

Il principio pacifista tra identificazione del fondamento astratto e applicazione concreta

di Antonello Lo Calzo

Abstract: *The principle of pacifism between theoretical identification and practical implementation* - The essay focuses on the significance of the pacifist principle in the transition from the abstract to the concrete dimension in a conflictive international context. Two distinct components would be detectable in the pacifist principle, one 'axiological' whereby it, as a supreme principle, should concern all the policies of a state concerning the use of force, and the other 'dialogical', which would have the aim of preventing the value of peace from being overwhelmed by global events. The pacifist principle, in a concrete dimension, does not deny the right to legitimate defence (even collective) against armed aggression, and to a limited and 'functional' use of force. However, it would be desirable for other states to explore every useful tool for a diplomatic resolution of the conflict. The contribution, starting from a 'general' reconstruction of the pacifist principle and highlighting the differences in the approaches of constitutional law and international law, turns to the Italian experience and the most recent events to verify whether the principle of Article 11 of the Constitution is respected or has been bypassed by the imperatives of international politics.

181

Keywords: Mediation; Active pacifism; Pacifist principle; International relations.

1. Il “pacifismo costituzionale” degli Stati sconfitti nella Seconda Guerra mondiale e il difficile adeguamento della realtà

La necessità di valorizzare il principio pacifista, fino al suo inserimento tra i principi supremi costituzionali, è stata significativamente avvertita alla fine del secondo conflitto mondiale, e non è un caso che le Costituzioni che in maniera più esplicita hanno recepito, con variabile intensità, tale principio siano quelle dei Paesi usciti sconfitti dalla guerra¹, i quali erano chiamati a

¹ Sono significative le formule utilizzate in altri testi costituzionali sorti dalla sconfitta, come la Legge fondamentale per la Repubblica Federale di Germania del 1949, la quale all'art. 26 stabilisce che «le azioni che possono turbare la pacifica convivenza dei popoli e intraprese con tale intento, in particolare al fine di preparare una guerra offensiva, sono incostituzionali», o la Costituzione giapponese del 1947, che all'art. 9 radicalmente afferma che «il popolo giapponese rinuncia per sempre alla guerra come diritto sovrano della nazione e alla minaccia o all'uso della forza come mezzo per risolvere le controversie internazionali./Al fine di raggiungere lo scopo del paragrafo precedente, le forze terrestri, marittime e aeree, così come altri potenziali bellici, non saranno mai mantenute. Il diritto di belligeranza dello Stato non sarà riconosciuto». Cfr. M. Losano,

“sovvertire” il sistema di valori previgente, per abbracciare una nuova forma di Stato improntata ai diritti, alla libertà e alla democrazia. Non si può, tuttavia, ignorare – con una certa dose di realismo – che sugli Stati ora citati pendeva (e, quantomeno formalmente, pende)² la “spada di Damocle” degli artt. 53 e 107 Carta ONU, che legittimerebbero forme di azione nei loro confronti in quanto, durante la seconda guerra mondiale, nemici degli Stati firmatari dello Statuto.

Ad ogni modo, la fine del conflitto ha segnato il passaggio ad una nuova prospettiva, che non poneva la potenza dello Stato a indice della sua sovranità³ da difendere a tutti i costi con la forza. Questa ben si coniugava con un diffuso sentimento di rinnovamento nelle relazioni internazionali, culminato con la firma della Carta di San Francisco nel 1945 e l’istituzione dell’Organizzazione delle Nazioni Unite, alla quale – in astratto – affidare la risoluzione delle conflittualità internazionali. Tuttavia, nella realtà le cose sono andate diversamente dagli auspici.

Quello pacifista è divenuto così uno dei principi costituzionali che maggiormente ha “sofferto” la cesura tra effettività del limite alle politiche degli Stati sull’uso della forza e adeguamento all’evoluzione dei rapporti internazionali⁴, subendo deroghe proprio in quegli ordinamenti che avevano ritenuto di dare ad esso un riconoscimento espresso⁵, e scontando la difficoltà di tenere entro margini strettamente giuridici un fenomeno essenzialmente

Le tre costituzioni pacifiste. Il rifiuto della guerra nelle costituzioni di Giappone, Italia e Germania, Frankfurt am Main, 2020, 7 ss.; A. Vidaschi, *À la guerre comme à la guerre: la disciplina della guerra nel diritto costituzionale: profili comparatistici*, Torino, 2007, 109 ss. Su questi aspetti, tra i contributi offerti in queste giornate, S. Bagnato e C. Piccolo, *Costituzioni pacifiste e tutela umanitaria: i procedimenti deliberativi delle missioni in Italia, Germania e Giappone attraverso il prisma degli organi costituzionali*, in questo stesso fascicolo della *Rivista*.

² Le disposizioni in questione vincolano però l’azione alle conseguenze di quella specifica guerra, per cui è prevalente in dottrina la tesi di una loro assoluta obsolescenza, perché divenute ormai inapplicabili con l’ingresso degli Stati ex nemici nel consesso delle Nazioni Unite. Alla stessa conclusione pervengono le istituzioni internazionali, sin dalla risoluzione dell’Assemblea generale n. 49/58 del 1994, con cui si rilevava il superamento delle clausole in esame, nonché negli studi condotti in ordine alle possibili modifiche da apportare alla Carta ONU, i quali segnalavano l’opportunità dell’abrogazione (Panel di Alto livello incaricato dal Segretario Generale, con proposta accettata dai Capi di Stato e di Governo durante il summit mondiale di New York nel settembre 2005). Alla data odierna la Carta ONU non è stata ancora formalmente modificata sul punto. Cfr. N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 2021, 44.

³ Cfr. F. Salmoni, *Guerra o pace. Stati Uniti, Cina e l’Europa che non c’è*, Napoli, 2021, 253 ss.

⁴ Anche chi ha difeso fermamente il carattere fondamentale e inderogabile dell’art. 11 Cost., come L. Bonanate, *Art. 11 Costituzione italiana*, Roma, 2018, 121, ha rilevato che tale disposizione sia stata negli anni più volte disobbedita e non rispettata, perché «dove c’è di mezzo la guerra, è estremamente probabile che le violazioni fiocchino con grande frequenza, la guerra in sé stessa è una violazione».

⁵ Principio già in passato “insidiato” dalla partecipazione ad operazioni militari internazionali da parte degli Stati in questione, pur in un generale contesto di “negazione” del fenomeno bellico. A questo dato va aggiunta una più recente tendenza al riarmo (per ragioni difensive o di deterrenza), proprio da parte di Stati che si erano spinti all’affermazione costituzionale del “disarmo”. Cfr. S. Tomohiko, *Tokyo prepara il contrattacco*, in *Limes*, 1/2023, 263 ss.

“politico” come la guerra⁶. Non è rara, così, la tendenza a collocare nei testi costituzionali le clausole pacifiste in combinato alle c.d. “clausole di apertura internazionale”, proprio per far sì che le stesse non restino confinate all’ordinamento nazionale, cosa che ne ridurrebbe estremamente l’effettività, ma vadano interpretate in maniera “dinamica”⁷, senza omettere le interazioni nella più ampia comunità degli Stati.

L’esame dei dibattiti in Assemblea costituente⁸ induce a ritenere che una più forte limitazione alle derive politiche sull’uso della forza nei contesti bellici, potrebbe venire da un’interpretazione “originalista” dell’art. 11 Cost.⁹. Nel suo significato originario esso connoterebbe il concetto di “ripudio” in una duplice accezione, non solo come esclusione di qualsiasi possibilità di ricorrere alla guerra come strumento di aggressione agli altri popoli, ma anche come esclusione dell’impiego della guerra in chiave strumentale per la risoluzione delle controversie internazionali¹⁰. In sostanza, l’art. 11 Cost. sarebbe portatore di una componente “negativa”, nella misura in cui vieta il ricorso alla guerra come strumento di offesa, ma anche di una componente “positiva”, in quanto la guerra non potrebbe mai essere utilizzata come mezzo di risoluzione di una controversia, perseguibile soltanto attraverso una mediazione la quale implica un “obbligo positivo di fare” in capo allo Stato. Considerati nella loro accezione più “radicale”, questi divieti, oltre a riconoscere come unica forma di guerra lecita quella propriamente difensiva, precluderebbero altresì la partecipazione o l’intervento (se non addirittura il sostegno) ad una guerra difensiva altrui¹¹.

⁶ Secondo la tesi di R. Federici, *Guerra o diritto? Il diritto umanitario e i conflitti armati tra ordinamenti giuridici*, Napoli, 2013, guerra e diritto si pongono su piani alternativi, pur condividendo la medesima funzione di risoluzione dei conflitti. Per questo sarebbe contraddittorio parlare di “diritto bellico”, perché ove vi è guerra non vi potrebbe essere contemporaneamente il diritto.

⁷ Come osserva R. Ibrido, *I “fattori costituzionali condizionanti” della politica estera tra diritto e geopolitica*, in *Dir. pubb. comp. eur.*, 2/2022, 369.

⁸ Per una ricostruzione dettagliata sull’evoluzione del concetto di “ripudio” della Guerra in Assemblea costituente, si veda, recentemente, E. Caterina, M. Giannelli, D. Siciliano, *Il ripudio della guerra preso sul serio. Quattro tesi sull’incostituzionalità dell’invio di armi all’Ucraina*, in *SIDIBlog*, 26 aprile 2022.

⁹ L. Chieffi, *Pace e guerra nel dibattito alla Costituente. Storicità e evoluzione interpretativa di principi fondamentali a contenuto vincolante*, in *Nomos*, 1/2023, part. 12. Il richiamo alla tesi dell’originalismo fa sorgere, però, un ulteriore interrogativo sulla possibilità di sovrapporre perfettamente il significato originario della disposizione alla sua lettera. Nemmeno i lavori in Assemblea costituente sembrano sciogliere questo dubbio, essendo più volte ribadito proprio quanto nell’odierno art. 11 Cost. è testualmente affermato, ma resta controverso se, sulla scorta del mero dato letterale, il divieto di guerra offensiva possa comprendere anche quella a sostegno di paesi vittima di aggressione, oppure se il divieto di un uso strumentale della guerra per la risoluzione dei conflitti possa inglobare anche la mera assistenza logistica e materiale a uno stato vittima. Coerentemente, nel senso di una preclusione assoluta del ricorso alla guerra, l’intervento dell’On. Valiani che, nel respingere qualsiasi uso della forza, quandanche per difendere la libertà degli altri popoli, proponeva di inserire in Costituzione il divieto di adesione a qualsiasi blocco imperialistico (Assemblea costituente, Seduta pomeridiana del 17 marzo 1947).

¹⁰ P. Bonetti, *Difesa dello Stato e Potere*, in M. Cartabia, M. Ruotolo (a cura di), *Potere e Costituzione*, Enciclopedia del diritto, Milano, 2023, 80 ss.

¹¹ Così, E. Caterina, M. Giannelli, D. Siciliano, *Il ripudio della guerra preso sul serio*, cit.

Una posizione di questo tipo solleva ulteriori interrogativi sul piano della coerenza tra profilo giuridico-costituzionale e profilo politico-internazionale. L'intervento in sostegno difensivo potrebbe essere soltanto ricevuto da un paese terzo, ma non offerto a questo, venendo meno quelle garanzie di reciprocità e parità necessarie sul piano internazionale; in secondo luogo, una soluzione di questo tipo sarebbe difficilmente conciliabile con l'adesione a qualsiasi organizzazione internazionale di stampo difensivo (come la NATO), nella quale – a rigore – sarebbe possibile soltanto ricevere, senza poter dare alcunché. Se alle suddette richieste fosse possibile opporre la “riserva costituzionale”, anche per quelle ipotesi che non implicano un coinvolgimento immediato sul campo, avrebbe per l'Italia poco senso (per non dire che sarebbe decisamente incompatibile con la norma sul ripudio della guerra) restare all'interno di un'organizzazione di tale natura.

Volendo anticipare la tesi sostenuta – che vuole essere più dubitativa che assertiva – si può osservare che: è opportuno tenere distinte le varie forme di sostegno a favore di un terzo¹²; è necessario distinguere il ruolo del terzo, se esso aggressore o aggredito; la Costituzione impone quale effettivo limite all'uso della forza la finalità del ristabilimento della pace e non della *debellatio* dell'avversario.

Ciò non deve spingere fino al punto di subordinare un principio che si assume fondamentale ad argomenti puramente materiali, ma è altrettanto vero che – ove se ne desse una lettura in termini rigorosamente stringenti – se ne dovrebbe dedurre che dal 1948 ad oggi l'art. 11 Cost. sia stato espressione di un principio largamente disatteso e inattuato¹³.

2. Le cesure tra “dato giuridico” e “dato geopolitico”, nonché tra “legittimità costituzionale” e “legittimità internazionale”

A parere di chi scrive, un'interpretazione del principio pacifista in chiave rigorosamente giuridico-costituzionale, pur apprezzabile e corretta sul piano metodologico, rischia di trasformarlo in *turris eburnea*, all'interno della quale racchiudere ogni discorso sulla dicotomia guerra/pace.

Si riscontrano, così, diverse “cesure” che investono una nozione (più o meno radicale) di pacifismo: a seconda che si guardi al dato giuridico o a quello geopolitico, o a seconda che si tenti un approccio secondo le categorie del diritto costituzionale e del diritto internazionale.

Un dato dal quale occorre partire è quello che rileva la perdurante conflittualità delle relazioni internazionali, tutt'oggi attraversate da tensioni potenzialmente destinate a sfociare in conflitti armati più o meno intensi. Emblematica è la definizione coniata da Papa Francesco, sin dal 2014, di una “Guerra mondiale a pezzi”¹⁴, per sottolineare l'esistenza di numerosi piccoli

¹² L. Chieffi, *Pace e guerra nel dibattito alla Costituente*, cit., 14 ss., accompagna l'estremo rigore con cui intende il limite all'uso della forza, non suscettibile di interpretazione estensiva, con una posizione di maggiore apertura sulla legittimità dell'invio di armi a sostegno di uno Stato vittima di un'aggressione.

¹³ Sul principio pacifista come principio largamente inattuato cfr. M. Benvenuti, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 2010, 26.

¹⁴ Espressione utilizzata per la prima volta in alcune dichiarazioni alla stampa il 18 agosto 2014 e più volte ripresa, sulla quale ha soffermato l'attenzione anche la comunità

e grandi conflitti che al giorno d'oggi sono in corso a livello globale. Concetto sul quale è recentemente tornato, proprio alla luce delle vicende ucraine, per sottolineare come quella che inizialmente era una guerra “a pezzi”, oggi, forse, può essere definita “totale”¹⁵.

Non si sarebbe avverata quella auspicata “fine della storia”¹⁶, che sembrava imminente all'indomani del crollo dell'URSS e della fine della Guerra fredda, ove l'aspetto ideologico nelle relazioni tra potenze, col senno di poi, si è rivelato del tutto contingente rispetto alla ricerca dell'influenza. Per quanti sforzi possano essere compiuti nel tentativo di razionalizzazione giuridica dei conflitti internazionali permangono una serie di elementi soggettivi e relativizzati che non sempre permettono di leggere la realtà secondo le categorie del diritto.

Si sono così progressivamente affermate in ambito geopolitico una serie di tesi che tendono a sottolineare le “carenze” di un approccio radicalmente pacifista ad una realtà conflittuale, con il rischio che il pacifismo propriamente inteso possa far scontare una sorta di “inadeguatezza” della postura internazionale di uno Stato di fronte all'uso della forza illegittimo.

La percezione “iperrealista” della geopolitica non può essere accolta acriticamente in una ricostruzione giuridico-costituzionale sul principio pacifista. E ciò dipende anche da una diversa graduazione del rilievo degli interessi in gioco. Quelli che vengono definiti “interessi vitali” in ambito geopolitico – tali da giustificare scontri armati “esistenziali” – spesso si rivelano, all'occhio del giurista, del tutto contingenti¹⁷. La guerra è fenomeno unitario nella sua portata distruttiva, così che il giudizio sul suo essere “giusta” non può essere scisso a seconda del contendente. Per tale ragione sarà legittima la reazione di chi è aggredito, anche mediante forme di difesa collettiva, ma la guerra come fenomeno conserva sempre un

scientifica per la sua efficacia di sintesi. Cfr. V. Ilari, *La “Terza guerra mondiale a pezzi”*, in *Limes*, 2/2016; M. Orioles, *La terza guerra mondiale a pezzi. La grande turbolenza mondiale: cronache e commenti*, Soveria Mannelli, 2019.

¹⁵ Durante l'udienza con i partecipanti alla Sessione plenaria della Pontificia Accademia delle scienze del 10 settembre 2022. Si veda, *La terza guerra mondiale «a pezzi» oggi è «totale»*, in *L'Osservatore romano*, 10 settembre 2022. Aggiungerei che il conflitto in Ucraina ha ridestato l'attenzione su tali aspetti in ragione delle peculiarità che lo caratterizzano. I) Estensione: si tratta del più grande conflitto su vasta scala dalla fine della seconda guerra mondiale, quantomeno in Europa, che vede impegnati due eserciti estremamente armati e distruttivi; II) Intensità: a differenza di buona parte dei conflitti odierni, quello ucraino si connota per l'alta intensità dei combattimenti, per le risorse impiegate, per impatto distruttivo e per lunghezza della durata; III) Interessi: ad essere coinvolti in via diretta sono gli interessi delle grandi potenze, mentre questi negli altri conflitti sono collocati sullo sfondo (non che manchino); ciò accresce sensibilmente il rischio di *escalation* del conflitto, fino all'estremo (per ora fortunatamente ipotizzabile soltanto in astratto) impiego di armi nucleari.

¹⁶ Il riferimento è al noto libro di F. Fukuyama, *La fine della storia e l'ultimo uomo* (1992), trad. it. di D. Ceni, Torino, 2020, opera per lo più fraintesa su questo passaggio, visto che l'autore non intende la fine della storia come il superamento della conflittualità o come l'affermazione globale della democrazia liberale, piuttosto nel raggiungimento del punto finale dell'evoluzione delle forme di Stato in questa particolare tipologia non ulteriormente perfezionabile. Ciò non esclude il permanere di una conflittualità tra le democrazie liberali e gli Stati totalitari o autoritari.

¹⁷ Così M. Dogliani, *La guerra in Ucraina tra tabù nucleare e oltranzismo politico-mediatico*, in *Quest. giust.*, 1/2022, 8.

marginale di ingiustizia. Traslando questo ragionamento all'ambito costituzionale, abbiamo che per l'art. 11 Cost. la guerra è sempre illegittima, ma non altrettanto potrebbe dirsi per ogni uso della forza, da intendersi come difensivo in senso ampio (inclusa la difesa collettiva).

Se sul piano dei rapporti tra diritto e (geo)politica possono rilevarsi aspetti di difficile conciliabilità, altrettanto pare rilevabile a seconda che si proceda ad un approccio in chiave costituzionalistica o internazionalistica.

Si è soliti rilevare un certo parallelismo tra il livello internazionale e quello costituzionale in ordine al divieto di uso della forza¹⁸, tuttavia, ad una più attenta osservazione pare che tale coincidenza valga più in astratto che in concreto, in quanto ciò che per il diritto costituzionale è vietato non sempre lo sarebbe, alle medesime condizioni, per il diritto internazionale.

Non è un caso che, con riferimento al conflitto in Ucraina, l'approccio costituzionalistico e quello internazionalistico non sempre conducano ad esiti coincidenti¹⁹. Infatti, nel primo l'attenzione è incentrata sulla valorizzazione del carattere supremo del principio del ripudio della guerra, mentre nel secondo è maggiormente focalizzata sulla legittimità dell'autodifesa alla luce delle regole positive o delle consuetudini formatesi a livello internazionale²⁰.

Mentre le regole del diritto internazionale riguardano tutti gli Stati indistintamente, quelle costituzionali possono essere più o meno restrittive a seconda dell'esperienza di ciascuno di questi²¹. Per tale ragione non sono

¹⁸ Così, ad esempio, N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, cit., 110; P. Bonetti, *Difesa dello Stato e Potere*, cit., 65. Mentre nella prospettiva internazionalistica l'accento sembra essere posto esclusivamente sul divieto di guerra di aggressione, lasciando intendere che altre forme di guerra non strettamente difensiva siano ammesse secondo le consuetudini, nella prospettiva costituzionalistica la deroga al divieto è incentrata sulla difesa dall'aggressione esterna. Questo parallelismo sembra essere rilevato anche da G. Vosa, "In condizioni di parità con altri Stati": spunti per una rilettura dell'articolo 11 della Costituzione, in questo stesso fascicolo della *Rivista*, il quale ne rinviene la radice comune negli esiti del Processo di Norimberga e attribuisce un essenziale ruolo di "cerniera" tra dimensione del diritto internazionale e del diritto costituzionale alla clausola "in condizioni di parità" contenuta nella seconda parte dell'art. 11 Cost. Alla luce di questa spetterebbe al Parlamento la verifica sulla effettiva omogeneità degli obblighi internazionali con il diritto interno, in quanto organo dotato del massimo livello di legittimazione possibile a pronunciarsi nelle questioni che implicino l'uso della forza.

¹⁹ Ciò, come opportunamente osservato da E. Caterina, M. Giannelli, D. Siciliano, *Il ripudio della guerra preso sul serio*, cit., dipende dal fatto che il diritto internazionale deriva da un accordo tra Leviatani, mentre il diritto costituzionale è espressione del patto fondante che regge una comunità di uomini liberi ed eguali. Per questo, aggiungerei, nel primo caso tendono a prevalere quelle regole che si sono stratificate sulla base dei rapporti di forza che nel tempo si sono consolidati tra gli Stati, mentre nel secondo la regola è frutto di un patto costituente, nata con il fine primo di contenere i rapporti di forza secondo principi cogenti.

²⁰ Un'affermazione che, ovviamente, va intesa in senso relativo, e senza cadere nell'equivoco di facili generalizzazioni. Basti pensare alla posizione che difende con particolare rigore il carattere fondamentale e l'indefettibilità costituzionale dell'art. 11 Cost. di uno studioso delle relazioni internazionali, quale L. Bonanate, *Art. 11 Costituzione italiana*, cit., *passim*.

²¹ In senso condivisibile, R. Ibrido, *Dalle clausole pacifiste alle clausole di cooperazione societaria: percorsi comparativi e interdisciplinari*, in questo stesso fascicolo della *Rivista*, sottolinea la circostanza che gli Stati restano per lo più «vulnerabil[i]» rispetto alle

rari i casi in cui tra Stati non vi sia uniformità di vedute (ad es. rispetto alla c.d. legittima difesa preventiva) ed è sempre per questo motivo che alcuni trattati di difesa collettiva (ad es. per le operazioni “non art. 5 del Trattato NATO”) consentono agli Stati parte di sottrarsi ad alcune attività ritenute in contrasto con la propria Costituzione²².

3. Le interpretazioni dell’art. 11 Cost. tra ciò che è reale e ciò che è desiderabile

La peculiare collocazione della disposizione dell’art. 11 Cost. in un ambito che segna l’apertura del sistema costituzionale verso l’esterno e, quindi, lo espone agli influssi delle “altre” sovranità, ha fatto sì che questa fosse oggetto di distinte interpretazioni²³.

A tale riguardo, la dottrina costituzionalistica prevalente²⁴ ha sostenuto la lettura unitaria dell’art. 11 Cost., con il principio pacifista

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».

²² N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, cit., 123. L’art. 5 Trattato NATO, in linea con la natura difensiva dell’Organizzazione, stabilisce che l’aggressione a uno degli Stati parte costituisce un attacco diretto contro tutte le parti, facendo scattare automaticamente un obbligo di assistenza in capo a ciascuna di esse, le quali intraprendono «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». Con l’adozione del Nuovo concetto strategico di Washington del 1999 sono state istituzionalizzate le c.d. missioni non art. 5, le quali implicano un’azione svolta al di fuori dei limiti della difesa collettiva imposta dall’art. 5, ma pur sempre nel rispetto del diritto internazionale e del divieto di aggressione (ad esempio, sulla scorta di tale nuovo concetto potrebbero essere fondati interventi in legittima difesa di Stati non membri NATO). La differenza più evidente tra le due ipotesi, per ciò che ci interessa, è che mentre l’art. 5 Trattato NATO sancisce un vero e proprio obbligo di assistenza in capo agli Stati, ai quali residua quale unico margine discrezionale quello che riguarda il “tipo” di azione da intraprendere, nel caso delle missioni che si svolgono al di fuori del confine dell’art. 5, la partecipazione degli Stati è rimessa alla propria decisione, che tenga conto della compatibilità costituzionale dell’intervento. Permangono, ad ogni modo, dubbi sulla compatibilità costituzionale di un mutamento dei fini meramente difensivi della NATO, deliberati esclusivamente dai vertici della Organizzazione, senza l’osservanza delle procedure stabilite dall’art. 80 Cost. Cfr. G. de Vergottini, *Diritto costituzionale*, Padova, 2012, 69 s.

²³ Per una ricostruzione delle varie posizioni dottrinali, con sfumature leggermente diverse da quella proposta in questo contributo, cfr. L. Bonanate, *Art. 11 Costituzione italiana*, cit., 75 ss.

²⁴ L. Carlassare, *L’art. 11 nella visione dei Costituenti*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2013, 11 ss.; M. Cartabia, L. Chieffi, *Sub art. 11 Cost.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione italiana*, I, Torino, 2006, 278; C. De Fiores, *Il principio costituzionale pacifista, gli obblighi internazionali e l’invio di armi a paesi in guerra*, in G. Azzariti (a cura di), *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, Napoli, 2022, 32 s.; A. Apostoli, *L’Italia è una Repubblica democratica fondata anche sul principio pacifista*, in G. Azzariti (a cura di), *Il costituzionalismo democratico*, cit., 145. Per

formulato nel primo enunciato che fornisce una chiara direttrice interpretativa della seconda parte.

Tuttavia, non sono mancate voci autorevoli²⁵ che hanno individuato nell'art. 11 Cost. due distinti principi – pacifista e internazionalista – da porre in bilanciamento tra loro, in modo da consentire una maggiore aderenza del dettato costituzionale all'evoluzione dei rapporti della comunità internazionale in cui l'Italia si è inserita nel dopoguerra. La prima tesi tende a valorizzare la connotazione in chiave di principio fondamentale – e quindi inderogabile – del pacifismo, mentre la seconda evidenzia il processo di apertura e integrazione del dettato costituzionale ad opera dei trattati internazionali (e delle consuetudini) vincolanti per lo Stato italiano.

Dal punto di vista degli effetti generali delle due tesi, la prima non potrebbe accettare, in nessun caso, che il principio del ripudio sia derogato da disposizioni del diritto internazionale, anche consuetudinario, mentre la seconda ritiene che l'art. 11 Cost. vada letto alla luce dell'evoluzione di concetti propri del diritto internazionale, ad esempio della nozione di guerra e della legittimità dell'uso della forza²⁶.

Per quanto la soluzione della lettura unitaria dell'art. 11 Cost. sia apparentemente più rigorosa su un piano astratto-ideologico, la seconda potrebbe trovare sempre il conforto del dato testuale e, comunque, nessuna delle due pare sfuggire a possibili osservazioni problematiche. La tesi che vuole l'art. 11 Cost. portatore di due distinti principi bilanciabili tra loro pare pervenire a soluzioni che comprimono il carattere assoluto del principio pacifista, in ragione della realtà fattuale che si impone a livello internazionale; tuttavia, la tesi che assegna valore preminente al ripudio, per quanto ideologicamente apprezzabile, va incontro a difficoltà sul piano eminentemente operativo, quando la guerra è ormai in atto e rispetto ad essa

una analisi a favore della preferibilità di tale posizione, nei lavori di questo convegno, si veda l'intervento di A. Chiappetta, *Il costituzionalismo moderno alla prova di un nuovo conflitto: l'impermeabilità delle regole come baluardo del principio pacifista*, in questo stesso fascicolo della *Rivista*.

²⁵ G. de Vergottini, *Guerra e Costituzione*, Bologna, 2004, 20 ss.; nonché, recentemente, Id., *La Costituzione e il ritorno della guerra*, in *Osservatorio AIC*, 3/2022, 5. Come ha sottolineato N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, cit., 111, una lettura che volesse ridurre l'art. 11 Cost. alla sola affermazione del ripudio della guerra sarebbe, ad un tempo, errata e riduttiva; nel primo senso, perché l'unica guerra espressamente vietata è quella di aggressione (e non ogni guerra), nel secondo perché i valori affermati sono molteplici e, tra questi, anche quello della sicurezza.

²⁶ Proprio alla luce di tale considerazione, autorevole parte della dottrina ritiene che la Costituzione non fornisca una puntuale e autonoma definizione del fenomeno bellico coperto dal principio del ripudio, ponendo piuttosto una "norma in bianco" che devolve al diritto internazionale la sua individuazione, talvolta mutevole (G. de Vergottini, *Guerra e Costituzione*, cit., 71 ss.; recentemente su tali posizioni anche G. Marazzita, *Guerra vietata, legittima e necessaria*, in *Federalismi*, 22/2022, 56). Contrariamente (M. Benvenuti, *Il principio del ripudio della guerra*, cit., 37 ss.) è stato ritenuto che non vi sarebbe una totale identificazione tra il concetto di guerra accolto a livello costituzionale e quello mutevole del diritto internazionale, assumendo la nozione costituzionale una valenza molto più ampia. Nella dottrina internazionalistica prevale comunque l'idea che il concetto di guerra a cui si riferisce l'art. 11 Cost. ricomprenda quei fenomeni caratterizzati da un uso "macroscopico" della forza, non altri ambiti di minor rilievo. N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, cit., 111.

vada assunta una posizione che non si traduca in mera “inerzia” o “indifferenza operativa”.

Tale ultima tesi potrebbe essere adeguata al piano concreto attribuendo al principio del ripudio un valore strumentale-metodologico, vale a dire valorizzando il rifiuto di usare la guerra quale strumento di “risoluzione” delle controversie internazionali. Ciò non significa rinuncia assoluta all’uso della forza, ma finalizzazione della stessa all’esclusivo ristabilimento della pace, senza che possa tradursi in strumento di risoluzione della controversia. In questo senso, non potrebbe essere precluso, in linea di principio, ogni uso della forza in funzione difensiva, non soltanto propria, ma anche in soccorso di uno Stato aggredito.

Le vicende recenti del conflitto russo-ucraino hanno, quindi, messo in luce l’interazione tra dettato costituzionale e diritto internazionale, pattizio e consuetudinario, proprio in relazione alla nozione di “guerra difensiva”. La legittimità del supporto all’Ucraina parrebbe trovare conforto nell’art. 51 della Carta ONU, nella parte in cui riconosce «il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite»²⁷, nonché in una corrispondente consuetudine internazionale che si sarebbe formata in ordine alla legittima difesa collettiva, vincolante per l’Italia ai sensi dell’art. 10 Cost.²⁸.

Tale soluzione, tuttavia, non è andata esente da critiche²⁹, in particolare perché pare offrire una lettura riduttiva della capacità precettiva dei principi fondamentali della Costituzione, quasi che gli stessi possano essere soppiantati, in via di fatto, dal diritto internazionale. È significativo, infatti, che il ripudio della guerra vada annoverato tra i principi supremi dell’ordinamento i quali, secondo la tesi espressa dalla Corte costituzionale

²⁷ Si tratta di una disposizione particolarmente controversa, visto che l’intervento degli Stati per difesa collettiva potrebbe avvenire “fintanto che il consiglio di sicurezza non abbia preso le misure necessarie”. La disposizione presenta diversi “gradi” di eccezionalità: I) rispetto alla regola dell’art. 2, par. 4, Carta ONU, che vieta la minaccia e l’uso della forza; II) rispetto alla regola che vorrebbe, in via ordinaria, affidata al Consiglio di sicurezza l’adozione delle misure necessarie al mantenimento della pace. Un sistema che, però, si dimostra lacunoso proprio in ragione del funzionamento del Consiglio di sicurezza, della sua composizione e della regola del veto.

²⁸ G. de Vergottini, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, cit., 19 s.; M. Iovane, *Il conflitto ucraino e il diritto internazionale: prime osservazioni*, in *Osservatorio AIC*, 3/2022, 14; L. Ventura, V. Pupo, *Osservazioni sui problemi internazionali e interni conseguenti alla guerra in Ucraina*, in *Forum cost.*, 3/2022, 17; G. Marazzita, *Guerra vietata, legittima e necessaria*, cit., 75 s. L’espresso riconoscimento della natura consuetudinaria (oltre che convenzionale) della norma che sancisce la legittima difesa collettiva come deroga al generale divieto internazionale all’uso della forza è generalmente ricondotto alla sentenza Corte int. giust., 27 giugno 1986, *Nicaragua c. Stati Uniti*. Tra i vari aspetti chiariti, in particolare, è stabilito che la difesa è legittima se diretta a respingere, in modo proporzionale, un attacco armato, da tenere distinto rispetto a minori forme di violazione del divieto all’uso della forza, così che non possono essere considerate forme di attacco armato la semplice fornitura di armi o l’assistenza logistica alla parte. Sul punto cfr. N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, cit., 35 ss.

²⁹ L. Chieffi, *Pace e guerra nel dibattito alla Costituente*, cit., 14. Particolarmente critico, sulla possibilità che si possa pervenire a dare prevalenza al diritto internazionale su una lettura rigorosa dell’art. 11 Cost. e del principio pacifista in esso affermato, è l’intervento di A. Mazzola, *Il ripudio alla guerra sospeso tra crisi della democrazia interna e mutamento delle regole internazionali*, in questo stesso fascicolo della *Rivista*.

nella sentenza n. 238/2014, costituiscono «limite all'ingresso [...] delle norme internazionali generalmente riconosciute alle quali l'ordinamento giuridico italiano si conforma secondo l'art. 10, primo comma della Costituzione». Ove le consuetudini internazionali sulla difesa legittima estendessero l'ambito della guerra "lecita", ben oltre il confine stabilito dall'art. 11 Cost., non potrebbe precludersi, secondo parte della dottrina, l'attivazione dei c.d. controlimiti³⁰.

Pur senza giungere fino al punto di ritenere il significato dell'art. 11 Cost. in tutto e per tutto determinato dal diritto internazionale, sorge il dubbio che una lettura in termini assoluti del ripudio sia sufficiente a incidere sulla guerra come fenomeno. Calato nella realtà delle dinamiche internazionali: il ripudio della guerra non potrebbe spingersi fino alla indifferenza nei casi di aggressione; andrebbe, quindi, letto alla luce dei rapporti reali tra Stati e alle dinamiche delle relazioni; l'opzione di una guerra meramente difensiva, come soluzione praticabile in concreto, non sempre è realistica (riferendoci, ovviamente, alla situazione dell'Italia).

In concreto, quindi, le esigenze di sicurezza potrebbero essere perseguite attraverso due opzioni, non astrattamente in conflitto: una diplomazia improntata a rapporti equilibrati, anche se non al punto di pervenire ad una sorta di neutralità, o l'adesione ad alleanze sovranazionali per la difesa collettiva, ed è nel secondo senso che il decisore pubblico si è orientato in modo più significativo, sin dal 1949, con l'adesione al Trattato NATO.

4. Sulla mutevole nozione di belligeranza e sulla varietà di approcci degli Stati ai conflitti

L'art. 11 Cost. fornisce una chiara indicazione assiologica nel fissare il limite all'attivazione della procedura per la deliberazione dello "stato di guerra" di cui all'art. 78 Cost., precludendo qualsiasi guerra che non sia meramente difensiva. Se l'art. 11 Cost. fissa il limite della guerra costituzionalmente lecita, non può trascurarsi come la realtà sia estremamente più complessa e che il dato costituzionale – a torto o a ragione – sia costantemente in osmosi con i cangianti principi del diritto internazionale, i quali tra i due estremi di una guerra di aggressione e della guerra difensiva, collocano una miriade di conflittualità implicanti l'uso della forza (non solo "armata" in senso tradizionale, si pensi alla guerra cosmica, cibernetica o economica).

Questo discorso generale incide sulle più recenti vicende che riguardano la fornitura di armi ad un Paese aggredito e la possibilità di qualificare tali operazioni nel senso di una vera e propria belligeranza. Per quanto non siano mancate in dottrina posizioni tendenti a leggere una sorta di "belligeranza" dell'Italia in seguito alla cessione di apparati militari³¹,

³⁰ L. Ronchetti, *Risoluzione delle controversie internazionali e Costituzione: l'Italia ha il dovere costituzionale di farsi mediatrice per la pace*, in G. Azzariti (a cura di), *Il costituzionalismo democratico moderno*, cit., 295 ss.

³¹ M. Volpi, *La guerra in Ucraina e il costituzionalismo democratico*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2022, XIII; E. Caterina, M. Giannelli, D. Siciliano, *Il ripudio della guerra preso sul serio*, cit.; A. Algostino, *Pacifismo e movimenti tra militarizzazione della democrazia e Costituzione*, in G. Azzariti (a cura di), *Il costituzionalismo democratico moderno*, cit., 76.

appare maggiormente aderente alle dinamiche dei rapporti internazionali contemporanei³² la posizione prevalente nella dottrina internazionalistica che qualifica la fornitura di armi come un “uso minore della forza”, per cui gli Stati occidentali, pur non mantenendo una rigorosa neutralità, non sono qualificabili come belligeranti³³.

Andrebbe poi sempre tenuta presente una distinzione. Il ripudio della guerra, che condanna ogni forma di aggressione, mentre non potrebbe consentire l'invio di armi ad un Paese aggressore, non sarebbe altrettanto perentorio in merito all'invio di sostegno militare (non diretto)³⁴ a favore dello Stato aggredito³⁵. L'invio di armi a difesa dell'aggredito rappresenta, quindi, sia una forma minore di uso della forza, sia uno strumento in linea con il diritto internazionale in quanto funzionale alla legittima difesa collettiva di cui all'art. 51 Statuto ONU. Anche per tale ragione, a differenza di un eventuale intervento diretto (il quale richiederebbe, a rigore, una preventiva delibera del Consiglio di sicurezza ONU, salvo quegli interventi immediati nell'attesa dell'adozione delle opportune misure da parte dello stesso Consiglio), esso denoterebbe una minore problematicità sotto il profilo della copertura dell'art. 11 Cost. e del diritto internazionale pattizio

Recentemente, nel senso che la fornitura di armi implichi una forma di vera e propria belligeranza, coinvolgendo di fatto l'Italia nel conflitto, M. Cavino, *Cessione di armi all'Ucraina: non belligeranza?*, in *Eublog.eu*, 8 marzo 2023, il quale non ritiene di poter identificare un concetto di “non belligeranza”, quale terzo *genus* rispetto a quelli di “neutralità” o “belligeranza”, dovendo questa piuttosto essere identificata come «una particolare modalità di partecipazione alla guerra [...] che potrebbe legittimare una reazione, anche militare, delle altre parti in conflitto». Ciò, secondo l'Autore, sarebbe dimostrato sia avendo riguardo al diritto internazionale pattizio, in particolare la Convenzione de L'Aia del 1907 sulla neutralità degli Stati, che precluderebbe a chi detiene questo status di fornire armi a ciascuno dei contendenti, sia da alcune esperienze italiane del passato, tra cui la “non partecipazione al conflitto” nella guerra irachena del 2003, ove tra le attività escluse rientrava proprio la fornitura di armi. Recentemente, su tale aspetto, anche M. Cavino, M. Malvicini, *Le guerre dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2023, 24 ss., i quali evidenziano l'ambiguità della distinzione tra gli atteggiamenti favorevoli ad una delle parti e la vera e propria partecipazione al conflitto, tale da poterne ricavare un elemento certo di qualificazione delle posizioni rispetto alla guerra.

³² D'altra parte, la tesi della “cobelligeranza” pare smentita dalla stessa postura della Federazione Russa che, al di là dei proclami, non ha mai spinto la reazione oltre i bersagli “legittimi” situati in territorio ucraino, investendo altri Stati che pure forniscono varie tipologie di supporto all'Ucraina.

³³ E. Cannizzaro, *La guerra ingiusta. Il conflitto in Ucraina fra diritto ed etica internazionale*, in G. Azzariti (a cura di), *Il costituzionalismo democratico*, cit., 25; P. Rossi, *La compatibilità con la Costituzione italiana e il diritto internazionale dell'invio di armi in Ucraina*, in *SIDIBlog*, 8 marzo 2022. Il profilo è analizzato con attenzione da G. Marazzita, *Guerra vietata, legittima e necessaria*, cit., 81 ss., il quale distingue le diverse tipologie di sostegno, in primo luogo avendo a mente il rapporto aggressore-aggredito, ma, soprattutto, soffermandosi sulla specifica tipologia, ove la cobelligeranza non andrebbe confusa con l'invio di armamenti, il sostegno logistico o quello economico, configurandosi soltanto la prima nei termini della guerra in senso stretto.

³⁴ Sulla diversa logica alla base dell'intervento diretto o della fornitura di armi, con le conseguenziali differenze sul piano della copertura giuridica, si veda G. Spatafora, *Gli aiuti militari tra interventismo e neutralità*, in *Il Mulino*, 23 marzo 2022.

³⁵ P. Bonetti, *Difesa dello Stato e Potere*, cit., 90.

conferente³⁶. Non mancano, come osservato in precedenza, casi in cui un intervento “diretto” in difesa di uno Stato terzo aggredito possa trovare il proprio fondamento nel diritto internazionale pattizio, ad esempio in accordi di difesa collettiva (come la NATO), ma qui il quesito da risolvere “a monte” sarebbe quello della conformità di organizzazioni di tale natura al principio racchiuso nella prima parte dell’art. 11 Cost. (questione risolta in termini prevalentemente positivi in dottrina e giurisprudenza, stante la dichiarata natura non aggressiva, ma meramente difensiva dell’organizzazione).

5. L’imprescindibilità costituzionale degli oneri negoziali nella risoluzione delle controversie

I rischi che si accompagnano alle *escalation*, in un contesto di potenziale guerra atomica, non possono essere trascurati. Se a ciò si aggiunge l’impressione di un progressivo “sdoganamento” della minaccia nucleare (tattica) come opzione praticabile nella risoluzione di un conflitto, che ha spostato l’uso di questi strumenti distruttivi dalla sfera dell’equilibrio della “mutua distruzione assicurata” a quello della “minaccia per l’assicurazione dei risultati ottenuti in via convenzionale”, allora la pace si pone davvero come un valore assoluto e imprescindibile³⁷. Tanto che ogni opzione puramente pacifista, per quanto in apparenza utopistica, sarebbe nella prospettiva futura l’unica realmente perseguibile³⁸.

Il perseguimento della pace è quindi, nella prospettiva dell’art. 11 Cost., una norma finalistica, che impegna i pubblici poteri nell’intraprendere la via negoziale come prioritaria modalità di risoluzione delle controversie internazionali. Vale a dire, la ricerca, per quanto possibile, di ricondurre le conflittualità a metodi di risoluzione di natura giuridica e non all’uso eccezionale della forza, da ritenersi illegittimo se impiegato al di fuori dei casi (stringenti) previsti dalla Costituzione³⁹.

Ciò richiederebbe l’emersione di una peculiare figura nei rapporti tra Stati, quella del c.d. terzo attivo, inteso come soggetto che non partecipa ad un conflitto, ma che pone in essere tutte le attività necessarie affinché il conflitto in atto tra altri contendenti possa essere superato. Esso può essere uno Stato, ma anche un Giudice o una Corte internazionale, il cui

³⁶ L. Chieffi, *Pace e guerra nel dibattito alla Costituente*, cit., 17, il quale richiama il Trattato delle Nazioni unite del 2013 sul commercio di armi, ratificato dall’Italia con legge n. 118 del 2013.

³⁷ N. Bobbio, *Pace*, in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, 2016, 661. Anche secondo M. Fiorillo, *Guerra e diritto*, Roma-Bari, 2009, 29 ss., l’era nucleare avrebbe sconvolto il concetto di guerra come strumento con fini politici, venendo meno ogni riferimento razionale all’impiego della forza ove questa può giungere al limite della mutua distruzione. Un ulteriore superamento della soglia della deterrenza condurrebbe inevitabilmente all’annientamento globale, venendo a cadere l’ultima barriera psicologica che “blocca” ogni possibile conflitto tra potenze. Per tale ragione le armi nucleari non potrebbero mai essere trasformate in armi convenzionali, perché per loro natura sono armi destinate a non essere utilizzate, ma soltanto ostentate. Cfr. H. Kissinger, *Ordine mondiale (2014)*, Milano, 2021, 338.

³⁸ L. Ferrajoli, *Pacifismo e costituzionalismo globale*, in *Quest. giust.*, 1/2022, 111.

³⁹ L. Chieffi, *Pace e guerra nel dibattito alla Costituente*, cit., 5 s.

riconoscimento da parte dei contendenti implica una ulteriore evoluzione nella risoluzione pacifica delle controversie internazionali⁴⁰.

È discutibile, però, che chi ha preso una posizione decisa su un conflitto, anche con l'invio di armi, possa assumere il ruolo di "terzo attivo"⁴¹. La volontà reale di risoluzione negoziale di un conflitto, come condizione minima necessaria, dovrebbe comunque sempre essere ispirata dalla massima kantiana secondo cui «nessuno Stato in guerra con un altro deve permettersi atti di ostilità tali da rendere impossibile la reciproca fiducia nella pace futura»⁴², a ribadire che le conflittualità non devono spingersi al punto da precludere ogni negoziato, anche in un contesto bellico.

Tornando al tema della portata del principio pacifista recepito dall'art. 11 Cost., la ricostruzione che tende ad assegnare ad esso un significato il più radicale possibile, come ripudio di ogni guerra che non sia strettamente e direttamente difensiva, appare particolarmente rigorosa e coerente sul piano giuridico, ma – come visto – fa sorgere ulteriori interrogativi. Accogliere una nozione "assoluta" di pacifismo implica anche il dover accettare che lo Stato che subisce un'aggressione da parte di uno più forte possa essere debellato rapidamente. Se si è disposti ad accettare questa conseguenza – che opera su un piano più politico-fattuale che giuridico-astratto – allora una

⁴⁰ N. Bobbio, *Democrazia e sistema internazionale*, in ID., *Il futuro della democrazia*, a cura di C. Staiano, Milano, 2010, 202.

⁴¹ Con riferimento alla vicenda Ucraina, il profilo applicativo del "terzo attivo" è sicuramente complicato dalla posizione dei Paesi europei, in quanto gli stessi, pur non belligeranti in senso stretto, non possono considerarsi terzi, vista la chiara presa di posizione a favore dell'Ucraina che hanno assunto. Su un piano pragmatico avrebbero perso quel ruolo di potenziali mediatori che dovrebbe riconoscersi al "terzo attivo". Un cauto interesse può essere manifestato verso i negoziati svoltisi a Gedda (Arabia Saudita) il 5 e 6 agosto 2023, ai quali non ha preso parte la Russia, ma che ha visto il coinvolgimento, oltre agli Stati che sostengono attivamente l'Ucraina, degli Stati membri del Brics (tra i quali India, Cina, Brasile e Sudafrica). Questi negoziati possono costituire una prima occasione per un difficile raccordo tra le richieste della parte aggredita, la posizione dei suoi sostenitori e quegli Stati che hanno assunto, almeno formalmente, una posizione neutra rispetto al conflitto, pur non avallando o addirittura sconsigliando il prosieguo dell'aggressione. La prossimità economica dei Paesi Brics alla Russia potrebbe fungere da strumento di avvicinamento delle istanze, svolgendo essi quel ruolo di "terzo attivo" di cui si è detto. Analogamente, va ricordata la posizione tenuta dalla Turchia che (non senza ambiguità, vista la sua appartenenza alla NATO, o per secondi fini) ha cercato per l'intera durata del conflitto di mantenere rapporti diretti con Russia e Ucraina, favorendo – per quanto possibile – il dialogo su aspetti determinati (ad es. sul c.d. Accordo del grano), come avvenuto nel recente incontro bilaterale turco-russo di Sochi del 4 settembre 2023. Tali timide aperture appaiono oggi frustrate dall'evoluzione dell'approccio che vari Stati, in particolare europei, stanno adottando rispetto al conflitto in atto. Basti pensare a quanto emerso in occasione del Consiglio europeo del 21 e 22 marzo 2024, ove è stata avanzata la necessità di predisporre un piano europeo di emergenza diretto a far fronte ai rischi di un futuro "non prevedibile" conflitto che coinvolga i paesi dell'Unione. Se a ciò si aggiungono le dichiarazioni dei vertici istituzionali di alcuni tra gli Stati di maggior rilievo sul piano politico-internazionale, che evocano in modo poco cauto l'eventualità di un coinvolgimento militare diretto nel conflitto, ogni apertura alla via del negoziato è destinata a naufragare.

⁴² Elaborata da Kant nel "Sesto articolo preliminare ad una pace perpetua". Si veda, I. Kant, *Per la pace perpetua* (1795), trad. it. di M. Montanari e L. Tundo Ferente, Milano, 2010, 20.

posizione radicale che precluda qualsiasi intervento a sostegno dell'agredito che non sia puramente negoziale è perfettamente coerente.

A destare dubbi di coerenza sarebbe allora la stessa possibilità di partecipare a organizzazioni internazionali per la difesa collettiva – come la NATO – da parte di uno Stato, come l'Italia, che si professa pacifista, per le ragioni già accennate. Provocatoriamente si potrebbe dire che sarebbe più coerente una politica della neutralità, seppur non indifferenza, rispetto alle vicende belliche nel mondo, anche se su questo punto vi è stata una espressa presa di posizione – in senso negativo – dei Costituenti⁴³.

Le conclusioni potrebbero partire da una domanda “cosa si vuole concretamente per uno Stato aggredito?” Rispondere semplicemente “la pace” non è sufficiente, perché il problema è piuttosto capire “in che modo?”, “in quali termini concreti?” raggiungerla. Una posizione pacifista radicale è del tutto legittima, e forse anche più aderente allo spirito dell'art. 11 Cost., ma implica l'accettazione dell'annientamento dell'agredito da parte dell'aggressore, e questo è un dato reale con il quale quello giuridico si confronta con fatica⁴⁴. Tale posizione sarebbe coerente, sia sul piano giuridico che su quello politico, ma prima dell'inizio di una guerra, quando si deve compiere ogni sforzo possibile per evitare diplomaticamente il conflitto. Ciò non significa che la risoluzione negoziale passi in secondo piano quando un conflitto ormai sia avviato – perché le guerre moderne possono chiudersi solo in via negoziale e non sul campo – ma soltanto che non sarebbe illegittimo un supporto a favore dell'agredito funzionale a pervenire a negoziati adeguati e, quindi, al ristabilimento della pace⁴⁵.

La soluzione interpretativa del ripudio della guerra che, probabilmente, è in grado di reggere meglio al confronto tra dato giuridico e dato reale, è quella che circoscrive il divieto dell'uso della forza in chiave strumentale alla risoluzione dei conflitti. Vi sarebbe sempre un obbligo costituzionale di tentare una risoluzione pacifica delle controversie, ciò però

⁴³ Neutralità assoluta ritenuta utopistica nel corso dei lavori in Assemblea costituente. Cfr. L. Chieffi, *Pace e guerra nel dibattito alla Costituente*, cit., 11. Su questo aspetto si vedano recentemente M. Cavino, M. Malvicini, *Le guerre dell'Italia repubblicana*, cit., 136 s.

⁴⁴ Questa è probabilmente la principale e più concreta questione rimasta aperta nelle analisi dei contributi offerti in questo convegno o sulla quale, in genere, si “glissa” attraverso il richiamo al valore supremo che il principio del ripudio della guerra, di cui all'art. 11 Cost., rivestirebbe nel nostro sistema. Ciò gli consentirebbe di imporsi sul diritto internazionale, consuetudinario o pattizio, che deviasse da una sua rigorosa interpretazione, la quale vorrebbe le relative deroghe limitate all'unico caso della guerra difensiva contro l'aggressione diretta da un'altra potenza. Come sottolineato, nelle conclusioni ai lavori di queste giornate di studio, da A. Vidaschi, *Costituzionalismo, declinazioni del principio pacifista e conflitti armati*, in *DPCE Online*, Anticipazione Speciale Seminario DPCE 2023, 14 dicembre 2023, 35, si tratta di una questione “scomoda e nefasta”, giacché in grado di aprire a nuovi e più distruttivi conflitti su base globale, piuttosto che terminare quelli in corso con la semplice sconfitta di uno (il più debole) dei due contendenti.

⁴⁵ Coerentemente, avendo riguardo alla situazione ucraina, P. Fondi, *Il sonno della diplomazia genera mostri*, in *Il Mulino*, 22 marzo 2024, sottolinea l'imprescindibilità del negoziato, anche e soprattutto nel contesto dei conflitti attivi, avendo presente che «il verso scopo della diplomazia non è instaurare un dialogo con gli amici, quanto piuttosto con gli interlocutori difficili».

non esclude la possibilità di fornire assistenza, anche con attività militari “minori e indirette”, a favore di vittime di aggressione nel rispetto del diritto internazionale. Queste attività, però, non potranno: consentire la trasformazione della guerra difensiva in aggressiva (in ragione della tipologia di armamento fornito); pregiudicare ogni possibilità di rapporto futuro con l’aggressore al fine di pervenire ad una risoluzione negoziale; offrire il pretesto per interrompere il dialogo sia con lo Stato aggressore che con quello aggredito.

Una soluzione di questo tipo permetterebbe di fare salvi la dimostrazione di un’adeguata solidarietà internazionale a favore degli Stati aggrediti, un effettivo realismo nell’approccio alle relazioni internazionali, nonché una maggiore concretezza del principio pacifista che, diversamente, ben pochi effetti potrebbe svolgere sul piano pratico. Tuttavia, anche con tali accorgimenti, residuerebbe spazio per considerazioni pessimistiche, tanto più reali se si osserva quale ruolo abbia assolto l’art. 11 Cost. nell’orientare il decisore politico sull’uso della forza, in particolare a partire dagli anni ‘90⁴⁶.

Non bisogna dimenticare che le istanze dei conflitti, il più delle volte, sfuggono al diritto, e restano assorbite in una sfera politica difficilmente sondabile, dove tutt’oggi assume peso determinante la dicotomia Schmittiana “amico-nemico” propria di un mondo conflittuale⁴⁷. Non resta, quindi, che prendere atto che sulle scelte di intervento militare, anche a sostegno di uno Stato aggredito, incidono più i fattori politici che quelli giuridici, collocando in una dimensione marginale i tentativi di analisi giuridica volti a giustificare o condannare l’intervento⁴⁸. In altri termini, si assisterebbe ad una paradossale subordinazione di un principio fondamentale – quale quello pacifista – alle istanze della politica, ove la decisione di intervento militare, per quanto costituzionalmente significativa, risentirà solo in minima misura dei divieti o dei permessi giuridici e in massima misura

⁴⁶ Questo punto è emblematicamente sintetizzato (per la fase precedente il 1989) da L. Bonanate, *Art. 11 Costituzione italiana*, cit., 59, secondo il quale «le circostanze nelle quali le applicazioni [dell’art. 11 Cost.] sono entrate in gioco [...] hanno condotto in modo unitario e univoco a una sola decisione: gli aspetti che limitano e “contengono” le indicazioni dell’art. 11 sono superate da considerazioni realistiche, radicate nell’appartenenza dell’Italia a un sistema di alleanze che le richiedono determinate “lealtà”, che sono controbilanciate da quella protezione militare che l’alleato principale fornisce [...] quasi gratuitamente». Personalmente si ritiene che una considerazione analoga possa essere fatta anche per quegli interventi che hanno coinvolto l’Italia dopo il 1989.

⁴⁷ In uno dei suoi più significativi passaggi nella definizione del concetto di “politico” Carl Schmitt richiama le definizioni di “amico” e “nemico”, prese nel loro significato concreto e, per quanto qui interessa, sottolinea che «non si può [...] negare che i popoli si raggruppano in base alla contrapposizione di amico e nemico e che quest’ultima ancor oggi sussiste realmente come possibilità concreta per ogni popolo dotato di esistenza politica». C. Schmitt, *Il concetto di ‘politico’* (1932), in Id., *Le categorie del politico*, a cura di G. Miglio e P. Schiera, Bologna, 1972, 111.

⁴⁸ Un recente e significativo esempio potrebbe essere rappresentato dalla posizione assunta dall’Italia rispetto al conflitto, scoppiato all’indomani degli attacchi di Hamas in territorio israeliano, il 7 ottobre 2023, in cui lo Stato di Israele ha condotto attacchi di estrema violenza in tutto il territorio della Striscia di Gaza, prioritariamente al fine di debellare l’organizzazione di Hamas, ma con ricadute gravissime sulla popolazione civile palestinese, sicuramente non proporzionate ai pur gravi atti dell’ottobre 2023.

dalla posizione internazionale in cui l'Italia, volenti o nolenti, ha scelto di collocarsi a partire dal secondo dopoguerra.

Antonello Lo Calzo
Ricercatore a tempo determinato di Diritto costituzionale
Università di Pisa
antonello.localzo@unipi.it