

Relazione di sintesi della prima sessione Il principio pacifista

di Justin O. Frosini

Abstract: *First session summary report: the pacifist principle* - This paper examines the contributions submitted in order to make a timely and comparative review of the main issues addressed. The characteristics and role of constitutional peace clauses will be examined, with a focus on the conflict triggered by the Russian invasion of Ukraine, through the analysis of different legal systems and the role played by the European Union in the pursuit of peace.

Keywords: War; Peace; Pacifist principle; Pacifist clauses; Pacifist constitutions; Ukraine.

1. Le costituzioni pacifiste

All'interno del proprio contributo¹, Sara Bagnato e Cristina Piccolo trattano del rapporto fra costituzioni pacifiste e tutela umanitaria negli ordinamenti italiano, tedesco e giapponese. Le autrici analizzano metodologicamente le fonti del diritto interessate, come l'articolo 11 della Costituzione italiana, gli articoli 26 e 87 della Legge Fondamentale tedesca, la sentenza del 1994 del Tribunale Costituzionale tedesco e l'articolo 9 della Costituzione giapponese. Dalle Carte costituzionali dei tre Paesi emerge una comune matrice pacifista, particolarmente enfatizzata nella Costituzione nipponica che sancisce la «rinuncia per sempre» alla guerra.

L'esame di Bagnato e Piccolo si estende inoltre al ruolo degli esecutivi e dei parlamenti dei tre Paesi nella partecipazione ad operazioni belliche. In Germania, è previsto che il governo abbia un ruolo rilevante solamente nella deliberazione di operazione di bassa intensità, quelle che le autrici chiamano "procedura semplificata"; per tutte le altre, invece, il dispiegamento di forze armate si colloca al di fuori dell'area di applicazione della Legge fondamentale, richiedendo la previa autorizzazione da parte del *Bundestag*. In Giappone, l'autorizzazione è affidata ad un peculiare organo presente nel sistema nipponico, vale a dire il Comando Internazionale di Pace e Cooperazione, presieduto dal Primo Ministro e i cui membri devono essere necessariamente scelti tra componenti del Governo. Ci sono ipotesi in cui è obbligatoria la convalida da parte del Parlamento, altre in cui è sufficiente una consultazione.

¹ S. Bagnato, 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 numero speciale, 85 ss.

2. Principio pacifista e clausole pacifiste

Al fine di introdurre a meglio l'esame del principio pacifista a livello costituzionale, è preliminarmente necessario distinguerlo dal concetto di neutralità, in linea con quanto avanzato nel contributo di Ulrike Haider-Quercia². L'accento è posto sul significato che la neutralità ha assunto negli ordinamenti giuridici che l'hanno fatta propria, vale a dire l'irlandese, lo svizzero, l'austriaco ed il maltese. Attraverso l'analisi condotta, l'autore giunge a ritenere che gli ordinamenti permanentemente neutralizzati hanno assunto caratteristiche differenti a seconda delle ragioni storiche e, soprattutto, dal rispettivo grado di coinvolgimento nella comunità internazionale.

In definitiva, il concetto di neutralità permanente viene identificato nell'approccio attivo degli Stati neutralizzati a contribuire, anche in periodi di pace, alla prevenzione di futuri conflitti.

Haider-Quercia sostiene che né il principio pacifista né il principio di neutralità contrastino con la guerra, ma che ne stabiliscano i limiti. Inoltre, mentre la neutralità implica il diritto a non essere invasi e l'obbligo di imparzialità e prevenzione, il diverso concetto di *neutralismo* non costringe a rinunciare alla parzialità, ma richiede specifiche attività finalizzate al raggiungimento di obiettivi di politica estera.

Avanzata questa distinzione, è possibile approfondire l'analisi della natura delle clausole pacifiste attraverso la relazione di Renato Ibrido³, caratterizzata sia dall'utilizzo del metodo comparatistico che di quello interdisciplinare, oltre che dall'applicazione delle teorie delle relazioni internazionali. L'autore giunge, attraverso un'attenta analisi delle clausole pacifiste di differenti ordinamenti giuridici, ad una interessante conclusione, finalizzata a considerare le clausole pacifiste come "fattori costituzionali condizionanti". Sono quattro gli elementi costitutivi fondamentali che, secondo l'autore, le descrivono: il loro tenore, il fatto che assumano la forma di principi guida per la conduzione delle relazioni di politica internazionale, la loro interpretazione, fortemente condizionate dall'evoluzione e gli sviluppi del diritto internazionale, ed in ultimo la tendenza dei testi costituzionali ad affiancarle alle clausole di cooperazione societaria. Queste ultime, secondo l'autore, rappresentano le clausole che offrono agli organi costituzionali indicazioni circa il posizionamento internazionale che, a seconda delle circostanze, è più opportuno assumere.

Con "cooperazione societaria" l'autore intende quindi fare riferimento ad una visione groziana delle relazioni internazionali, di cui Martin Wight e Hedley Bull sono i più autorevoli esponenti, fondata su relazioni continue, organizzate e regolari con altri stati e sulla partecipazione ad istituzioni condivise.

In base a quanto affermato, dunque, l'articolo 11 della Costituzione italiana può considerarsi un anello di congiunzione fra le clausole pacifiste e le clausole di cooperazione societaria, dal momento che esso è finalizzato ad

² U. Haider-Quercia, *La neutralità permanente in tempi di guerra: Irlanda e Austria e il sostegno militare europeo all'Ucraina*, in questo numero speciale, 135 ss.

³ R. Ibrido, *Dalle clausole pacifiste alle clausole di cooperazione societaria: percorsi comparativi e interdisciplinari*, in questo numero speciale, 159 ss.

influenzare la politica estera (“fattore costituzionale condizionante”) ed a ribadire l’allineamento dell’Italia alla normativa internazionale (“auto-limitazione di sovranità”). Da quest’ottica, nell’opinione di Ibrido, i vincoli costituzionali all’impiego militare e quelli dettati dal diritto internazionale arrivano a coincidere .

3. Le interpretazioni dell’articolo 11

Il tema nevralgico e centrale alla discussione congressuale è senza dubbio quello dell’interpretazione del dispositivo dell’articolo 11 della Carta costituzionale italiana, con specifico riguardo alla possibilità effettiva di considerare costituzionalmente ammissibile il sostegno alla causa ucraina da parte dell’Italia.

Alessandra Mazzola, nel proprio contributo⁴, avanza una riflessione sull’attualità del conflitto russo-ucraino e sull’effettività del “ripudio della guerra” stabilito dalla Costituzione italiana e dagli accordi internazionali. Sono esaminati, nel corso della reazione, i principi costituzionali italiani, in particolare l’articolo 11, che promuove democrazia, giustizia, libertà ed eguaglianza tra le nazioni e la protezione dei diritti umani. Si discute, inoltre, delle limitazioni di sovranità necessarie per garantire la pace e la giustizia internazionale, giustificate ai sensi del secondo periodo dell’unico comma di cui l’articolo 11 è composto, la cosiddetta clausola di auto-limitazione della sovranità.

L’autrice evidenzia quelle che ritiene configurarsi come distorsioni di tali principi e suggerisce la necessità di un’interpretazione più rigida e, per così dire, letterale dell’articolo 11. Mazzola sostiene, infatti, che il posizionamento internazionale dell’Italia dovrebbe prescindere dagli orientamenti della NATO, definiti «dubbi», ribadendo dunque l’importanza di una posizione basata su una Costituzione rigida e sulla superiorità del diritto rispetto alla forza delle armi nella comunità internazionale. Questa interpretazione rigida, in definitiva, rifiuta l’idea che l’interpretazione della clausola pacifista possa essere condizionata da quelle che Ibrido definisce clausole di cooperazione societaria.

Una ulteriore analisi critica dei provvedimenti del Governo è condotta all’interno del suo contributo da Andrea Chiappetta⁵, il quale muove da una interpretazione dell’articolo 11 che ne suggerisce la lettura in combinato disposto con il 52, tale per la quale la guerra sarebbe da ripudiare al netto dell’ipotesi in cui fosse l’Italia ad essere attaccata militarmente. L’autore si dimostra, dunque, fermamente contrario alla possibilità di “scindere” l’articolo 11 in una clausola pacifista ed in una di limitazione della sovranità, considerando strettamente necessaria una interpretazione letterale del dispositivo normativo che esalti la prevalenza della prima parte dell’articolo sulla seconda.

⁴ A. Mazzola, *Il ripudio alla guerra sospeso tra crisi della democrazia interna e mutamento delle regole internazionali*, in questo numero speciale, 197 ss.

⁵ A. Chiappetta, *Il costituzionalismo moderno alla prova di un nuovo conflitto: l'impermeabilità delle regole come baluardo del principio pacifista*, in questo numero speciale, 97 ss.

La critica di Chiappetta si estende, di conseguenza, alla marginalizzazione del ruolo del Parlamento ed alla decisione del Governo di inviare armamenti militari in sostegno della causa ucraina. Secondo l'autore, invocare la legittimità costituzionale di questi aiuti sulla base della seconda parte dell'articolo 11 significherebbe alterare gli equilibri ordinamentali nella misura in cui la percettività della clausola pacifista verrebbe messa a repentaglio dagli ordinamenti internazionali.

In linea con le precedenti due è la lettura proposta da Giovanna De Minico⁶, che colloca il conflitto in Ucraina in una "zona grigia" fra ciò che è costituzionalmente dovuto, la difesa, e ciò che è costituzionalmente vietato, l'offesa. Anche in questo frangente, viene avanzata un'interpretazione marcatamente unitaria dell'articolo 11, inteso non come l'unione di due clausole fra loro distiguibili, ma come una norma precettiva che ammette una limitazione di sovranità per l'adesione ad organizzazioni internazionali solamente quando queste perseguano attivamente ed effettivamente il fine della pace.

Per quanto questa guerra venga considerata teoricamente lecita, benché non dovuta, anche De Minico pone ugualmente l'accento sul depauperamento del ruolo del Parlamento in questo frangente. Nel ricorso alla decretazione, il Governo risulta sia delegato che delegante, avendo sostanzialmente negato facoltà decisionali al Parlamento; il vero e proprio contenuto sostanziale dei decreti 14 e 16/2022 può infatti rinvenirsi negli allegati, vale a dire i decreti ministeriali, in quanto tali sottratti al vaglio parlamentare. Per scongiurare, come secondo l'autrice avvenuto, la mera simulazione dell'intervento parlamentare in situazioni di emergenza, è necessario anche in questi casi assicurare l'equilibrio nel rapporto con il Governo, nel pieno rispetto della Costituzione.

Una riflessione simile nei presupposti ma, rispetto alla precedente, divergente nelle conclusioni è quella condotta, nella propria relazione, da Cristina Equizi⁷. L'autrice muove da un'analisi della legittimità formale e sostanziale del sostegno italiano alla causa ucraina, dunque della effettiva portata del "ripudio" della guerra ai sensi dell'articolo 11. L'accento è sin da subito posto sull'inscindibilità del legame fra il concetto di pace che la Carta si impegna ad assicurare e quello di giustizia fra le Nazioni, incoraggiando una interpretazione del dispositivo della norma che tenga conto tanto della prima, quanto della seconda parte; fra la guerra offensiva, costituzionalmente vietata, e quella difensiva, costituzionalmente dovuta, Equizi segnala la presenza del costituzionalmente "possibile", dimensione governata dagli accordi e dalle norme di diritto internazionale (si pensi, ad esempio, all'articolo 5 della Carta delle Nazioni Unite). Sarebbe proprio questa, secondo l'autrice, la "zona d'ombra" ove sembra più opportuno collocare il conflitto scaturito dall'invasione russa ai danni dell'Ucraina, considerabile quindi sostanzialmente legittimo sulla base del combinato disposto degli articoli 11 e 52 della Costituzione.

Le criticità, nell'opinione dell'autrice, si evidenziano piuttosto sotto il profilo formale, rispetto al quale si osserva una discrepanza fra quanto

⁶ G. De Minico, *Una pace mai cercata davvero, in questo numero speciale*, 65 ss.

⁷ C. Equizi, *Questioni e dinamiche costituzionali sui conflitti armati, in questo numero speciale*, 121 ss.

costituzionalmente previsto in materia di dichiarazione di stato di guerra (art. 78) ed i provvedimenti adottati in Italia. Nonostante l'invio di armi a sostegno dell'Ucraina non concretizzi un concetto di guerra in senso stretto, ma piuttosto di operazione militare di natura "sub-bellica", giustificando l'applicazione dell'articolo 77 della Carta, viene messa in risalto la marginalizzazione del ruolo Parlamento, specie rispetto alla decisione sull'utilizzo della forza armata. L'esautorazione, secondo Equizi, trova il suo apice nella risoluzione del marzo 2022, nella quale Camera e Senato hanno impegnato il Governo a provvedere alla cessione di armamenti senza alcun passaggio parlamentare.

Come anticipato, sulla base di una soluzione di bilanciamento fra le due parti di cui l'articolo 11 è costituito, violando l'attacco russo il diritto internazionale ed essendo gli articoli 51 della Carta delle Nazioni Unite e gli articoli 42 e seguenti del TUE pienamente compatibili con la Carta costituzionale, la "guerra di sostegno" in esame è giudicata legittima.

La relazione di Equizi si conclude con una prospettiva comparativa fra gli ordinamenti parlamentari e presidenziali, mettendo in luce come anche in Italia il ruolo decisivo del Parlamento rispetto a questioni belliche si stia indebolendo.

Interessante, a tal proposito, anche il contributo di Antonello Lo Calzo⁸, il quale illustra due autorevoli dottrine interpretative dell'articolo 11 della Carta costituzionale italiana. La prima, quella unitaria, propone un assoluto e radicale rifiuto della guerra. Sulla base della sentenza n. 238/2014 della Corte Costituzionale, che considera i principi fondamentali della Costituzione (fra cui anche quello pacifista) come limiti all'ingresso di norme di diritto internazionale, questa dottrina considera illegittimo anche l'invio di armi ad un Paese aggredito come l'Ucraina. La seconda dottrina, invece, scinde l'articolo 11 in un principio pacifista ed in uno internazionalista (clausola di auto-limitazione della sovranità), che dunque ammetterebbe l'invio di armi (vale a dire uso minore della forza) sulla base di accordi e norme di diritto internazionale. Dal momento che una lettura radicale del principio pacifista, per poter essere coerente, dovrebbe accettare che un Paese aggredito venisse debellato, l'autore propone una soluzione di bilanciamento fra le due dottrine interpretative: inviare armi con il fine di stimolare, fra i Paesi in conflitto, una risoluzione attivando negoziati diplomatici. In questo modo, verrebbe a delinearsi la figura del "terzo attivo", inteso come soggetto che non partecipa al conflitto, ma che pone in essere tutte le attività necessarie affinché il conflitto in atto tra altri contendenti possa essere superato.

Del medesimo avviso è Arianna Vendaschi, la quale, nella propria relazione⁹, propone una lettura più realista e meno radicale dell'articolo 11. In particolare, è evidenziato come la lettura della prima parte del dispositivo sia vincolata a quella della seconda, e dunque che la partecipazione dell'Italia alle organizzazioni internazionali giustifichi il sostegno armato alla causa ucraina. Una interpretazione radicale del principio pacifista, infatti, si

⁸ A. Lo Calzo, *Il principio pacifista tra essenza assiologica e valenza dialogica*, in questo numero speciale, 181 ss.

⁹ A. Vendaschi, *Costituzionalismo, declinazioni del principio pacifista e conflitti armati*, in questo numero speciale, 739 ss.

scontrerebbe inevitabilmente con l'adesione stessa dell'Italia a queste organizzazioni, oltre che con la clausola di reciprocità («in condizioni di parità con gli altri Stati») contenuta nella seconda parte del dispositivo della norma. Infatti, se si considerasse assoluto il rifiuto della guerra, si considererebbe implicitamente giustificato unicamente l'intervento armato in aiuto dell'Italia, vanificando *de facto* la sussistenza di una reciprocità effettiva.

La riflessione conclusiva dell'autrice sulla portata del conflitto in Ucraina verte sul fatto che sia stato perpetrato dalla Russia violando in maniera eclatante il diritto internazionale, con il fine di colpire quanto più duramente l'ordinamento liberal-democratico. Il sostegno ad un Paese sovrano e democratico aggredito risulta, dunque, fondamentale e funzionale a far prevalere «la forza della legge sulla legge della forza».

Si giunge all'esame della relazione congressuale di Giuseppe de Vergottini¹⁰, secondo il quale l'articolo 11 non è sufficiente a far scomparire la guerra dal mondo dei rapporti internazionali nonostante il «ripudio» costituzionalmente affermato, dal momento che l'apparato normativo dell'articolo 11 è distante dalla realtà attuale, con concetti di conflitto armato e guerre giuste o umanitarie.

L'Italia ha infatti svolto attività belliche non difensive, anche con motivazioni umanitarie, sollevando dibattiti sulla legittimità e derogabilità del divieto di guerra (interventi militari in Kosovo e Libia). L'articolo 78 della Costituzione, che richiede una deliberazione formale per l'attivazione dell'articolo 11, è stato sostanzialmente reso inutile. La Repubblica si basa sulle determinazioni degli organi di governo delle organizzazioni internazionali di sicurezza collettiva per giustificare la partecipazione alle guerre.

L'autore pone in evidenza il fatto che la Costituzione italiana non fornisca una definizione di guerra internazionale, lasciando al diritto internazionale il compito di definire le sue caratteristiche. Le lacune costituzionali inerenti le missioni all'estero vengono colmate, secondo quanto affermato da de Vergottini, attraverso prassi parlamentari e governative: il principio del ripudio della guerra viene rispettato nelle missioni di *peace-keeping* che non implicano attività belliche, ma può essere problematico nel caso del *peace-enforcing* che coinvolge l'uso della forza. L'appartenenza all'organizzazione NATO e gli articoli 42-45 del TUE, infatti, impongono vincoli e possono coinvolgere l'Italia in missioni che comportano l'uso della forza armata.

L'interpretazione dell'articolo 11 della Costituzione italiana va considerata, come suggerisce l'autore, in relazione all'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite, che sancisce il diritto di autotutela individuale o collettiva in caso di attacco armato. Il diritto internazionale ammette l'aiuto militare di terzi stati in difesa di uno stato aggredito, riconoscendo il diritto di legittima difesa individuale e collettiva. Dunque, de Vergottini afferma che l'invio di armi all'Ucraina possa essere considerato conforme al diritto internazionale, in quanto uso legittimo della forza contro l'altra parte belligerante, non contraddicendo quindi l'articolo 11 della Costituzione italiana.

¹⁰ G. de Vergottini, *La persistenza della guerra e il diritto costituzionale*, in questo numero speciale, 1 ss.

La riflessione dell'autore prosegue orientandosi verso il concetto di neutralità e sulla sua potenziale violazione alla luce dell'invio di armi letali all'Ucraina. Le norme internazionali permettono agli stati di astenersi dai conflitti, ma la neutralità è una facoltà, non un obbligo. L'istituto tradizionale della neutralità è stato modificato dalle regole delle Nazioni Unite, consentendo agli stati di fornire supporto a uno stato attaccato ingiustamente. Fornire armi all'Ucraina potrebbe, secondo l'autore, essere giustificato come aiuto per l'ordine legale internazionale e la difesa contro l'aggressione russa.

L'invio di armamenti può dunque essere considerato una contromisura collettiva giustificabile, nonostante sia contrario al principio di neutralità, a causa della grave violazione del diritto internazionale perpetrata dalla Russia.

Può affermarsi che i Paesi che sostengono l'Ucraina si trovino in uno status di "non belligeranza", situazione ibrida in cui si assiste una delle parti in conflitto uscendo dalla neutralità aiutando uno dei belligeranti, senza entrare nel conflitto.

La relazione di de Vergottini va a concludersi nell'analisi delle prerogative attribuite agli organi costituzionali in materia bellica. La Costituzione italiana prevede la delibera di guerra e la dichiarazione presidenziale per gestire i pericoli di derivazione internazionale. Tuttavia, le relazioni internazionali possono comportare situazioni di pericolo che non raggiungono il livello di guerra. In questi casi, si ricorre all'articolo 77 della Costituzione, che consente al Governo di adottare decreti-legge temporanei in sostituzione del Parlamento, a condizione che siano rispettati determinati presupposti.

Durante la gestione della crisi ucraina da parte delle istituzioni italiane, si è verificato, nell'opinione del relatore, un cambiamento nell'equilibrio decisionale tra gli organi costituzionali. Nonostante le caratteristiche di un sistema parlamentare, il ruolo del Parlamento nel dirigere e controllare le scelte politiche militari è stato depotenziato, mentre il governo è diventato il principale centro decisionale collegato agli organismi di sicurezza internazionali.

In definitiva, de Vergottini asserisce che nonostante il principio del ripudio della guerra sia un pilastro fondamentale della Costituzione italiana, questo lasci spazio per l'uso della forza difensiva e per interventi autorizzati dalle Nazioni Unite. Tuttavia, la prassi degli anni passati solleva preoccupazioni sul rispetto di tale principio, specialmente quando la sicurezza viene affidata a organizzazioni internazionali, creando zone d'ombra.

L'espansione dell'area di intervento militare, compresi i concetti di guerra preventiva e umanitaria, ha sollevato dubbi sulla violazione del principio del ripudio della guerra. Secondo l'autore, sarebbe dunque necessaria una riflessione sulla discrezionalità delle decisioni internazionali e sul loro impatto sul rispetto di tale principio. Sotto il profilo dell'organizzazione e delle competenze costituzionali, invece, potrebbe essere auspicabile una revisione della costituzione della difesa, concentrandosi su quale aspetto enfatizzare. Attualmente, manca una normativa costituzionale sulle missioni militari all'estero, che sono centrali per la politica nazionale di sicurezza. L'articolo 78 della Costituzione è

quindi giudicato obsoleto da de Vergottini, assumendo le sembianze di un mero promemoria che il potere legislativo, il Governo e il capo dello Stato debbano essere coinvolti nelle valutazioni sull'uso della forza armata, in conformità con la forma di governo stabilita dai costituenti.

In conclusione, secondo un'interpretazione dell'articolo 11 che combini fra loro la clausola pacifista e la clausola di auto-limitazione di sovranità, appare condivisibile la tesi secondo la quale l'invio di armi in Ucraina, non configurando un vero e proprio intervento bellico e nel rispetto dell'allineamento all'alleanza atlantica, non contrasti con la disposizione costituzionale e risulti ammissibile.

4. Il ruolo del diritto comunitario ed internazionale

Francesco Spera tratta, nel proprio elaborato¹¹, del delicato tema del perseguimento della pace da parte dell'Unione europea, a partire da un'attenta analisi delle fonti del diritto europeo, sino a giungere ad una riflessione sull'attualità del conflitto in Ucraina. In particolare, viene posto l'accento sull'articolo 21 del Trattato sull'Unione Europea, il quale afferma che preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale sono settori delle relazioni internazionali dell'Unione, che utilizza missioni civili e militari per mantenere la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, con il supporto degli Stati membri dell'Unione.

L'obiettivo della politica di cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea è l'eradicazione della povertà, e la sicurezza nei Paesi terzi è legata al perseguimento della pace e al mantenimento della sicurezza.

L'autore sottolinea che la costruzione della pace è l'obiettivo finale delle politiche europee, connesse alla resilienza degli Stati e delle società, sia in Europa che nel mondo. L'interesse dell'UE si concentra sulla prevenzione dei conflitti e sulla necessità di strumenti, formazione e organizzazioni migliori.

L'approccio integrato viene utilizzato per la costruzione della pace, basato su accordi globali e partenariati regionali e internazionali. L'UE considera la politica di allargamento come strumento per il perseguimento della pace.

L'autore sostiene che la piena ed effettiva realizzazione degli obiettivi delle politiche di sicurezza europee non possa raggiungersi se non considerando e coinvolgendo attivamente anche la NATO.

La legittimità, oltre che la necessità di un attivo sostegno europeo alla causa ucraina è giustificato sulla base dell'ultimo accordo stipulato fra UE e NATO, nel quale, per la prima volta, Russia e Cina vengono indicati come una minaccia per la sicurezza comune, aprendo così completamente all'aiuto, anche militare, all'Ucraina.

In un elaborato articolato in tre distinti filoni, Giuliano Vosa¹² analizza dettagliatamente la seconda parte dell'articolo 11, interrogandosi

¹¹ F. Spera, *Il perseguimento della pace da parte dell'Unione europea: lo strumento europeo per la pace, in questo numero speciale*, 213 ss.

¹² G. Vosa, *"In condizioni di parità con altri Stati": spunti per una rilettura dell'articolo 11 della Costituzione, in questo numero speciale*, 227 ss.

sulla effettività della conformazione del diritto interno a quello internazionale. L'autore muove da una riflessione sul processo di Norimberga, mettendone in luce l'effetto catartico, che ha dato origine alla pretesa della preminenza del diritto internazionale sul diritto costituzionale e che ne ha influenzato la relazione, aprendo la strada a un orizzonte etico comune. Questo cambio di prospettiva etica e giuridica risulta evidente, secondo l'autore, anche ad un esame del Preambolo dello Statuto dell'ONU e della CEDU, i quali si focalizzano particolarmente sulla dignità umana, riconoscendo la necessità di superare le astrazioni statali per considerare direttamente l'individuo; questo approccio riflette una visione repubblicana di nazione, basata sulla libera autodeterminazione delle persone.

Come sottolineato dall'autore, dunque, il diritto internazionale, post-Norimberga, viene concepito in quanto principalmente atto a ridurre le opzioni di risoluzione bellica dei conflitti, attraverso la cooperazione con il diritto interno e con la presunzione di omogeneità tra i due. L'obiettivo comune diviene quindi la costruzione di un ordine basato sulla dignità e la cooperazione pacifica tra gli Stati.

Le costituzioni post-Norimberga riflettono una sintonia con lo spirito dell'epoca, enfatizzando l'organizzazione istituzionale e la garanzia dei diritti fondamentali. Esse manifestano, come sostenuto dall'autore, un legame tra diritto interno e internazionale, stabilendo un modello specifico di relazioni internazionali basato su valori etici e obiettivi politici condivisi. Queste costituzioni promuovono un raccordo cooperativo tra diritto interno e internazionale per garantire una tendenziale omogeneità nelle soluzioni, per raggiungere la quale il coinvolgimento parlamentare nella ratifica degli obblighi internazionali e la valutazione caso per caso della conformità con il diritto interno risultano essenziali.

A questo punto, la riflessione dell'autore giunge finalmente alla clausola di auto-limitazione di sovranità contenuta nell'articolo 11, che consente la partecipazione ad organizzazioni internazionali che assicurino la pace e la giustizia fra le Nazioni. Muovendo da quando stabilito dalla sentenza n. 300 del 1984 della Corte costituzionale, l'autore suggerisce un'interpretazione della clausola che tenga conto dell'omogeneità che deve sussistere fra diritto interno ed internazionale, svolgendo questa un ruolo cruciale nel nuovo scenario postbellico. Spetta al Parlamento, secondo Vosa, valutare la conformità di una circostanza bellica rispetto al dispositivo dell'articolo 11, promuovendo così un controllo procedurale sul rapporto tra diritto interno e internazionale e giocando dunque un ruolo decisivo considerata la delicatezza politica degli obblighi da adempiere.

Una riflessione che coinvolge animatamente il ruolo dello *ius gentium* è senza dubbio quella di Aldo Ligustro¹³, il quale indaga la liceità degli interventi armati unilateralmente decisi da parte dei singoli Stati alla luce del diritto internazionale. Questa facoltà, secondo l'autore, è riconosciuta in taluni casi quando preordinata alla difesa di interessi collettivi e valori comuni, evidentemente riconducibili ai principi del diritto internazionale.

L'autore apre all'analisi degli obblighi *erga omnes*, norme finalizzate a tutelare interessi ritenuti fondamentali per l'intera Comunità internazionale,

¹³ A. Ligustro, *Principio pacifista e uso della forza nel diritto internazionale contemporaneo*, in questo numero speciale, p. 21 ss.

esaminando i progetti di codificazione promossi dalla Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite. Il Progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato, nella sua versione del 1996, prendeva atto dell'affermazione di norme produttive di simili obblighi, valevoli dunque *erga omnes*. A seguito della drastica riforma del Progetto nel 2001, la nozione stessa di obbligo *erga omnes* si è evoluta nella direzione di attribuire a tutti gli Stati la legittimazione a invocare la responsabilità di un altro Stato nel caso di violazione di un obbligo che sussiste nei confronti dell'intera Comunità internazionale.

Quanto appena asserito viene di conseguenza esteso ad una riflessione sul conflitto in Ucraina, rispetto al quale gli altri Stati hanno reagito a tutela di interessi collettivi e valori comuni, animati dunque dalla volontà di adempiere ad un obbligo *erga omnes*. Secondo l'autore, in definitiva, quando il Consiglio di sicurezza risulta paralizzato, è ammissibile che gli Stati possano ugualmente intervenire in maniera unilaterale, in virtù ed in ragione dell'esistenza di tali obblighi.

Per scongiurare che tutto questo si traduca in una negazione del principio pacifista, risulta però necessario implementare l'opera di codificazione del diritto internazionale in materia di responsabilità degli Stati, riformando il sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite. A questo proposito, l'obiettivo dev'essere, nell'opinione dell'autore, quello di configurare il ricorso all'uso della forza come una risposta effettivamente collettiva alla violazione del diritto internazionale; quello della guerra in Ucraina, quindi, può essere preso in considerazione come esempio di reazione internazionale collettiva, in particolare di una pluralità di singoli Stati che tutelano, intervenendo a sostegno della causa di un Paese aggredito, valori ed interessi comuni.

In conclusione, secondo Ligustro, per evitare che il perdurare del sostegno armato o delle sanzioni si traduca in un risultato opposto al compito della Comunità internazionale di assicurare la pace, risulta imprescindibile un implemento della codificazione e del ricorso alla politica diplomatica.

5. Conclusioni

Dai contributi presentati durante il Seminario annuale e qui analizzati, emerge una evidente tendenza interpretativa maggioritaria del dispositivo del principio costituzionale pacifista sancito ai sensi dell'articolo 11. Infatti, indipendentemente dalla possibilità di esaminare il dispositivo suddividendolo di due clausole distinte (la pacifista, propriamente detta, e quella di limitazione della sovranità), per quanto evidentemente fra loro connesse, si preferisce generalmente una interpretazione meno rigida e radicale, che in primo luogo si volga a beneficio di un bilanciamento fra le clausole stesse e, in secondo, tenga conto e possa dunque conformarsi a disciplinare anche una situazione "ibrida" e particolare come quella del conflitto in Ucraina.

In definitiva, la maggior parte dei relatori considera quindi il sostegno armato all'Ucraina da parte dell'Italia come ammissibile, lecito e giustificabile alla luce di tale interpretazione del dispositivo dell'articolo 11,

oltre che in considerazione e nel rispetto della normativa internazionale, puntualmente ed ordinatamente analizzata durante il Seminario.

Prescindendo, poi, dall'opinione sulla liceità del sostegno armato, tutti i relatori che hanno esplicitamente trattato la questione nei propri elaborati concordano che il ruolo del Parlamento sia stato depauperato a vantaggio di quello del Governo, facendo espresso riferimento ai decreti in questione.

In conclusione, l'analisi condotta consente di far luce sull'opportunità di attualizzazione dell'esame del dispositivo della norma centrale al dibattito, la quale, per quanto inevitabilmente influenzata dal contesto storico nel quale è stata concepita ed elaborata, svela, come dimostrato, un'interessante elasticità interpretativa.

Justin Orlando Frosini
Dip.to di Studi giuridici
Università comm.le L. Bocconi
justin.frosini@unibocconi.it

