

7 • 2 • 2025



**Guerra in Ucraina e lettura  
“costituzionalmente orientata”  
del principio pacifista**  
Giovanni Cavaggion

**NAD**

Nuovi Autoritarismi e Democrazie  
Diritto, Istituzioni, Società

**La pace come diritto e aspirazione****GUERRA IN UCRAINA E LETTURA  
“COSTITUZIONALMENTE ORIENTATA”  
DEL PRINCIPIO PACIFISTA****WAR IN UKRAINE AND ‘CONSTITUTIONALLY ORIENTED’  
INTERPRETATION OF THE PACIFIST PRINCIPLE***Giovanni Cavaggion \** ORCID: GC 0000-0002-1130-8938**ABSTRACT**

**[It.]** Il saggio analizza l’evoluzione dell’interpretazione del “principio pacifista” inscritto all’articolo 11 della Costituzione italiana a seguito dell’invasione russa dell’Ucraina del 2022. La “clausola pacifista” della Costituzione italiana è stata storicamente interpretata alternativamente come una rigorosa “clausola di neutralità” (con l’eccezione della guerra per la difesa della patria), ovvero come una clausola interamente dipendente dal diritto internazionale per il suo funzionamento. Tuttavia, la guerra in Ucraina, per via delle sue caratteristiche peculiari, ha portato queste due interpretazioni “classiche” alle loro conseguenze estreme, evidenziando le loro rispettive criticità, e apre, forse, la via per una nuova interpretazione “costituzionalmente orientata”. Il saggio esplora questa possibilità, proponendo un’interpretazione dell’articolo 11 alla luce del sistema dei principi costituzionali fondamentali e, dunque, del sistema di valori su cui la Costituzione repubblicana è stata edificata.

**Parole chiave:** principio pacifista – articolo 1 – pace – guerra – invasione russa dell’Ucraina – principio di apertura internazionale.

**[Eng.]** The essay analyses the evolution in the interpretation of the “pacifist principle” enclosed in article 11 of the Italian Constitution in the aftermath of the Russian invasion of Ukraine of 2022. As a matter of fact, the Italian “pacifist clause” has been historically interpreted either as a strict “neutrality clause” (save for wars for the defence of the homeland) or as a clause entirely dependent on international law in its actual functioning. However, the war in Ukraine, due to its unique features, has brought these two “historical” interpretations to their extreme consequences, highlighting their shortcomings, and thus seemingly opening the way for a possible new “constitutionally oriented” interpretation. The essay explores this possibility, arguing that the pacifist clause of article 11 must be interpreted in light of the system of constitutional fundamental principles and, therefore, of the system of values on which the republican Constitution was built.

**Keywords:** Pacifist Principle – Article 11 – Peace – War – Russian Invasion of Ukraine – Internationalist Principle.

\* Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi di Milano. Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. Il presente contributo si colloca nell’ambito delle attività del progetto “The ‘pacifist principle’ in the Italian and Japanese Constitutions in the wake of the war in Ukraine” (PEACE-ITA-JPN), bando My First SEED Grant 2023, finanziato dall’Università degli Studi di Milano e dal Ministero dell’Università e della Ricerca, PNR, D.M. n. 737/2021.



SOMMARIO: 1. Introduzione: un principio costituzionale “pacifista”? 2. Le due interpretazioni storicamente prevalenti (e confliggenti) della “clausola pacifista” della Costituzione italiana (cenni). 3. Le caratteristiche peculiari del conflitto in Ucraina e la “fibrillazione” delle interpretazioni “classiche” dell’articolo 11 Cost. 4. Verso un’interpretazione “costituzionalmente orientata” (e autosufficiente) della clausola pacifista. 5. Conclusioni.



## 1. INTRODUZIONE: UN PRINCIPIO COSTITUZIONALE “PACIFISTA”?

Il principio fondamentale di ripudio della guerra e di apertura internazionale inscritto all’articolo 11 Cost. è probabilmente una delle norme più rappresentative della Costituzione italiana del 1948, che vale a permeare l’intero impianto assiologico su cui l’ordine repubblicano è stato edificato.

La cosiddetta “clausola pacifista” è, del resto, il prodotto emblematico del particolare contesto storico (o, se si vuole, dello “*Zeitgeist*”) in cui la Costituzione è stata scritta, e dunque del profondo sentimento di repulsione della società italiana – reduce dal secondo conflitto mondiale e dalle disastrose politiche bellicistiche del regime fascista – per l’idea stessa di “guerra” come strumento di dominio, di conquista, e di affermazione delle proprie ragioni nelle relazioni internazionali<sup>1</sup>. L’intento del Costituente nella formulazione dell’articolo 11 era, allora, quello di offrire al mondo l’immagine di un’Italia rinnovata: una liberaldemocrazia matura, pronta, infine, ad assumere un ruolo costruttivo e leale nell’ambito della comunità degli Stati<sup>2</sup>.

Tale intento emerge, a ben vedere, già a partire dalla scelta di utilizzare il termine “ripudio”, che deve certamente essere inteso come “riassuntivo” delle due prescrizioni del Patto Briand-Kellogg del 1928 (e dunque contiene tanto la “rinuncia” quanto la “condanna” della “guerra”)<sup>3</sup>, e che è però altresì provvisto di una portata per certi versi meta-giuridica, imputabile alla volontà di testimoniare il fatto che la Repubblica e il suo popolo ritengono che la “guerra” non sia nella disponibilità dello Stato sovrano (o addirittura, come si era storicamente ritenuto, un suo “diritto”), qualcosa a cui esso può liberamente scegliere di “rinunciare”, ma si colloca, piuttosto (e, come si dirà, salvo eccezioni) al di là dell’orizzonte di ciò che è giuridicamente (e moralmente) consentito nelle relazioni tra i popoli.

Per queste ragioni, la dottrina è sostanzialmente unanime nel ritenere che il ripudio della guerra affidato all’articolo 11 Cost. sia genuinamente espressivo di un valore trasversale e condiviso tra le forze politiche, sociali, economiche e culturali che animavano la comunità statuale italiana del Secondo Dopoguerra, determinata ad affidare alla Costituzione il progetto di una società e di una comunità internazionale fondate sulla pace e sulla giustizia, la cui costruzione viene, pertanto, elevata a compito

<sup>1</sup> Si vedano M. Cartabia, L. Chieffi, *Art. 11*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, 2006, §1.1.

<sup>2</sup> Si veda M. Benvenuti, *Il principio del ripudio della guerra nell’ordinamento costituzionale italiano*, II ed., Jovene, 2010, 18 ss.

<sup>3</sup> Cfr. in punto il celebre intervento di Meuccio Ruini, in Assemblea Costituente, sessione del 24 marzo 1947. L’articolo 1 del Patto recitava, come noto, “Le alte parti contraenti dichiarano solennemente in nome dei loro popoli rispettivi di condannare il ricorso alla guerra per la risoluzione delle divergenze internazionali e di rinunciare a usarne come strumento di politica nazionale nelle loro relazioni reciproche”. Si vedano in punto: A. Di Giovine, *Guerra e democrazia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2003; M. Benvenuti, *Il principio del ripudio della guerra nell’ordinamento costituzionale italiano*, 33 ss.

indefettibile dei pubblici poteri con norma “fondamentalissima” e immediatamente precettiva<sup>4</sup>. Se così stanno le cose non è casuale, allora, che l’inclusione della rinuncia alla guerra nel testo costituzionale sia caratteristica comune agli ordinamenti delle tre potenze sconfitte dell’Asse<sup>5</sup> – in alcuni casi (come quello italiano) su base (sostanzialmente) volontaria, in altri (come in quello giapponese) per via di un’espresa imposizione da parte delle potenze vincitrici –, e che tale rinuncia abbia assunto, nelle rispettive società, un profondo valore identitario<sup>6</sup>.

E tuttavia, nonostante l’indubbia trasversalità (e popolarità) del ripudio della guerra nella società italiana, la prima proposizione dell’articolo 11 si è rivelata, nel tempo, una delle norme più controverse della Costituzione.

È dubbio, a ben vedere, finanche la possibilità di qualificarla effettivamente alla stregua di una clausola “pacifista” in senso proprio, dal momento che l’articolo 11, al contrario, ad esempio, dell’articolo 9 della Costituzione giapponese<sup>7</sup>, non contiene una rinuncia totale e assoluta alla violenza nelle relazioni internazionali o una promessa di neutralità perpetua, prevedendo invece almeno alcuni casi in cui la guerra è indubbiamente consentita o, quantomeno, non inequivocabilmente vietata. Il riferimento è, *in primis*, alla guerra per la difesa della patria prescritta dall’articolo 52 Cost. Il riferimento è, in secondo luogo, alle varie tipologie di “guerra” cui l’Italia ha partecipato, nella storia repubblicana, nella più ampia cornice offerta dal diritto internazionale e dalle organizzazioni che di esso sono espansive, senza che ciò abbia dato adito a pronunce di illegittimità costituzionale da parte della Consulta o a interventi di indirizzo politico costituzionale da parte del Presidente della Repubblica (nella sua duplice veste di garante della Costituzione e di comandante delle Forze armate e presidente del Consiglio supremo di difesa)<sup>8</sup>.

Sulla portata performativa del principio di cui all’articolo 11 Cost. si è, pertanto, a lungo interrogata la dottrina, nel tentativo di perimetrare le sfere di “costituzionalmente vietato”, “costituzionalmente doveroso”, e “costituzionalmente consentito” che esso disegna nella sua interazione dinamica con le altre norme della Costituzione.

Invero, il principio costituzionale pacifista è stato oggetto, nel corso della storia repubblicana, di due principali interpretazioni “classiche”, contrapposte e tra loro inconciliabili, che vorrebbero scorgere in esso vuoi una clausola di rigida neutralità (con la sola eccezione della guerra per la difesa della patria), vuoi una clausola “duttile” che facoltizza, almeno in alcuni casi, il ricorso alla forza nelle relazioni tra Stati secondo le regole del diritto internazionale generale e convenzionale (§2). E tuttavia, come si tenterà di

<sup>4</sup> Si veda M. Bon Valsassina, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, Cedam, 1955, 1 ss. In senso analogo anche N. Bobbio, *Pace*, in *Encyclopedie del Novecento*, I Supplemento, Istituto dell’Encyclopedie Italiana, 1989, L. Carlassare, *L’art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2013, che opera un’approfondita analisi delle posizioni e impostazioni culturali rappresentate in punto in Assemblea costituente, L. Chieffi, *Il valore costituzionale della pace. Tra decisioni dell’apparato e partecipazione popolare*, Liguori, 1990, e P.G. Grasso, *Guerra: II) disciplina costituzionale*, in *Encyclopedie giuridica*, XVII, Istituto dell’Encyclopedie Italiana, 1989. Sull’approccio delle Costituzioni alla guerra in prospettiva comparata si veda invece lo studio di A. Vedaschi, *À la guerre comme à la guerre? La disciplina della guerra nel diritto costituzionale comparato*, Giappichelli, 2007.

<sup>5</sup> Si veda M.G. Losano, *Le tre costituzioni pacifiste. Il rifiuto della guerra nelle costituzioni di Giappone, Italia e Germania*, Max Planck Institute for European Legal History, 2020.

<sup>6</sup> Emblematico è il caso del Giappone, ove la clausola pacifista, originariamente imposta dai vincitori statunitensi, è progressivamente entrata nelle coscenze dei consociati, al punto che le proposte per una sua modifica, regolarmente promosse dai partiti e dai Governi nazionali (e auspicate dagli stessi alleati americani), incontrano una strenua resistenza nella società civile. Si vedano in punto, *ex multis*: C. Martin, *The Tragic Demise of Japan’s Constitutional War Constraints*, ed E. Bertolini, *Japanese Rearmament and the Constitution: A Misalignment*, entrambi in G. Cavaggion (Ed.), *The “pacifist principle” in the Italian and Japanese Constitutions in the wake of the war in Ukraine*, Springer [in corso di pubblicazione].

<sup>7</sup> Sulla rinuncia alla guerra nell’articolo 9 della Costituzione giapponese si veda, per tutti, A. Kimijima, *Article 9*, in N.J. Young (a cura di), *The Oxford International Encyclopedia of Peace*, vol. 1, Oxford University Press, 2010.

<sup>8</sup> Su cui si veda l’ampio studio di M. Cavino, M. Malvicini, *Le guerre dell’Italia repubblicana*, il Mulino, 2023.

argomentare, la guerra in Ucraina, per via delle sue peculiari caratteristiche<sup>9</sup>, ha generato una profonda polarizzazione di queste due soluzioni ermeneutiche tradizionali, rivelandone, pare, alcune aporie strutturali (§3). Tra gli estremi di questa polarizzazione si apre, forse, lo spazio per una ulteriore riflessione su di una lettura “costituzionalmente orientata” del principio pacifista di cui all’articolo 11 Cost., volta a svincolarlo dalla subalternità rispetto al diritto internazionale che ne ha, per molti versi, storicamente caratterizzato l’esegesi concreta, e che possa orientare l’operato dei pubblici poteri nell’approccio ai conflitti internazionali (alla guerra e alla pace) secondo la “bussola valoriale” offerta dai principi fondamentali della Costituzione repubblicana (§4).

## 2. LE DUE INTERPRETAZIONI STORICAMENTE PREVALENTI (E CONFLIGGENTI) DELLA “CLAUSOLA PACIFISTA” DELLA COSTITUZIONE ITALIANA (CENNI)

Nel corso degli anni l’amplissimo dibattito sulla corretta interpretazione del “principio pacifista” di cui all’articolo 11 Cost. si è assestato, come noto, su due posizioni tra loro radicalmente divergenti.

Per un primo gruppo di Autori, il ripudio costituzionale della guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e mezzo per la risoluzione delle controversie internazionali dovrebbe essere inteso alla stregua di una vera e propria “clausola di neutralità”, che vieterebbe all’Italia non solo (come ovvio) di intraprendere una guerra offensiva, ma anche qualsiasi forma di coinvolgimento in una “guerra altrui”. Secondo questa interpretazione “pacifista radicale” l’articolo 11 Cost. opererebbe alla stregua di un divieto assoluto e generalizzato di ogni attività che possa essere definita “guerra” (qualsiasi forma di violenza militare nelle relazioni internazionali), e conoscerebbe un’unica eccezione: la guerra difensiva nel caso in cui la Repubblica si trovi a subire un’aggressione da parte di una potenza straniera<sup>10</sup>.

Questa interpretazione sarebbe corroborata, in una prospettiva sistematica, dall’articolo 52 Cost., che pone in capo al cittadino il sacro dovere politico di difesa della “patria”, e dunque di quel “bene culturale complesso”, composito e aperto, che si articola in una componente reale (il territorio della Repubblica) e in una componente ideale (l’insieme dei principi costituzionali fondamentali, a partire dalla sovranità del popolo sul territorio e dal ripudio della guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli)<sup>11</sup>. L’unica guerra che all’Italia sarebbe consentito intraprendere sarebbe allora, secondo questa prospettazione, quella per la difesa del territorio nazionale e del suo popolo laddove essi dovessero essere aggrediti, guerra consentita dall’articolo 11 (e, anzi, doverosa in forza dell’articolo 52) solo e soltanto come

<sup>9</sup> Sia consentito il rinvio ai lavori raccolti in G. Cavaggion (Ed.), *The “pacifist principle” in the Italian and Japanese Constitutions in the wake of the war in Ukraine*, cit.

<sup>10</sup> La tesi in parola è stata sostenuta, *ex multis*, da: G. Azzariti, *La pace attraverso il diritto. Una conferenza internazionale per la sicurezza tra le nazioni*, in *Costituzionalismo.it*, quaderno n. 4, 2022; F. Rigano, *La guerra: profili di diritto costituzionale*, in AA.VV., *La guerra profili di diritto internazionale e di diritto interno*, Editoriale Scientifica, 2002; E. Bettinelli, *Commento all’articolo 52*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, 1992; L. Gianformaggio, *Diritti umani e guerra*, in M. Dogliani, S. Siscardì (a cura di), *Diritti umani e uso della forza. Profili di diritto costituzionale interno e internazionale*, Giappichelli, 1999; M. Cecchetti, *Il “ripudio della guerra” contenuto nella Carta Costituzionale, alla luce del diritto e delle prassi internazionali*, in *La comunità internazionale*, n. 2, 1993; G. Allegretti, *Guerra del Golfo e Costituzione*, in *Il Foro italiano*, 1991; M. Ainis, *L’invio di armi all’Ucraina è contrario alla Costituzione*, in *Il Fatto Quotidiano*, 6 aprile 2022; G. Azzariti, *Amato sbaglia, secondo Costituzione non possiamo inviare armi all’Ucraina*, in *Il Riformista*, 9 aprile 2022; A. Apostoli, *L’Italia è una Repubblica democratica fondata anche sul principio pacifista*, in *Costituzionalismo.it*, quaderno n. 4, 2022; 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.

<sup>11</sup> Si veda J. Luther, *Art. 52*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, 2006, §2.1.2.

*extrema ratio*<sup>12</sup>, come “opzione finale” per la protezione dell’ordinamento costituzionale repubblicano e dei valori su cui esso è stato edificato (tradotti nei principi fondamentali della Costituzione) laddove essi si trovino esposti a un rischio “esiziale”.

La tipologia di “guerra” che il Costituente conosceva e paventava (nel momento in cui scriveva l’articolo 11 Cost.) era, del resto, la “guerra” combattuta nella Prima e Seconda Guerra Mondiale, la “guerra totale”<sup>13</sup>, la guerra che mobilità l’intera società nazionale per l’annientamento del nemico e per l’annessione del suo popolo e del suo territorio. Un tipo di “guerra” che, per definizione, presuppone la rottura costituzionale per lo sconfitto, che al suo termine si troverà soggetto a un nuovo regime, instaurato unilateralmente (e autoritativamente) dal vincitore<sup>14</sup>.

In ogni altra circostanza, inclusa, segnatamente, quella di una guerra tra due Stati stranieri, all’Italia sarebbe precluso assumere una posizione di “belligeranza” o “co-belligeranza”, e dunque favorire lo sforzo bellico di uno soltanto dei contendenti, a prescindere dalle relazioni internazionali che con tali Stati essa intrattenga. Il che significa, in altri termini, che secondo la lettura “pacifista radicale” l’articolo 11 Cost. vieterebbe la difesa delle “patrie altrui”<sup>15</sup>, e che, anche laddove l’oggetto dell’aggressione dovesse essere uno Stato “amico” o “alleato”, alla Repubblica sarebbe vietato fornirgli qualsiasi forma di assistenza che dovesse comportare la perdita di uno status di rigida neutralità. L’unica via costituzionalmente percorribile, in una situazione siffatta, sarebbe quella diplomatica, e dunque lo sforzo dei pubblici poteri italiani dovrebbe concentrarsi esclusivamente sul tentativo di indurre i Paesi belligeranti a una composizione pacifica del conflitto (coerentemente con il ripudio della guerra come strumento per la risoluzione delle controversie internazionali).

Sono evidenti, e non devono qui essere ricordate, le implicazioni di un’impostazione siffatta con riferimento alla partecipazione dell’Italia a organizzazioni o trattati internazionali che prevedano meccanismi (se non addirittura obblighi) di difesa reciproca o collettiva e, segnatamente, l’Organizzazione del Trattato dell’Atlantico del Nord (NATO), e l’Unione europea<sup>16</sup>. Se si segue la lettura “radicale” dell’articolo 11, infatti, il principio costituzionale pacifista non potrebbe che operare alla stregua di parametro per il vaglio della compatibilità con l’ordinamento italiano di trattati che prevedano la possibilità che la Repubblica utilizzi la forza nelle relazioni internazionali al di fuori dei limiti rigorosi dell’autodifesa (della difesa della “patria” italiana). E così, le leggi di ratifica del Trattato istitutivo della NATO, così come quelle di ratifica dei Trattati istitutivi dell’Unione europea dovrebbero essere ritenute incostituzionali per violazione di tale parametro (se non altro nella parte in cui pongono le ridette clausole di difesa collettiva)<sup>17</sup>. Nella stessa prospettiva, con riferimento all’ordinamento eurounitario, il principio pacifista dovrebbe fungere da controlimite rispetto a sviluppi ulteriori dell’integrazione europea (o atti delle sue istituzioni) che dovessero minare la neutralità italiana.

<sup>12</sup> Si veda M. Cecchetti, *Il “ripudio della guerra” contenuto nella Carta Costituzionale, alla luce del diritto e delle prassi internazionali*, cit.

<sup>13</sup> Su cui si vedano R. Chickering, S. Förster, *The Shadows of Total War*, Cambridge University Press, 2003.

<sup>14</sup> Si veda J. Rawls, *The Law of Peoples: With “The Idea of Public Reason Revisited”*, Harvard University Press, (1999), trad. it., *Il diritto dei popoli*, di G. Ferranti e P. Palminiello, a cura di S. Maffettone, Edizioni di Comunità, 2001, specie 122 ss.

<sup>15</sup> Così G. Azzariti, *Amato sbaglia, secondo Costituzione non possiamo inviare armi all’Ucraina*, cit.

<sup>16</sup> Il riferimento è, come ovvio, alle clausole di mutua difesa di cui all’articolo 5 del Patto Atlantico e all’articolo 42 TUE.

<sup>17</sup> In questo senso si vedano, *ex multis*: M. Ainis, *L’invio di armi all’Ucraina è contrario alla Costituzione*, cit.; C. De Fiores, *Il principio costituzionale pacifista, gli obblighi internazionali e l’invio di armi a paesi in guerra*, in *Costituzionalismo.it*, quaderno n. 4, 2022, 30 ss.; A. Algostino, *Pacifismo e movimenti fra militarizzazione della democrazia e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, quaderno n. 4, 2022, 77 ss.

Trattasi di posizione ermeneutica indubbiamente minoritaria nella giuspubblicistica nazionale, ma che ha sempre goduto e ancora oggi gode di un certo consenso, e che guadagna invariabilmente momento ognivalvolta l'Italia si trovi coinvolta in contesti internazionali in cui viene impiegata (in diverse forme) la forza militare.

Un secondo gruppo (quantitativamente maggioritario) di Autori ritiene invece che l'articolo 11 Cost. non ponga un principio pacifista “radicale”, potendo essere interpretato, al contrario, nel senso di autorizzare il ricorso alla “guerra” al ricorrere di condizioni stringenti, che potrebbero essere desunte dagli articoli 10 e 11 Cost. e, più precisamente, dalle aperture dell'ordinamento interno che tali principi fondamentali operano in favore del diritto internazionale generale e convenzionale.

Secondo questa lettura, l'articolo 11 non vieterebbe il ricorso a ogni tipo di “guerra”, ma solo e soltanto il ricorso alla “guerra” come “strumento di offesa alla libertà degli altri popoli”, e dunque la guerra di aggressione, in cui la Repubblica si ponga come attaccante, o intervenga a fianco di colui che ha attaccato.

È in quest'ottica che dovrebbe essere letto, pertanto, anche il ripudio della guerra come “mezzo di risoluzione delle controversie internazionali”, che varrebbe a evidenziare che l'Italia non riconosce mai le ragioni di colui che aggredisce (che è, di fatto, colui che per primo ricorre alla guerra per la risoluzione di una controversia). Il che non equivale, però, a una postura di pacifismo “gandhiano” (di rifiuto assoluto del ricorso alla violenza a prescindere dalle ragioni che lo potrebbero, in ipotesi, giustificare), in forza della quale neppure colui che è stato aggredito si vede riconosciuto il diritto di difendersi facendo ricorso alla “guerra”.

Una corretta lettura della Costituzione dovrebbe indurre allora, in questa prospettiva, a ripudiare (tutte) le guerre offensive, da parte di chiunque scelga di intraprenderle, mentre non comporterebbe, invece, il ripudio delle guerre difensive, incluse le guerre difensive “altrui”.

Conseguentemente, il quadro costituzionale prevedrebbe una tipologia di guerra che è sempre sicuramente vietata (la guerra offensiva ex articolo 11 Cost.), e una tipologia di guerra che è sempre sicuramente doverosa (la guerra di difesa della patria ex articolo 52 Cost.). Nel mezzo di queste due tipologie di guerra (e, quindi, di queste due norme costituzionali) verrebbe a crearsi uno “spazio grigio” di “costituzionalmente possibile” (né vietato né doveroso), deliberatamente disegnato dal Costituente per garantire la sintonia tra l'Italia e le determinazioni assunte dalle organizzazioni rappresentative della comunità degli Stati, nell'ambito del quale la Repubblica disporrebbe di un certo margine di discrezionalità nell'utilizzo della forza nelle relazioni internazionali<sup>18</sup>.

Per riempire questo “spazio grigio” di “costituzionalmente possibile”, e per determinare così quando possa essere consentita una partecipazione italiana in una “guerra altrui”, le ricostruzioni in esame propongono di utilizzare la prospettiva sistematica, con particolare riferimento agli articoli 10 comma 1 e 11 seconda e terza proposizione Cost., e dunque al principio di apertura internazionale nelle due dimen-

<sup>18</sup> Così M. Benvenuti, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2022, 27 ss. In senso analogo anche G. de Vergottini, *Profili costituzionali della gestione delle emergenze*, cit. Tale margine di discrezionalità presupporrebbe, peraltro, determinazioni assunte nell'ambito del circuito della rappresentanza e dunque, teoricamente, attraverso la scansione procedurale delineata agli articoli 78 e 87 Cost., peraltro, mai utilizzata nella prassi, stante la ritrosia degli Stati a fare ricorso (se non altro nella forma) all'antico istituto della “guerra” che ha caratterizzato la fase storica del Secondo Dopoguerra. Si veda in punto M.G. Losano, *The Constitutions of Japan, Italy and Germany Reject War: and the Current Non-Wars?*, in G. Cavaggion (Ed.), *The “pacifist principle” in the Italian and Japanese Constitutions in the wake of the war in Ukraine*, cit.

sioni dell’adattamento automatico al diritto internazionale consuetudinario e della partecipazione (con cessione di sovranità in condizioni di reciprocità) a organizzazioni internazionali finalizzate a garantire un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni<sup>19</sup>.

Orbene, il diritto internazionale generale riconosce pacificamente il “diritto naturale di autodifesa, individuale o collettiva” in capo agli Stati che siano oggetto di un attacco armato<sup>20</sup>. La regola in esame è positivizzata, peraltro, all’articolo 51 dello Statuto delle Nazioni Unite, di cui l’Italia è membro, e che sono un’organizzazione cui la Repubblica aderisce, in condizioni di parità con altri Stati, per perseguire congiuntamente l’obiettivo di un ordinamento internazionale che assicuri pace e giustizia durature, vincolandosi (con parziale limitazione della propria sovranità) al rispetto delle determinazioni che essa assume attraverso i propri organi.

Dal combinato disposto degli articoli 10 e 11 Cost. discenderebbe quindi, secondo questa lettura, che l’Italia potrebbe legittimamente partecipare, dopo l’infruttuoso esperimento delle vie diplomatiche e/o economiche<sup>21</sup>, a “guerre” (comunque denominate, da intendersi come forme di utilizzo della forza militare nelle relazioni internazionali) altrui, laddove si tratti di guerre legittime secondo i canoni del diritto internazionale e, dunque, di guerre di difesa, individuale e collettiva, combattute come *extrema ratio*, contro un’aggressione effettiva, conformemente a un criterio di proporzionalità tra offesa e difesa<sup>22</sup>, secondo quanto accertato in forza di una decisione assunta nell’ambito dell’organizzazione delle Nazioni Unite.

Le Nazioni Unite avrebbero, in questa prospettiva, il compito di “rivelare” il significato del diritto internazionale generale, vagliando, di volta in volta, la legittimità (o illegittimità) rispetto a quest’ultimo di azioni o iniziative che implichino il ricorso alla forza nei confronti di uno Stato sovrano<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> Si vedano in questo senso, *ex multis*: M. Benvenuti, *Il principio del ripudio della guerra nell’ordinamento costituzionale italiano*, cit., 56 ss.; M. Cavino, M. Malvicini, *Le guerre dell’Italia repubblicana*, cit., 134 ss.; A. Barone, *La difesa nazionale nella Costituzione*, in *Democrazia e diritto*, 1987; N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, II ed., Giappichelli, 2001, specie 74 ss.; M. Cartabia, L. Chieffi, *Art. 11*, cit., §2.1.1; F. Lattanzi, *Assistenza umanitaria e interventi di umanità*, Giappichelli, 1997; A. Baldassarre, *Globalizzazione contro democrazia*, Laterza, 2002, specie 129 ss.; G. de Vergottini, *Profilo costituzionali della gestione delle emergenze*, in *Rassegna parlamentare*, 2001; V. Onida, *Guerra, diritto, Costituzione*, in *Il Mulino*, 1999; A. Cassese, *Le cinque regole per una guerra giusta*, in C.M. Bosetti (a cura di), *L’ultima crociata? Ragioni o torti di una guerra giusta*, Reset, 1999; G. Mor, *Senza un governo europeo non ci può essere un ordine democratico*, in M. Dogliani, S. Sicardi (a cura di), *Diritti umani e uso della forza. Profili di diritto costituzionale interno e internazionale*, cit.; G. Amato, *La nostra Carta non nega la guerra*, in *Il Sole 24 Ore*, 17 ottobre 2010; L. Chieffi, *Il diritto all’ingerenza armata a fini umanitari. Profili di costituzionalità*, in T. Greco (a cura di), *Violazione e tutela dei diritti umani*, Plus, 2001; M. Iovane, *La Nato, le Organizzazioni regionali e le competenze del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite in tema di mantenimento della pace*, in *Comunità internazionale*, 1998; M. Cavino, *Lo scopo umanitario come causa di giustificazione dell’uso della forza*, in M. Dogliani, S. Sicardi (a cura di), *Diritti umani e uso della forza. Profili di diritto costituzionale interno e internazionale*, cit.; G. De Minico, *Una pace mai cercata davvero*, in DPCE online, n. speciale 1, 2024; G. Motzo, *Costituzione e guerra giusta alla periferia dell’impero*, in *Quaderni costituzionali*, 1999; G. Arangio Ruiz, *Difesa legittima (Diritto internazionale)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. V, Utet, 1975; C. De Fiores, *L’intervento militare in Afghanistan*, in *Politica del diritto*, 2002; G.M. Flick, *Un reato arruolarsi da volontari in Ucraina. Legittime le armi a Kier*, in *La Repubblica*, 4 marzo 2022; C. Zanghi, *Il Kosovo fra Nazioni Unite e diritto internazionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1999; P. Rossi, *La compatibilità con la Costituzione italiana e il diritto internazionale dell’invio di armi all’Ucraina*, in *SIDIBlog*, 8 marzo 2022; A. Latino, *L’invio di armi all’Ucraina fra Costituzione e diritto internazionale*, in DPCE online, n. speciale 1, 2024; G. Pistorio, *La cessione di armamenti alle Forze armate ucraine, tra interpretazioni costituzionalmente e internazionalmente conformi e (ir)regolarità costituzionali*, in *Rivista AIC*, 2022, 3.

<sup>20</sup> Si vedano in punto, *ex multis*: M.C. Alder, *The Inherent Right of Self-Defence in International Law*, Springer, 2013; C. O’Meara, *Necessity and Proportionality and the Right of Self-Defence in International Law*, Oxford University Press, 2021; J.A. Green, *Collective Self-Defence in International Law*, Cambridge University Press, 2024; E. Cannizzaro, *La guerra ingiusta il conflitto in Ucraina fra diritto ed etica internazionale*, in *Costituzionalismo.it*, quaderno n. 4, 2022; A. Ligustro, *Principio pacifista e uso della forza nel diritto internazionale contemporaneo*, in DPCE online, n. speciale 1, 2024, 26 ss.

<sup>21</sup> Si vedano M. Cartabia, L. Chieffi, *Art. 11*, cit., §2.1.1.

<sup>22</sup> Si veda in punto M. Pedrazzi, *L’uso della forza nel diritto internazionale: quali prospettive?*, in *Democrazia e diritto*, 2001. In senso analogo, nel diritto costituzionale, M. Cartabia, L. Chieffi, *Art. 11*, cit., §2.1.1.

<sup>23</sup> In questo senso si vedano: V. Onida, *Guerra, diritto, Costituzione*, cit.; C. Fioravanti, *Intervento armato in Serbia e l’art. 11 della Costituzione*, in M. Dogliani, S. Sicardi (a cura di), *Diritti umani e uso della forza. Profili di diritto costituzionale interno e internazionale*, cit.; G. Mor, *Senza un governo europeo non ci può essere un ordine democratico*, cit.; M. Iovane, *La Nato, le Organizzazioni regionali*

È questa, come anticipato, l'interpretazione del principio pacifista di cui all'articolo 11 Cost. che è stata storicamente proposta non solo dalla dottrina maggioritaria, ma anche dalla maggior parte degli attori politici e istituzionali nazionali. È questa la “bussola” costituzionale che è stata invariabilmente utilizzata, nell'epoca repubblicana, ai fini di determinare, di volta in volta, le modalità e i tempi del coinvolgimento italiano nei diversi scenari di crisi internazionale<sup>24</sup>.

E così, muovendosi secondo queste coordinate costituzionali, l'Italia ha partecipato, senza che ciò sia stato ritenuto vietato dall'articolo 11 Cost., a operazioni militari, autorizzate in forza di risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, che hanno comportato l'uso attivo della forza contro uno Stato straniero, in Iraq nel 1991, in Bosnia ed Erzegovina nel 1995, in Libia nel 2011. In altri casi, invece, come ad esempio per la “missione umanitaria” in Kosovo nel 1999, per la “guerra al terrorismo” culminata nell'invasione dell'Afghanistan del 2001, ovvero per la guerra intrapresa dagli Stati Uniti d'America e dalla “coalition of the willing” contro l'Iraq nel 2003, in assenza della copertura offerta da una risoluzione delle Nazioni Unite, il coinvolgimento italiano – peraltro duramente criticato in dottrina – è stato deliberatamente limitato dai Governi dell'epoca (se non altro dichiaratamente) a operazioni “milate” e giustificate da ragioni di rimozione contingente e “chirurgica” di gravissimi crimini di guerra (nel caso del Kosovo) ovvero a operazioni di polizia temporanea del territorio, una volta concluse le ostilità, nella prospettiva del consolidamento (questo sì, autorizzato dall'ONU) del nuovo ordine costituito (nei casi dell'Afghanistan e dell'Iraq)<sup>25</sup>.

### 3. LE CARATTERISTICHE PECULIARI DEL CONFLITTO IN UCRAINA E LA “FIBRILLAZIONE” DELLE INTERPRETAZIONI “CLASSICHE” DELL'ARTICOLO 11 COST.

Il quadro ermeneutico sommariamente descritto nel paragrafo precedente è entrato in fibrillazione con lo scoppio della guerra in Ucraina nel 2022. La guerra in Ucraina presenta infatti caratteristiche, sul piano giuridico così come su quello politico, del tutto particolari, che ne fanno, a tutti gli effetti, un vero e proprio “unicum” nella storia del Secondo Dopoguerra.

Si tratta, in primo luogo, di una “guerra” nel senso in cui il concetto era stato conosciuto dai Costituenti italiani (e che essi “avevano in mente”) nell'epoca in cui stavano scrivendo l'articolo 11 Cost.: la “guerra” della tipologia combattuta nella Prima e nella Seconda Guerra Mondiale, la già richiamata “guerra totale” tra due Stati sovrani<sup>26</sup>, la guerra di conquista, attraverso cui l'aggressore si propone di

e le competenze del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite in tema di mantenimento della pace, cit.; C. De Fiores, *L'intervento militare in Afghanistan*, cit.; M. Cartabia, L. Chieffi, *Art. 11*, cit., §2.1.2; A. Ligustro, *Princípio pacifista e uso della forza nel diritto internazionale contemporaneo*, cit., 28 ss.

<sup>24</sup> Per uno sguardo sinottico su tali interventi e sulla loro compatibilità (o meno) con la Costituzione si vedano M. Cavino, M. Malvicini, *Le guerre dell'Italia repubblicana*, cit.

<sup>25</sup> Per quanto riguarda l'operazione in Kosovo, il Governo italiano qualificò l'intervento come “missione umanitaria” per la difesa dei diritti della popolazione, anziché come “guerra” contro la Serbia. Per quanto riguarda le operazioni in Afghanistan e Iraq, nella fase “attiva” del conflitto, l'Italia si limitò a concedere l'utilizzo dello spazio aereo e delle basi nazionali alle forze armate anglo-americane, a condizione che non si trattasse di vettori o contingenti destinati a perpetrare “attacchi armati”. In senso critico rispetto alla conformità delle operazioni in questione rispetto ai canoni del diritto costituzionale e internazionale si vedano, *ex multis*: M. Cartabia, L. Chieffi, *Art. 11*, cit., §2.1.1; M. Benvenuti, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 141 ss.

<sup>26</sup> Sulla guerra in Ucraina come “guerra totale” si veda M. Karlin, *The Return of Total War. Understanding – and Preparing for – a New Era of Comprehensive Conflict*, in *Foreign Affairs*, novembre/dicembre 2024.

annettere il territorio del nemico, soggiogare il suo popolo, imporre la propria identità, i propri valori e, conseguentemente, provocare la fine dell’ordinamento costituzionale vigente instaurandone uno nuovo, unilateralmente imposto dal vincitore e passivamente subito dai vinti<sup>27</sup>. Trattasi di guerra che, proprio per via della magnitudine degli obiettivi perseguiti dall’aggressore e della “posta in gioco” esistenziale per l’aggredito, comporta la mobilitazione integrale delle forze economiche, sociali, politiche e culturali delle comunità statuali coinvolte.

I casi precedenti di coinvolgimento dell’Italia in conflitti internazionali non avevano mai assunto caratteristiche siffatte, ed erano stati ricondotti, di volta in volta, a figure “atipiche” come quelle delle “missioni umanitarie”, “missioni di pace”, “operazioni di difesa della popolazione civile”, implementazione di “no fly zone”, iniziative di “regime change”, o “guerre al terrorismo”<sup>28</sup>. Proprio l’atipicità di tali conflitti aveva, del resto, indotto la dottrina a dubitare della perdurante attualità del concetto di “guerra” utilizzato tanto dal diritto internazionale quanto dal diritto costituzionale nazionale, perlomeno se interpretato in senso restrittivo, evidenziando quindi la necessità di un’interpretazione evolutiva che consentisse di adattare il quadro giuridico alla realtà magmatica del contesto geopolitico inveratosi a partire dalla seconda metà del XX secolo<sup>29</sup>. Invero, in questa stessa prospettiva, alcuni avevano argomentato addirittura che operazioni che comportassero un uso limitato (sia sotto il profilo qualitativo, che sotto quello temporale) della forza (come ad esempio la “missione umanitaria” in Kosovo del 1999) avrebbero potuto in qualche misura “sfuggire” al divieto posto dall’articolo 11 Cost., che avrebbe invece riguardato solo la “guerra” in senso proprio, e cioè quella tipologia di conflitto “assolutizzante” combattuta dagli Stati nazionali nelle due Guerre Mondiali<sup>30</sup>.

Il conflitto in Ucraina, invece, possiede tutte le caratteristiche “tipiche” della “guerra” ripudiata dalla Costituzione repubblicana, e non vi può essere dubbio alcuno, pertanto, diversamente dal passato, in merito alla sua riconducibilità nell’ambito di applicazione della prima proposizione dell’articolo 11 Cost.

Il conflitto in Ucraina si distingue, inoltre, per essere la prima guerra in Europa successivamente alla conclusione della Seconda Guerra Mondiale<sup>31</sup>.

Come noto, nell’Europa occidentale la pace duratura era stata garantita, a partire dalla metà del XX secolo, dal processo di integrazione europea e, anzi, la creazione dell’Unione europea ha avuto precisamente il fine di assicurare, attraverso la costruzione del mercato comune e di uno spazio di benessere condiviso, relazioni pacifiche tra Paesi che, fino al suo avvento, si erano mossi reciprocamente guerra per la maggior parte della loro storia (si pensi a Francia e Germania, Francia e Regno Unito, o Italia e

<sup>27</sup> Su questa caratteristica della guerra in Ucraina si vedano: M. Benvenuti, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, cit., 21; G. de Vergottini, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2022, 72; A. Ciervo, *Critica delle armi. L’articolo 11 della Costituzione, la legge n. 185/1990 e l’invasione dell’Ucraina da parte della Federazione russa*, in *Costituzionalismo.it*, quaderno n. 4, 2022, 216; G. De Minico, *Una pace mai cercata davvero*, cit., 65 ss.

<sup>28</sup> Si veda A. Vedaschi, *Guerra e Costituzioni: punti dalla comparazione*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2022, 49 ss.

<sup>29</sup> Si vedano in punto almeno: A. Vedaschi, *Il dinamismo del concetto di guerra: una sfida per il diritto*, in *Meridiana*, n. 110, 2024; M. Benvenuti, *Il principio del ripudio della guerra nell’ordinamento costituzionale italiano*, cit., 37 ss.; C. De Fiore, “L’Italia ripudia la guerra”? *La Costituzione di fronte al nuovo ordine globale*, Futura, 2002, 18 ss.; C. Galli, *La guerra globale*, Laterza, 2002; M.G. Losano, *The Constitutions of Japan, Italy and Germany Reject War: and the Current Non-Wars?*, cit.; M. Kaldor, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, (1999), trad. it., *Le nuove guerre. La violenza organizzata nell’età globale*, a cura di G. Foglia, Carocci, 1999. Si vedano inoltre i contributi raccolti in A. Calore (a cura di), *Seminari di storia e di diritto*, III, «*Guerra giusta?* Le metamorfosi di un concetto antico», Giuffrè, 2003.

<sup>30</sup> Si veda in questo senso G.M. Flick, *Un reato arruolarsi da volontari in Ucraina. Legittime le armi a Kiev*, cit.

<sup>31</sup> Su tale profilo si vedano: P. Bilancia, *Riflessioni sulle prospettive future per una difesa comune europea*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, Editoriale Scientifica, 2024; A. Algostino, *Pacifismo e movimenti fra militarizzazione della democrazia e Costituzione*, cit., 70 ss.

Austria)<sup>32</sup>. La pace rappresenta, quindi, in forza del combinato disposto degli articoli 2 e 3 TUE, uno dei valori fondativi (se non *il* valore fondativo) dell’Unione<sup>33</sup>, e, del resto, proprio per questo il fondamento giuridico della partecipazione dell’Italia al progetto eurounitario è stato individuato, dalla Corte costituzionale, nel principio pacifista e di apertura internazionale di cui all’articolo 11 Cost.<sup>34</sup>

Un simile quadro di stabilità è stato garantito, allo stesso tempo, nell’Europa orientale<sup>35</sup>, dall’influenza esercitata dall’Unione Sovietica sul blocco dei Paesi comunisti, dalla “guerra fredda”, e dalla deterrenza nucleare<sup>36</sup>, almeno fino alla caduta del Muro di Berlino, in seguito alla quale, peraltro, molti di tali Paesi hanno aderito all’Unione europea (con i due allargamenti a Est del 2004 e 2007<sup>37</sup>), e al progetto di relazioni pacifiche che da essa è incarnato.

Vero è che nel continente vi sono state, in effetti, almeno alcune “guerre”, nella forma, segnatamente, delle “Guerre Jugoslave” tra il 1991 e il 2001, ma vero è altresì che esse rappresentavano, più che casi “canonici” di conflitto tra due Stati sovrani, delle “guerre di secessione” o “guerre civili”, in conseguenza della disgregazione della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia dopo la morte di Tito. Tali conflitti non erano stati pienamente percepiti, quindi, nel dibattito politico e dottrinale, così come nell’opinione pubblica europea, come “guerre” in senso proprio, ed erano stati liquidati alla stregua di “crisi regionali”, che l’Europa avrebbe gestito (facendo ricorso, al più, a interventi militari “chirurgici” di “polizia internazionale”), e non invece subito.

L’invasione russa ha, allora, riportato la “guerra” – nella sua accezione ancestrale di guerra di conquista – alle soglie dell’Unione europea, evidenziando la fragilità della pace costruita a partire dai Trattati di Roma del 1957. Una guerra che gli Stati europei non sono in grado di gestire, che essi subiscono, alla quale non possono porre fine e che, forse, minaccia addirittura alcuni di essi in via diretta (il riferimento è alla nota preoccupazione di alcuni Stati membri, tra cui, in particolare, Polonia, Finlandia e Repubbliche baltiche, che l’invasione dell’Ucraina sia solo il primo passo in un disegno di graduale ricostruzione, con le armi, dell’antica area di influenza russa).

E ancora, la guerra in Ucraina si contraddistingue per via del fatto che essa non sembra lasciare dubbio alcuno in merito alla liceità (o illiceità) delle condotte tenute dai due Stati con riferimento alle regole del diritto internazionale (tanto generale quanto convenzionale).

<sup>32</sup> Cfr. la Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950.

<sup>33</sup> Sia consentito il rinvio a G. Cavaggion, *Nuove e vecchie sfide per i valori europei: tra “promozione dello stile di vita europeo” e difesa delle identità culturali*, in *Centro Studi sul Federalismo* ([www.csfederalismo.it](http://www.csfederalismo.it)) – *Research papers*, 2023.

<sup>34</sup> Cfr. Corte Cost., sentenza n. 183/1973, che ha, come noto, statuito che «È sufficiente considerare le solenni enunciative contenute nel preambolo del Trattato, e le norme concernenti i principi (artt. 1 e seguenti), i fondamenti (artt. 9 e seguenti), e la politica della Comunità (artt. 85 e seguenti), per constatare come la istituzione della C.E.E. sia stata determinata dalla comune volontà degli Stati membri di ‘porre le fondamenta di una unione sempre più stretta tra i popoli europei’, diretta ‘ad assicurare mediante un’azione comune il progresso economico e sociale dei loro paesi, eliminando le barriere che dividono l’Europa’, e ciò nel preciso intento di ‘rafforzare le difese della pace e della libertà, facendo appello agli altri popoli d’Europa, animati dallo stesso ideale, perché si associno al loro sforzo’, nonché di ‘confermare la solidarietà che lega l’Europa ai paesi d’oltremare, desiderando assicurare lo sviluppo della loro prosperità conformemente ai principi dello Statuto delle Nazioni Unite’. Non è dunque possibile dubbio sulla piena rispondenza del Trattato di Roma alle finalità indicate dall’art. 11 della Costituzione».

<sup>35</sup> Il cosiddetto “spazio sovietico”. Si veda A. Di Gregorio, *Lo spazio ex sovietico in bilico tra “costituzionalismo” euroasiatico e condizionalità europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2023.

<sup>36</sup> Su tali fattori come concuse del periodo di pace vissuto in Europa dopo la Seconda Guerra mondiale si veda A. Asor Rosa, *La guerra. Sulle forme attuali della convivenza umana*, Einaudi, 2002, *passim*. In senso analogo anche L. Levi, *Il pensiero federalista*, Laterza, 2002, specie 144 ss.

<sup>37</sup> Si veda F. Savastano, *Trasformazioni costituzionali nell’allargamento dell’Unione europea*, Giappichelli, 2023.

Invero, la dottrina internazionalistica è sostanzialmente unanime nel ritenere che l'invasione russa sia illegittima e, per converso, che la resistenza ucraina sia legittima<sup>38</sup>. Ciò vale a distinguere il caso ucraino da casi precedenti di conflitti in cui si era avuto un coinvolgimento della comunità internazionale, in cui i ruoli e le condotte dei contendenti assumevano tratti, almeno per alcuni aspetti, “sfumati”, che lasciavano spazio per un dibattito sulla rispondenza delle iniziative assunte dall'uno e dall'altro alle regole sovranazionali che regolano i rapporti tra gli Stati (si pensi ai già richiamati casi dell'invasione dell'Afghanistan del 2001 nell'ambito della “lotta al terrorismo”, dell'operazione di “*regime change*” in Iraq nel 2003, o della “missione umanitaria” in Kosovo nel 1999<sup>39</sup>).

Infine, la guerra in Ucraina si contraddistingue per via del fatto che il coinvolgimento dell'Italia nel conflitto è avvenuto in assenza della “copertura” offerta da una risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

In passato, come accennato, l'Italia aveva, di norma, assunto una posizione di “belligeranza” o “co-belligeranza” (di “non neutralità” tra le due parti di un conflitto armato) solo a condizione che l'utilizzo della forza fosse stato autorizzato dal Consiglio di Sicurezza, scegliendo, per converso, di limitare il proprio ruolo (se non altro nella forma) in assenza di un'autorizzazione siffatta. L'unica eccezione era stata rappresentata, in effetti, dal caso del Kosovo, quando si era trattato, però, di un intervento in un conflitto “interno” a uno Stato (e non tra due Stati sovrani), di un'operazione limitata sotto il profilo quantitativo e qualitativo (e non del coinvolgimento in una “guerra totale”), e di una situazione in cui la legittimità dell'uso della forza contro la Serbia secondo i canoni del diritto internazionale era quantomeno dibattibile<sup>40</sup>.

Anche nel caso dell'Ucraina ha avuto luogo, come già altre volte in passato, un “cortocircuito” interno al sistema ONU<sup>41</sup>, che ha fatto sì che il Consiglio di Sicurezza si trovasse (e ancora oggi si trovi) nell'impossibilità di approvare una risoluzione che condanni l'invasione russa (per tacere dell'autorizzazione di forme di difesa collettiva e/o di sostegno militare al Governo di Kiev), per via del fatto che in esso siede, con potere di voto, proprio la Russia (oltre che, peraltro, la Cina)<sup>42</sup>.

Nondimeno, la dottrina è sostanzialmente concorde nel ritenere che l'Italia abbia assunto, nell'ambito del conflitto, lo status di Paese “co-belligerante”, se non altro a partire dall'adozione, da parte del Governo, del d.l. n. 16/2022, con cui è stata autorizzata «da cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari in favore delle autorità governative dell'Ucraina, in deroga alle disposizioni di cui alla legge 9 luglio 1990, n. 185 e agli articoli 310 e 311 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 e alle connesse disposizioni attuative»<sup>43</sup>. Invero, il diritto internazionale (al netto di tentativi dottrinali volti a elaborare

<sup>38</sup> Si veda in punto, *ex multis*, M. Iovane, *Il conflitto ucraino e il diritto internazionale: prime osservazioni*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2022, 8 ss., e la bibliografia ivi richiamata.

<sup>39</sup> Si vedano in punto, per tutti, M. Cartabia, L. Chieffi, *Art. 11*, cit., §2.1.1.

<sup>40</sup> Si vedano M. Cavino, M. Malvicini, *Le guerre dell'Italia repubblicana*, cit., 194 ss.

<sup>41</sup> Sulle cui criticità si veda, peraltro, già N. Bobbio, *Il terzo assente. Saggi e discorsi sulla pace e la guerra*, Sonda, 1989.

<sup>42</sup> In punto si vedano, *ex multis*: M. Iovane, *Il conflitto ucraino e il diritto internazionale: prime osservazioni*, cit., 10 ss.; R. Cadin, *La guerra in Ucraina davanti al Consiglio di sicurezza: solo la Norvegia conosce la Carta delle Nazioni Unite?*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 1, 2022.

<sup>43</sup> L'individuazione degli specifici equipaggiamenti era delegata a un successivo decreto del Ministero della Difesa, d'intesa con i Ministeri degli Affari esteri e dell'Economia e finanza. Per una ricognizione dei vari provvedimenti assunti dal Governo e dal Parlamento per far front all'emergenza in Ucraina si vedano M. Cavino, M. Malvicini, *Le guerre dell'Italia repubblicana*, cit., 217 ss. Per un'analisi corredata dall'evidenziazione delle plurime criticità procedurali che hanno accompagnato l'adozione di tali provvedimenti si vedano altresì: M. Benvenuti, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, cit., 31 ss.; G. Bucci, *Ragione del diritto e follia del potere di guerra*, in *Costituzionalismo.it*, quaderno n. 4, 2022. Sulla più ampia cornice eurounitaria nell'ambito della quale si è estrinsecata l'azione del Governo italiano si veda A. Pietrobon, *La*

delle posizioni intermedie tra la “belligeranza” e la “neutralità”, come ad esempio la “neutralità qualificata”, o la “non belligeranza”<sup>44</sup>), ritiene che la fornitura di armi e altro equipaggiamento militare a una sola delle parti di un conflitto valga a far perdere al Paese che la offre la condizione di neutralità rispetto ai contendenti<sup>45</sup>.

Trattasi dunque di status che è stato assunto dall’Italia, sin dall’inizio della “fase attiva” del conflitto e per tutta la sua durata successiva, in assenza di una formale autorizzazione del Consiglio di Sicurezza.

L’insieme di queste caratteristiche peculiari del conflitto ucraino ha generato quello che sembra essere un vero e proprio “cortocircuito” delle due interpretazioni storicamente prevalenti del principio costituzionale pacifista, inducendo i rispettivi sostenitori a operazioni ermeneutiche nuove e, spesso, estreme, nel tentativo di adattare i due impianti teorici al contesto oggettivamente anomalo di una “guerra totale”, nel cuore dell’Europa, manifestamente illegittima, sostanzialmente mossa dalla Russia, ma formalmente *non condannata* dall’organo provvisto del potere di esprimere, in punto, la posizione (giuridicamente vincolante) della comunità internazionale degli Stati.

Più precisamente, i sostenitori della lettura “pacifista radicale” dell’articolo 11 hanno dovuto fare i conti da un lato con l’evidente contrarietà dell’invasione russa rispetto ai canoni del diritto internazionale generale (e con la simmetrica manifesta legittimità della difesa ucraina), e dall’altro con l’inevitabile simmetria tra la tipologia di guerra mossa dalla Russia e la “guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli” e come “strumento per la risoluzione delle controversie internazionali” ripudiata dalla Costituzione repubblicana.

Ciò ha indotto alcuni sostenitori della tesi in esame a ricorrere, per sostenere l’illegittimità costituzionale del sostegno italiano al Governo di Kiev, ad argomenti puramente procedurali (e, dunque, formalisti), che valorizzano precisamente l’assenza di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza per affermare che sarebbe, giuridicamente, impossibile determinare la liceità o meno della fornitura di armi ed equipaggiamenti militari all’Ucraina. Con la conseguenza che, nel caso italiano, anche volendo aderire all’interpretazione internazionalista dell’articolo 11 Cost., sarebbe impossibile, nel caso di specie, “navigare” la “zona grigia” dell’uso costituzionalmente consentito (ma non obbligatorio) della forza nelle relazioni internazionali, proprio per via del silenzio serbato in punto dalla “bussola” del diritto internazionale<sup>46</sup>.

Altri hanno sostenuto, invece, che il divieto per l’Italia di prestare assistenza all’Ucraina discenderebbe dall’inesistenza di un trattato di difesa collettiva tra i due Paesi, non essendo l’Ucraina membro della NATO o dell’Unione europea<sup>47</sup>. Mancherebbe dunque, nel quadro giuridico di riferimento, una

fornitura di armi all’Ucraina: quali regole e quali cautele?, in *Eurojus* n. 3, 2023.

<sup>44</sup> Si vedano: E. Cannizzaro, *La guerra ingiusta il conflitto in Ucraina fra diritto ed etica internazionale*, cit., 25 ss.; G. de Vergottini, *Ripudio della guerra e neutralità alla luce dell’articolo 11 Cost.*, in *Federalismi.it*, 13 marzo 2024.

<sup>45</sup> Si vedano in punto, per tutti: M. Cartabia, L. Chieffi, *Art. 11*, cit., §2.1.1; G. Balladore Pallieri, *Diritto bellivo*, Cedam, 1954, 407 ss. Sul caso specifico dell’invio di armi all’Ucraina (per cui, peraltro, le letture “pacifiste” e “internazionaliste” dell’articolo 11 sono sostanzialmente concordi nel ritenere che l’Italia sia parte attiva del conflitto) si vedano: M. Cavino, M. Malvicini, *Le guerre dell’Italia repubblicana*, cit., 221 ss.; A. Apostoli, *L’Italia è una Repubblica democratica fondata anche sul principio pacifista*, cit., 147 ss.; G. de Vergottini, *La persistenza della guerra e il diritto costituzionale*, in *DPCE online*, n. speciale 1, 2024, specie 12 ss.; C. De Fiores, *Il principio costituzionale pacifista, gli obblighi internazionali e l’invio di armi a paesi in guerra*, cit., 52 ss.; E. Caterina, M. Giannelli, D. Siciliano, *Il ripudio della guerra preso sul serio. Quattro tesi sull’incostituzionalità dell’invio di armi all’Ucraina*, cit.; A. Latino, *L’invio di armi all’Ucraina fra Costituzione e diritto internazionale*, cit., 706 ss.

<sup>46</sup> In questo senso si vedano: C. De Fiores, *Il principio costituzionale pacifista, gli obblighi internazionali e l’invio di armi a paesi in guerra*, cit., 40; A. Ciervo, *Critica delle armi. L’articolo 11 della Costituzione, la legge n. 185/1990 e l’invasione dell’Ucraina da parte della Federazione russa*, cit., 222 ss.

<sup>47</sup> Si vedano in punto: C. De Fiores, *Il principio costituzionale pacifista, gli obblighi internazionali e l’invio di armi a paesi in guerra*, cit., 41 ss.; A. Algostino, *Pacifismo e movimenti fra militarizzazione della democrazia e Costituzione*, cit., 77; G. Azzariti, *Amato sbaglia*,

norma sovranazionale capace di “derogare” alla neutralità che l’articolo 11 prescrive, invece, come regola generale.

In questa stessa prospettiva si è argomentato, inoltre, che l’unica organizzazione cui l’articolo 11 Cost. riconoscerebbe la potestà di dirimere le controversie internazionali per garantire la pace sarebbero, appunto, le Nazioni Unite. E tuttavia, nel caso dell’Ucraina (per via della sopraccitata inerzia del Consiglio di Sicurezza) la soluzione al conflitto sarebbe stata ricercata nell’ambito della NATO e, pertanto, di un’organizzazione che non persegue la “pace”, bensì la “guerra”, e le cui decisioni non sarebbero idonee a individuare le guerre “costituzionalmente consentite”, con la conseguenza che le iniziative intraprese entro tale cornice giuridica risulterebbero antitetiche rispetto al fine ultimo prescritto dal principio costituzionale pacifista<sup>48</sup>.

Altri ancora hanno invece ritenuto di negare la perfetta sovrappponibilità tra la “guerra” che la Costituzione ripudia (e a fronte della quale si “attiva” il dovere costituzionale di difesa della patria) e la “guerra” mossa dalla Russia all’Ucraina. In quest’ottica si è sostenuto, ad esempio, che non ci si troverebbe di fronte a una guerra di invasione e di annessione, ma a un conflitto “strisciante”, che affonda le sue radici storiche nelle vicende politiche interne ucraine a seguito della caduta del Governo Yanukovych nel 2014, e che sarebbe stato, in ogni caso, in qualche modo provocato dall’“Occidente” e dalla NATO<sup>49</sup>. O ancora, si è detto che la difesa della patria prescritta dalla Costituzione repubblicana sarebbe strettamente legata alla resistenza al regime fascista (e all’occupazione nazista), fenomeno storico peculiare dal quale divergerebbe l’odierna resistenza ucraina all’invasione russa<sup>50</sup>.

Tra le diverse ricostruzioni “pacifiste”, quelle che risultano di maggiore interesse ai fini del presente studio sono, però, quelle che si sono confrontate con il merito della questione, e hanno dunque tentato di spiegare perché, in concreto, l’articolo 11 Cost. vieterebbe (a prescindere dunque dal diritto internazionale generale o convenzionale) all’Italia di sostenere un Paese amico, una democrazia (seppur “in transizione”<sup>51</sup>)<sup>52</sup> che stia subendo, per mano di uno Stato terzo, precisamente quel tipo di “guerra” che la Costituzione repubblicana espressamente ripudia.

Tali ricostruzioni convergono, a ben vedere, su di un unico approdo, per cui se è vero come è vero che l’articolo 11 Cost. prescrive la “pace”, l’Italia sarebbe da esso vincolata a promuovere la *cessazione il più rapida possibile* delle ostilità.

<sup>48</sup> Secondo Costituzione non possiamo inviare armi all’Ucraina, cit.; E. Caterina, M. Giannelli, D. Siciliano, *Il ripudio della guerra preso sul serio. Quattro tesi sull’incostituzionalità dell’invio di armi all’Ucraina*, cit.; M. Volpi, *La guerra in Ucraina e il costituzionalismo democratico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2022.

<sup>49</sup> Si vedano in punto: G. Azzariti, *La mediazione non passa attraverso la Nato*, in *Il Manifesto*, 5 marzo 2022; G. Bucci, *Ragione del diritto e follia del potere di guerra*, cit., 184 ss.; E. Caterina, M. Giannelli, D. Siciliano, *Il ripudio della guerra preso sul serio. Quattro tesi sull’incostituzionalità dell’invio di armi all’Ucraina*, cit.

<sup>50</sup> Si vedano: A. Algostino, *Pacifismo e movimenti fra militarizzazione della democrazia e Costituzione*, cit., 81 ss.; I. Massa Pinto, *La solidarietà conflittuale come dovere di comprendere le ragioni dell’Altro, anche nella guerra Nato-Russia in Ucraina*, in *Costituzionalismo.it*, quaderno n. 4, 2022, 257 ss.

<sup>51</sup> Si veda G. Bascherini, *I richiami alla resistenza nel dibattito sulla guerra in Ucraina. Prime considerazioni intorno ad un paradigma inattuale*, in *Costituzionalismo.it*, quaderno n. 4, 2022; In questo senso anche: A. Algostino, *Pacifismo e movimenti fra militarizzazione della democrazia e Costituzione*, cit., 75.

<sup>52</sup> Sulle criticità della transizione democratica in Ucraina, anche (ma non solo) con riferimento al valore dello Stato democratico di diritto, si veda F. Scuto, *Una questione epocale per l’Unione europea: il processo di adesione dell’Ucraina tra guerra e incerta evoluzione costituzionale del Paese*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2025.

<sup>53</sup> Non irrilevanti paiono, del resto, i plurimi riferimenti nella Costituzione ucraina alla volontà di aderire all’Unione europea e alla NATO. Si veda, in punto, M. Benvenuti, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, cit., 21.

E tuttavia, fornire armi (e altri equipaggiamenti) al Governo di Kiev consente a quest'ultimo di resistere all'attacco russo, rischiando, allo stesso tempo, di coinvolgere i Paesi fornitori nel conflitto, e prolunga quindi, in ultima analisi, la durata dello stato di “guerra” che la Costituzione ripudia, allontanando per converso la “pace”, che la Costituzione prescrive<sup>53</sup>. Proprio ai fini di evitare possibili *escalation* dei conflitti armati in corso nel mondo, allora, il principio di cui all'articolo 11 Cost. imporrebbe la rigida neutralità della Repubblica, che varrebbe a evitare che un suo intervento generi (a prescindere dai fini da essa perseguiti) l'ampliamento della “guerra”, sia sotto il profilo quantitativo che sotto quello qualitativo<sup>54</sup>. L'articolo 11 Cost. varrebbe, in quest'ottica, a rendere l'Italia “cieca” rispetto alle ragioni dell'aggressore e dell'aggredito<sup>55</sup>, poiché il fine ultimo del mantenimento della pace (*rectius*, della prevenzione del diffondersi della “guerra”) richiederebbe un'astensione totale dall'uso della forza e il ricorso a mezzi esclusivamente diplomatici<sup>56</sup>.

La “pace” viene quindi intesa, in questa prospettazione, come semplice “assenza di guerra”, con operazione notoriamente contestata dalle scienze filosofiche e politologiche, che hanno da tempo evidenziato le difficoltà del definire “pace” (o, quantomeno, “pace giusta”) una situazione in cui l'invasore (colui che ricorre alla “guerra”) riesca in ultimo a imporre con la forza il suo dominio sul vinto, sul suo popolo e sul suo territorio<sup>57</sup>. Ciò a maggior ragione, peraltro, nel caso dell'Ucraina, ove la “pace” che verrebbe raggiunta rapidamente laddove tutti gli Stati terzi assumessero una postura “pacifista radicale” (come quella che le tesi in esame propongono per l'Italia), consisterebbe nell'imposizione incontrastata, da parte del vincitore, del proprio regime illiberale, antidemocratico e prone alla sistematica violazione dei diritti fondamentali della persona, su di uno Stato e un popolo che stavano (e stanno) compiendo un graduale processo di adesione alla sfera delle liberaldemocrazie (e, segnatamente, all'Unione europea<sup>58</sup>). La pace (*rectius*, la cessazione della guerra) dovrebbe essere conseguita, in altri termini, a prescindere dalle conseguenze che essa avrebbe per gli individui che vivono in Ucraina, per i loro diritti, per la configurazione democratica e pluralista dell'ordinamento in cui essi vivono, oltre che da ogni forma di solidarietà internazionale (tra Italia e Ucraina, e tra i rispettivi popoli).

<sup>53</sup> Si vedano in punto: G. Azzariti, *La pace attraverso il diritto. Una conferenza internazionale per la sicurezza tra le nazioni*, cit., 5 ss.; A. Algostino, *Pacifismo e movimenti fra militarizzazione della democrazia e Costituzione*, cit., 76 ss.; G. Bucci, *Ragione del diritto e follia del potere di guerra*, cit., 186; I. Massa Pinto, *La solidarietà conflittuale come dovere di comprendere le ragioni dell'Altro, anche nella guerra Nato-Russia in Ucraina*, cit., 264 ss.

<sup>54</sup> Si vedano, in questo senso: C. De Fiores, *Il principio costituzionale pacifista, gli obblighi internazionali e l'invio di armi a paesi in guerra*, cit., 38 ss.; G. Azzariti, *La pace attraverso il diritto. Una conferenza internazionale per la sicurezza tra le nazioni*, cit., 5 ss.; G. Bucci, *Ragione del diritto e follia del potere di guerra*, cit., 186; I. Massa Pinto, *La solidarietà conflittuale come dovere di comprendere le ragioni dell'Altro, anche nella guerra Nato-Russia in Ucraina*, cit., 264 ss.; L. Ronchetti, *Risoluzione delle controversie internazionali e Costituzione: l'Italia ha il dovere costituzionale di farsi mediatrice per la pace*, in *Costituzionalismo.it*, quaderno n. 4, 2022, 291 ss.

<sup>55</sup> Si veda in punto A. Apostoli, *L'Italia è una Repubblica democratica fondata anche sul principio pacifista*, cit., 148. In senso analogo anche I. Massa Pinto, *La solidarietà conflittuale come dovere di comprendere le ragioni dell'Altro, anche nella guerra Nato-Russia in Ucraina*, cit.

<sup>56</sup> Si vedano: C. De Fiores, *Il principio costituzionale pacifista, gli obblighi internazionali e l'invio di armi a paesi in guerra*, cit., 37 ss.; M. Ainis, *L'invio di armi all'Ucraina è contrario alla Costituzione*, cit.; G. Azzariti, *La pace attraverso il diritto. Una conferenza internazionale per la sicurezza tra le nazioni*, cit., 7 ss.; A. Algostino, *Pacifismo e movimenti fra militarizzazione della democrazia e Costituzione*, cit., 76 ss.; A. Apostoli, *L'Italia è una Repubblica democratica fondata anche sul principio pacifista*, cit., 148 ss.; E. Caterina, M. Giannelli, D. Siciliano, *Il ripudio della guerra preso sul serio. Quattro tesi sull'incostituzionalità dell'invio di armi all'Ucraina*, cit.; L. Ronchetti, *Risoluzione delle controversie internazionali e Costituzione: l'Italia ha il dovere costituzionale di farsi mediatrice per la pace*, cit., 294 ss.

<sup>57</sup> Si veda G. Bistagnino, *Contingent or Principled? On the Philosophical Distinctiveness of Pacifism*, in G. Cavaggion (Ed.), *The “pacifist principle” in the Italian and Japanese Constitutions in the wake of the war in Ukraine*, cit. Si veda inoltre M. Walzer, *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations*, Basic Books, 1977.

<sup>58</sup> Si veda sul tema F. Scuto, *Una questione epocale per l'Unione europea: il processo di adesione dell'Ucraina tra guerra e incerta evoluzione costituzionale del Paese*, cit.

Secondo le ricostruzioni in parola, al vincolo “pacifista” non si potrebbe opporre il diritto internazionale, e a nulla varrebbe, quindi, invocare la manifesta illegittimità dell’invasione russa (e, per converso, la manifesta legittimità della difesa ucraina) ai sensi dell’articolo 51 dello Statuto ONU e in forza delle regole dello *ius cogens* che esso recepisce. Alla prima proposizione dell’articolo 11 Cost. si dovrebbe riconoscere, infatti, la natura di controlimite tanto rispetto alla seconda e terza proposizione del medesimo articolo e all’articolo 117 comma 1 Cost. (e dunque all’ingresso nell’ordinamento nazionale del diritto internazionale convenzionale), quanto rispetto all’articolo 10 comma 1 Cost. (e dunque all’adattamento automatico dell’ordinamento nazionale ai principi generalmente riconosciuti del diritto internazionale). Di conseguenza, anche se il diritto internazionale effettivamente autorizza la difesa collettiva in favore dell’Ucraina in via *generale* (per la generalità degli Stati sovrani), il caso dell’Italia si porrebbe, rispetto a questi, come *eccezionale*, in quanto l’articolo 11 Cost. varrebbe a svincolare la Repubblica da tale regola, costringendola a tenere una posizione neutrale (o, se si vuole, “isolazionista”)<sup>59</sup>.

I sostenitori della tesi “internazionalista”, dal canto loro, hanno dovuto fare i conti con l’evidente incapacità del diritto internazionale di svolgere il proprio compito “naturale” di governare le relazioni tra gli Stati e di garantire il riconoscimento di un nucleo (per quanto minimale) di regole condivise, per tacere, poi, della predisposizione di idonei rimedi laddove tali regole siano (come nel caso dell’invasione russa del 2022) platealmente violate.

La disgregazione dell’ordine internazionale e l’avvento del nuovo “disordine mondiale” è, del resto, fenomeno in corso ormai da tempo, noto alla dottrina, e che sembra stare raggiungendo, proprio in questi anni, la sua massima espansione<sup>60</sup>. Basti pensare, oltre alla guerra in Ucraina, alla guerra nella Striscia di Gaza, e alla totale incapacità della comunità internazionale degli Stati e delle organizzazioni che di essa sono espressive di impedire, o anche solo limitare, le sistematiche (e manifeste) violazioni del diritto internazionale (convenzionale e generale) commesse da Israele.

E così i sostenitori della lettura “internazionalista” dell’articolo 11 Cost., nel tentativo di individuare una base giuridica che possa sorreggere la co-belligeranza italiana in favore del Governo di Kiev, hanno dovuto guardare o a fonti “alternative” (rispetto allo Statuto delle Nazioni Unite) del diritto internazionale convenzionale, o a soluzioni ermeneutiche volte ad “aggirare” il silenzio del Consiglio di sicurezza (ma rimanendo nell’ambito del sistema delle Nazioni Unite), o a possibili forme di applicazione diretta (non mediata dal diritto internazionale convenzionale) del diritto di autodifesa previsto dallo *ius cogens*.

Per quanto riguarda il diritto internazionale convenzionale, si è detto, ad esempio, che l’invio di armi all’Ucraina potrebbe essere ritenuto legittimo sulla scorta di Trattati come il Trattato delle Nazioni Unite sul Commercio delle Armi del 2013 (che non vieterebbe l’invio di armi a Paesi vittima di un’aggressione ingiusta)<sup>61</sup>, degli obblighi *erga omnes* previsti dal Progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato della

<sup>59</sup> Si vedano: G. Azzariti, *La pace attraverso il diritto. Una conferenza internazionale per la sicurezza tra le nazioni*, cit., 8; M. Ainis, *L’invio di armi all’Ucraina è contrario alla Costituzione*, cit.; A. Algostino, *Pacifismo e movimenti fra militarizzazione della democrazia e Costituzione*, cit., 76 ss.; A. Apostoli, *L’Italia è una Repubblica democratica fondata anche sul principio pacifista*, cit., specie 153 ss.; G. Bucci, *Ragione del diritto e follia del potere di guerra*, cit., 189 ss.; E. Caterina, M. Giannelli, D. Siciliano, *Il ripudio della guerra preso sul serio. Quattro tesi sull’incostituzionalità dell’invio di armi all’Ucraina*, cit.

<sup>60</sup> Si vedano sul tema: M. Graziano, *Disordine mondiale. Perché viviamo in un’epoca di crescente caos*, Mondadori, 2024; F.M. Bongiovanni, *The Return of Geopolitics and Imperial Conflict. Understanding the New World Disorder*, Palgrave Macmillan, 2024; A. Elmuradov, *Russia and EU in the New World Disorder. Revisiting Sovereignty and Balance of Power in the study of Russian Foreign Policy*, Routledge, 2023; J. Chiu, *China Unbound. A New World Disorder*, Hurst, 2021.

<sup>61</sup> Si veda in punto P. Rossi, *La compatibilità con la Costituzione italiana e il diritto internazionale dell’invio di armi all’Ucraina*, cit.

Commissione di diritto internazionale del 2001<sup>62</sup>, o addirittura del Trattato NATO (che facoltizzerebbe l'invio di armi in favore di Paesi che, pur non essendo membri NATO, stiano subendo un'aggressione che rischi, in futuro, di interessare Stati membri che con essi confinano)<sup>63</sup>. In senso analogo si è guardato a possibili soluzioni nell'ambito della giurisdizione di organi quali, ad esempio, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo o la Corte Penale Internazionale<sup>64</sup>.

Per quanto riguarda il sistema delle Nazioni Unite, gli sforzi ermeneutici si sono concentrati sull'esistenza di una risoluzione dell'Assemblea generale che ha condannato l'invasione russa e ha chiesto il ritiro immediato delle truppe russe dal territorio ucraino<sup>65</sup>, ovvero su soluzioni ancor più "creative", come ad esempio la possibilità di espellere la Russia dalle Nazioni Unite (o, almeno, di sospendere la sua *membership*)<sup>66</sup>.

Per quanto riguarda, invece, il diritto internazionale generale, si è fatto leva su di una (presunta) efficacia diretta di quest'ultimo negli ordinamenti nazionali, che deriverebbe, nel caso dell'ordinamento italiano, dalla già menzionata clausola di adattamento automatico posta dall'articolo 10 comma 1 Cost.<sup>67</sup>. La manifesta contrarietà dell'invasione russa ai principi fondamentali dello *ius cogens*, e la simmetrica manifesta legittimità dell'esercizio del diritto di autodifesa da parte dell'Ucraina varrebbero, allora, a legittimare il sostegno al Governo di Kiev, a prescindere da un pronunciamento espresso del Consiglio di Sicurezza in punto.

Senza entrare nel merito di ciascuna delle posizioni che si sono ricostruite, ciò che interessa evidenziare in questa sede è come sia la tesi "pacifista" che la tesi "internazionalista" siano state spinte, dalla guerra in Ucraina, su posizioni sempre più estreme, nel tentativo di adattarsi alle inedite caratteristiche di tale conflitto. E tuttavia, proprio in questa progressiva divaricazione tra le due soluzioni ermeneutiche "classiche", si apre, forse, come si tenterà di argomentare di seguito, lo spazio per una "terza via", e cioè per una lettura "costituzionalmente orientata" (e autosufficiente) della clausola pacifista inscritta all'articolo 11 Cost.<sup>68</sup>.

#### 4. VERSO UN'INTERPRETAZIONE "COSTITUZIONALMENTE ORIENTATA" (E AUTOSUFFICIENTE) DELLA CLAUSOLA PACIFISTA?

La guerra in Ucraina ha avuto, come si è visto, l'effetto di generare una radicale polarizzazione del dibattito giuspubblicistico sul principio costituzionale pacifista, con riferimento da un lato alla sua corretta interpretazione, e dall'altro alla posizione che esso dovrebbe assumere in relazione agli altri principi costituzionali fondamentali.

<sup>62</sup> Si veda A. Ligustro, *Principio pacifista e uso della forza nel diritto internazionale contemporaneo*, cit., 42 ss.

<sup>63</sup> Si veda in punto G.M. Flick, *Un reato arruolarsi da volontari in Ucraina. Legittime le armi a Kiev*, cit.

<sup>64</sup> Si veda M. Iovane, *Il conflitto ucraino e il diritto internazionale: prime osservazioni*, cit., 12 ss.

<sup>65</sup> Cfr. UN General Assembly, resolution ES-11/1. Si veda in punto G. de Vergottini, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, cit., 85.

<sup>66</sup> Si veda R. Barber, *Could Russia be Suspended from the United Nations?*, in *Blog of the European Journal of International Law*, 1 marzo 2022.

<sup>67</sup> Si vedano in punto: G. de Vergottini, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, cit., 84 ss.; P. Rossi, *La compatibilità con la Costituzione italiana e il diritto internazionale dell'invio di armi all'Ucraina*, cit.; P. Piluso, *Ripudio della guerra e legittima difesa collettiva: profili costituzionali*, in *Consulta online*, n. 1, 2025, 246 ss.

<sup>68</sup> Sulla necessità di trovare una "mediazione" ragionevole tra le letture polarizzanti del principio costituzionale pacifista si veda già J. Luther, *Art. 52*, cit., §2.

Tale polarizzazione ha evidenziato come la tesi “pacifista radicale” per essere giustificata richieda, in ultima analisi, di elevare la prima proposizione dell’articolo 11 Cost. a “principio tiranno”<sup>69</sup>, in grado di prevalere in via automatica, e senza possibilità di bilanciamento alcuno, non solo sul principio di apertura internazionale posto dagli articoli 10 comma 1 e 11 seconda e terza proposizione Cost., ma anche, a ben vedere, sul principio solidarista di cui all’articolo 2 Cost. (prescrivendo una postura “egoista” per cui l’Italia potrebbe difendere solo e soltanto sé stessa, ma non invece Paesi e popoli amici e alleati), sul principio di dignità umana di cui all’articolo 2 Cost. (vietando all’Italia di partecipare a iniziative volte a rimuovere gravissime violazioni dei diritti fondamentali dell’essere umano da parte di Stati che facciano ricorso alla guerra come strumento di offesa), o sul principio democratico di cui all’articolo 1 Cost. (prescrivendo che l’Italia rimanga neutrale dinanzi al tentativo, da parte di un regime antidemocratico e illiberale, di provocare con la violenza delle armi la fine di un ordinamento democratico liberale<sup>70</sup>).

Essa ha evidenziato, al contempo, come la tesi “internazionalista” finisca, in condizioni di fibrillazione dell’ordine mondiale (e di paralisi delle organizzazioni che di esso sono espressive) per svuotare di significato (o, quantomeno, rendere sostanzialmente inapplicabile) l’articolo 11 Cost., dal momento che l’incapacità delle Nazioni Unite e del diritto internazionale convenzionale di assolvere la loro funzione impediscono all’Italia di ottenere le “coordinate” necessarie per navigare lo “spazio grigio” che la Costituzione disegna (secondo tale tesi) per forme di intervento italiano in conflitti tra Stati stranieri. Il che comporta, inevitabilmente, il “ripiego” sulla clausola di adattamento automatico al diritto internazionale generale ex articolo 10 comma 1 Cost.<sup>71</sup>, che a sua volta rischia di rivelarsi inconcludente, perché se è vero che lo *ius cogens* indubbiamente pone un generale divieto di guerre di aggressione e un simmetrico diritto di autodifesa individuale e collettiva, in assenza di un organo sovranazionale provvisto per via pattizia del potere di applicare tale regola generale a casi concreti (ai singoli conflitti), essa risulta sostanzialmente inservibile. Per poter prescindere dal diritto internazionale convenzionale (e, segnatamente, da una risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite) occorrerebbe sostenere, infatti, che ogni singolo Stato sia provvisto del potere di dare interpretazione diretta dello *ius cogens* per determinare la legittimità (o meno) di un dato conflitto. Il che renderebbe però, con tutta evidenza, l’articolo 10 comma 1 Cost. una norma “circolare”, nella misura in cui la Repubblica si vincolerebbe al rispetto di regole sovranazionali che essa stessa individua e interpreta (e che quindi sono, di fatto, nient’altro che norme di diritto interno).

Di fronte alla crisi delle soluzioni ermeneutiche “classiche”, occorre chiedersi, allora, se non vi sia spazio, nella trama della Costituzione, per una “terza via”, che possa valere a orientare la Repubblica e le

<sup>69</sup> Cfr. Corte Cost., sentenza n. 85/2013.

<sup>70</sup> O che, nel caso dell’Ucraina, sta compiendo, come già accennato, una transizione (pur indubbiamente accidentata), sorretta dalla volontà popolare attraverso i canali della rappresentanza, verso una configurazione pienamente democratica e liberale dell’ordinamento. Si vedano: F. Scuto, *Una questione epocale per l’Unione europea: il processo di adesione dell’Ucraina tra guerra e incerta evoluzione costituzionale del Paese*, cit.; A. Angeli, *La regolamentazione degli stati di eccezione nei paesi dello spazio ex-sovietico: il caso dell’Ucraina*, in *DPCE online*, n. speciale 1, 2024; L. Ventura, V. Pupo, *Osservazioni sui problemi internazionali e interni conseguenti alla guerra in Ucraina*, in *Forum di Quaderni costituzionali rassegna*, n. 3, 2022, 18 ss.

<sup>71</sup> Si veda G. de Vergottini, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, cit., 84 ss. La tesi era peraltro già sostenuta, in passato, in dottrina e nel dibattito politico-istituzionale (specie in occasione della guerra in Kosovo del 1999), ma non era stata mai “testata” pienamente con riferimento a una vera e propria “guerra” tra Stati sovrani, per le ragioni di cui si è detto, fino al conflitto ucraino. Si vedano sul tema, ad esempio: A. Cassese, *Le cinque regole per una guerra giusta*, cit.; G. de Vergottini, *La Costituzione e l’intervento Nato nella ex Jugoslavia*, in *Quaderni costituzionali*, 1999; M. Cavino, *Lo scopo umanitario come causa di giustificazione dell’uso della forza*, cit.; M. Cavino, M. Malvicini, *Le guerre dell’Italia repubblicana*, cit., 194 ss.; P. Picone, *Interventi delle Nazioni Unite e obblighi “erga omnes”*, in P. Picone (a cura di), *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, 1995; M. Pedrazzi, *L’uso della forza nel diritto internazionale: quali prospettive?*, cit.; F. Lattanzi, *Assistenza umanitaria e interventi di umanità*, cit.

sue istituzioni nel perseguitamento dell'obiettivo di un ordine mondiale fondato sulla pace e sulla giustizia – prescritto come fine ultimo dall'articolo 11 Cost.<sup>72</sup> – anche in condizioni di “disordine” siffatte. Per proporre una risposta, necessariamente interlocutoria, al quesito in esame, sembra necessario interrogarsi in merito alla ragione sostanziale per cui l'Italia “ripudia la guerra” e, di conseguenza, al significato che deve essere attribuito ai concetti di “guerra” e di “pace” nel diritto costituzionale italiano<sup>73</sup>.

Sotto questo profilo, vi è almeno un elemento delle letture “pacifiste radicali” che pare condivisibile, e cioè la rivendicazione della necessità di leggere la clausola costituzionale pacifista come indipendente (o, quantomeno, come provvista di un suo “spazio ermeneutico” autonomo) rispetto al diritto internazionale.

Se è indubbiamente vero, infatti, che il principio pacifista e il principio di apertura internazionale si pongono tra loro in stretto collegamento (al punto da essere affidati, all'articolo 11, a un'unica frase complessa composta da tre proposizioni), vero è altresì che, nella prospettiva della “gerarchia mobile” dei principi costituzionali fondamentali<sup>74</sup>, tale collegamento non può mai divenire subordinazione, e che la clausola pacifista non può essere ridotta a principio “dipendente” dall'apertura internazionale. Ciò a maggior ragione in un'epoca in cui il diritto internazionale pare, come già accennato, strutturalmente incapace di assolvere la sua funzione, e in cui si assiste a una rinascita diffusa dei nazionalismi, al declino della fase “espansiva” e “ottimista” della globalizzazione, e all'ascesa generalizzata di forze populiste che fondano la loro proposta politica sulle “politiche del risentimento”<sup>75</sup>, sull'individuazione di nemici interni e soprattutto, per quel che qui rileva, esterni, e dunque sulla diffidenza per gli altri Stati, per gli altri popoli e per le istituzioni internazionali e sovranazionali<sup>76</sup>.

In effetti, la ragione per cui la Repubblica italiana ripudia la “guerra”, elevando il perseguitamento di un ordine internazionale fondato sulla pace e sulla giustizia tra le nazioni a principio fondamentale (definitorio) dell'ordinamento costituzionale inaugurato nel 1948, non è, pare, il (solo) fatto che la guerra sia vietata dal diritto internazionale (generale o convenzionale).

Il motivo per cui l'Italia ripudia la guerra è, piuttosto, che la guerra è antitetica rispetto all'intero assetto valoriale sotteso alla trama dei principi costituzionali fondamentali<sup>77</sup>, a partire dalla negazione di quel “patto sul metodo”<sup>78</sup> su cui la Costituzione è stata edificata: la risoluzione delle divergenze con metodo democratico e pacifico, attraverso il dialogo e l'apertura che consentono di rinunciare alle ragioni della forza e di addivenire a una sintesi che garantisca la coesione sociale anche in situazioni di pluralismo estremo e di visioni del mondo tra loro radicalmente divergenti (come era indubbiamente quella della società italiana del Secondo Dopoguerra<sup>79</sup>)<sup>80</sup>.

<sup>72</sup> Si veda B. Pezzini, *Per un ordine della sovranità disarmata*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2022, 67 ss.

<sup>73</sup> Questione definitoria, peraltro, storicamente trascurata dalla dottrina giuspubblicistica. Si veda, in punto, A. Vedaschi, *Guerra e Costituzioni: spunti dalla comparazione*, cit., 48.

<sup>74</sup> Cfr. Corte Cost., sentenza n. 85/2013. Si veda R. Guastini, *Distinguendo. Studi di teoria e metateoria del diritto*, Giappichelli, 1996, 142 ss.

<sup>75</sup> Si veda F. Fukuyama, *Identity: the demand for dignity and the politics of resentment*, Straus and Giroux, 2018.

<sup>76</sup> Sia consentito il rinvio a G. Cavaggion, *I diritti della maggioranza nel costituzionalismo contemporaneo. Possibili derive illiberali della difesa dell'identità nazionale*, Giappichelli, 2025, 28 ss.

<sup>77</sup> Si veda in questo senso altresì G.L. Conti, *Aristotele, l'atimia e la guerra in Ucraina*, in *Rivista AIC*, 2022.

<sup>78</sup> Si veda E. Grosso, *I doveri costituzionali*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Jovene, 2010. Il “patto sul metodo” è stato costituzionalizzato, peraltro, all'articolo 49 Cost., con riferimento specifico all'attività dei partiti politici. Si veda sul tema F. Scuto, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Giappichelli, 2017.

<sup>79</sup> Si pensi, solo per fare alcuni esempi, alla frattura tra le sinistre da un alto e la democrazia cristiana e i suoi alleati dall'altro, o a quella tra repubblicani e monarchici dopo il referendum istituzionale del 1946, alle istanze separatiste in Sud Tirolo, o alla tensione tra il nuovo “arco costituzionale” e gli strascichi del regime fascista (poi riassorbiti nella comunità nazionale).

<sup>80</sup> Si veda G. Zagrebelsky, *La virtù del dubbio*, Laterza, 2007.

E ancora, addentrandosi progressivamente nell’“atrio” della “casa comune” costituzionale<sup>81</sup>, la guerra è antitetica rispetto al principio personalista e di dignità umana (articolo 2 Cost.), riducendo l’essere umano a strumento delle logiche di potere e dominio degli Stati, e comprimendo trasversalmente l’espansione di tutti i diritti della persona. La guerra è antitetica rispetto al pluralismo (articolo 2 Cost.), poiché comporta la negazione del riconoscimento delle ragioni dell’altro e la volontà di imporre la propria visione del mondo e il proprio assetto valoriale attraverso il ricorso alla violenza. Essa è antitetica rispetto alla solidarietà (articolo 2 Cost.), comportando il logoramento della coesione (articolo 5 Cost.) tanto all’interno della società nazionale, quanto all’esterno, nei rapporti tra Stati e popoli (articolo 11 Cost.). La guerra è nemica dell’eguaglianza formale e sostanziale (articolo 3 Cost.), in quanto genera diseguaglianza e crea, anziché rimuovere, ostacoli alla piena espansione della personalità e della dignità di ciascun essere umano. La guerra è antitetica rispetto alla democrazia (articolo 1 Cost.), nella misura in cui impedisce l’inverarsi delle condizioni che garantiscono l’esercizio della sovranità popolare attraverso il circuito della rappresentanza. La guerra è incompatibile con una piena attuazione del principio lavorista (articolo 4 Cost.), poiché in uno stato di guerra il lavoro, lungi dall’essere “volano” per l’elevazione sociale ed economica della persona, diviene strumento al servizio dello sforzo bellico, volto a soddisfare le esigenze dello Stato.

In prospettiva più ampia, la “pace” è, a ben vedere, la condizione in cui tutti i principi costituzionali repubblicani (e, in generale, di ogni ordinamento liberale democratico) possono dispiegare al meglio la loro portata trasformativa, che viene invece inevitabilmente compresa (e, finanche, elisa) in uno stato di “guerra”.

Il principio posto dalla prima proposizione dell’articolo 11 Cost. non deve quindi essere letto, pare, isolatamente o, addirittura, alla stregua di un “princípio tiranno”, ma deve essere calato nel più ampio contesto dell’insieme dei principi costituzionali fondamentali, che tra loro “fanno sistema” e si informano reciprocamente, tanto nella loro interpretazione, quanto nella loro implementazione, attraverso un complesso (e incessabile) meccanismo di bilanciamento “fluido”<sup>82</sup>. Non a caso, allora, l’articolo 11 Cost. è stato definito alla stregua della “proiezione” nei rapporti internazionali dei principi di democrazia, giustizia, libertà ed eguaglianza tra le nazioni e di protezione dei diritti umani che si desiderava introdurre all’interno dell’ordinamento nazionale con la Costituzione repubblicana<sup>83</sup>. È secondo questa “bussola valoriale” indipendente e autosufficiente rispetto al diritto internazionale che deve essere orientato, allora, l’approccio della Repubblica alla “guerra”, alla “pace”, e alla risoluzione dei conflitti nella comunità degli Stati.

Ora, se è indubbiamente vero che la Costituzione “non ha valori da imporre”<sup>84</sup> (e dunque non ha valori da imporre ad altri Stati o alla comunità internazionale) è altresì vero che i principi costituzionali fondamentali (e i valori a essi sottesi) sono provvisti di una indubbiamente forza conformativa, che vale a orientare (in senso giuridicamente prescrittivo) l’operato delle istituzioni repubblicane (in tutte le loro articolazioni), che devono, pur nel rispetto del pluralismo, adoperarsi per realizzare (tanto all’interno dello Stato, quanto al suo esterno, nella comunità internazionale o nelle organizzazioni

<sup>81</sup> Così G. La Pira, *La casa comune: una Costituzione per l’uomo*, a cura di U. De Siervo, Cultura editrice, 1979.

<sup>82</sup> Si veda, per tutti, J. Luther, *Come interpretare i principi fondamentali della Costituzione*, in J. Luther, E. Malfatti, E. Rossi (a cura di), *I principi fondamentali della Costituzione italiana. Lezioni*, Plus, 2002.

<sup>83</sup> Si veda A. Cassese, *Commento all’art. 11*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, 1975, 469 ss.

<sup>84</sup> Cfr. Corte Cost., sentenza n. 189/1987.

come ad esempio l’Unione europea) il “progetto di società” che alla Costituzione è stato affidato dal popolo italiano<sup>85</sup>.

Date queste coordinate costituzionali pare difficile, in effetti, sostenere che l’articolo 11 Cost. pretenda che l’Italia rimanga inerte o, addirittura, equidistante (la celebre “atimia”<sup>86</sup>), di fronte a un conflitto in cui uno Stato aggressore muove contro uno Stato aggredito precisamente il tipo di guerra che proprio il principio pacifista “ripudia”, la guerra come negazione del “patto democratico” e, “a cascata”, dell’insieme dei valori che sorreggono e vivificano l’ordinamento costituzionale nazionale. Proprio i principi costituzionali fondamentali, in ragione della loro forza performativa<sup>87</sup>, esigono invece che la Repubblica non resti inerte o equidistante, ma si adoperi piuttosto per “ripudiare” fattivamente la “guerra” non già come “idea” (la mera esistenza della guerra tra Russia e Ucraina in quanto “assenza di pace”), ma come “pratica” (la guerra mossa dalla Russia per aggredire la libertà del popolo ucraino e per imporre con la violenza il proprio volere nelle controversie internazionali).

Invero, assumere una postura “pacifista radicale” dinanzi all’invasione russa dell’Ucraina finisce per generare gravi violazioni di quei principi che la Costituzione impone di promuovere, incluso, segnatamente (e, solo in apparenza, paradossalmente), lo stesso principio pacifista.

Lungi dal garantire la “pace”, infatti, una totale vittoria russa (che si avrebbe inevitabilmente laddove tutti gli Stati terzi assumessero una postura rigidamente neutrale), pur garantendo nel breve periodo la cessazione “il più veloce possibile” delle ostilità, risulterebbe antitetica rispetto al fine di lungo periodo indicato dall’articolo 11 Cost., che è quello della costruzione di un ordine internazionale fondato sulla pace e la giustizia tra le nazioni.

Una rapida e facile vittoria russa significherebbe che il vincitore, grazie al ricorso alla guerra vietata (*rectius*, ripudiata) dalla Costituzione, ottiene il risultato sperato (dirimere attraverso la guerra una controversia internazionale, imponendo la propria volontà sul popolo vinto) e, per quanto sinora argomentato, incompatibile con il quadro valoriale repubblicano. Il che significa che, tanto quanto lo stesso Stato aggressore, tanto altri Stati aggressori, saranno incentivati, in futuro, a fare nuovamente ricorso alla medesima tipologia di “guerra” per far valere le proprie ragioni, facendo sì che la guerra vietata dall’articolo 11 Cost. sia sempre meno “ripudiata” e sempre più accettata (o, quantomeno, diffusa) nella comunità internazionale degli Stati<sup>88</sup>.

La “pace” nel senso di cui all’articolo 11 Cost. non deve consistere, dunque, nella mera fine delle ostilità, ma deve avvicinarsi il più possibile all’ideale della “pace giusta”, e cioè al ripristino dello *status quo ante*, elidendo i vantaggi ingiusti che l’aggressore si è assicurato attraverso il ricorso alla guerra ripudiata<sup>89</sup>. E del resto, l’articolo 11 Cost. non prescrive unicamente un ordine mondiale basato sulla “pace”, ma un ordine mondiale basato sulla “pace” e sulla “giustizia” delle relazioni internazionali<sup>90</sup>.

A ciò si aggiunga che il principio pacifista posto dall’articolo 11 Cost. sembra dover essere letto anche

<sup>85</sup> Si veda A. Di Giovine, *Diritto costituzionale comparato: lineamenti introduttivi*, in A. Di Giovine, A. Algostino, F. Longo, A. Mastromarino, *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Le Monnier, 2017, 17 ss.

<sup>86</sup> Così G.L. Conti, *Aristotele, l’atimia e la guerra in Ucraina*, cit.

<sup>87</sup> Sulla portata precettiva del principio pacifista si vedano almeno: M. Fiorillo, *Guerra e diritto*, Laterza, 2009, specie 100 ss.; L. Carlassare, *L’articolo 11 della Costituzione nella visione dei costituenti*, in N. Ronzitti (a cura di), *L’articolo 11 della Costituzione. Baluardo della vocazione internazionale dell’Italia*, Editoriale scientifica, 2013.

<sup>88</sup> Si vedano in punto: G. Pistorio, *La cessione di armamenti alle Forze armate ucraine, tra interpretazioni costituzionalmente e internazionalmente conformi e (ir)regolarità costituzionali*, cit., 3 ss.; A. Pietrobon, *La fornitura di armi all’Ucraina: quali regole e quali cautele?*, cit.

<sup>89</sup> Si vedano M. Cartabia, L. Chieffi, *Art. 11*, cit., §2.1.1.

<sup>90</sup> Si veda in punto altresì B. Pezzini, *Per un ordine della sovranità disarmata*, cit., 69.

alla luce del principio solidarista di cui all'articolo 2 Cost., tanto nella prospettiva sincronica quanto in quella diacronica<sup>91</sup>.

In prospettiva sincronica, la declinazione della solidarietà nella dimensione dell'apertura internazionale della Costituzione repubblicana sembra offrire quantomeno un attaglio per una “solidarietà tra i popoli” e, dunque, per una solidarietà della Repubblica e del suo popolo nei confronti di popoli che (come quello ucraino) stiano subendo precisamente il tipo di guerra “ripudiato” dalla Costituzione, e che stiano esercitando il “sacro” diritto di difesa della loro patria<sup>92</sup>.

In prospettiva diacronica, la declinazione della solidarietà nella dimensione dell'interesse delle generazioni future<sup>93</sup> sembra richiedere (a maggior ragione dopo la riforma dell'articolo 9 Cost. del 2022) che la Repubblica e la sua generazione presente si adoperino per far sì che le generazioni future possano vivere in un mondo in cui l'ordine internazionale si fonda su relazioni pacifiche e giuste tra gli Stati (obiettivo che si allontana, come menzionato, nel lungo periodo, se la “guerra” come strumento per la risoluzione delle controversie viene tollerata, oggi, nei rapporti internazionali).

In definitiva, quindi, il principio pacifista di cui all'articolo 11 Cost., se letto in una prospettiva “costituzionalmente orientata”, sembra pretendere, nella sua portata performativa, che la Repubblica si muova per “ripudiare” attivamente la guerra che esso stesso vieta ognqualvolta essa faccia la sua comparsa nella comunità internazionale (per “condannare” tutti coloro che non “ripudiano” la guerra<sup>94</sup>)<sup>95</sup>, a prescindere dal fatto che vi sia stata o meno una risoluzione in tal senso da parte del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (o di altra organizzazione internazionale), o finanche dal diritto internazionale generale<sup>96</sup>.

Le modalità di questo ripudio della guerra nella comunità internazionale non devono sostanziarsi necessariamente, come ovvio, nell'utilizzo della forza (non è certo configurabile un “obbligo di intervento armato” italiano in favore di ogni Stato che subisca un'aggressione ingiusta<sup>97</sup>). Ciò che è certo è, pare, però, da un lato che l'Italia non possa rimanere “neutrale” rispetto ai belligeranti, e che essa debba dunque attivarsi per condannare, almeno sul piano diplomatico e sanzionatorio (specie nella sfera economica), l'aggressore e, se possibile, per prestare soccorso (anche, ad esempio, con aiuti non militari) all'agreditto, e dall'altro che essa possa (ma non debba) usare, secondo criterio di proporzionalità, la forza, sulla base delle determinazioni di volta in volta assunte nel circuito della rappresentanza con le modalità prescritte dalla Costituzione.

<sup>91</sup> Si veda in punto P. Bilancia, *Riflessioni sulle prospettive future per una difesa comune europea*, cit.

<sup>92</sup> *Ibidem*.

<sup>93</sup> Si veda R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Profili giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Franco Angeli, 2008.

<sup>94</sup> Si veda G.L. Conti, *Aristotele, l'atimia e la guerra in Ucraina*, cit.

<sup>95</sup> *Contra* si veda, tuttavia, M. Benvenuti, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 102 ss., per cui una posizione di neutralità nella scena internazionale non sarebbe necessariamente incompatibile con l'articolo 11 Cost.

<sup>96</sup> Invero, anche a voler immaginare (ovviamente, come mero esperimento teorico) un radicale mutamento dello *ius cogens* internazionale, che dovesse giustificare il ricorso a tale tipologia di guerra, essa rimarrebbe comunque “ripudiata” dalla Costituzione nazionale, nella misura in cui l'articolo 11 Cost. e, per quanto sinora argomentato, l'insieme degli altri principi fondamentali, opererebbero come controlimite alla clausola di adattamento automatico di cui all'articolo 10 comma 1 Cost. Si vedano in punto già: M. Cartabia, L. Chieffi, *Art. 11*, cit., §2.1.4; S. Sicardi, *I mille volti della guerra*, in M. Dogliani, S. Sicardi (a cura di), *Diritti umani e uso della forza. Profili di diritto costituzionale interno e internazionale*, cit., 108 ss. E del resto, la Corte costituzionale ha più volte affermato che i principi fondamentali della Costituzione possono ben fungere da limiti alla clausola di adattamento automatico al diritto internazionale generale di cui all'articolo 10 comma 1 Cost. Cfr., da ultimo, Corte Cost. sentenza n. 238/2014.

<sup>97</sup> Argomento utilizzato, ad esempio, da M. Ainis, *L'invio di armi all'Ucraina è contrario alla Costituzione*, cit., che, per sostenere che la Costituzione non consentirebbe l'aiuto a un popolo che si difenda da un'aggressione ingiusta, osserva che da ciò discenderebbe un obbligo di intervenire militarmente in favore di ogni Stato che stia combattendo una guerra siffatta.

## 5. CONCLUSIONI

In conclusione, il conflitto ucraino sembra aver evidenziato, per via delle sue inedite caratteristiche, i limiti delle interpretazioni “classiche” della clausola pacifista di cui all’articolo 11 Cost.

L’interpretazione pacifista radicale, se portata alle estreme conseguenze, genera uno “splendido isolazionismo”, un’equidistanza etico-morale in cui le ragioni dell’aggressore e quelle dell’aggregato finiscono per confondersi, con la conseguenza paradossale per cui il “prezzo da pagare” per la pace è di tollerare che si producano, nelle società interessate e nell’ordine internazionale, risultati antitetici rispetto alle coordinate valoriali tracciate dalla Costituzione repubblicana.

Per converso, l’interpretazione internazionalista, se similmente portata all’estremo, finisce per appiattire interamente il diritto costituzionale sul diritto internazionale (generale e convenzionale), con la conseguenza che una crisi di quest’ultimo o la sua perdita (che si sta effettivamente sempre più verificando nel nostro tempo) di vincolatività e di capacità di svolgere la propria funzione vanificano, “a cascata”, anche la precettività delle norme di diritto costituzionale interno, che divengono di fatto inservibili.

La fibrillazione delle letture classiche sembra poter essere superata solo attraverso un recupero dell’autonomia ontologica dell’articolo 11 Cost. quale norma di diritto costituzionale, provvista di un suo significato e di una sua performatività che prescindono dal ricorso a ordinamenti esterni per “riempire di significato” gli “spazi grigi” del rapporto tra la Repubblica, la “guerra” e la “pace”. In questa prospettiva, pare necessario fare ricorso al sistema dei principi fondamentali, che consente, se complessivamente considerato, di interpretare il principio pacifista in senso “costituzionalmente orientato”, informando l’operato internazionale dell’Italia secondo il progetto valoriale sotteso alla Carta del 1948 anche in una situazione di paralisi delle organizzazioni internazionali.

Invero, se letto alla luce degli altri principi fondamentali, l’articolo 11 Cost. sembra consentire (e, forse, addirittura pretendere) forme di sostegno in favore di Stati terzi che stiano subendo una guerra ingiusta (a prescindere dall’avallo delle organizzazioni internazionali), anche laddove ciò dovesse comportare la perdita di uno status di “neutralità” tra i belligeranti. Tali forme di sostegno, che non devono necessariamente (ma possono) assumere configurazione militare, si giustificano in forza dell’obbligo, per la Repubblica, di ripudiare attivamente la guerra di aggressione e conquista nei rapporti tra gli Stati, nella prospettiva della costruzione di un ordine mondiale fondato sulla pace e sulla giustizia tra le nazioni<sup>98</sup>.

In alcuni casi, dunque, l’implementazione del principio pacifista, la costruzione di un ordine internazionale basato sulla pace potrebbe ben richiedere l’assunzione di uno status di “co-belligeranza”, o finanche l’utilizzo della forza a sostegno dello Stato oggetto di una guerra di aggressione. Ciò non rappresenta, pare, una contraddizione e, anzi, il perseguitamento delle finalità prescritte dai principi costituzionali fondamentali attraverso misure che, all’apparenza, sono con essi dissonanti, ma che trovano il loro fondamento nella necessità di implementare, in prospettiva sistematica, il “progetto valoriale” repubblicano, è una naturale conseguenza del bilanciamento tra i diversi obiettivi affidati alla Costituzione. E così, il perseguitamento di una società fondata sull’eguaglianza formale e la non discriminazione può ben passare attraverso forme di discriminazione positiva in favore di gruppi “svantaggiati” (che trovano la loro giustificazione nel principio di eguaglianza sostanziale), la migliore tutela dei diritti dell’essere

---

<sup>98</sup> In questo senso si vedano altresì: B. Pezzini, *Per un ordine della sovranità disarmata*, cit., 69 ss.; A. Cassese, *Commento all’art. 11*, cit., specie 575 ss.

umano e della sua personalità può ben passare attraverso l'imposizione di doveri (che trovano la loro giustificazione nel principio solidarista). Similmente, la costruzione di un ordine internazionale fondato sulla pace e sulla giustizia tra le nazioni prescritta dalla seconda proposizione dell'articolo 11 Cost. può passare dall'assunzione di una postura “non pacifista” (di non rigida neutralità e non violenza “gandhiana”), senza che ciò violi la prima proposizione del medesimo articolo.

Se così stanno le cose, allora, è proprio una rigorosa neutralità tra le ragioni di chi aggredisce e di chi si difende, tra chi tiene una condotta antitetica rispetto all'assetto valoriale repubblicano e chi esercita il “sacro” diritto di autodifesa, pare, a essere “ripudiata” dall'articolo 11 Cost., se letto in prospettiva sistematica.