---

<sup>6</sup> L'immagine della Costituzione quale "pezzo di carta" (*Papier Stück*) è stata evocata da Fernand Lassalle nell'ambito della conferenza tenuta il 16 aprile 1862 presso la sezione berlinese dell'Associazione liberal-progressista. Rispondendo alla domanda "*qu'est-ce qu'une Constitution?*", Lassalle ipotizzò la distruzione in un incendio di tutte le copie ufficiali della Costituzione prussiana del 1850. Se così fosse – affermò Lassalle – non per questo la Prussia resterebbe priva di una costituzione, perché la costituzione è qualcosa di più che un foglio di carta, essa è la legge che ha radici più profonde di ogni altra legge, consuetudine, principio o statuto (F. Lassalle, *Über Verfassungswesen*, in Id., *Gesammelte Reden und Schriften*<sup>3</sup>, II, Berlin, 1919, 25 ss., cit. anche da K. Hesse, *Die normative Kraft der Verfassung*, Tubinga, 1959, tr. it.: *La forza normativa della Costituzione*, Seregno, 2008, 11).

<sup>7</sup> Per una ricostruzione dell'origine e della evoluzione degli studi geopolitici, cfr. almeno P. Chiantera-Stutte, *Il pensiero geopolitico. Spazio, potere e imperialismo tra Otto e Novecento*, Roma, 2014; M. Graziano, *Geopolitica. Orientarsi nel grande disordine*

ha rintracciato la propria stessa ragion d'essere nella ricerca ed individuazione di quei vincoli costrittivi – i “fattori condizionanti” appunto – in grado di influenzare la decisione politica, specialmente, ma non esclusivamente, in materia di politica estera. Mentre tuttavia per il pensiero geopolitico classico tali precondizioni erano per lo più legate al dato geografico e all'ambiente fisico circostante<sup>8</sup>, la geopolitica contemporanea ha progressivamente integrato la propria griglia analitica includendovi, fra l'altro, anche una serie di condizionamenti di ordine giuridico e istituzionale<sup>9</sup>.

Le clausole pacifiste – nel perimetrare le scelte di politica estera degli stati di democrazia pluralista attraverso il ricorso alla fonte costituzionale – ambiscono a svolgere proprio questa funzione di “fattore condizionante”.

Entrando nel tema più in dettaglio, l'analisi comparativa segnala quattro caratteristiche fondamentali delle clausole pacifiste.

In primo luogo, tali disposizioni costituzionali non costituiscono un blocco omogeneo. Il *favor* che esse esprimono verso gli ideali di pace e di collaborazione nelle relazioni interstatali è diversamente graduato da Costituzione a Costituzione, secondo una scala di intensità che incontra due punti estremi: da un lato, i testi costituzionali che codificano vere e proprie politiche di disarmo (art. 9 Cost. giapponese; art. 12 Cost. del Costa Rica) o quanto meno di denuclearizzazione (art. 4 Cost. brasiliana). Dall'altro lato, vi sono gli ordinamenti costituzionali che contengono un riferimento generico o comunque condizionato all'obiettivo della pace nelle relazioni internazionali (es. art. 18 della Costituzione ucraina)<sup>10</sup>. Nel mezzo è

---

*internazionale*, Bologna, 2019; C. Cerreti – M. Marconi – P. Sellari, *Spazi e poteri. Geografia politica, geografia economica, geopolitica*, Roma-Bari, 2019, 348 ss.

<sup>8</sup> Secondo la geopolitica classica, le decisioni dell'autorità politica risultavano inevitabilmente condizionate da una serie di precondizioni di tipo geografico o comunque da altri fattori oggettivi a queste ultime strettamente connesse. Si pensi, ad esempio, alla griglia analitica elaborata dall'ammiraglio Mahan, primo teorico del “*seapower*”, secondo il quale l'agire di uno stato sull'arena internazionale avrebbe dovuto tenere conto di variabili quali la posizione geografica, la popolazione, la dotazione territoriale, la morfologia e l'estensione costiera (cfr. A.T. Mahan, *The influence of sea power upon history, 1660-1783* (1890), Cambridge, 2010). Più in generale, il pensiero geopolitico classico – pur nella varietà di soluzioni – convergeva nel riconoscere speciale rilievo ai fattori legati all'ambiente fisico circostante, alla struttura geologica, al clima e all'idrografia.

<sup>9</sup> La transizione dalla prima alla seconda stagione del pensiero geopolitico può essere fatta coincidere con la riscoperta di un autore, Nicholas Spykman, il quale – proprio negli “anni d'oro” della geopolitica classica – aveva cercato di integrare la griglia di vincoli costrittivi della politica degli stati, la quale non poteva più essere circoscritta ai soli fattori geografici. Secondo Spykman, tra questi vincoli ulteriori figurava, fra l'altro, la forma di governo: cfr. N.J. Spykman, *Geography and Foreign Policy*, I, in *The American Political Science Review*, 1, 1938, 28 ss. Anche le più recenti analisi geopolitiche convergono nell'ampliare la galassia dei fattori condizionanti rispetto a quelli individuati dai precursori della materia, dando rilievo ad ulteriori variabili, quali l'economia, l'eredità storica, la psicologia sociale, le religioni, le ideologie e addirittura il “fattore umano” (per quest'ultima variabile cfr. *Limes*, 8, 2019).

<sup>10</sup> Ai sensi dell'art. 18 della Costituzione ucraina, «*The foreign political activity of Ukraine is aimed at ensuring its national interests and security by maintaining peaceful and mutually beneficial co-operation with members of the international community, according to generally acknowledged principles and norms of international law*». Sulla revisione

possibile incontrare formule spesso non sovrapponibili e comunque dal diverso grado di intensità e precisione giuridica: si va ad esempio dal “ripudio” (art. 11 Cost. italiana) o “rinuncia” alla guerra (titolo VI Cost. francese del 1791 e l’alinea 14 Preambolo Cost. francese del 1946; art. 9 Cost. giapponese), al rafforzamento di relazioni internazionali pacifiche e amichevoli (Preambolo Cost. spagnola; art. 2 Cost. greca), fino ad arrivare alla non ingerenza negli affari interni di un altro stato (art. 7 Cost. portoghese; art. 79 Cost. russa). Non mancano poi ordinamenti, come quello tedesco, i quali riconoscono rilevanza penale e l’illegittimità costituzionale di «azioni atte a turbare la convivenza pacifica dei popoli», e in particolare di «quelle volte a preparare una guerra di aggressione» (art. 26 GG)<sup>11</sup>.

La seconda caratteristica delle clausole pacifiste è di integrare una forma di razionalizzazione sostanziale e non solo organizzativo-procedurale della politica estera. In altre parole, esse si propongono di introdurre un «principio costituzionale di indirizzo per la politica degli organi di governo» nonché di identificare «un valore» giuridicamente cogente<sup>12</sup>. Sotto questo profilo, gli ordinamenti che accolgono clausole pacifiste possono essere contrapposti tassonomicamente a quelle esperienze che rimangono del tutto indifferenti rispetto alla costituzionalizzazione di indirizzi sostanziali di politica estera. In quest’ultimo gruppo è possibile richiamare il caso della Costituzione statunitense, la quale – lungi dal codificare il principio pacifista o dal contenere riferimenti ad altri obiettivi o metodi della politica estera – si limita a ripartire le competenze diplomatico-militari fra gli organi statali e a definire un quadro di procedure per l’esercizio di tali competenze (*iter di formazione dei trattati, war powers, etc.*)<sup>13</sup>.

---

costituzionale ucraina del 2019, la quale ha sancito in particolare l’obiettivo dell’adesione alla NATO, cfr. C. Filippini, *Rigidità costituzionale e riforme in Ucraina tra diritto interno e diritto internazionale*, in *DPCE*, 4, 2019, 923 ss. e spec. 955 ss.; J. Frosini – V. Lapa, *NATO’S Aspirations in the Constitutional Preamble of Ukraine: Distorting Historical Roots of the Constitution or Reflecting Societal Changes?*, in *IACL-IADC Blog*, 2020; Id., *Mere aspirazioni di un Paese in guerra? Le disposizioni euroatlantiche nella Costituzione dell’Ucraina*, in *Quad. Cost.*, 3, 2022, 614 ss.; G. Chinaglia, *La “proiezione esterna” dei testi costituzionali. Spunti dal caso ucraino*, in *Federalismi*, 9, 2023, 1 ss.

<sup>11</sup> Per un quadro comparativo sulle clausole pacifiste, cfr. G. de Vergottini, *Guerra e Costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, 2004, 26 ss.; M. Cartabia – L. Chieffi, *Art. 11, Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, 263 ss. e spec. 295; A. Vedaschi, *A la guerre comme à la guerre: la disciplina della guerra nel diritto costituzionale: profili comparatistici*, Torino, 2007, 109 ss. Con particolare riferimento alle clausole pacifiste dei tre stati sconfitti o debellati al termine della Seconda Guerra mondiale, cfr. M.G. Losano, *Le tre Costituzioni pacifiste. Il rifiuto della guerra nelle Costituzioni di Giappone, Italia, Germania*, Francoforte, 2020.

<sup>12</sup> Secondo la ricostruzione dell’art. 11 Cost. italiana proposta da G. de Vergottini, *Guerra e Costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, cit., passim e spec. 41-42 e che ad avviso di chi scrive può essere estesa a larga parte delle clausole pacifiste.

<sup>13</sup> Sul punto, cfr. R. Toniatti, *Costituzione e direzione della politica estera negli Stati Uniti d’America*, Milano, 1983. Peraltro, sul problema dell’effettività delle disposizioni costituzionali (procedurali) in materia di politica estera e *war powers* nell’ordinamento statunitense, cfr. M.J. Glennon, *Constitutional diplomacy*, Princeton, 1990. Sull’organizzazione interna delle competenze diplomatico-militari e le relative

In terzo luogo, le clausole pacifiste rientrano – assieme alle clausole costituzionali di neutralità permanente<sup>14</sup> – fra le tecniche di razionalizzazione della politica estera maggiormente esposte alla pressione degli equilibri di potenza, delle trasformazioni del contesto tecnologico<sup>15</sup> e di conseguenza dello stesso fenomeno bellico<sup>16</sup>. Tali disposizioni hanno risentito delle interferenze determinate dalle leggi della politica internazionale, in alcuni casi subendo profonde evoluzioni in via interpretativa ed in altri casi segnalando un non trascurabile calo di prescrittività.

Ad esempio, di fronte agli sviluppi del fenomeno bellico, le clausole pacifiste sono state utilizzate non di rado quale strategia di giustificazione di nuove e vecchie figure di dispiegamento all'estero dell'apparato militare considerate non incompatibili con il diritto internazionale. Una lettura estensiva del concetto di “guerra difensiva” presupposto dalle clausole pacifiste è stata invocata in particolare in Germania e in Italia per giustificare, alla luce degli artt. 26 GG e 11 Cost., la partecipazione attiva ad interventi militari autorizzati dalle Nazioni Unite (l'operazione *Enduring Freedom* in Afghanistan nel 2001 e, nel caso italiano, anche la I Guerra del Golfo e la crisi libica del 2011). In assenza di una autorizzazione dell'ONU,

---

procedure, cfr., in una prospettiva comparata, A. Vidaschi, *A la guerre comme à la guerre: la disciplina della guerra nel diritto costituzionale: profili comparatistici*, cit.; Id., *Guerra e Costituzioni: spunti dalla comparazione*, in *Oss. AIC*, 3, 2022, 1 ss.; M.R. De Leo, *Forme di governo e politica estera*, Torino, 2003 e, volendo, R. Ibrido, *Forma di governo parlamentare ed equilibrio di potenza nel quadro della società internazionale. Problemi comparatistici*, Milano, 2020.

<sup>14</sup> Per clausole di neutralità permanente intendiamo le specifiche disposizioni costituzionali che assoggettano lo stato all'istituto di diritto internazionale della neutralità permanente in tempo di pace. Tale regime ad ha oggetto l'impegno assunto da un determinato stato ad evitare il futuro coinvolgimento in conflitti armati. A caratterizzare l'istituto – più che il contenuto tipico degli obblighi discendenti da tale impegno (i quali non sono precisati dal diritto internazionale generale) – è soprattutto lo scopo, ossia il controllo delle cause idonee a innescare una guerra. In alcuni ordinamenti, la neutralità è sancita direttamente a livello costituzionale. Basti pensare, ad esempio, all'art. 9a della Costituzione austriaca e agli artt. 173 e 185 della Costituzione svizzera e all'art. 11 della Costituzione della Moldavia, all'art. 1, c. 3 della Costituzione maltese. Sulle implicazioni costituzionali dell'istituto della neutralità permanente, cfr. S. Andò, *Il declino della neutralità nell'attuale fase del costituzionalismo europeo. Malta come metafora*, Padova, Cedam, 2002; U. Haider Quercia, *La neutralità permanente in tempi di guerra: Irlanda e Austria e il sostegno militare europeo all'Ucraina, in questo fascicolo*. Per i profili di diritto internazionale, cfr. altresì A. Miele, *Origini ed evoluzioni del diritto di neutralità*, Padova, 1970; L. Sico, *Neutralizzazione*, in *Enc. dir.*, Milano, XXVIII, 1978, 164 ss.; N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*<sup>6</sup>, Torino, 2019, 121 ss. e, da ultimo, C. Antonopoulos, *Non-Participation in Armed Conflict: Continuity and Modern Challenges to the Law of Neutrality*, Cambridge, 2022.

<sup>15</sup> Sull'impatto della rivoluzione tecnologica sugli equilibri di potenza, d'obbligo è il riferimento a E. Di Nolfo, *Dagli imperi militari agli imperi tecnologici. La politica internazionale dal XX secolo a oggi*, Roma-Bari, 2007.

<sup>16</sup> Sulle nuove guerre, cfr. *ex multis* M. Kaldor, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Cambridge, 1999, tr. it.: *Le nuove guerre. La violenza organizzata nell'era globale*, Roma, Carocci, 2001; C. Galli, *La guerra globale*, Roma-Bari, 2002; R. Campione – F. Ruschi (cur.), *Guerra, diritto e sicurezza nelle relazioni internazionali*, Torino, 2019.

la legittimità di tali interventi è stata invece argomentata attraverso il richiamo alla assai discutibile figura della “guerra umanitaria”, come ad esempio accaduto nel 1999 in occasione del conflitto del Kosovo.

Emblematica è poi la vicenda dell’aggiramento dell’art. 9 della Costituzione giapponese. Tale disposizione fu inserita nella Costituzione del 1947 dalle forze di occupazione statunitensi su richiesta delle stesse autorità civili giapponesi (queste ultime desiderose, fra l’altro, di mettere la propria autonomia al riparo dalle tradizionali ingerenze degli apparati militari). Tuttavia, successivamente alla Guerra di Corea è apparso chiaro che gli Stati Uniti non potevano – né dal punto di vista finanziario, né tanto meno da quello militare – far fronte da soli alla sicurezza di un paese di notevoli dimensioni come il Giappone. Pressati dalle richieste statunitensi di avviare un processo di riarmo, i giapponesi hanno così istituito le c.d. “Forze di autodifesa”, le quali – a discapito del nome – presentano tutte le caratteristiche strutturali di un esercito e che sono state anche impiegate in missioni militari all’estero<sup>17</sup>. Da ultimo, nel dicembre del 2022, il Giappone ha siglato con Italia e Regno Unito un *Memorandum* di Cooperazione relativo al *Global Combat Air Programme* (Gcap), una vera e propria alleanza fra le industrie della difesa di questi paesi, la quale non può non avere rilevanti ricadute politico-militari.

L’ultima caratteristica è quella che assume maggiore interesse in questa sede: l’analisi comparata segnala la tendenza dei testi costituzionali che codificano clausole pacifiste ad affiancarle con altrettante clausole di cooperazione societaria. Allo scopo di approfondire la nozione di clausola di cooperazione societaria e ragionare sulle sue profonde implicazioni costituzionali sono necessarie alcune digressioni preliminari circa il concetto di “*international society*” elaborato dalla Scuola inglese delle relazioni internazionali.

### 3. La società internazionale: la “terza via” della politica internazionale

Lo studio delle relazioni internazionali – non meno di quello del diritto – si presenta frammentato in una pluralità di scuole, prospettive metodologiche, approcci<sup>18</sup>. Secondo la nota classificazione di Martin Wight, tre sarebbero in particolare le principali tradizioni di ricerca<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Sulla vicenda dell’elusione dell’art. 9 della Costituzione giapponese, cfr. J.E. Auer, *Article Nine: Renunciation of War*, in P.R. Luney – K. Takahashi (cur.), *Japanese Constitutional Law*, Tokyo, 1993, 69 ss.; T. Yamauchi, *Constitutional pacifism: principle, reality and perspective*, in Y. Higuchi (cur.), *Five decades of constitutionalism in Japanese society*, Tokyo, 2001, 27 ss.; J.M. Castellá Andreu, *Normalizing Japan: the attempts to amend the Constitution*, in T. Groppi – V. Piergigli – A. Rinella (cur.), *Asian Constitutionalism in transition. A comparative perspective*, Milano, 2008, 175 ss. e spec. 179 ss.; M. Naito, *Il principio del pacifismo nella Costituzione giapponese*, in *Studi in onore di Giuseppe de Vergottini*, III, Assago, 2015, 1925 ss.

<sup>18</sup> Per “politica internazionale” si intende lo studio di fenomeni politici aggregati derivanti dalle interazioni fra stati (la pace, la guerra, l’egemonia, l’equilibrio, *etc.*). Essa si differenzia dalla “politica estera”, ossia l’attività con la quale gli stati definiscono obiettivi, strategie, metodi e misure volte ad influenzare il comportamento di un numero considerevole di attori che operano al di fuori della sua sovranità. La

Una prima tradizione di ricerca è quella hobbesiana-machiavelliana, la quale in buona sostanza coincide con il realismo politico classico. Secondo questo *framework* teorico, le relazioni internazionali si esaurirebbero nella dimensione interstatale e sarebbero basate sul paradigma dell'anarchia: in assenza di una autorità centrale dotata del monopolio della forza, l'azione di ciascuno stato sarebbe ispirata dalla necessità di assicurare la propria sopravvivenza e sicurezza<sup>20</sup>. Da qui, fra l'altro, la necessità di preservare la pace attraverso i tradizionali metodi dell'equilibrio di potenza (*balance of power*)<sup>21</sup> e dell'egemonia<sup>22</sup>. Punto di riferimento del realismo politico è Hans Morgenthau, secondo il quale la politica internazionale – sviluppandosi in un ambiente anarchico – porterebbe alla esasperazione una caratteristica della politica in quanto tale: la *power politics*, la pervasività della lotta per il potere<sup>23</sup>.

---

politica internazionale costituisce a sua volta un segmento di una più vasta disciplina che prende il nome di “relazioni internazionali”, la quale guarda anche all'operato di attori non statuali nel contesto della politica mondiale. Cfr. E. Di Nolfo, *Prima lezione di storia delle relazioni internazionali*, Roma-Bari, 2006; F. Andreatta – M. Clementi – A. Colombo – M. Koenig-Archibugi – V.E. Parisi, *Relazioni internazionali*<sup>2</sup>, Bologna, 2007, 55 ss. e spec. 69 ss.; L. Bonanate, *Prima lezione di relazioni internazionali*, Roma-Bari, 2010, 54; R.H. Jackson – G. Sørensen, *Relazioni internazionali*<sup>3</sup>, Milano, 2014, 286 ss.; G. Formigoni, *Storia della politica internazionale nell'età contemporanea*<sup>3</sup>, Bologna, 2018.

<sup>19</sup> Cfr. M. Wight, *Power politics*, New York, Holmes & Meier publishers, 1978. Sul contributo di Wight nello studio delle relazioni internazionali, cfr. M. Chiaruzzi, *Politica di potenza nell'età del Leviatano. La teoria internazionale di Martin Wight*, Bologna, 2008.

<sup>20</sup> Sulla dimensione costituzionale del concetto di sicurezza, cfr., da ultimo, C. Graziani, *Sicurezza e diritti in tempi di terrorismo internazionali. Tra endiadi e antitesi*, Napoli, 2022

<sup>21</sup> Il canone dell'equilibrio di potenza – fondamentale categoria analitica delle relazioni internazionali – ha ad oggetto tecniche di temperamento di assetti di dominio finalizzate alla stabilizzazione dell'ordine politico internazionale. Memorabili rimangono le pagine con le quali F. Chabod, *Principio dell'equilibrio e aspirazioni alla pace in Europa fra Settecento e Ottocento*, in Id., *Idea di Europa e politica dell'equilibrio*, Bologna, 1995, 33 ss. e spec. 44-46 scese in campo per contestare la natura giuridica dell'equilibrio di potenza.

<sup>22</sup> L'egemonia è un fenomeno politico aggregato intermedio fra l'influenza e l'impero. Al pari del concetto di influenza, essa preserva l'indipendenza dell'unità politica subordinata. Diversamente dall'impero, infatti, l'egemonia presuppone la sola “supervisione” della politica estera. Al tempo stesso, nell'egemonia il rapporto di sovra-ordinazione appare più accentuato rispetto all'influenza, la quale si esaurisce in una posizione di mera *leadership* (cfr. F. Andreatta – M. Clementi – A. Colombo – M. Koenig-Archibugi – V.E. Parisi, *Relazioni internazionali*<sup>2</sup>, cit., 55 ss.). Il rischio di una impropria confusione fra storia del diritto internazionale e storia delle relazioni internazionali determinato dallo studio della prima per macro-scansioni temporali costruite sulla base della identificazione della potenza egemone è denunciato da C. Focarelli, *Introduzione storica al diritto internazionale*, Milano, 2012, 4. Per contro, B. Paradisi, *Il significato e l'importanza dell'epoca di transizione dall'antichità al Medio Evo per la storia del diritto internazionale*, in Id., *Civitas maxima. Studi di storia del diritto internazionale*, Firenze, 1974, 815 ss. e spec. 831 ha rivendicato per il fenomeno di potenza un rilievo giuridico oltretutto politico.

<sup>23</sup> Cfr. H.J. Morgenthau, *Politics among nations: the struggle for power and peace* (1948), New York, 1985, tr. it.: *Politica tra le nazioni. La lotta per il potere e la pace*, Bologna, 1997. Per una ricostruzione dell'itinerario intellettuale di Morgenthau, anche alla luce

La seconda tradizione di ricerca – quella cosmopolitica – appare ancor più eterogenea, ricomprendendo al proprio interno, fra l'altro, prospettive liberali di stampo kantiane così come alcuni orientamenti di matrice socialista. Pur nella diversità di approcci, tali correnti – diversamente dal realismo – non solo negano il carattere stato-centrico delle relazioni internazionali, includendovi così ulteriori soggetti<sup>24</sup>, ma addirittura assumono come obiettivo della politica internazionale il superamento del particolarismo statale e, in ultima battuta, la creazione di un governo mondiale<sup>25</sup>.

Infine, la terza tradizione di ricerca è quella groziana (che in questa sede sarà definita “societaria”), la quale incontra i suoi più autorevoli esponenti in Hedley Bull e nello stesso Martin Wight, quest'ultimo considerato come il fondatore della scuola inglese delle relazioni internazionali. Tale tradizione – pur non negando il ruolo svolto dalla competizione di potenza – ritiene che gli stati rimangano legati da alcuni interessi comuni. E sono proprio questi interessi comuni ad alimentare percorsi cooperativi finalizzati a realizzare un “ordine” all'interno di un contesto anarchico.

Si deve in particolare ad Hedley Bull – autore del quale è stata di recente proposta, sulla base di solidi argomenti, una reinterpretazione quale filosofo del diritto internazionale<sup>26</sup> – l'elaborazione del concetto di “*international society*”. Secondo Bull, quest'ultima costituirebbe una nuova forma di sistema politico internazionale emersa progressivamente a partire

---

del suo rapporto con Carl Schmitt, cfr. M. Koskeniemi, *The gentle civilizer of nations: the rise and fall of international law 1870-1960*, New York, 2001, tr. it.: *Il mite civilizzatore delle nazioni. Ascesa e caduta del diritto internazionale 1870-1960*, Roma-Bari, 2012, 533 ss. Sul realismo politico, cfr. altresì A. Campi – S. De Luca (cur.), *Il realismo politico. Figure, concetti, prospettive di ricerca*, Soveria Mannelli, 2014

<sup>24</sup> Si consideri ad esempio la prospettiva del *global constitutionalism* di Richard Falk, il quale rintraccia nella nascente “*global civil society*” – ossia nel complesso di associazioni e iniziative transnazionali spontanee – il perno di un processo di costruzione di un ordine internazionale pacifista ed ecologicamente sostenibile. L'espansione della democrazia a livello interno, internazionale e transnazionale è considerata altresì da Falk come un veicolo verso l'affermazione di un apparato di governo mondiale centralizzato (cfr. R.A. Falk, *A Study of Future Worlds*, New York, 1975; Id., *Positive Prescriptions for the Near Future*, Princeton, Center for International Studies, paper. n. 20). Sulle implicazioni giuridiche della formazione di una comunità transnazionale, cfr. S. Sassi, *Diritto transnazionale e legittimazione democratica*, Milano, 2018.

<sup>25</sup> Tra queste prospettive si consideri, fra l'altro, il pacifismo cosmopolitico di Norberto Bobbio. Secondo tale Autore, con l'istituzione della Società delle Nazioni e dell'ONU gli stati avrebbero siglato un vero e proprio *pactum societatis* di non aggressione e di individuazione di una serie di regole comuni per la risoluzione delle controversie internazionali. A tale patto non sarebbe tuttavia seguito – come invece auspicato da Bobbio – anche un *pactum subjectionis* di sottomissione degli stati ad un potere comune dotato del monopolio dell'esercizio del potere coattivo. Sul punto, cfr. N. Bobbio, *Il terzo assente. Saggi e discorsi sulla pace e la guerra*, Torino-Milano, 1989.

<sup>26</sup> Cfr. F. Ruschi, *Una ordinata anarchia: la filosofia del diritto internazionale di Hedley Bull*, Acireale, 2012. Per una ulteriore riprova della “cooptazione” di Bull fra i filosofi del diritto internazionale, si consideri la relazione tenuta nel 1981 in occasione del convegno annuale dell'*Association for Legal and Social Philosophy* dedicato ad Hans Kelsen (cfr. H. Bull, *Hans Kelsen and International Law*, in *Essays on Kelsen*, in R. Tur – W. Twining (cur.), Oxford, 1986, 321 ss.).

da Westfalia. Al pari degli altri sistemi internazionali sperimentati nel corso della storia, come ad esempio la rete di città-stato greche, anche la società internazionale si caratterizzerebbe per relazioni continue, regolari ed organizzate fra unità politiche indipendenti<sup>27</sup>. Peraltro, a differenza dei precedenti sistemi internazionali, l'*International Society* presenterebbe un tratto distintivo ulteriore: ciascuna delle comunità politiche parti del sistema si concepirebbe, nelle relazioni con le altre, vincolata da un insieme di regole comuni (il diritto internazionale) e dall'impegno a partecipare al funzionamento di istituzioni condivise (*in primis*, il sistema diplomatico)<sup>28</sup>.

Alla base di questa auto-limitazione di sovranità vi sarebbero, ad avviso di Bull, diverse motivazioni. Ci limitiamo in questa sede a ricordarne due, le quali risultano particolarmente interessanti in questa sede: il perseguimento della pace, sia pure nel significato debole di assenza di guerra come condizione ordinaria delle relazioni internazionali; e una forte solidarietà nella difesa della forma "stato", che i membri della "società" intenderebbero a tutti i costi conservare quale formato predominante dell'organizzazione politica rispetto a potenziali modelli alternativi, come ad esempio il governo mondiale, assetti di tipo neo-medioevale o l'impero a vocazione universale<sup>29</sup>.

A nostro avviso, mentre la categoria di "sistema internazionale" assume essenzialmente valore politologico e descrittivo, al concetto di

---

<sup>27</sup> Nel significato quindi di "sistema internazionale" individuato da M. Wight, *Power politics*, cit.

<sup>28</sup> Cfr. H. Bull, *The anarchical society. A study of order in world politics*, New York, Palgrave, 1977, tr. it.: *La società anarchica. L'ordine nella politica mondiale*, Milano, 2005.

<sup>29</sup> Il termine "impero" è polisenso. Prescindendo da riferimenti metaforici al concetto di impero, richiamiamo qui due dei principali significati. In una prima accezione, l'impero indica una organizzazione generalmente statale che detiene il controllo formale o anche solo fattuale di un altro stato, inclusa la direzione della sua politica interna. In ciò tale concetto differisce dall'egemonia – categoria intermedia fra l'impero e l'influenza – e che in ogni caso presuppone la sola "supervisione" della politica estera di un diverso stato sovrano (cfr. F. Andreatta – M. Clementi – A. Colombo – M. Koenig-Archibugi – V.E. Parisi, *Relazioni internazionali*<sup>2</sup>, cit., 55 ss. e spec. 69 ss.). L'impero coloniale è un tipico esempio di impero in questo primo significato del termine. In una seconda accezione, l'impero, quale centro di autorità policentrica ma a vocazione universale non solo non è una organizzazione statale ma anzi rappresenta il principale *competitor* della forma "stato". Da questo punto di vista, la logica imperiale è innanzitutto caratterizzata dalla «diffusività» e dal «bilanciamento tra spinte centripete e spinte centrifughe» (cfr. P. Portinaro, *Il labirinto delle istituzioni nella storia europea*, Bologna, 2007, 28). Come ha ricordato fra gli altri Carl Schmitt, il concetto di confine implica per le unità statuali non già esclusione, bensì riconoscimento reciproco. Al contrario, per l'impero il *limes* finisce per separare un ordinamento che si autopercepisce come «pacifico da un disordine senza pace, il cosmo da un caos, la casa da una non-casa, un luogo custodito da un territorio selvaggio» (C. Schmitt, *Der Nomos der Erde im Volkerrecht des Jus Publicum Europaeum*, Köln, Greven Verlag, 1950, tr. it.: *Il nomos della terra nel diritto internazionale dello "jus publicum europaeum"*, Milano, 1991, 33). Per una rilettura del modello imperiale a vocazione universale tratteggiato nel "*De Monarchia*" di Dante, cfr. la prima opera giovanile di H. Kelsen, *Die Staatslehre des Dante Alighieri*, Wien-Leipzig, 1905, tr. it.: *Lo Stato in Dante. Una teologia politica per l'impero*, Milano-Udine, 2017.

“società internazionale” deve riconoscersi un più marcato spessore giuridico-costituzionale. La prima, infatti, «non va a descrivere nulla di materialmente esistente», offrendo invece una utile griglia analitica all’interno della quale inserire «di momento in momento, gli eventi reali che vogliamo capire»<sup>30</sup>. Il concetto di società internazionale, al contrario, chiama in causa il ruolo del diritto e delle istituzioni politiche quali strumenti di integrazione finalizzati a innestare la cooperazione nel cuore del conflitto<sup>31</sup>.

#### 4. Le clausole di cooperazione societaria

Ad ulteriore riprova della dimensione giuridico-costituzionale del concetto di società internazionale è possibile richiamare la larga diffusione, a livello comparato, di clausole che potremmo definire di “cooperazione societaria”. Con quest’ultima espressione intendiamo, precisamente, le disposizioni costituzionali che impegnano lo stato alla costruzione del diritto e delle istituzioni della c.d. “società internazionale”, in primo luogo riconoscendo e veicolando nell’ordinamento interno norme di derivazione internazionale.

Ricordiamo, senza alcuna pretesa di completezza, alcune delle principali disposizioni che rispondono a tale definizione: il preambolo della Costituzione giapponese, il quale esprime l’ambizione del Giappone ad «occupare un posto onorevole in una *società internazionale* che ha l’obiettivo di ottenere per sempre la conservazione della pace» [c.n.]<sup>32</sup>; il Preambolo della Costituzione della IV Repubblica, nel quale si proclama la “fedeltà” della Francia alle regole del diritto pubblico internazionale e si autorizzano a condizioni di reciprocità «limitazioni di sovranità necessarie per l’organizzazione e la difesa della pace»; l’art. 25 della Legge fondamentale di Bonn, il quale non solo individua nel diritto internazionale consuetudinario una «parte integrante del diritto federale», ma ad esso assegna altresì una posizione di primazia rispetto alla legislazione ordinaria; l’art. 2, c. 2 della Costituzione greca, il quale – oltre a riconoscere come cogenti le regole universalmente riconosciute del diritto internazionale – impegna gli organi costituzionali a perseguire in nome della pace e della giustizia «lo sviluppo di relazioni amichevoli tra i popoli e gli stati». Tutte le Costituzioni appena citate – ed è proprio questo il punto – contengono anche clausole pacifiste.

---

<sup>30</sup> Cfr. L. Bonanate, *Prima lezione di relazioni internazionali*, cit., 54.

<sup>31</sup> Sul ruolo del diritto quale strumento volto ad innestare la cooperazione del cuore del conflitto, cfr. F. Viola – R. Zaccaria, *Diritto e interpretazione. Lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*, Roma-Bari, 2009, 172-173. Il riconoscimento al diritto di una valenza essenzialmente integratrice è oggetto dello studio di T. Parsons, *The law and social control*, in W.M. Evan (cur.), *Law and sociology. Exploratory essays*, New York, 1962, 56 ss., tr. it.: *Sistema giuridico e controllo sociale*, in A. Giansanti – V. Pocar (cur.), *La teoria funzionale del diritto*, Milano, 1983, 86 ss. Sulla integrazione per mezzo della Costituzione, cfr. R. Smend, *Verfassung und Verfassungsrecht* (1928), in *Staatsrechtliche Abhandlungen: und andere Aufsätze*, Berlin, 1955, tr. it.: *Costituzione e diritto costituzionale*, Milano, 1988.

<sup>32</sup> Sui preamboli, cfr. F. Longo, *Struttura e funzioni dei preamboli costituzionali. Studio di diritto comparato*, Torino, 2018.

La stagione che ha segnalato una “svolta” nell’apertura dell’ordinamento interno al diritto e alle istituzioni della società internazionale può essere fatta risalire al periodo comprese fra le due guerre<sup>33</sup>. È in questa fase, infatti, che il diritto internazionale (la «tecnica della pace») ha incominciato a penetrare in maniera più sistematica all’interno del diritto costituzionale (la «tecnica della libertà»)<sup>34</sup>, così riconnettendo due diversi volti della razionalizzazione del potere: da un lato, la tendenza alla razionalizzazione delle strutture cooperative della società internazionale, la quale si proponeva di attenuare le conseguenze derivanti dal carattere anarchico delle relazioni fra stati e di sottoporre la loro lotta per il potere nonché le rispettive politiche di sicurezza ad una intelaiatura di vincoli stringenti che il diritto consuetudinario non era in grado di garantire<sup>35</sup>; dall’altro lato la razionalizzazione della forma di governo e più in generale degli assetti interni di organizzazione del potere, la quale aveva l’obiettivo di incanalare la competizione fra le forze politiche entro un sistema di obblighi giuridici e regole scritte vincolanti, al fine così di stabilizzare la democrazia dinanzi alle tensioni dischiuse dall’avvento dei partiti di massa e del suffragio universale<sup>36</sup>.

Emblematico di questa tendenza è la Costituzione di Weimar, la quale all’art. 4 ha elevato i «principi fondamentali riconosciuti dal diritto delle genti» a «parti integranti del diritto tedesco». Si trattava di una norma senza dubbio «pionieristica» per l’epoca, in quanto «additava un itinerario di progressivo disancoraggio dalla sovranità interna dello stato delle costituzioni, divenute permeabili all’integrazione materiale con altri ordinamenti»<sup>37</sup>. Questa clausola di cooperazione societaria – alla quale veniva affiancato un altrettanto significativo riferimento al principio

---

<sup>33</sup> Su questa “tendenza” del diritto costituzionale fra le due guerre, cfr. B. Mirkine-Guetzévitch, *Comparazioni teoriche e razionalizzazioni costituzionali*, Lecce, 2009, 51 ss. e spec. 68 ss.

<sup>34</sup> L’identificazione del diritto internazionale e del diritto costituzionale rispettivamente con la «tecnica della pace» e la «tecnica della libertà» si deve a B. Mirkine-Guetzévitch, *La technique parlementaire des relations internationales*, Paris, 1937, 674.

<sup>35</sup> Fra gli esempi di questo processo di scrittura dei principi e strutture organizzative a presidio della sicurezza internazionale si consideri in particolare il Patto della Società delle Nazioni.

<sup>36</sup> Sulla categoria mirkine-guetzévitchiana della razionalizzazione del potere, cfr. la raccolta di studi di B. Mirkine-Guetzévitch, *Comparazioni teoriche e razionalizzazioni costituzionali*, cit. In argomento, cfr. T. Martines, *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Milano, 1967; S. Ceccanti, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, 1997; P. Ridola, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011, 132 ss.; M. Frau, *L’attualità del parlamentarismo razionalizzato*, in *Nomos*, 3, 2016.

<sup>37</sup> Cfr. P. Ridola, *La Costituzione della Repubblica di Weimar come “esperienza” e come “paradigma”*, in Id., *Stato e Costituzione in Germania*, Torino, 2016, 27 ss. e spec. 39. Sull’art. 4 WRV come vero e proprio “laboratorio” dei successivi tentativi di aprire le Costituzioni statali alla dimensione giuridica internazionale, cfr. anche F. Saitto, *Statualità e costituzione nel processo di integrazione sovranazionale. A proposito dei “due tempi” del costituzionalismo nel Novecento*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 10, 2019, 771 ss. e spec. 779 ss.

pacifista<sup>38</sup> – appare tanto più avanzata allorché si consideri il generale clima di disincanto dei giuristi tedeschi nei confronti del diritto internazionale successivamente alla firma del Trattato di Versailles<sup>39</sup>.

Le clausole di cooperazione societaria non costituiscono ovviamente l'unica tecnica di razionalizzazione costituzionale della politica estera. Come abbiamo provato ad evidenziare in altra sede, le modalità con le quali le Costituzioni hanno cercato di indirizzare sul piano sostanziale (anziché organizzativo-procedurale) la politica estera sono riconducibili ad almeno ulteriori quattro categorie: (i) norme sulla collocazione politica dello stato all'interno di un determinato schieramento internazionale; (ii) costituzionalizzazione di specifici e puntuali obiettivi territoriali; (iii) clausole di neutralità permanente; (iv) clausole pacifiste<sup>40</sup>.

Tuttavia, fra le varie tecniche di razionalizzazione della politica estera, le clausole di cooperazione societaria sono quelle che hanno mostrato una maggiore capacità di tenuta. Gli argomenti richiamati da Bull a sostegno del paradigma “societario” delle relazioni internazionali contribuiscono a spiegare bene le ragioni del successo di queste clausole: dinanzi ai rischi dell'anarchia e della violenza, gli stati hanno bisogno di individuare forme di cooperazione per governare il conflitto. A ciò si aggiunge, come detto, una forte solidarietà interstatale nel difendere la posizione dello stato quale *format* prevalente dell'organizzazione politica. Secondo Bull, dunque, l'ordine in una società anarchica riposa non tanto «nella volontà degli stati di tenere fede» ai principi giuridici internazionali a scapito degli interessi nazionali, quanto piuttosto nella convinzione che «il rispetto delle regole del diritto» sia conforme agli stessi interessi statali<sup>41</sup>.

## 5. Un esempio di coordinamento fra clausole pacifiste e clausole di cooperazione societaria: l'art. 11 della Costituzione italiana

Come abbiamo provato a sostenere anche in altra sede, la Costituzione italiana non dice “tutto” ma neppure dice “niente” sui vincoli che governano le decisioni in materia di politica estera. In questo senso, l'esperienza italiana sembra collocarsi a metà strada fra gli ordinamenti costituzionali che si astengono dal prevedere “paletti” sostanziali rispetto alle scelte di politica estera e quelli che invece presuppongono uno specifico

---

<sup>38</sup> Nel Preambolo è contenuto infatti un riferimento all'impegno del *Reich* «a servire la causa della pace interna ed internazionale».

<sup>39</sup> In effetti, la dottrina tedesca risultò in qualche modo “spiazzata” dall'art. 231 del Trattato di Versailles, il quale fissava a carico della Germania «la responsabilità» di aver causato la guerra. Tale clausola venne percepita non soltanto come una oggettiva forzatura rispetto alla verità storica degli eventi dell'estate del 1914 ma anche come una formula difficilmente compatibile con la logica del diritto internazionale. Sul clima disorientamento fra gli studiosi tedeschi di diritto internazionale a seguito del Trattato di Versailles, cfr. M. Koskenniemi, *Il mite civilizzatore delle nazioni. Ascesa e caduta del diritto internazionale 1870-1960*, cit., 263 ss.

<sup>40</sup> Sulle diverse tecniche di razionalizzazione della politica estera si perdoni il rinvio a R. Ibrido, *I “fattori costituzionali condizionanti” della politica estera tra diritto e geopolitica*, in *DPCE*, 2, 2022, 343 ss.

<sup>41</sup> Cfr. H. Bull, *La società anarchica. L'ordine nella politica mondiale*, cit., 149 ss.

posizionamento all'interno dell'arena internazionale. Anche all'art. 11 Cost. può essere riconosciuto lo *status* di "fattore costituzionale condizionante" della politica estera. Del resto, la sua approvazione ha condizionato (e agevolato) l'operato dei Governi che nei primi anni della Repubblica hanno cercato di conseguire un pieno reinserimento dell'Italia all'interno della comunità internazionale, in particolare attraverso l'adesione alle Nazioni Unite. Tuttavia, il "condizionamento" posto dall'art. 11 Cost. non porterebbe ad individuare uno specifico orientamento della politica estera come costituzionalmente imposto, bensì un metodo. Ed è questo metodo, come visto, ad impegnare le istituzioni politiche a partecipare attivamente alla costruzione del diritto e delle istituzioni della società internazionale, oltretutto, ovviamente, a praticare relazioni collaborative e amichevoli con altre stati<sup>42</sup>.

Nell'art. 11 Cost. si salderebbero dunque le due funzioni di "clausola di cooperazione societaria" e di "fattore costituzionale condizionante" (e precisamente di clausola pacifista). Il condizionamento consisterebbe nella previsione di un intenso obbligo di cooperazione con la società internazionale. Obbligo, quest'ultimo, il quale non soltanto sbarra la strada a scelte di politica estera intraprese in violazione del diritto internazionale. Del resto, quest'ultimo "minimo sindacale" trova già copertura negli artt. 10, c. 1, 117, c. 1 e 120, c. 2 Cost.<sup>43</sup> Il riferimento contenuto nell'art. 11 Cost. alle «limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni» e alla promozione di «organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo» esige qualcosa di più: una politica estera volta a presidiare la dimensione normativa del diritto internazionale. Dimensione che per le particolarissime caratteristiche di questo speciale diritto non può essere assunta come una grandezza certa o un dato scontato. Essa rappresenta semmai un impegno che coinvolge tutte le istituzioni della Repubblica, chiamate dalla Costituzione ad essere in

---

<sup>42</sup> È questa la proposta interpretativa che abbiamo cercato di sviluppare in R. Ibrido, *L'art. 11 della Costituzione come clausola di cooperazione societaria e "fattore condizionante" della politica estera italiana*, cit., 37 ss. e sulla quale dichiara di convergere M. Ferrara, *Continuità e politica estera. Appunti preliminari*, ivi, 79 ss. e spec. 93. *Contra* N. Lupo, *L'influenza dell'Alleanza atlantica nell'interpretazione della Costituzione economica*, in S. La Porta (cur.), *Nato e Costituzione. La rinascita dell'Italia tra difesa e sviluppo economico*, Milano, 2020, 71 ss.; Id., *L'art. 11 della Costituzione e l'appartenenza dell'Italia all'Alleanza atlantica*, in V. Lippolis (cur.), *Costituzione e relazioni internazionali (Il Filangieri – Quaderno 2022)*, 19 ss., il quale nella sua lettura "atlantista" dell'art. 11 Cost. sostiene che il ritiro dell'Italia dalla NATO comporterebbe una radicale discontinuità costituzionale difficilmente compatibile con i principi supremi. Un altro esempio di politica estera "a rime obbligate" – sia pure di segno diametralmente opposto – è quello prospettato da S. Andò, *Ripudio della guerra e neutralità nel mondo del dopo guerra fredda*, in *Una facoltà nel Mediterraneo*, II, Milano, 2000, 13 ss. e spec. 22, il quale calibra in senso neutralista l'interpretazione del principio del ripudio della guerra.

<sup>43</sup> Una ulteriore clausola di cooperazione societaria – per quanto di natura maggiormente settoriale – può essere poi rintracciata nell'art. 35, c. 3 Cost., in base al quale la Repubblica «promuove e favorisce gli accordi e le organizzazioni internazionali intesi ad affermare e regolare i diritti del lavoro».

prima linea nella difesa e consolidamento dell'effettività del diritto internazionale<sup>44</sup>.

Volendo dunque leggere il principio del ripudio della guerra dinamicamente ed in coordinamento con le clausole di cooperazione societaria è possibile affermare l'esistenza di una coincidenza *prima facie* fra i vincoli costituzionali all'impiego dell'apparato militare e quelli individuati dal diritto internazionale.

Ipotizzare una "coincidenza *prima facie*" non equivale tuttavia ad affermare l'esistenza di una presunzione assoluta e insuperabile. Attraverso le risorse offerte dall'interpretazione costituzionale – e quale rimedio estremo dai "contro-limiti" – sarebbe possibile correggere eventuali evoluzioni del diritto dei conflitti armati incompatibili con il nucleo duro dei principi accolti dall'ordinamento costituzionale italiano<sup>45</sup>. Tale "eccezione" alla "regola" non va peraltro considerata come una forma di

---

<sup>44</sup> Per la tesi che degrada il diritto internazionale – «law improperly so-called» – allo *status* di insieme di norme morali, cfr. J. Austin, *The province of jurisprudence determined*, London, Murray, 1832, tr. it.: *Delimitazione del campo della giurisprudenza*, Bologna, 1995. Prospettiva respinta da Hart, il quale dedica al tema della giuridicità del diritto internazionale alcune pagine iniziali nonché l'ultimo dei capitoli di *The concept of law*: «si tratta ancora degli "scacchi"» – si domanda provocatoriamente Hart – se il gioco viene giocato senza la regina?». Con riferimento al diritto internazionale la risposta deve essere affermativa: pur nella difficoltà di individuare con oggettiva certezza la «rule of recognition» delle norme internazionali, tutto sommato Hart considera convincente l'argomento introdotto da Bentham in relazione al "sufficiente grado di analogia" con il diritto strettamente inteso (cfr. H.L.A. Hart, *The concept of Law*, New York – London, OUP, 1961, tr. it.: *Il concetto di diritto*, Torino, 2002, 7 e 247 ss. richiamando J. Bentham, *An introduction to the principles of morals and legislation*, London, 1789, tr. it.: *Introduzione ai principi della morale e della legislazione*, Torino, 1998). Diverso è il percorso argomentativo di Kelsen, il quale per salvare la giuridicità del diritto internazionale rispetto all'obiezione dell'anarchia ha finito per configurare il diritto internazionale come un ordinamento coercitivo basato sull'autotutela, e dunque, in ultima analisi, su un sistema decentrato di sanzioni (cfr. H. Kelsen, *General theory of law and State*, Cambridge, 1945, tr. it.: *Teoria generale del diritto e dello stato*, Milano, 1963, spec. 233 ss. e 343 ss.). Quanto allo studioso che aveva teorizzato il concetto di società internazionale, le ragioni della giuridicità del diritto internazionale andrebbero ricercate altrove. Innanzitutto, secondo Bull tali norme sarebbero sostenute da un tutt'altro che trascurabile livello di obbedienza. In secondo luogo, la loro importanza nell'assicurare l'ordine in una società anarchica riposerebbe non già «nella volontà degli stati di tenere fede» ai principi giuridici internazionali a scapito degli interessi nazionali, quanto piuttosto nel fatto che essi generalmente ritengono conforme ai propri stessi interessi «il rispetto delle regole del diritto». Così come per l'equilibrio di potenza, anche il diritto internazionale appare per Bull astrattamente (ma non necessariamente) idoneo a contenere i rischi della violenza, sia incentivando atteggiamenti cooperativi da parte degli stati, sia promuovendo lo sviluppo del consenso rispetto alla idea societaria delle relazioni internazionali: cfr. H. Bull, *La società anarchica. L'ordine nella politica mondiale*, cit., 149 ss.

<sup>45</sup> Sulla sent. n. 238 del 2014 Corte cost., la quale ha sbarrato la strada all'ingresso nell'ordinamento italiano di norme consuetudinarie di diritto internazionale incompatibili con i principi supremi, cfr. i commenti di Pietro Faraguna, Stefania Leone e Lorenzo Gradoni su *Quad. cost.*, 4, 2014, 899 ss. Sui "contro-limiti", cfr., *ex multis*, M. Cartabia, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, 1995; P. Faraguna, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Milano, 2015; S. Polimeni, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del "dialogo" tra le corti*, Napoli, 2018.

resistenza del diritto interno mirata a salvaguardare spazi di sovranità che la Repubblica fatica a condividere. Al contrario, essa rappresenta il contributo che l'Italia può offrire nella difesa della dimensione societaria e normativa dell'ordinamento internazionale, ostacolando dal suo "interno" sviluppi tesi unicamente a legittimare attraverso il diritto posizioni di forza emerse nell'ambito della competizione di potenza. In questo senso il riferimento contenuto nell'art. 11 Cost. alle «condizioni di parità con altri stati» offre una duplice indicazione: in positivo, quale adesione dell'Italia ad un sistema internazionale coerente con il paradigma societario e le forme del suo diritto; in negativo, quale rifiuto di una eventuale trasformazione di tale modello in un sistema basato su rapporti di pura forza giustificati *ex post* attraverso lo strumento giuridico<sup>46</sup>. Tale approccio consente così di indirizzare la lettura della seconda e terza proposizione dell'art. 11 Cost. verso un virtuoso atteggiamento di "engagement", secondo la felice formula elaborata da Vicki Jackson per indicare la strategia alternativa a quelle di rigida introversione ("resistance") o di acritica estroversione ("convergence") nei confronti di un ordinamento esterno<sup>47</sup>.

In buona sostanza, questa ricostruzione si pone a metà strada (*rectius*, si propone di individuare un adeguato punto di equilibrio) fra le due tradizionali interpretazioni che sono state date dell'art. 11 Cost.: quelle che guardano a tale precetto come ad un veicolo di contenuti normativi di derivazione internazionale, i quali incontrerebbero così il loro canale di ingresso nell'ordinamento statale<sup>48</sup>; e gli orientamenti che insistono invece sulla "autosufficienza" degli argomenti di diritto costituzionale interno ai fini di una autonoma e corretta interpretazione dell'art. 11 Cost.<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Per una forte valorizzazione di tale inciso, considerato non solo come una cerniera fra le diverse parti dell'art. 11 Cost., ma più in generale quale chiave di lettura della II Parte della Costituzione, cfr. G. Vosa, "In condizioni di parità con altri Stati": spunti per una rilettura dell'articolo 11 della Costituzione, in questo fascicolo.

<sup>47</sup> Cfr. V. Jackson, *Constitutional Engagement in a Transnational Era*, Oxford-New York, 2010.

<sup>48</sup> A discapito del nome, le letture "internazionalistiche" dell'art. 11 Cost. sono sostenute non solo da studiosi di diritto internazionale (fra i quali A. Cassese, *Art. 11*, in G. Branca (cur.), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 565 ss.; L. Sico, *Senso e portata dell'art. 11 della Costituzione nell'attuale contesto normativo e nelle proposte di riforma costituzionale*, in *DPCE*, 3, 2003, 1511 ss.) ma anche tra i costituzionalisti (cfr. in particolare la posizione di G. de Vergottini, *Guerra e Costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, cit., 2004). In senso analogo, cfr. la lettura "integrata" dell'art. 11 Cost. proposta da A. Vedaschi, *Costituzionalismo, declinazione del principio pacifista e conflitti armati*, in questo fascicolo.

<sup>49</sup> Esemplificativa di questa linea interpretativa è la posizione di M. Benvenuti, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, 2010, spec. 81 ss., il quale riconosce al principio del ripudio della guerra una capacità di "resistenza" nei confronti delle aperture al diritto internazionale e sovranazionale. In parte simile è l'approccio di U. Allegretti, *Stato di diritto e divisione dei poteri nell'era dei conflitti asimmetrici*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2005, 93 ss. e spec. 110 ss., secondo il quale tutt'al più il principio di apertura al diritto internazionale consentirebbe di veicolare nell'ordinamento interno contenuti più severi ed esigenti rispetto a quelli previsti a livello domestico. Una lettura "costituzionalistica" dell'art. 11 è altresì proposta da L. Carlassare, *L'articolo 11 della Costituzione nella visione dei Costituenti*, in N. Ronzitti (cur.), *L'articolo 11 della Costituzione. Baluardo della vocazione internazionale dell'Italia*, Napoli, 2013, 1 ss.

In ultima analisi, fra i tre grandi paradigmi delle relazioni internazionali sopra richiamati (anarchia, governo mondiale, società internazionale), quest'ultimo è anche quello che meglio riesce a decifrare l'immagine delle relazioni internazionali alla quale guardavano i Costituenti italiani in occasione dell'elaborazione dell'art. 11 Cost<sup>50</sup>.

Infatti, l'art. 11 Cost. non supera in alcun modo lo stato, come invece auspicato dai sostenitori della prospettiva di un governo mondiale<sup>51</sup>. Esso presuppone certamente un *pactum societatis* ma non anche un incondizionato *pactum subjectionis*<sup>52</sup>. In effetti, il riferimento «alle condizioni di parità con gli altri stati» costituisce una obiezione insuperabile rispetto ad una lettura in termini cosmopolitici della Costituzione italiana. Ancor più intransigente è la difesa della forma “stato” operata dal *Bundesverfassungsgericht* tedesco, il quale nella sua giurisprudenza ha posto argini precisi all'espansione del processo di integrazione sovranazionale, il quale – neanche nelle forme della revisione costituzionale – potrà giungere a privare di statualità la Repubblica federale tedesca<sup>53</sup>.

Al tempo stesso, l'art. 11 Cost. it. neppure consente di dare veste giuridica a qualsiasi fenomeno di potenza derivante dal carattere anarchico delle relazioni internazionali, come talvolta emerge tra le righe dalle impostazioni più radicali del realismo politico.

Al pari delle altre clausole di cooperazione societaria, anche l'art. 11 Cost. it. sembra indirizzarsi piuttosto verso una “terza via”, nell'ambito della quale lo stato non si dissolve né in un apparato di governo

---

<sup>50</sup> Sull'art. 11 Cost., oltre agli autori già richiamati e che a breve si richiameranno, cfr. almeno P.G. Grasso, *Guerra. II) Disciplina costituzionale della guerra*, in *Enc. giur.*, XV, Roma, 1989, 1 ss.; F. Lanchester, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, Roma, 1999; M. Fiorillo, *Guerra e diritto*, Roma-Bari, 2009; A. Vidaschi, *Articolo 78*, in F. Clementi – L. Cuocolo – F. Rosa – G.E. Vigevani (cur.), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II, Bologna, 2021, 146 ss.; Y.M. Citino, *L'art. 11 della Costituzione come fondamento dell'integrazione europea dal '48 ad oggi*, in corso di pubblicazione.

<sup>51</sup> Per una critica all'opzione cosmopolitica che prospetta la sostituzione degli stati con un governo mondiale, cfr. D. Zolo, *Cosmopolis. La prospettiva del governo mondiale*, Milano, 1995.

<sup>52</sup> Riprendiamo qui lo schema *pactum societatis* – *pactum subjectionis* per come utilizzato in ambito internazionale da N. Bobbio, *Il terzo assente. Saggi e discorsi sulla pace e la guerra*, cit. Come è stato osservato da D. Zolo, *Cosmopolis. La prospettiva del governo mondiale*, cit., 49 ss., nel pensiero di Bobbio convergono una lettura kantiana di Hobbes e al contempo di una interpretazione hobbesiana di Kant.

<sup>53</sup> Sulla giurisprudenza “europea” del Tribunale costituzionale tedesco, anche alla luce della distinzione fra *Staatenverbund* (una associazione confederale di stati) a *Bundesstaat* (una federazione a tutti gli effetti statale), cfr. F. Saitto, *Economia e stato costituzionale. Contributo allo studio della “Costituzione economica” in Germania*, Milano, 2015, 281 ss.; P. Faraguna, *Il “sospettoso” cammino europeo del Bundesverfassungsgericht da Solange a Gauweiler*, in *La cittadinanza europea*, 1, 2016, 211 ss.; Id., *Il Bundesverfassungsgericht e l'Unione Europea, tra principio di apertura e controlimiti*, in *DPCE*, 2, 2016, 431 ss.; Id., *Il Bundesverfassungsgericht di fronte all'Unione europea: l'egemone non riluttante*, in G. Repetto – F. Saitto (cur.), *Temi e problemi della giustizia costituzionale in Germania. Una prospettiva comparativa alla luce del caso italiano*, Napoli, 2020, 191 ss.

centralizzato né nei Grandi spazi (*Grossraum*) evocati da Carl Schmitt<sup>54</sup>. Al contrario, lo stato – pur sottoposto in maniera sempre più intensa alla pressione di *Non-State Actors* (NSA) – conserva una sua centralità nella politica mondiale proprio in virtù della forza che gli deriva dalla sua collocazione all'interno di una comunità di suoi “simili” (l'*International society*). È questa società interstatale che permette di assicurare elementi di ordine all'interno del disordine conseguente ad un assetto delle relazioni internazionali che di base rimane comunque anarchico.

## 6. Verso una conclusione

L'esperienza costituzionale italiana appare dunque emblematica della tendenza – della quale, come visto, si trovano ampi riscontri nel panorama comparato – ad affiancare le clausole pacifiste (*supra* par. 2) con altrettante clausole di cooperazione societaria (*supra* par. 4). Nel caso italiano, questo “matrimonio” appare per certi versi ancor più paradigmatico data la scelta topografica di collocare le due tecniche di razionalizzazione della politica estera nel medesimo articolo<sup>55</sup>.

La denominazione “clausole di cooperazione societaria” proposta in questa sede ha inteso sottolineare lo stretto collegamento fra la struttura normativa di queste disposizioni ed il paradigma delle relazioni internazionali che esse contribuiscono a svelare (*supra* par. 3 e 5). Da una lettura in controtuce dell'art. 11 Cost. e dei suoi corrispondenti riferimenti in ordinamenti stranieri emerge infatti una “empatia” di fondo per una visione delle relazioni internazionali di stampo “groziano” (nella declinazione offerta dalla *English School*). Assai meno empatico è il rapporto

---

<sup>54</sup> Il concetto di *Grossraum* viene inaugurato nel 1939 in occasione della relazione tenuta presso l'Istituto per la politica ed il diritto internazionale, poi rielaborata in C. Schmitt, *L'ordinamento dei grandi spazi nel diritto internazionale con divieto di intervento di potenze straniere. Un contributo sul concetto di impero nel diritto internazionale* (1941), in Id., *Stato, grande spazio, nomos*, Milano, 2015, 101 ss. la riflessione di Schmitt sui Grandi spazi (*Grossraum*) quali soggetti politici destinati a succedere allo Stato moderno è stata ricollegata ad un «preciso retroterra geopolitico di matrice haushoferiana» da M. Losano, *La geopolitica del Novecento. Dai Grandi Spazi delle dittature alla decolonizzazione*, Milano, 2010, spec. 60 ss. Sulla categoria dello spazio in Schmitt, cfr. anche F. Ruschi, *Questioni di spazio. La terra, il mare, il diritto secondo Carl Schmitt*, Torino, 2012; S. Pietropaoli, *Schmitt*, Roma, 2012.

<sup>55</sup> La posizione che esclude l'esistenza di più parti dell'art. 11 Cost. è stata argomentata sia dagli autori che nell'interpretazione della disposizione hanno riconosciuto precedenza al principio del ripudio della guerra (cfr. C. De Fiores, *L'Italia ripudia la guerra? La Costituzione di fronte al nuovo ordine globale*, Roma, 2002), sia da coloro che hanno individuato nel principio internazionalistico la “chiave di volta” dell'ordinamento costituzionale (cfr. N. Lupo, *L'influenza dell'Alleanza atlantica nell'interpretazione della Costituzione economica*, in S. La Porta (cur.), *Nato e Costituzione. La rinascita dell'Italia tra difesa e sviluppo economico*, Milano, 2020, 71 ss. e spec. 95). Fermo restando che la questione a nostro avviso rischia di essere mal posta (esiste davvero una nozione costituzionale di “parte” di un articolo?), da un punto di vista meramente descrittivo ci pare maggiormente aderente alla struttura normativa della disposizione la ricostruzione di M. Cartabia – L. Chieffi, *Art. 11*, in R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti (cur.), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, 263 ss., i quali individuano due parti, pur strettamente collegate.

con le altre due grandi tradizioni di ricerca delle relazioni internazionali (“hobbesiana” e “kantiana”). In effetti, le clausole di cooperazione societaria mal si conciliano con le versioni più radicali del realismo politico, secondo le quali in un contesto anarchico e stato-centrico gli unici antidoti possibili alla guerra sarebbero l’equilibrio di potenza e l’egemonia. Al tempo stesso, tali norme costituzionali neppure sembrano contemplare la dissoluzione dello stato in un governo cosmopolitico mondiale.

Si potrebbe obiettare che l’ipotesi interpretativa qui proposta – nella misura in cui individua nelle clausole di cooperazione societaria il perno dei progetti di razionalizzazione costituzionale della politica estera – finisce per assorbire integralmente le clausole pacifiste all’interno delle prime. Ma non è così per almeno due ordini di ragioni.

In primo luogo, come visto, infatti, non qualsiasi evoluzione del diritto internazionale dei conflitti armati può trovare ingresso in un ordinamento quale quello italiano che inserisce il ripudio della guerra non difensiva fra i suoi principi fondamentali (*supra* par. 5).

Ma soprattutto, in assenza di norme costituzionali volte a limitare l’uso della violenza nei rapporti internazionali, le clausole di cooperazione societaria rimarrebbero indifese rispetto a tentativi di legittimare e dare veste normativa alla stabilizzazione di posizioni di pura forza nel quadro della competizione di potenza. Al contrario, la compenetrazione osmotica fra clausole pacifiste e clausole di cooperazione societaria offre agli stati una indicazione circa la posizione che essi devono assumere rispetto ad eventuali opzioni di trasformazione dei contenuti normativi di un ordinamento come quello internazionale largamente basato sull’elemento consensualistico e sul primato della fonte consuetudinaria<sup>56</sup>.

Avvicinandoci ad una conclusione, occorre ribadire la necessità di evitare una lettura tutta “introversa” del dibattito sul contenuto delle clausole pacifiste, come se l’unico scopo di queste disposizioni fosse quello di fornire un “parametro” per valutare la legittimità o l’illegittimità dal punto di vista domestico di azioni statali avente ad oggetto l’uso della forza delle relazioni internazionali. Semmai, questa parametricità può rappresentare la conseguenza e non l’essenza delle clausole pacifiste, il cui significato più profondo – la difesa, dal “basso”, del diritto e delle istituzioni della società internazionale – può invece essere colto proprio dalla prospettiva delle norme costituzionali che fungono da ponte tra ordinamento interno e ordinamento internazionale.

I recenti sviluppi emersi in relazione al tema della “guerra ibrida” sembrano confermare la non autosufficienza (ma non per questo l’inutilità) delle clausole pacifiste. Secondo la definizione di Hoffman e Mattis, la *Hybrid Warfare* è basata sulla «combinazione di approcci convenzionali ed irregolari attraverso l’intero spettro dei conflitti che risulta dalla fusione di diverse forme di offesa»<sup>57</sup>. I suoi tratti fondamentali – almeno nella declinazione fornita dal Capo di stato maggiore russo Valery Gerasimov –

---

<sup>56</sup> Sull’elemento “relazionale” quale chiave di lettura dell’evoluzione storica del diritto internazionale, cfr. A. Schillaci, *Diritti fondamentali e parametro di giudizio. Per una storia concettuale delle relazioni tra ordinamenti*, Napoli, 2012, spec. 37 ss.

<sup>57</sup> Cfr. J.N. Mattis – F.G. Hoffman, *Future Warfare: the Rise of Hybrid Wars*, USNI, 2005.

sono l'indeterminatezza dei confini fra stato di pace e stato di guerra, l'allargamento dello spettro dei domini della guerra dalla tradizionale dimensione fisica (terra, mare, aria) al cyberspazio, l'integrazione ed il coordinamento di strumenti non militari (attività di disinformazione, impiego di agitatori politici, mezzi di pressione economica e legale, *etc.*), i quali precedono l'eventuale intervento delle forze convenzionali<sup>58</sup>.

Come è evidente, si tratta di attività multimodali di offesa al nemico che solo in parte ricadono nel raggio prescrittivo delle clausole pacifiste previste dai singoli ordinamenti nazionali. Ma anche a voler forzare la lettura di queste disposizioni di principio – estendendone la portata a trasformazioni che spesso non potevano essere previste dai Costituenti – rimane comunque il fatto che ogni stato (*rectius*, ogni stato non egemone) risulta estremamente vulnerabile rispetto alle nuove manifestazioni del fenomeno guerra, qualunque condotta la propria Costituzione vieti, permetta o imponga. In questo contesto, l'affermazione secondo la quale il principio del ripudio della guerra costituirebbe un super-principio e l'architrave dell'ordinamento italiano rischia di risolversi in uno sterile *wishful thinking* allorché al contempo non si indichino i percorsi *giuridici* in grado di consentire ad una media-potenza come l'Italia di contribuire al temperamento delle gerarchie di potenza.

Tali percorsi – questa la tesi che si è cercato di sostenere – potrebbero invece fare leva su una interpretazione delle Costituzioni nazionali ispirata al paradigma societario delle relazioni internazionali e al contempo in uno sforzo ermeneutico volto a non isolare le clausole pacifiste dei diversi ordinamenti statali. Come è emerso in relazione alla vicenda dell'aggiramento dell'art. 9 della Costituzione giapponese, anche la più ortodossa delle clausole pacifiste – anzi, soprattutto la più ortodossa – rischia di risultare impotente dinanzi alle interferenze delle leggi della politica internazionale (*supra* par. 4). Al contrario, è grazie al “gioco di squadra” fra Costituzioni nell'ambito della società internazionale che il diritto costituzionale può ancora ambire a svolgere quella funzione di “coscienza giuridica” delle nazioni che secondo un celebre volume di Martii Koskenniemi ispirò la fondazione e ascesa del diritto internazionale<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> Sulla c.d. “dottrina Gerasimov” esposta nel gennaio del 2013 dinanzi l'Accademia militare di scienze di Mosca nonché sulle caratteristiche della guerra ibrida, cfr. G. Giacomello – G. Badialetti, *Manuale di studi strategici. Da Sun Tzu alle “guerre ibride”*<sup>2</sup>, Milano, 2017, 191 ss. Sulla privatizzazione della guerra e la transizione alle guerre “ibride”, dominate dalle tecnologie, cfr. M.G. Losano, *Guerre ibride, omicidi mirati, droni: conflitti senza frontiere e senza diritto*, in L. Forni – T. Vettor (cur.), *Sicurezza e libertà in tempi di terrorismo globale*, Torino, 2018, 19 ss.

<sup>59</sup> Il riferimento è a M. Koskenniemi, *Il mite civilizzatore delle nazioni. Ascesa e caduta del diritto internazionale 1870-1960*, cit., spec. 615 il quale si sofferma sull'ambiguità del doppio volto del diritto internazionale euro-centrico: da un lato l'ambizione a superare gli interessi particolaristici delle singole nazioni, svolgendo la funzione di “coscienza giuridica” del mondo civilizzato; dall'altro lato, il tentativo di dare legittimazione attraverso il diritto ai progetti coloniali ed imperiali delle potenze europee. Benché la vicenda ripercorsa da Koskenniemi costituisca una lunga storia di fallimenti e sconfitte, al tempo stesso il volume si chiude con una “professione di fede” nella capacità argomentativa del giurista: malgrado tutto, «nulla è intervenuto» a compromettere l'idea del formalismo come «cultura della resistenza al potere (...) pratica sociale orientata verso la responsabilità (...) apertura nei confronti dell'altro»,

Renato Ibrido  
Professore associato di Diritto pubblico comparato presso il  
Dipartimento di Scienze giuridiche  
Università degli studi di Firenze  
[renato.ibrido@unifi.it](mailto:renato.ibrido@unifi.it)

---

nel quadro di uno «*status* irriducibile alle posizioni politiche assunte da una qualsiasi delle parti che sollevano pretese nella sfera del diritto». Dello stesso autore si consideri inoltre *From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument* (1989), Cambridge, 2022, nel quale Koskenniemi decostruisce la struttura argomentativa del discorso giusinternazionalistica evidenziandone la frequente non obiettività. Utopia e apologia dello *status quo* (e degli interessi politici a quest'ultimo sottesi) sono i due poli entro i quali perennemente oscilla il discorso giusinternazionalista. Peraltro, come rileva L. Nuzzo, *La storia del diritto internazionale e le sfide del presente (a proposito di Martti Koskenniemi, Il mite civilizzatore delle Nazioni. Ascesa e caduta del diritto internazionale 1870-1960)*, in *Quad. fiorentini*, XLII, 2013, 681 ss. e spec. 684, nell'ottica del giurista finlandese, tale limite del diritto internazionale non va necessariamente considerato come uno scandalo, ma semmai un pungolo per un ripensamento critico del mestiere di internazionalista. E del resto, come già emergeva ne “*Il mite civilizzatore delle nazioni*”, l'internazionalista – molto più della norma – costituisce la vera “unità di misura” del diritto internazionale. Sulla costruzione scientifica della disciplina, cfr. anche S. Mannoni, *Potenza e ragione. La scienza del diritto internazionale nella crisi dell'equilibrio europeo (1870-1914)*, Milano, 1999.

