LA PACE COME FORMA ESTERNA DELLA REPUBBLICA PERSONALISTA. BREVI NOTE PER UNA «SOVRANITÀ DISARMANTE E DISARMATA»*

di Daniele Vitale**

Sommario. 1. Repubblica personalista e ripudio della guerra. Una impostazione di metodo. – 2. Dal ripudio quale valore etico alla pace come norma di struttura. Percorsi ermeneutici dell'art. 11 Cost. – 3. La pace come «principio supremo» dell'ordinamento repubblicano. – 4. La forma di governo nel «prisma pacifista». – 5. Una grammatica unitaria della forza armata tra diritto interno e diritti sovra-nazionali. – 6. «Guerra giusta» e pacifismo costituzionale. La tradizione teologica come prova genealogica. – 7. Per uno statuto costituzionale della pace.

1. Repubblica personalista e ripudio della guerra. Una impostazione di metodo. Per lungo tempo la guerra, intesa nel suo primigenio e naturale significato di atto e conflitto di aggressione, è stata annoverata, secondo una suggestiva immagine, fra i «mezzi ordinari della politica», sino a essere configurata nella veste di opzione sì estrema, e nondimeno legittima, per la ri composizione delle controversie internazionali o per il perseguimento di interessi statali[1].

Col sorgere d'un rinnovato ordine sovranazionale, segnato – pure al netto di insopprimibili rigurgiti bellicistici e imperialistici[2] – dalla memoria storica dalla brutalità dell'ultimo conflitto mondiale, tale paradigma è stato sottoposto a processi culturali e istituzionali che, quantomeno negli ordinamenti statali interessati dalla fioritura del secondo costituzionalismo[3], ne hanno condotto alla progressiva dismissione: intesa nel significato di strumento di offesa e di dominio, la guerra è stata delegittimata al pari dell'utilizzo sproporzionato della forza bellica quale mezzo per (asseritamente) difendere gli interessi

* *Sottoposto a referaggio.*

** Professore a contratto di Istituzioni di diritto pubblico – Università di Napoli Federico II.

[1] Pare ormai classico il riferimento alla celebre ed emblematica tesi di C. von Clausewitz, *Della guerra*, a cura di E. Aroldi, Milano, 1970, 2 voll., secondo il quale «La guerra non è soltanto un atto politico, ma un vero "istrumento" politico, una prosecuzione dell'attività politica, una sua continuazione con altri mezzi». Nella medesima opera, del resto, la guerra è definita, nella sua nozione pura, come «un atto di forza per costringere l'avversario a soddisfare la nostra volontà […] nel cui impiego non esistono limiti». È precisamente tale nesso di strumentalità della forza rispetto al fine politico che il ripudio costituzionale, come sarà osservato, ha inteso recidere alla radice.

[2] Si allude, con tale formula, alla persistenza – pur all'interno dell'ordine internazionale postbellico imperniato sul divieto dell'uso della forza e sul sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite – di logiche di potenza, di mire annessionistiche e di pretese egemoniche su sfere d'influenza: dinamiche che la Carta del 1945 ha inteso bandire, ma che la prassi non ha mai del tutto estinto e che, anzi, sono recentemente tornate a manifestarsi con rinnovata virulenza.

[3] Sul punto, M. Benvenuti, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, 2010.

nazionali, mentre, nell'orizzonte internazionale, la pace è stata ri-elevata a valore fondante della coesistenza libera della comunità degli Stati e, in essa, dei Popoli[4].
Questa svolta ha trovato e rinviene una chiara ed esemplificativa espressione nell'ordinamento della Repubblica italiana. Al termine di un conflitto vissuto sul «corpo» dei «Padri» e delle «Madri» che provvedevano a (ri)scrivere il fondamento della nuova soggettività costituzionale, veniva dagli stessi inserito nella Carta fondamentale un enunciato che, rispetto alla questione della guerra e del suo possibile «esserci» nello spazio politico disegnato nel Testo fondamentale, dispone un duplice e determinante passaggio[5]. L'articolo 11 Cost., non a caso inserito nel catalogo dei «principi fondamentali», sancisce difatti, in forma solenne, per un verso, il rigetto della guerra di aggressione in quanto scelta legittima per il perseguimento di finalità costituzionali, e, sotto altro e inseparabile versante, impone a tutti i soggetti «costitutivi» della Repubblica l'impegno attivo a orientare le proprie scelte politiche – a essa, in ultimo, imputate – verso la costruzione di un ordine sovra-statale, improntato al perseguimento dei valori della pace e della giustizia fra le Nazioni.
Come meglio si rileverà, il mentovato articolo sostanzia nella sua trama la «norma pacifista della Repubblica»[6], in ciò rappresentando parte integrante del «programma» su cui si fonda e dal quale promana la vita istituzionale che, nello specifico caso italiano, è radicalmente informata dal ripudio delle strutture storico-teleologiche del fascismo e dall'esaltazione dei valori democratici[7].
L'inclusione del «ripudio della guerra» nel novero dei principi fondamentali segnala la centralità di questo «bene-valore» nel riconoscimento della «identità costituzionale», sottratto alla procedura di revisione *ex* art. 138 Cost. non soltanto in virtù della propria collocazione testuale[8], ma, si ritiene, principalmente, per il suo contenuto assiologico, dato che la immutabile «forma repubblicana», spiegata «dalla» e «nella» Resistenza, appare essa stessa frutto della pacificazione interna e della mediazione fra le forze che hanno dato forma e sostanza alla vigente Costituzione[9]. La portata del principio nella propria concreta attuazione

[4] In questi termini, *ex multis*, L. Ferrajoli, *Pacifismo e costituzionalismo globale*, in *Questione Giustizia*, 1, 2022.
[5] Come riferito da N. Bobbio, (voce) *Pace*, in *Enc. del Novecento*, I Supplemento, Roma, 1989, 532 ss., il concetto di pace «è così strettamente connesso a quello di guerra che i due termini costituiscono un tipico esempio di antitesi».
[6] In questi termini, utilizzando la categoria nella prospettiva comparata, M.G. Losano, *Le tre costituzioni pacifiste. Il rifiuto della guerra nelle Costituzioni di Giappone, Italia e Germania*, Frankfurt, 2020, *passim*.
[7] In particolare, come rimarcato da A. Ruggeri, *I princìpi fondamentali dell'ordinamento costituzionale tra interpretazioni storicamente orientate e revisioni a finalità espansiva*, in *Consulta OnLine*, 2, 2022, 585, «Il palese rifiuto dei tratti qualificanti il regime autoritario del ventennio fascista pervade tutto l'impianto costituzionale. Non solo è avvalorata la tesi secondo cui la nostra Carta sia nata dalla Resistenza al fascismo: ancora di più, può dirsi che nel nuovo ordine postbellico la Resistenza si fa diritto costituzionale, proponendosi, come chiave di lettura degli enunciati della Carta, a partire da quelli espressivi dei princìpi fondamentali, che per esser intesi a modo richiedono di essere orientati verso la Resistenza al fascismo, per ciò che essa rappresenta per la costruzione del nuovo ordine repubblicano».
[8] Sul posizionamento costituzionale come indice relativo per il riconoscimento e l'individuazione dei principi supremi dell'ordinamento, A. Allegretti, *Il problema dei limiti sostanziali all'innovazione costituzionale*, in E. Ripepe, R. Romboli (a cura di), *Cambiare costituzione o modificare la Costituzione*?, Torino, 1995, 25 ss.
[9] La sottrazione del principio pacifista alla revisione costituzionale riposa sulla saldatura inscindibile fra un dato formale-testuale e un dato sostanziale-assiologico: per un verso, la sua collocazione fra i principi fondamentali e la sua attinenza alla «forma repubblicana» presidiata dall'art. 139 Cost.; per altro verso, il suo contenuto di valore, che ne fa uno dei principi supremi dell'ordinamento. I due profili non si pongono in rapporto di alternatività, bensì di reciproca implicazione: la collocazione vale come indizio, il contenuto come ragione della resistenza alla revisione. Sui principi supremi quali limiti assoluti alla revisione costituzionale rimane valido

ha, nondimeno, aperto un perdurante dibattito politico e dottrinale in quanto – circostanza essa ancora attuale – lo Stato italiano ha variamente preso parte a missioni militari, aderendo ad organizzazioni internazionali che contemplano in determinate circostanze – talvolta anche realizzate – l'utilizzo della forza o intrattenendo rapporti con Stati in guerra, attraverso la vendita non soltanto di «equipaggiamenti difensivi», ma altresì di armamenti militari[10], ponendo così in dubbio la portata della norma pacifista.

Posta in apertura della presente trattazione, la domanda sul reale «statuto costituzionale della pace» nel presente contesto storico-globale si dispiega sul piano logico-giuridico in termini più estesi di quanto la formulazione dell'art. 11 Cost., nelle sue interpretazioni dominanti, lasci affiorare. Non si tratta di apprezzarne l'indiscusso rango di valore primario – una definizione, quest'ultima, in sé alquanto ambigua – bensì di comprenderne, a fronte di un contesto internazionale in cui concetti come guerra difensiva e riarmo tornano a imporsi, la reale portata sul piano politico e giuridico a parere di chi scrive, questo interrogativo può sciogliersi guardando, anzitutto, al rapporto fra il «principio pacifista» con gli altri principi costituzionali, nesso che, nella specificità dell'ordine segnato dalla costituzione, non può che dedursi dal «principio personalista» che della Resistenza è la massima espressione[11]. La pace come cogente e proattiva regola costituzionale, difatti, non può non iscriversi nella «forma personalista di Stato», conseguendo da tale considerazione prodromica come il valore in parola non possa lasciarsi ricondurre a una clausola incidentale della politica estera ovvero a una formula etica di cornice, configurandosi, piuttosto, come la «proiezione esterna» del suindicato principio, ossia come la direttiva vincolante, e non meramente programmatica, mediante cui il primato della dignità della persona, *i.e.* il fondamento riconosciuto della Repubblica *ad intra*, è razionalmente convertito in un ineludibile vincolo strutturale dell'azione *ad extra*[12], interrogando l'effettiva capacità del lemma giuridico «pace», per com'essa è inciso nel Testo fondamentale, di orientare le modalità effettive nelle quali la Repubblica si presenta nell'ordine internazionale.

La articolazione qui proposta tra la «rilettura personalista» e la «ermeneutica pacifista»[13] rivela una duplice cifra problematica, sottendendo due interconnesse questioni di tipo dogmatico e sistemico, rispettivamente descritte dalla esigenza di verificare se (e in quale forma) la pace, intesa come la proiezione esterna del principio personalista, partecipi della identitaria struttura dell'ordinamento – e, con essa, della sua resistenza alla revisione – e dalla necessità di valutare, laddove realmente la pace possa in siffatti termini configurarsi, com'essa,

---

l'insegnamento tradizionale di Corte cost., sent. n. 1146/1988; in dottrina, *ex multis*, C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976.

[10] Per una ricostruzione cronologica dell'attività bellica cui ha preso parte lo Stato, *ex multis*, P. Marsocci, *Questa guerra: cronaca e critica*, in *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, Napoli, 2022, 231 ss.

[11] In questa direzione di senso, M. Luciani, *Antifascismo e nascita della Costituzione*, in *Pol. dir.*, 2, 1991, 189 ss.

[12] In una prospettiva analoga a quella che qui proposta, A. Morelli, *Il principio personalista nell'era dei populismi*, in *Consulta OnLine*, II, 2019, 363, ove il personalismo costituzionale è ricostruito nella forma di «criterio di legittimazione del potere pubblico, e non come una sorta di clausola di favore individuale, atto ad orientare i bilanciamenti tra beni».

[13] In questa accezione di significato, ad esempio, G. Ferrari, (voce) *Guerra: I) Stato di guerra (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XIX, Milano, 1970, 817 ss., secondo cui il riconoscimento costituzionale degli impegni pacifistici non può che riposare sulla concezione della «inscindibilità fra la (tecnica della) libertà all'interno e la (tecnica della) pace all'esterno». Sul punto, Q. Camerlengo, *Valori e identità: per un rinnovato umanesimo costituzionale*, in *Consulta OnLine*, II, 2022, 779 ss., il quale ricostruisce l'identità costituzionale della Repubblica italiana secondo la natura di «umanesimo solidale e fraterno» ordinante le differenze dentro una «appartenenza comune» fondata sui principi fondamentali, criterio che, traslato sul piano dell'azione esterna, sostanzia la pace come fattore di coesione.

cessando di operare a modello di mero criterio interpretativo dell'articolo 11 – quasi ch'esso sia risolvibile in un auspicio– possa ergersi al rango di «criterio di validità costituzionale» dell'azione esterna della Repubblica *i.e.* a parametro idoneo a discernere, fra scelte di politica internazionale, quelle che la forma repubblicana consente da quelle ch'essa interdice, a pena della sua dissoluzione come ordine dotato di forza propria.

A fronte di queste domande di «senso» costituzionale, la tesi che si seguirà nella presente riflessione qualifica la pace come «criterio orientativo di ogni funzione pubblica» in quanto complementare e precipitato logico del principio personalista[14], discendendo da questa particolare ricostruzione l'immagine teoretica secondo cui l'art. 11 Cost. sia espressione e fonte di un principio dotato d'una capacità e densità normativa tali da qualificarlo, eccedendo l'enunciazione assiologica che pure la lettera dell'articolo de quo contiene, come la «clausola (inviolabile) della forma della sovranità "esterna" della Repubblica». Per comprendere il senso e fondamento dell'impianto argomentativo qui sostenuto è d'uopo, fin d'ora, seppur in estrema sintesi, riprendere le coordinate interpretative concernenti la «fisiologia costituzionale» del principio personalista.

Come su illustrato, il principio in parola non si configura come una generalizzata clausola di favore individualistico, né può rappresentarsi come la traduzione giuridica della tradizione sociale cattolica che guarda sul piano etico-politico al bene della persona quale soggetto dotato di una indistruttibile dignità, pre-esistente all'ordinamento sì da essere portatrice di diritti qualificati come inviolabili[15], bensì si rappresenta come «criterio di legittimazione del potere pubblico», cioè di principio il quale pone la persona a «*prius* assiologico» della decisione politica e con il carattere di realtà indisponibile alla sua riduzione strumentale da parte dell'ordinamento costituzionale.

Acquisito come principio costituzionale, il nucleo personalista prescrive, detto in più puntuali termini, la «anteriorità della persona umana» rispetto alle ragioni della collettività e istituisce una «presunzione relativa di precedenza» sia dei diritti inviolabili che dei doveri di solidarietà rispetto alle volizioni della maggioranza, una presunzione superabile, salvo inderogabili limiti, soltanto in circostanze straordinarie e a fronte di una giustificazione costituzionale rigorosa[16].Se «realmente» ed «effettivamente» articolata attorno alla visione della persona e dei suoi diritti nel ruolo di criterio di legittimazione delle funzioni da sé e in sé legittimate, la «forma repubblicana» non può né potrebbe tollerare che questa soggettività istituita secondo siffatto modello, in nessuna delle sue «costituite» componenti[17], agisca *ad extra* secondo una

[14] Su questa capacità «simbiotica» del principio personalista di raccordarsi con gli altri principi

[15] Sulla genesi storica del principio personalista a guisa di traduzione della regola morale sulla persona come «centro di rapporti umani», a titolo meramente esemplificativo, G. Bernardini, *L'età costituente*, Roma-Bari, 2022, *passim*.

[16] A. Morelli, *Il principio personalista nell'era dei populismi*, cit., 364-365, il quale rileva come la vocazione personalista dell'ordinamento repubblicano non tolleri «mutilazioni» dell'assetto istituzionale capaci di tradursi in «sacrificio delle esigenze primarie della persona umana» di guisa che «Il principio personalista non prescrive, d'altro canto, un generico dovere di tener conto delle ragioni dell'individuo a fronte di quelle della collettività, ma postula un criterio di preferenza per la garanzia dei diritti e per la salvaguardia della socialità di ogni appartenente alla specie umana, anche nelle sue declinazioni deontiche, rispetto alle volizioni della collettività». In una direzione affine, L. Ferrajoli, *Dei diritti e delle garanzie*, Bologna, 2013, 45, il quale acutamente, a proposito dei diritti costituzionali, conia riguardo ad essi la formula definitoria delle «leggi del più debole» opposti alla «legge del più forte».

[17] Si tenga conto come rappresenti un dato pacifico e diffuso, in ciascuna forma e tipologia di Stato, la circostanza per cui la politica estera – e, dunque, la regolazione del conflitto bellico – costituisca una materia di competenza esclusiva dello Stato negli ordinamenti a struttura regionale e del Governo centrale negli Stati a forma federale. La variabile, diversamente, è costituita dal riparto degli organi centrali a cui spetti la competenza in ordine alla conduzione del conflitto, come nel più recente e prototipico caso degli Stati Uniti d'America. Sul punto, *amplius, Y. Zhu, War Powers Clauses: A Globally Comparative Perspective*, in *Beijing Law Review*, 9, 2018, 600 ss.

logica politico-razionale che renda i predetti elementi teleologici disponibili a decisioni assolutamente libere del potere.

Difatti, un ordinamento che assuma la persona intesa come «fine *ad intra*» e, al contempo, riabiliti la guerra nella sua veste di «mezzo ordinario *ad extra*» non correggerebbe semplicemente il proprio indirizzo politico, ma si rivelerebbe un ordine strutturalmente contraddittorio che andrebbe, in sé medesimo, ad alterare il suo fondamento del rapporto fra la persona e l'autorità pubblica che la Costituzione, aderendo all'ipotesi della preminenza della prima, ha inteso tipizzare[18].

La pace, seguendo tale via interpretativa, non può lasciarsi ricondurre a valore esterno auspicabile nell'*an*, configurandosi diversamente secondo la natura di requisito di «coerenza esterna» dell'intero ordinamento personalista, ovverosia come il vincolo che preclude alla Repubblica di proclamare il primato della persona nei rapporti interni e di sospenderlo fino a «nullificarlo» nell'azione esercitata verso gli altri popoli o gli altri Stati nell'ordine internazionale secondo la logica bellicistica[19].

Come meglio s'osserverà, dall'adozione di questa tesi discendono alcune specifiche conseguenze sistemico-funzionali. La prima è l'individuazione nell'art. 11 Cost. e nei principi ch'esso esprime di un «limite materiale» alla revisione *ex* art. 138 Cost., per il fatto che il suo rovesciamento con il ripristino eventuale della guerra a mezzo ordinario della politica estera altererebbe la «forma repubblicana». La seconda e correlata conseguenza è l'indicazione di tre precipui precipitati logici – la centralità degli organi parlamentari, la non-complicità costituzionale e la motivazione rafforzata – che strutturano e rendono operativa la funzione direttiva del principio pacifista.

---

[18] In un'analoga prospettiva interpretativa, M. Galdi, *«Tra pace e guerra»: i principi fondamentali della Costituzione come valori di pacificazione*, in *grusol.it*, 2023, *passim* il quale rileva come i principi fondamentali della Carta repubblicana si lascino ricostruire, quali «valori di pacificazione», alla stregua di criteri ordinativi dell'indirizzo politico esterno, e non di enunciati di cornice, in ciò riprendendo la *lectio* di L. Carlassare, *L'art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2013, 1 ss., la quale attentamente pone in rilievo come il «ripudio della guerra, la pace e le limitazioni di sovranità facciano parte di "un tutto inscindibile"». Sul recente recupero di quest'ultima «lettura costituzionalmente orientata» del principio pacifista nel mutato contesto delle crisi internazionali, G. Cavaggion, *Guerra in Ucraina e lettura «costituzionalmente orientata» del principio pacifista*, in *air.unimi.it*, 2023, *passim*.

[19] Sul punto, V. Onida, *Guerra, diritto, costituzione*, in *Il Mulino*, 5, 1999, il quale, in critica e opposizione al «realismo bellico» magistralmente osserva come «seppur la costruzione dell'ordine internazionale pacifico, preconizzato nell'articolo 11, sia ancora all'inizio, e che immense siano le difficoltà a procedere in questo senso, dato di fatto, il costituzionalismo non possa mai rinunciare, per quante possano essere le difficoltà e le contraddizioni, ad affermare la forza del diritto – umana imperfetta espressione della giustizia – piuttosto che il diritto della forza». Sull'articolato rilievo della «logica pacifista» nell'attuale fisionomia del costituzionalismo democratico, *ex plurimis*, A. Vedaschi, *Guerra e Costituzioni: spunti dalla comparazione*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2022, 48-49, secondo cui i testi costituzionali del dopoguerra, pur muovendo dal «fermo rifiuto della guerra di aggressione», non «hanno fissato una definizione del fenomeno bellico», di guisa da dislocare il fuoco dell'indagine dal *nomen* della guerra alla più generale funzione della forza. Una medesima architettura concettuale si lascia rinvenire, *ex ante*, in N. Bobbio, *Il problema della guerra e le vie della pace*, Bologna, 1979, *passim*, ove la pace, in termini teorici distinti e nondimeno convergenti, è ricondotta non solo ad un'opzione morale, bensì alla costruzione istituzionale di un ordine capace di sottrarre la forza alla disponibilità unilaterale degli Stati. Nella medesima prospettiva, H. Kelsen, *Peace Through Law*, Chapel Hill, 1944, VII ss., rileva come la sicurezza della pace mondiale costituisca «*foremost political task*», più rilevante perfino della scelta «*between democracy and autocracy, or capitalism and socialism*», osservando sul punto come lo *status* della pace sussista realmente solo allorquando «*the employment of force in the relationship between individuals is prevented by being reserved for the community*». Compendia la lezione tradizionale sul valore della pace U. Allegretti, *La pace e il suo statuto*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2001, 2 ss., che rileva come il Novecento, «ammaestrato dalle sue stesse tragedie», abbia consegnato agli ordini vigenti un «patrimonio giuridico strettamente positivo», patrimonio morale che è impiantato e «giuridificato» nel diritto internazionale e nei diritti costituzionali degli Stati che lo hanno, variamente, rinnovato al termine del II conflitto mondiale.

La terza è l'evidenza di un «*surplus* costituzionale» dell'art. 11 Cost. e del principio che esso esprime nella unità con le altre disposizioni fondamentali, rispetto al diritto internazionale sul ricorso alla forza in quanto il ripudio espresso nella predetta formulazione non rappresenta duplicazione d'un divieto generale, ma un'ulteriore contrazione, sottraendo alla disponibilità della Repubblica taluni utilizzi della forza che il diritto internazionale può tollerare. In relazione a questi punti è d'uopo rilevare *in limine* come, sul piano delle modalità attive, la sostenuta tesi secondo cui la pace rappresenta la proiezione esterna del principio personalista giammai possa tradursi, a pena della negazione del diritto costituzionale positivo, in forme di «pacifismo astensionistico» o «neutralismo strategico», configurandosi, invece, al rango di «vincolo positivo» che impegna la Repubblica a organizzare la sua azione esterna e, altresì, la *vis* che la stessa potrebbe usare lungo una morfologia fatta dal «rifiuto» della guerra come mezzo politico ordinario, dalla apertura «condizionata» a un ordine di pace e giustizia, dalla «promozione attiva» delle organizzazioni internazionali.

Questa conformazione si lascia estrinsecare nella e dalla suggestiva nozione della «sovranità disarmata e disarmante»[20] la quale esprime l'idea di uno Stato che conserva la sua «pienezza giuridica» e nondimeno rinuncia – impegnandosi, effettivamente, a farvi rinunciare nella comunità degli Stati – al conflitto come strumento dell'agire, sostituendo alla logica della forza la logica della mediazione. La fotografia della descritta sovranità non può intendersi, dunque, una formulazione contraddittoria, offrendo, invece, la qualificazione esemplificativa del modo in cui la Repubblica si presenta nell'ordine internazionale, sistema che non è quello di un ordinamento rinunciatario, né quello della diffusa immagine della sovranità (ri)armata in senso classico, bensì quello di un ordine che realmente organizza la propria innegabile azione e forza secondo il criterio della pace[21].

---

[20] Il lemma *de quo* è ripreso, ad esempio, da B. Pezzini, *Per un ordine della sovranità disarmata*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2022, sebbene in questa riflessione l'uso fatto ricalchi il suggestivo linguaggio adottato nel magistero ecclesiale più recente. Il confronto che pure si opererà fra il costituzionalismo repubblicano e la tradizione teologica del *bellum iustum* e della pace come ordine «disarmato e disarmante» non vuol essere una rilettura confessionale dell'art. 11 Cost., risolvendosi, invece, in una «comparazione» delle tesi sostenute, atta a valutare, alla luce della comune radice morale, se e come le categorie positive elaborate nel diritto costituzionali siano affini a quelle prodotte in una tradizione etico-religiosa che, a propria volta, ha influenzato profondamento l'assetto del principio personalista. La riflessione qui spiegata, tuttavia, non si limita, a riprenderla, assumendola a titolo di categoria costituzionale autonoma, ossia come criterio di validità dell'azione esterna, e non già a formula meramente descrittiva o programmatica. Rispetto alle ricostruzioni dottrinarie che si arrestano alla qualificazione della pace come principio supremo e controlimite, la prospettiva qui adottata ne mostra la portata ulteriore, ovverosia l'attitudine a conformare, sul piano della validità, le modalità stesse con cui la Repubblica esercita la propria sovranità nei rapporti internazionali. È in questo duplice slittamento, dalla «pace-limite» alla «pace-criterio» e dalla formula alla categoria, che situa le pagine che seguiranno, convenendo dichiarare il registro dell'indagine per prevenirne il fraintendimento. Non si propone la mera ricognizione descrittiva del diritto vigente, né una costruzione *de iure condendo*, ma, diversamente, vuol condursi una ricostruzione dogmatica dell'art. 11 Cost., al fine di assumere la pace nella sua veste di categoria della validità. La sistematica dei piani che sarà spiegata a tal proposito non pretende di leggersi già scritta nel Testo costituzionale, ma come ipotesi ordinante che il testo rende possibile e che la trama dei principi costituzionali rende plausibile, da vagliare per la sua coerenza e capacità esplicativa. Una simile natura, ricostruttiva e propositiva, non indebolisce la tesi, a condizione che se ne riconosca lo statuto, che non è quello di una verità desumibile per sussunzione, bensì quello di una proposta argomentativa, esposta, come tale, alla critica.

[21] La struttura della riflessione segue una progressione argomentativa coerente con le proprie finalità: mentre nel §2 sarà ricostruito il reticolato costituzionale dell'articolo 11 Cost. nella propria «unità logico-funzionale», nel §3 si andrà a valutare la possibilità della qualificazione, nei suoi effetti, della pace come «principio supremo». Nel §4 l'acquisizione di questa ipotesi verrà dispiegata quale «criterio organizzativo» della forma di governo, mentre nel §5 essa servirà ad articolare la «grammatica costituzionale» della *vis* bellica lungo i piani dello *ius ad bellum* e dello *ius in bello*, registrando il «*surplus*» della norma pacifista impressa nella Carta fondamentale rispetto

2. Dal ripudio quale valore etico alla pace come norma di struttura. Percorsi ermeneutici dell'art. 11 Cost. La definizione data nelle pagine precedenti sulla pace come proiezione *ad extra* del principio personalista impone, per il suo materiale concepimento, di volgere la riflessione alla disposizione che, nella Carta repubblicana, in forma paradigmatica custodisce la traccia normativa della pace, ossia all'art. 11 Cost., il quale, lungi dal ridursi a clausola morale, nella sua appartenenza didascalica e sostanziale ai «principi fondamentali» si erge a «norma strutturale» della sovranità. Nel perimetro di tale enunciato la Repubblica definisce, difatti, la sua modalità di presenza nel mondo «fisico» e in quello «giuridico», secondo una configurazione multiforme, articolata, come anticipato, nel rifiuto assoluto della guerra offensiva, nell'apertura all'ordinamento internazionale nonché nella promozione di quelle organizzazioni rivolte al perseguimento della pace e della giustizia.

Come autorevolmente osservato, la formula dell'articolo in esame non tollera d'essere interpretata sulla guisa di una segmentazione dei suoi incisi, ma secondo una ermeneutica di unità delle proprie proposizioni giacché i prefati elementi normativi appaiono come le precise articolazioni di un medesimo dispositivo, governato da una teleologia comune che ne rende intelligibili, a un tempo, la «struttura testuale» e la «portata normativa»[22]. La successione logica delle formulazioni, lungi dal riprodurre un insieme di dati classificatori, si configura nel vivo e ordinato testo dell'art. 11 Cost. come espressione di un'unitaria decisione programmatica in cui ciascuno dei segmenti normativi riceve un «significato coerente» dagli altri due, potendo soltanto insieme ad essi essere dedotto dalla disposizione[23]. Invero, la disposizione sul «ripudio», se isolata, degraderebbe a formula vuota laddove non si saldasse all'apertura verso un ordinamento «idoneo» ad assicurare la pace ovvero l'apertura medesima si convertirebbe in una clausola incondizionata di «auto-spoliazione»[24] ove non risultasse subordinata alla teleologia di pace e giustizia enunciata dalla prima proposizione, e, ancora, la «promozione» delle organizzazioni internazionali diverrebbe una direttiva priva di vincolo

---

al diritto internazionale. Nel §6 si percorrerà la comparazione teologico-giuridica, dal *bellum iustum* alla «pace giusta» nella dottrina sociale della Chiesa per giungere nel §7 alla formulazione della pace come «criterio di validità costituzionale» della politica estera la quale non conduce all'isolamento della Repubblica, ma ne definisce le modalità di proiezione reale nell'ordine globale, che non è quella di uno Stato bellico, bensì di una sovranità costituzionale che riconosce nella persona la propria «forma di validità».

[22] In questi diffusi termini, *ex plurimis*, L. Bonanate, *Costituzione italiana: articolo 11*, Roma, 2018.

[23] L'unità della disposizione è posta in rilievo da L. Chieffi, *Il valore costituzionale della pace: tra decisioni dell'apparato e partecipazione popolare*, Napoli, 1990, 20 ss., e, di recente, Id., *Pace e guerra nel dibattito alla Costituente. Storicizzazione ed evoluzione interpretativa di principi fondamentali a contenuto vincolante*, in *Nomos*, 1, 2023, 18. Con direzione affine, P. Zicchittu, *Article 11 of the Italian Constitution and the war in Ukraine*, in *QIL*, 2023, 28, il quale osserva che l'art. 11 si configura nella funzione di «*organic provision characterized by logical unity and internal coherence*» sicché la sua costruzione formale «*requires a unitary and systematic interpretation and not partial or separate redings of every single proposition*». Un simile rilievo esclude tanto la neutralità permanente quanto il pacifismo autarchico, ma non autorizza a sciogliere il «ripudio» nella apertura internazionale, differentemente da quanto enucleato da G. De Vergottini, *Il «ripudio della guerra», il divieto dell'uso della forza e l'invio delle missioni militari all'estero*, in N. Ronzitti (a cura di), *L'art. 11 della Costituzione*, Napoli, 2013, 67 ss., che ritiene che sia andata formandosi «una tacita modifica derogatoria *pro parte* del disposto costituzionale». In senso affine, Id., *Guerra e Costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, 2004, 65 ss.

[24] In senso analogo, sull'inammissibilità di una lettura «assorbente» della seconda proposizione dell'art. 11 Cost., tale da svuotare di significato il «ripudio» sancito dalla prima, R. Manfrellotti, *Leges silent inter arma. Guerra e altre «operazioni di pace» tra modello costituzionale e distorsioni della prassi*, in L. Cuocolo, L. Lupária (a cura di), *Valori costituzionali e nuove politiche del diritto. Scritti raccolti in occasione del decennale della rivista «Cahiers Européens»*, Macerata, 2007,. 174.

giuridico ove non fosse ricondotta allo stesso preciso orizzonte finalistico[25].
Indubbiamente, il primo inciso testuale sul rifiuto reca la prima e la più solenne cifra dell'intera disposizione in quanto il verbo ivi utilizzato «ripudia», sottratto a una scelta lessicale neutra ovvero a una formula astratta del diritto internazionale[26], estrinseca deliberatamente non tanto il divieto di taluni usi della forza bellica, ma, soprattutto, il «rigetto qualificato» della guerra come una modalità ordinaria dell'agire esterno in rottura con la «ideologia di potenza» del fascismo e, più in generale, della logica colonialista[27]. Più specificamente, la formula attesta la volontà di non circoscrivere il rifiuto della aggressione, estendendolo del pari alla guerra qual offesa alla libertà dei popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie e il ripudio, per tale via, non duplica il divieto internazionale ma lo intensifica e lo radica nella forma costituzionale, sottraendo alla disponibilità della Repubblica usi della forza che il diritto internazionale potrebbe persino tollerare[28].

[25] In questa direzione di senso, A. Apostoli, *L'Italia è una Repubblica democratica fondata anche sul principio pacifista*, in G. Azzariti (a cura di), *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, Napoli, 2022, 143, che rileva come l'interpretazione logico-sistematica delle tre proposizioni consenta di intendere il ripudio nel ruolo di «regola generale» da interpretare estensivamente, e la legittimità della difesa assunta come eccezione «a ristretto ambito di applicazione».

[26] Sul verbo «ripudia» alla stregua di scelta lessicale deliberata, *amplius*, M. Cartabia, L. Chieffi, *Art. 11*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, 2011, 265, i quali ricordano come, per esprimere «la convinta volontà di rinnegare per l'avvenire qualsiasi proposito aggressivo», parve «più adatto l'uso del verbo «ripudiare» che aveva una portata più «energica»». Invero, il tono dei lavori preparatori restituisce all'interprete l'immagine di un processo di stesura in cui i Costituenti, ritrovando talune norme «pacifiste» preesistenti – come l'art. 1 del Patto Briand-Kellogg del 1928 il quale recava l'impegno per gli Stati aderenti a «condannare il ricorso alla guerra per risolvere le controversie internazionali e [a] rinunciarvi come strumento di politica nazionale» o l'art. 6 della Costituzione della Repubblica spagnola del 1931, il quale sanciva la «rinuncia alla guerra come strumento di politica nazionale» – valutarono le stesse, al netto della loro bontà, insufficienti ai fini della formulazione esplicita del divieto della guerra offensiva. La sostituzione del verbo reca un rendimento sistemico-funzionale non secondario, segnando il passaggio dalla desistenza alla delegittimazione costituzionale della guerra. In direzione affine, C. De Fiores, *Il principio costituzionale pacifista, gli obblighi internazionali e l'invio di armi a paesi in guerra*, in G. Azzariti (a cura di), *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, cit., 32, il quale interpreta la formula secondo l'idea per cui il Costituente volle «relegare definitivamente la guerra fuori dalla storia, dichiarandone *extemplo* l'impiego «fuori legge»».

[27] In questi termini, G. Motzo, *Costituzione e guerra giusta alla periferia dell'impero*, in *Quad. cost.*, 1, 1999, 376. Uno degli episodi più emblematici del clima in cui maturò questa decisione è rievocato da Teresa Mattei in una intervista: «Al momento della votazione per l'articolo 11, cioè quello contro la guerra è stato scelto il termine più deciso e forte [il ripudio] tutte le donne che erano lì, ventuno, siamo scese nell'emiciclo e ci siamo strette le mani tutte insieme, eravamo una catena, e gli uomini hanno applaudito». L'aneddoto conferma come il ripudio della guerra fosse stato percepito non come una clausola retorica, bensì come un autentico fondamento etico-politico della nuova Italia democratica. Emblematiche sono anche le parole con cui la stessa Mattei commentò, anni dopo, le molteplici partecipazioni italiane ad interventi armati all'estero: «quando ora vedo tutti questi mezzucci per giustificare i nostri interventi italiani nelle diverse guerre che aborriamo, io mi sento sconvolta perché penso a quel momento, penso a quelle parole e penso che se non sono le donne che difendono la pace prima di tutto non ci sarà un avvenire per il Paese e per gli altri paesi».

[28] Come sottolineato da A. Guazzarotti, *Articolo 11*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani. (a cura di), *La Costituzione italiana*, I, Bologna, 2018, 80 ss., dai lavori preparatori emerge un'ulteriore indicazione sul senso originario, attribuito alla lettera dell'articolo 11 dai suoi promotori, ovverosia l'esclusione di qualsiasi riferimento esplicito alla cd. «guerra difensiva». Il testo infatti non menziona la legittima difesa militare dello Stato, limitandosi a ripudiare la guerra «come strumento di offesa» e «come mezzo di risoluzione delle controversie». La formulazione in parola, volutamente circoscritta e da rileggersi in correlazione all'intera Carta fondamentale fu adottata per tracciare una linea di principio chiara contro la guerra di aggressione, evitando di vincolare l'Italia a un (pur legittimo) pacifismo integrale e, quindi, senza precludere il diritto di difendersi in caso di attacco. Durante il dibattito, infatti, nessuno mise in dubbio che lo Stato, in caso di aggressione, potesse

La seconda proposizione dispiega il momento dell'apertura, ossia il consenso alle limitazioni di sovranità necessarie a un ordine che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni, consenso che non configura un dispositivo incondizionato poiché la disposizione ne subordina l'eventualità a tre «condizioni cumulative» rappresentate dalla parità con gli altri Stati, dalla necessità rispetto al fine indicato e dalla finalizzazione a un ordinamento di pace e di giustizia. La parità esclude limitazioni unilaterali, asimmetriche o subordinanti, ed esige che l'integrazione internazionale rispetti la qualità sovrana degli Stati partecipanti anziché degradarla a sottoposizione gerarchica, mentre la necessità bandisce le cessioni superflue od opportunistiche reclamando la stretta funzionalità della rinuncia di sovranità al fine costituzionalmente prescritto[29]. La finalizzazione a un ordinamento di pace e giustizia, da ultimo, preclude ogni lettura neutra dell'apertura, traducendosi nella regola per cui la limitazione della sovranità repubblicana risulta legittima soltanto in quanto concorra a un ordine internazionale rivolto agli scopi enunciati dalla prima proposizione.

Esposto il momento della «apertura»[30], la terza proposizione introduce, a mo' di contrappeso, il requisito della promozione, ovverosia l'obbligo positivo della Repubblica di promuovere e favorire le organizzazioni internazionali rivolte a questo scopo, formula che non vale nella propria veste di clausola ornamentale né alla stregua di direttiva di mero indirizzo politico, risolvendosi, invece, in un «obbligo costituzionale positivo» che traduce il dovere di partecipazione attiva alla costruzione dell'ordine internazionale, attuato attraverso l'adesione a organizzazioni multilaterali, il sostegno a meccanismi di mediazione e il contributo a regimi di disarmo e di cooperazione[31]. La promozione non si lascia, difatti, ridurre a semplice

---

e dovesse difendersi, ma i Costituenti scelsero di non aggiungere un'ovvia clausola di eccezione («salvo il diritto di difesa») per non attenuare la forza precettiva e simbolica del ripudio stesso, differenziandola, in tal senso, dal tenore letterale delle cd. «Costituzioni pacifiste» come quella austriaca o giapponese.

[29] Sulla seconda proposizione dell'art. 11 Cost. e sulle tre «condizioni cumulative» dell'apertura, magistralmente, L. Carlassare, *L'art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, cit., 8, secondo la quale le limitazioni di sovranità sono qualificate ammissibili soltanto a «due condizioni precise e insuperabili», ovverosia che si tratti di organizzazioni rivolte alla pace e alla giustizia fra le Nazioni e che l'Italia vi partecipi in condizioni di parità con gli altri Stati. La parità non possiede, in questa prospettiva, un valore meramente diplomatico, al rango di criterio costituzionale di legittimazione dell'apertura. In senso convergente con questa lettura, F. Gaspari, *Profili costituzionali della Difesa comune europea*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2023, 17-19, il quale rimarca come il quadro normativo sovranazionale – segnatamente l'art. 42, par. 7, TUE e l'art. 222 TFUE – si presti a una lettura compatibile con l'art. 11 Cost. solo a condizione che la cessione di sovranità resti «strumentale» alla teleologia di pace e giustizia, mettendo in luce l'incompatibilità con l'art. 11 Cost. di una difesa europea autonoma «avente come finalità non solo compiti meramente difensivi, ma anche di altra natura».

[30] In questi termini, F. Vari, *La «vecchia» Costituzione e la «nuova» guerra: breve analisi della «crisi del Kosovo»*, in M. Dogliani, S. Sicardi (a cura di), *Diritti umani e uso della forza. Profili di diritto costituzionale interno e internazionale*, Torino, 1999, 122, sottolineando che «dai lavori preparatori e dallo stesso tenore letterale della disposizione emerge, infatti, che la seconda parte dell'art. 11 deve, bensì, essere letta alla luce della prima». In direzione affine, G. Vedovato, *I rapporti internazionali dello Stato*, in P. Calamandrei, A. Levi (a cura di), *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, I, Firenze, 1950, 96 ss., il quale rileva che in Assemblea fu chiaro l'intento di collegare il ripudio della guerra a un nuovo ruolo dell'Italia nella comunità internazionale: il Paese sconfitto e moralmente delegittimato dal conflitto bellico intendeva «rientrare» nella società delle nazioni civili come promotore di pace e di ordine giuridico internazionale rinnovato e, non a caso, pochi mesi dopo la entrata in vigore della Costituzione della Repubblica, nel 1950, l'Italia aderì alle Nazioni Unite,

[31] Sul punto, L. Chieffi, *Pace e guerra nel dibattito alla Costituente*, cit., 4-5, il quale ricostruisce la genesi della disposizione in esame rilevando come essa «avrebbe dovuto favorire, secondo il pensiero di Dossetti, esponente tra i più autorevole dell'area democristiana in Assemblea, la maggiore "collaborazione internazionale per il bene comune" con l'attiva partecipazione del nostro Stato ad organismi sovranazionali in grado di porre rimedio alla persistente anarchia che ancora caratterizzava i rapporti tra le nazioni», nella forma di una «mano tesa verso gli altri popoli».

derivato della seconda proposizione, ergendosi a segmento autonomo del reticolato in merito alla politica estera entro cui alla Repubblica è chiesto di assumere responsabilità positive verso l'ordine internazionale anziché limitarsi a tollerarne i vincoli[32].
Una simile tripartizione modale, come evidenziato, non si esaurisce in una schematizzazione di tipo espositivo, recando con sé una struttura concettuale precisa, fatta di un divieto, di una facoltà condizionata e di un obbligo positivo convergenti verso un unico scopo, di guisa che la pace non si lascia ridurre al contenuto della sola prima proposizione, ergendosi a «criterio di lettura» di tutte gli enunciati letterali, conferendovi il «senso» che promana dalla loro comune orientazione verso un ordine pacifico[33]. L'interdipendenza delle proposizioni non rappresenta, come già evidenziato, una acquisizione concettuale, riflettendosi, invece, nella loro reciproca compenetrazione sistemico-funzionale. La prima fonda il rifiuto, ma ove fosse isolata, non basterebbe a configurare un ordine alternativo, stante che il ripudio della guerra-mezzo esige strutture istituzionali idonee a sostituire la mediazione alla forza. La seconda fornisce, diversamente, il quadro entro cui tali strutture possono sorgere, consentendo alla Repubblica di partecipare a ordinamenti capaci di organizzare la pace, e nondimeno tradirebbe la sua forma ove non si piegasse alla teleologia enunciata dalla prima, mentre la terza converte il riconoscimento delle organizzazioni internazionali in obbligo attivo di promozione, rivelando come la Repubblica non sia un soggetto politico che deve limitarsi a tollerare l'ordine multilaterale, bensì un potere chiamato a concorrere alla sua edificazione.
L'unità del reticolato si erge, allora, a dato dogmatico, criterio che orienta l'ermeneusi di ciascuna proposizione attraverso le altre[34], sebbene la definizione della pace a «*telos* comune» dei tre segmenti dischiusi nella lettera dell'articolo 11 reclami in ogni caso l'essenziale confronto con le altre clausole costituzionali concernenti l'azione esterna, a partire dall'art. 10 Cost. il quale dispone l'adattamento automatico dell'ordinamento alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute, passando per l'art. 52 Cost. in cui è qualificata la difesa della Patria nella funzione di «sacro dovere del cittadino» riconoscendone la

[32] Sulla terza proposizione dell'art. 11 Cost. e sulla qualificazione della promozione delle organizzazioni internazionali secondo le caratteristiche di «obbligo costituzionale positivo», giammai riducibile al rango di mera facoltà per gli organi politici, L. Carlassare, *L'art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, cit., 9, riprendendo la lezione storica di Aldo Moro e del suo intervento al *plenum* dell'Assemblea costituente – riportato in N. Antonetti, U. De Siervo, E. Malgeri (a cura di), *I cattolici democratici e la Costituzione*,. III, Bologna, 1998, 1083 ss. – il quale articolava l'effetto giuridico dei principi costituzionali nei termini per cui essi vincolano «il futuro legislatore» e stabiliscono «la superiorità della determinazione in sede di Costituzione di fronte alle effimere maggioranze parlamentari».

[33] In questi termini, *ex plurimis*, G. Ferrara, *Ripudio della guerra, rapporti internazionali dell'Italia e responsabilità del Presidente della Repubblica*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2003, 4, ove l'A. scompone l'art. 11 Cost. nelle figure del «devi non», del «puoi (ma a condizione che)» e del «devi», e mostra come la seconda proposizione non corregga la prima, configurandosi a presupposto d'essa sul piano dell'ordinamento internazionale e dell'obbligo di promozione. Una simile scansione rende visibile la effettiva unità normativa della disposizione, precludendo a ogni lettura derogatoria della clausola di apertura, sottolineando l'assolutezza del principio nei termini per cui esso «non è stato scalfito da nessun atto legittimo, da nessuna rilettura credibile, da nessun intervento di autorità *superiorem non recognoscens*».

[34] Sull'interdipendenza ermeneutica delle tre proposizioni dell'art. 11 Cost., e in senso critico rispetto alle letture derogatorie cui si è fatto accenno, C.A. Ciaralli, *Il valore della pace e lo spirito della guerra,* in *Costituzionalismo.it*, 3, 2024, 42, che pone in dubbio queste interpretazioni in quanto esse «condurrebbero ad un'indebita riscrittura dell'art. 11 Cost., in maniera del tutto capovolta rispetto a ciò che effettivamente è e allo smarrimento dello stesso *ubi consistam* di tale disposizione costituzionale». Il rischio si produce, segnatamente, allorché si tenti di «disarticolare l'unitaria (anche dal punto di vista sintattico) disposizione costituzionale separando il ripudio dalle limitazioni di sovranità, e fornendo a quest'ultime una forza precettiva assoluta del tutto sganciata dalle inequivocabili ed esplicite finalità di pace e giustizia».

dimensione costituzionale, giungendo infine all'art. 117, c. 1, Cost., che vincola la potestà legislativa al rispetto dei limiti derivanti dall'ordinamento dell'Unione e, segnatamente, degli «obblighi internazionali». L'art. 11 Cost. non opera, difatti, in isolamento, configurandosi sulla falsariga del «baricentro» di un reticolato più ampio entro il quale le diverse clausole concorrono a definire la posizione della Repubblica nell'ordine internazionale.

Una simile collocazione consente di sottrarsi a due derive interpretative speculari, di cui la prima, riduzionista, vorrebbe l'art. 11 Cost. mero recettore della disciplina internazionale dell'uso della forza – sì da risolverlo in una duplicazione costituzionale degli artt. 2, par. 4, e 51 della Carta delle Nazioni Unite – e non rende ragione né della specificità del verbo «ripudia», né della tripartizione modale, né della teleologia di pace che governa l'intera disposizione. La seconda vi fonderebbe, per converso, un divieto assoluto di ogni uso della forza, ivi inclusa la legittima difesa, accreditando un «pacifismo costituzionale integrale» che ignora, a un tempo, sia la lettera costituzionale nella distinzione fra guerra-mezzo e difesa eccezionale, impressa nella clausola dell'art. 52 Cost. nonché il raccordo con l'art. 51 della Carta ONU. A giudizio di chi scrive, guardando alla «volontà pacifista» che i Costituenti hanno impresso all'art. 11 Cost., la lettura corretta si tiene in medio fra gli estremi, poiché esso non duplica quanto prodotto dalla tradizione culturale dal diritto internazionale ma lo intensifica sul piano costituzionale, configurando una «norma che configura un criterio e un limite a qualunque uso futuro della forza nelle relazioni internazionali»[35] e, lungi dal vietare ogni ricorso alla forza, lo «eccezionalizza» assoggettandolo a titolo, motivazione e controllo di «pace».

La giurisprudenza costituzionale sembra aver corroborato un simile esito, pur senza affrontare in via diretta il tema della guerra, allorché la sentenza n. 164 del 1985 ha posto in rilievo il rango della pace secondo l'immagine del «valore primario» dell'ordinamento e la sentenza n. 228 del 2004 ne ha confermato la rilevanza come criterio interpretativo della azione esterna della Repubblica, ricavandosene come la Corte abbia concorso a consolidare l'art. 11 nei termini di norma di struttura della sovranità esterna, e non con le caratteristiche di clausola di mero indirizzo politico[36].

Ne discende che la circostanza che esso debba essere definito fonte di norme dotate d'una specifica «valenza cardinale e ordinale» nella materia costituzionale della politica «bellica» e, più in generale, estera, rappresentando, detto diversamente, una disposizione che non si limita a orientare l'azione esterna verso un auspicabile mantenimento delle relazioni pacifiche tra gli Stati, ma la struttura al punto da esistere come il principio ordinante della sovranità *ad extra* nella sua interezza. La valenza cardinale ne concerne la funzione fondativa – quella che fornisce all'agire esterno i criteri ordinatori essenziali, ovverosia il ripudio, la parità, la necessità e la «teleologia di pace», sottraendoli in ciò alla disponibilità delle scelte politiche contingenti – mentre la valenza ordinale ne concerne la funzione gerarchica, collocando tali criteri in una posizione di primazia rispetto alle altre clausole sull'azione esterna sì da ergerli a matrice cui esse vanno ricondotte. Una simile duplice valenza conferma il carattere

[35] In tal senso M. Bon Valsassina, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, Padova, 1955, 1, poneva in rilievo come l'art. 11 Cost. appartenesse a quelle «non molte disposizioni di principio cui deve invece riconoscersi un significato univoco e che non sono frutto di compromesso o di un accordo simulato, bensì dell'adesione abbastanza sincera di tutti i settori dell'Assemblea costituente a certe proposizioni etiche e normative».

[36] In particolare, Corte cost., sent. n. 164/1985, § 6, ove la difesa della Patria «trascende e supera lo stesso dovere del servizio militare», e Corte cost., sent. n. 228/2004, § 3.2, ove il servizio civile è qualificato nella propria veste di «forma spontanea di adempimento del dovere costituzionale di difesa della Patria». Da tali arresti discende che l'art. 52 Cost. non si lascia ridurre a contro-principio rispetto all'art. 11 Cost., giacché la difesa eccede il paradigma militare e resta compatibile con una concezione costituzionale della pace non riducibile alla guerra.

strutturale della disposizione, qualificandone la posizione entro il reticolato dei principi della Carta repubblicana, imponendo al «principio pacifista» una peculiare conformazione[37].

3. La pace come «principio supremo» dell'ordinamento repubblicano. Alla luce della ricostruzione nei su-illustrati termini, concernente i contenuti e la struttura unitaria dell'art. 11 Cost., la riflessione deve spostare il problema dal piano della «precettività positiva» che emerge dalla lettera dell'enunciato a quello, assai più severo e incisivo, della «qualificazione sistemica» della pace costituzionale, considerato che l'oggetto della indagine non si esaurisce nell'accertamento delle prescrizioni e dei divieti che dalla disposizione discendono nell'esercizio della politica estera, imponendo di verificare nella forma di posizione occupi, entro la gerarchia materiale dell'ordinamento, il nucleo normativo già enucleato. Occorre stabilire, detto altrimenti, se il ripudio della guerra-mezzo, la teleologia di pace e la «apertura condizionata» siano – in un tempo contrassegnato da fenomeni eterogenei di perdita della rigidità della Carta con la genesi di «revisionismi costituzionali»[38] e dal ritorno della guerra e del riarmo come opzioni percepite (e, forse, volute) come necessarie – disponibili al potere di revisione ovvero modificazione finisca per incidere sulla forma repubblicana stessa.

La domanda non concerne, dunque, l'eminenza assiologica della pace, presentandosi invece come un interrogativo strutturale, attinente alla possibilità che la Repubblica continui a riconoscersi nella propria veste di ordinamento personalista e democratico una volta restituito alla guerra il rango di «mezzo ordinario» dell'azione esterna, sia anche nelle forme di un possibile riarmo imposto con il ricorso all'art. 138 Cost. Per rispondere a tale quesito occorre, anzitutto, evitare due errori speculari ed entrambi fuorvianti sul piano ricostruttivo. Il primo consiste nella riduzione della pace a «valore di contesto», una formula capace di orientare la retorica costituzionale e qualificare la collocazione internazionale dello Stato, e tuttavia inidonea a selezionare in modo stringente i mezzi ammissibili. Il secondo, in direzione opposta, la dilata sino a farne una nozione onnicomprensiva, entro la quale confluiscono indistintamente l'intera politica estera, qualsivoglia forma di cooperazione, la generale aspirazione alla convivenza pacifica e l'intera semantica costituzionale dell'umanità. Mentre la prima impostazione indebolisce il ripudio, riducendolo a presidio simbolico, la

[37] In questi termini, M. Benvenuti, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina*, cit., 28, ove il ripudio è ricostruito come sintesi della «sequenza di proposizioni» dell'art. 11 Cost., proposizioni le quali «si integrano e si completano». Nel medesimo contributo, 26, l'A. distingue il ripudio nella qualità di *prius* dall'assicurazione della pace per modo di *posterius*, e articola il punto nei termini per cui «il ripudio della guerra, enunciato nella prima proposizione dell'art. 11, è un principio fondamentale; l'assicurazione della pace, evocata nella seconda proposizione dell'art. 11, è un obiettivo di valore costituzionale, il che è un'altra cosa». In tal senso M. Dogliani, *Il divieto costituzionale della guerra*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2003, 2, rileva come, nel quadro bellico, «il diritto costituzionale interno, il diritto ONU e il diritto consuetudinario generale venivano a coincidere», di modo che il ripudio assume, in convergenza, una valenza cardinale.

[38] S. Staiano, *Splendori ideologici e miserie pratiche del revisionismo costituzionale*, in *Lettere AIC 2021-2024*, Napoli, 2024, 131. Si tenga conto, al riguardo, fattispecie ben più sottile e di difficile identificazione, la eventualità di una «revisione tacita» dell'art. 11 Cost. e delle sue disposizioni normative, come posto in luce, ad esempio, da G. de Vergottini, *Guerra, difesa e sicurezza nella Costituzione e nella prassi*, in *Rivista AIC*, 2, 2017, 20, il quale articola la lettura della disciplina costituzionale fra «disposizioni formali della Costituzione invecchiate» e «principi guida sempre validi», rilevando che «il concetto di guerra vada aggiornato con quello più ampio di conflitto armato nel cui ambito la guerra rimane l'ipotesi estrema per intensità della applicazione della forza». Pur non condividendosi l'assunto della legittimità di fattispecie di modifiche alla Costituzione imposte da (f)atti diversi dal procedimento previsto dall'art. 138 Cost., la disamina della possibilità di riscrittura delle norme – senza passare per quella delle disposizioni – viene accettata ed analizzata a fronte, come già riferito, della genesi ed espressione sempre più frequente di rigurgiti bellicistici che chiedono, tra l'altro, di operare la scelta del riarmo – senza mai escludere la guerra – potendo rifuggire dalle forme costituzionali all'uopo preposte.

seconda lo espone all'obiezione di indeterminatezza, atteso che trasforma un problema giuridico determinato in formula totalizzante, anche al netto dell'indubitabile suo valore essenziale della pace quale «bene primario delle società civile»[39], non potendo neanche la pace (se conseguita ad ogni costo) sfuggire alla logica schmittiana della «tirannia dei valori»[40].
La linea ricostruttiva qui reputata corretta risulta più delimitata, qualificando la pace a titolo di «principio-fine» secondo l'idea che essa sia un criterio che non si limita a ispirare l'azione esterna, ma ne conforma i mezzi e rende indisponibili talune – ma non tutte – opzioni fondamentali della Repubblica nell'ambito dell'uso della forza. La distinzione fra valore, principio e «principio-fine» assume, nel profilo dogmatico, una funzione decisiva, in quanto consente di sottrarsi tanto alla riduzione etica quanto all'inflazione concettuale del lemma laddove si consideri che il valore può concorrere alla motivazione politica, orientare la ponderazione degli interessi e operare nella qualità di lessico della «preferibilità costituzionale», mentre il principio, *medium* per cui il diritto si apre ai valori senza identificarvisi, struttura il giudizio, delimita le scelte politiche e individua l'area del «costituzionalmente possibile»[41].
Se il principio si configura a guisa di principio-fine, la sua portata s'accresce ulteriormente poiché esso non governa unicamente singole controversie o episodi decisionali, ma si dispiega, per converso, come direttrice ch'imprime la direzione all'ordinamento in un determinato ambito materiale, tale per cui assumere la pace come principio-fine significa sottrarla a una logica della mera componibilità con la guerra, quasi che le due categorie potessero valere quali poli equivalenti di un bilanciamento contingente. Non può giammai essere la guerra a determinare la portata del principio di pace, bensì è la pace a determinare quale sia il regime costituzionale dell'eventuale ricorso alla forza, uso ridotto a ipotesi rigorosamente eccezionale, pubblicamente giustificata e politicamente imputabile[42].
Delimitato in tal senso il criterio, il «contenuto essenziale» dell'art. 11 Cost. domanda di essere circoscritto con precisione, sì da evitare tanto l'indeterminatezza del lessico genericamente pacifista quanto l'assorbimento dell'intera azione esterna entro una categoria iper-comprensiva, giacché non l'intera semantica della pace, non l'intero «vocabolario» del pacifismo, non ogni forma di apertura internazionale partecipa del nucleo indisponibile alla revisione della disposizione. Piuttosto, vi si deve ricondurre una «triade» più circoscritta al cui interno rientrano l'«indisponibilità della guerra-mezzo» nel suo significato palese di strumento ordinario di offesa, di coercizione o di risoluzione unilaterale delle controversie, la «eccezionalità rigorosa» nell'uso della *vis*, pensabile soltanto entro un regime di stretta tipizzazione, motivazione rafforzata, temporaneità, controllo parlamentare e verificabilità

[39] In questi termini, L. Chieffi, *Il valore costituzionale della pace*, cit., *passim*.
[40] Il riferimento è a C. Schmitt, *La tirannia dei valori*, Milano, 2008, 61, secondo cui è condizione tipica dei valori quella di «ergersi a tiranni esclusivi di tutto l'*ethos* umano a spese di altri valori, anche di quelli che non gli sono opposti».
[41] Sulla distinzione fra valore e principio intesa come presupposto per evitare la riduzione assiologica della pace a mera cornice, Q. Camerlengo, Valori e identità, cit., 781-783, ove l'A. rileva come «i valori alludono alla sfera del buono e del giusto», mentre il principio opera a titolo di «*medium*» con cui il diritto si apre ai valori. Sul rapporto fra disposizioni costituzionali di principio e capacità conformativa dell'ordinamento resta imprescindibile il richiamo a V. Crisafulli, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, e C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975, 673 ss.
[42] Sulla pace nel profilo di «principio-fine» e sull'impossibilità di trattarla nella forma di termine di un bilanciamento contingente, T. Greco, *Critica della ragione bellica*, Bari-Roma, 2025, 5, che qualifica la pace nella sua veste di principio ordinatore nei termini per cui «è la guerra ad essere la negazione della pace, ed è la guerra a rappresentare l'elemento derivato rispetto a quello principale, che è appunto la pace. La pace, in altre parole, sta al principio: è il principio».

pubblica, e, in ultimo, la «finalizzazione dell'apertura» a un ordine di pace che, perciò, esclude letture neutre o puramente opportunistiche delle limitazioni di sovranità. È questa struttura triadica, si ritiene, che sostanzi il contenuto irrivedibile della pace costituzionale, di modo che, al di fuori di essa, il discorso sulla pace ben può restare costituzionalmente rilevante, mentre soltanto dentro di essa la pace opera nel profilo di «criterio di identità», e non nel ruolo di puro orientamento.

A ben vedere, nella prospettiva qui accolta, la ragione per cui tale nucleo investe direttamente l'identità dell'ordinamento riposa nella circostanza che esso segna il punto in cui il principio personalista, in funzione del suo rango di fondamento primario dell'ordine costituzionale, è chiamato a verificare la propria coerenza e primazia sul terreno dell'azione esterna, ossia il luogo in cui la sovranità incontra la «soglia massima della forza». Come enunciato, questo principio costituzionale, lungi dall'identificarsi nella mera proclamazione dei diritti inviolabili o dall'esaurirsi nella tutela delle situazioni soggettive interne, attiene alla struttura di legittimazione del potere stesso, cioè al modo in cui esso organizza e si rende giuridicamente giustificabile come Repubblica. Se la persona, realmente, è anteriore alla decisione pubblica e indisponibile alla propria riduzione strumentale, la guerra-mezzo non può, dunque, lasciarsi ridurre alla semplice opzione dell'indirizzo estero, poiché in essa il potere pretende di disporre della vita, del corpo, della vulnerabilità e della libertà altrui nella sua veste di «materia» della propria efficacia.

Discende da questo postulato come il tipo di ordinamento scelto dai Costituenti, ove assumesse la persona da fine all'interno e, nel contempo, riabilitasse la guerra con il carattere di mezzo ordinario all'esterno, non correggerebbe soltanto il suo indirizzo politico, rivelandosi per contro un ordinamento incoerente nella misura in cui ad essere alterato sarebbe il fondamento del rapporto fra persona e potere che la Costituzione del 1948 ha inteso tipizzare[43]. Configurato il limite in una chiave personalista, si dà la possibilità di sottrarsi a una lettura puramente pacifista nel senso ideologico del termine, radicando, invece, la tesi nella morfologia ordinamentale.

L'art. 11 Cost. non vieta la guerra in quanto la Costituzione preferisca, per scelta morale, una condizione di quiete alla tragicità del conflitto, ma in quanto essa interdice la reintroduzione di una figura di sovranità nella quale la persona – nozione ben più ampia di cittadino – torni ad essere disponibile alla decisione del potere così come la forza vada a precedere il diritto. Il nucleo del ripudio si lascia intendere, allora, al rango di divieto di reintrodurre nel rapporto internazionale ciò che la forma repubblicana ha escluso nei rapporti interni, ossia un potere sciolto dalla giustificazione con i diritti della persona e capace di piegare questo soggetto a funzione della sua utilità politica. La pace (in senso) costituzionale non risulta, dunque, semplice assenza di conflitto, configurando il sistema di «coerenza esterna» dell'ordinamento personalista, inteso come divieto che il primato della persona, proclamato nei rapporti interni, venga sospeso nell'azione che la Repubblica esercita verso altri popoli o altri Stati nell'ordine internazionale.

Il diffuso richiamo ai «principi supremi» diviene, in tale punto, ineludibile e, nondimeno, sottratto agli impieghi etico-celebrativi, recando un rendimento ricostruttivo effettivo sì da

[43] In tale direzione, C.A. Ciaralli, *Il valore della pace e lo spirito della guerra*, cit., 43, qualifica il costituzionalismo democratico nei termini di «forma di Stato che si fonda sull'espressione pacifica dei conflitti», sì da mostrare come la pace non si configuri come una mera scelta politica della Repubblica, risolvendosi invece in tratto identitario della forma di Stato. In addizione ai contributi già richiamati sul significato reale e profondo della conformazione personalista dell'ordine repubblicano in riferimento allo spazio esterno dei legami dello Stato con la comunità internazionale, A. Mannino, *Tutela dei diritti umani e intervento armato*, in S. Gambino (a cura di), *Europa e Balcani*, Padova, 2001, 276 ss.

Issn 2421-0528

considerarsi quel «baluardo invalicabile» del sistema, *i.e.* quel nucleo senza il quale la forma repubblicana cesserebbe di riconoscersi in quanto personalista anche nelle relazioni internazionali. L'art. 139 Cost. pone, invero, un limite espresso ma non esaurisce la morfologia dei limiti materiali, dovendo ricordare che la giurisprudenza costituzionale ha chiarito l'esistenza di «principi supremi» non sovvertibili nel loro contenuto essenziale neppure dalla legge di revisione[44], dovendo la verifica investire la intelligibilità complessiva della forma di Stato, e non la sola tenuta formale di singole disposizioni.

Il problema, si ribadisce, non concerne, dunque, lo statuto morale o materiale della pace, attenendo semmai al mutare della configurazione del potere esterno della Repubblica allorché la guerra venga restituita al rango di mezzo ordinario, la forza venga normalizzata e la teleologia pacifica dell'art. 11 Cost. venga neutralizzata o attraverso la revisione della lettera dell'art. 11 Cost. o attraverso una modifica implicita, portata avanti da atti primari[45]. La conclusione circa la totale immodificabilità richiede, nondimeno, una scansione ulteriore, dal momento che il passaggio dalla precettività dell'art. 11 Cost. alla sua possibile resistenza alla revisione non si lascia trattare secondo la natura di una implicazione automatica, articolandosi diversamente su tre livelli distinti.

Un primo livello si pone per modo di «precettività positiva», nel senso che il ripudio non si dispiega nella propria veste di programma, auspicio o clausola morale, ma in veste di norma costituzionale immediatamente rilevante nella qualificazione dell'azione esterna, laddove si ritiene, seguendo l'*iter* interpretativo tradizionale, inesistente la distinzione tra norme precettive e norme programmatiche.

Un secondo livello opera nella funzione di «essenzialità sistemica», in quanto il ripudio, l'apertura in condizioni di parità e di necessità e la finalizzazione a pace e giustizia non costituiscono elementi isolati, convergendo con il personalismo, la sovranità democratica, la solidarietà, la difesa della Patria e la decisione pubblica sulla forza in una «unità funzionale» riconoscibile, godendo, perciò, del medesimo rango di principi-corollari che informano la

[44] Sull'esistenza di principi supremi sottratti alla revisione costituzionale il riferimento tradizionale è a Corte cost., sent. n. 1146/1988, § 2.1, ove si rileva come la Costituzione contenga «alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali», precisando che «tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana». Riprendono tale direzione, V. Onida, *Guerra, diritto, costituzione*, cit., ripreso da A. Apostoli, *Rileggendo «Guerra, diritto, costituzione» di Valerio Onida*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2024, 9-10, il quale qualifica l'art. 11 Cost. a guisa di luogo del «ripudio della guerra (salva la legittima difesa) e accettazione dell'autorità sovranazionale, garanzia di pace e giustizia, come limite alla sovranità statale» e M. Cartabia, L. Chieffi, *Art. 11*, cit., 278, che rilevano l'«indubbia valenza di "principio supremo" dell'ordinamento costituzionale» riconosciuta al «ripudio della guerra di offesa alla libertà di altri popoli», valenza che «ne determina l'inserimento "tra quelli che prevalgono su ogni vincolo internazionale"».

[45] In senso affine sui rischi, C. De Fiores, *Il principio costituzionale pacifista*, cit., 31-32 e 46, il quale qualifica l'art. 11 Cost. inteso come disposizione «non solo inderogabile nelle sue enunciazioni, ma anche irrivedibile (*ex* art. 138 Cost.), poiché foriero di istanze di principio che "non soltanto debbono ritenersi immodificabili per vie legali, ma [che] si pongono come assolutamente condizionanti l'intero ordinamento, si irradiano in esso e lo pervadono"». L'A. rileva, mostrando la serietà del mutamento tacito, come la trasformazione del Consiglio supremo di difesa «in una sorta di "gabinetto di crisi"» abbia «gravemente adulterato il modello ordinamentale delineato in Costituzione». In senso affine, L. Chieffi, *Pace e guerra nel dibattito alla Costituente*, cit., 14, e M. Iovane, *Il conflitto ucraino e il diritto internazionale*, cit., 18-19, il quale rileva come la pace «tutela interessi degli individui e dei popoli e non degli apparati di governo», sì che gli organi della Repubblica non possano disporne secondo la natura di contenuto della propria contingente discrezionalità.

struttura repubblicana. Un terzo livello, *a fortiori*, si configura nella forma di «limite materiale», nel senso che soltanto allorché una revisione incida sul nucleo che interdice la guerra-mezzo, eccezionalizza la forza e vincola l'apertura alla pace essa non si limita a modificare una disposizione, ma altera la struttura di legittimazione della Repubblica *ad extra*. Questa ricostruzione consente di evitare tanto l'indebolimento del principio quanto la sua indiscriminata assolutizzazione, collocando l'irrivedibilità non nella parola «pace» in quanto tale, bensì nella funzione che essa assolve dentro la «forma costituzionale».

Così ricondotto il problema della revisione non già al piano della «preferibilità assiologica» ma a quello decisivo della «competenza» poiché su tale terreno si misura la portata sistemico-funzionale della questione, poiché una legge *ex* art. 138 Cost. ben può incidere sulla disciplina della difesa, delle missioni o dei rapporti fra organi costituzionali, e nondimeno resta procedura inidonea a trasfigurarsi, senza nominarlo, in esercizio di «potere costituente», ovverosia nell'utilizzazione della procedura emendativa per rovesciare l'assetto materiale dell'ordinamento, discendendo da questa considerazione che una modifica ove diretta a restituire alla guerra il rango di mezzo ordinario non rettificherebbe un equilibrio interno, risolvendosi, al contrario, in un mutamento della qualità della sovranità repubblicana e, con essa, del «tipo di Repubblica» che da essa promana[46].

La medesima cautela vale allorché il discorso si dispiega sul peculiare terreno dell'apertura europea, dei controlimiti e delle ulteriori limitazioni di sovranità, dovendo considerarsi che l'art. 11 Cost. ha storicamente consentito l'integrazione sovranazionale proprio perché il suo secondo segmento non disattiva il primo, ma lo «istituzionalizza» entro un ordine idoneo ad assicurare pace e giustizia fra le Nazioni. L'apertura non si configura, nondimeno, nella qualità di dispositivo incondizionato né nel ruolo di clausola di «auto-spoliazione» costituzionale, poiché le limitazioni di sovranità sopportabili dall'ordinamento restano, non a caso, subordinate alla persistenza dei principi supremi e dei diritti inviolabili della persona, al punto che la stessa dottrina dei «controlimiti» rivela come l'internazionalizzazione dell'ordinamento non possa mai risolversi in neutralizzazione del nucleo costituzionale interno, imponendo, d'altra parte, una più fine articolazione fra primato applicativo, identità

[46] Il raffronto comparato offre, su tale crinale, un ausilio chiarificatore di particolare rilievo, dal momento che il costituzionalismo democratico conosce tecniche di «auto-conservazione» destinate a impedire che il potere di revisione dissolva i tratti costitutivi dell'ordinamento. Le clausole di eternità, come quelle della «*Grundgesetz*», attestano sul piano normativo come la revisione non coincida con la disponibilità della Costituzione, mentre la teoria del «*constitutional dismemberment*» consente di distinguere fra «modifica» e «alterazione», sì da rendere visibile come taluni mutamenti, pur adottati con forma regolare, smontino il paradigma che vogliono emendare. L'ordinamento interno non replica meccanicamente né il modello tedesco né le costruzioni comparate sugli *unconstitutional constitutional amendments*, e nondimeno proprio la distanza fra i modelli conferma come la questione dei limiti materiali non si risolva in forzatura retorica, ponendosi come problema strutturale di competenza del revisore, di guisa che ciò che si intende impedire non è l'ingresso della storia nel testo costituzionale, bensì l'«appropriazione surrettizia», da parte di un potere costituito, della funzione di rifondare l'ordinamento contra la forma medesima che lo legittima. Sul raffronto e sulle tecniche di «auto-conservazione» del costituzionalismo democratico, R. Albert, *Constitutional Dismemberment in Constitutional Design*, in *DPCE Online*, 2022, 1586-1587, che distingue l'emendamento ordinario dalle trasformazioni che «*are not amendments at all*», in quanto mirano a «*unmake a constitution*», ovverosia a disarticolarne gli impegni costitutivi fondamentali. In direzione affine, M. Cartabia, L. Chieffi, *Art. 11*, cit., 304-305, i quali articolano il punto nei termini per cui «ciò che è vietato alla legge ordinaria, cioè l'alterazione dei valori fondamentali, non sarebbe consentito neppure alla legge costituzionale», richiamando la distinzione fra primato e supremazia («*primacía y supremacía son categorías que se desenvuelven en órdenes diferenciados*»), sì da rendere possibile un dialogo fra ordinamenti che non dissolve l'identità di ciascuno.

costituzionale e indisponibilità dei principi[47]. La pace, intesa nel suo contenuto essenziale, partecipa di questo dinamismo poiché non blocca l'apertura ma ne giudica la qualità, precludendo che l'integrazione si trasformi in «canale di nuova disponibilità della guerra».
La difficoltà più seria emerge proprio a questo livello, visto che il riconoscimento di principi non espressamente sottratti alla revisione apre la domanda intorno a chi ne determini il «catalogo» e il contenuto essenziale, talché il rischio di un'espansione incontrollata del lessico tipico dell'identità costituzionale risulta tutt'altro che teorico, e l'obiezione che denuncia in queste ricostruzioni una «cattiva giurisprudenza dei concetti», cioè la surrettizia produzione di norme meta-costituzionali, merita di essere accolta[48]. La tesi qui sostenuta non si lascia prospettare se non in forma restrittiva e verificabile, poiché soltanto una «delimitazione rigorosa» del nucleo problematico preclude di trasferire all'interprete e all'operatore una competenza costituente che il testo non gli assegna e di convertire un'esigenza di coerenza in argomento disponibile a ogni operazione espansiva.
Non può giammai affermarsi che la pace, per ogni sua possibile proiezione normativa o assiologica, sia materialmente indisponibile, quasi che l'intera politica estera venga assorbita dalla categoria del «principio supremo». Si sostiene, piuttosto, in modo più puntuale, che il nucleo dell'art. 11 Cost. non si lascia rovesciare perché nella sua alterazione verrebbe modificata la «struttura personalista» della Repubblica. In direzione speculare, l'obiezione che assolutizza la pace, fino a trasformarla in «bene assoluto», non disponibile né bilanciabile e dotato di valenza «supercostituzionale», non risulta meno problematica, pur cogliendo il rilievo eminente che la pace assume nell'ordinamento repubblicano, giacché una tale impostazione finisce, rompendo la coerenza dell'ordine, per dilatare il concetto oltre il suo nucleo giuridicamente controllabile, includendovi indistintamente il ripudio della guerra, la cooperazione internazionale, la solidarietà fra i popoli, la tutela dei diritti e l'intera «etica pubblica della convivenza», giungendo così a cristallizzare lo *status quo* delle relazioni sovranazionali che, per loro natura, sono cangianti e sempre aperte al rischio di tentativi di dissoluzione della pace nelle relazioni internazionali. Una simile dilatazione espone il discorso sui limiti materiali ad una obiezione di indeterminatezza difficilmente respingibile sul terreno normativo, mentre la costruzione qui accolta non amplifica il contenuto della pace, restringendolo al nucleo senza il quale essa cesserebbe di operare come «figura costituzionale della persona» nelle relazioni internazionali, sì che proprio questa riduzione le restituisce

[47] Sulla dottrina dei «controlimiti» nel rapporto fra primato applicativo del diritto dell'Unione e identità costituzionale, M. Cartabia, L. Chieffi, *Art. 11*, cit., 278-279, ove si rileva come «qualunque evoluzione del diritto internazionale (sia formale o di origine consuetudinaria) non potrebbe, certamente, pregiudicare e svalutare l'istanza pacifista introdotta dalla prima locuzione dell'art. 11», segnalando come il caso italiano, «che seguita a fondare l'appartenenza all'Unione europea sulla base delle sole previsioni generali contenute nell'art. 11 Cost., rimane sempre più isolato». In direzione convergente, P. Zicchittu, *Article 11 of the Italian Constitution and the war in Ukraine*, cit., 30-31, rileva come «*the surrender of sovereignty must always be functional to the achievement of the higher goals enshrined in the first proposition of Article 11*», e F. Gaspari, *Profili costituzionali della Difesa comune europea*, cit., 17-22, che osserva come la costruzione di una Difesa comune europea risulti compatibile con l'art. 11 Cost. soltanto nella misura in cui ne preservi la teleologia di pace e giustizia, alterando il nucleo costituzionale qualora si dispieghi in quanto «autonoma capacità militare offensiva» dell'Unione.
[48] Sull'obiezione all'inflazione dell'«identità costituzionale» nella funzione di tecnica di produzione di norme inespresse, R. Guastini, *La costituzione senza identità*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, *Consulta OnLine*, 2020, 2-3, ove l'A. rileva come il concetto di identità costituzionale venga sovente utilizzato per costruire norme inespresse e denuncia, in tale operazione, una «cattiva giurisprudenza», sino a sostenere come la dottrina finisca per «fare politica del diritto senza darlo a vedere». Una simile obiezione impone di ancorare la tesi non a un'identità evocata in termini larghi, bensì al rinvio a un «contenuto essenziale» dell'art. 11 Cost. determinato e verificabile, nucleo sottratto alla disponibilità del revisore non in virtù di una vaga identità costituzionale, ma in virtù della sua incidenza diretta sulla forma repubblicana.

coerenza e forza argomentativa[49].
Formulato in tal modo l'intero argomento, l'approdo ricostruttivo del paragrafo si lascia enunciare nella sua portata strettamente dogmatica, poiché la pace partecipa dei principi supremi non già a titolo di «valore totalizzante», ma nel suo profilo di denominazione del «contenuto essenziale» che preclude alla Repubblica di annoverare la guerra fra i mezzi ordinari della propria azione esterna, e in tal senso essa può operare al rango di «limite materiale» alla revisione, senza che da ciò discenda l'indisponibilità di ogni possibile modulazione della disciplina costituzionale della difesa, delle missioni, dell'integrazione internazionale o delle procedure decisionali[50].
Ne consegue che una revisione a ri-legittimare la guerra nella propria veste di tecnica normale di politica estera, ovvero – eventualità ben più probabile – un'attività legislativa volta a svuotare quella teleologia di pace e di giustizia che sorregge l'apertura internazionale, non altererebbe un singolo equilibrio normativo, risolvendosi in alterazione del modo in cui la Repubblica comprende il suo assetto personalista e repubblicano. Una simile e circoscritta conclusione non sottrae la «storia»alla Costituzione, valendo, a ben vedere, come preclusione all'invocazione della storia per dissolvere la forma costituzionale che rende giuridicamente possibile la Repubblica. L'esito acquisito apre il passaggio successivo, ché, se il contenuto essenziale dell'art. 11 Cost. e del principio che esso esprime resiste alla revisione in quanto partecipe della forma repubblicana, esso deve operare *a fortiori* sul terreno ordinario della distribuzione dell'indirizzo politico e della «decisione sulla forza».

4. La forma di governo nel «prisma pacifista». Configurata nei termini di cui sopra la questione circa la natura del principio pacifista e del suo essere elemento è contenuto «essenziale» della forma repubblicana, si impone di verificare il modo in cui essa conforma l'ordinaria organizzazione del potere all'interno della Repubblica e, segnatamente, l'apparato di norme, competenze e procedure attraverso le quali si decide della «soglia coercitiva», dato che il principio non può restare confinato al piano dei rapporti internazionali, intesi in senso astratto, dovendo dispiegarsi nella morfologia istituzionale, secondo la formula per cui «la guerra è ripudiata perché ad essa si dà un'alternativa»[51].
La pace come principio, connesso indissolubilmente al principio personalista, configura quella che può denominarsi «forma di governo della forza», ovverosia l'insieme delle regole costituzionali che disciplinano l'imputazione, la deliberazione, l'esecuzione e il controllo delle decisioni incidenti sull'eccezionalità dell'uso della forza, regole rispetto alle quali l'art. 11 Cost. non si limita a vincolare il merito sostanziale, imponendo del pari una grammatica

[49] A titolo esemplificativo, A. Ruggeri, *La pace come bene assoluto, indisponibile e non bilanciabile, il diritto fondamentale a goderne e il dovere di preservarla ad ogni costo*, in *Consulta OnLine*, 1, che qualifica la pace come «bene assoluto» e in veste di valore «supercostituzionale», assumendola come *prius* assiologico di ogni diritto e di ogni dovere. Sulla generale postura del costituzionalista dinanzi alla guerra, G. Mor, *Tra pace e guerra*, in *Le Regioni*, 2, 1999, 191, il quale lamentava «il rammarico di non esserci impegnati a sufficienza sui temi fondamentali, quelli appunto della pace, della costruzione di un ordine internazionale efficiente basato sul rispetto dei diritti umani, del completamento del processo di unificazione europea».
[50] C.A. Ciaralli, *Il valore della pace e lo spirito della guerra*, cit., 16, aggiunge che il ripudio «deve essere collocato alla stregua degli "altri" principi della Carta, i quali "non solo possono esser fatti valere a tutti gli effetti dalla Corte costituzionale e dagli altri giudici nei rispettivi ordini di competenze, ma che godono altresì di un plusvalore costituzionale"». In direzione convergente, L. Chieffi, *Pace e guerra nel dibattito alla Costituente*, cit., 14, rileva come, pur ammettendosi l'adattamento del disposto costituzionale «alla dinamicità delle relazioni internazionali», tale mutamento non possa «coinvolgere la sua dimensione vincolante e finalistica, contenuta principalmente nella prima parte dell'art. 11 Cost.».
[51] B. Pezzini, *Per un ordine della sovranità disarmata*, cit., 68.

procedurale idonea a rendere ogni decisione coercitiva pubblica, motivata, temporalmente delimitata e parlamentarmente controllata.
La centralità del Parlamento non è descrivibile nel senso di mero dato di tradizione storica né con il carattere di residuo di razionalizzazione novecentesca, rivelandosi in realtà precipitato sistemico-funzionale della pace come principio-fine in quanto la decisione sulla forza, allorché partecipi del nucleo eccezionale della azione esterna, non può non lasciarsi assumere se non nella sede ove la rappresentanza democratica e «personalista» conserva la propria pienezza[52].
Le due disposizioni che nella Carta fondamentale regolano, in modo diretto la «decisione formale» sulla guerra, segnatamente, gli artt. 78 e 87 Cost., configurano un'architettura in cui la deliberazione spetta alle Camere e la dichiarazione al Capo dello Stato per modo di atto formale conseguente, ripartizione che rivela, per ciò stesso, la *ratio* costituzionale della guerra (difensiva) come uno «stato eccezionale» riservato a procedura solenne e tipizzata. L'art. 78 Cost. che attribuisce alle Camere la deliberazione dello stato di guerra e il relativo conferimento al Governo dei poteri necessari, difatti, dispiega la decisione coercitiva in atto pubblico, deliberato collegialmente, sottratto alla pura iniziativa esecutiva e collocato dentro un circuito di responsabilità politica diffusa. La medesima formula si lascia leggere da conferma indiretta del ripudio, per il fatto che la guerra non risulta esclusa secondo la natura di ipotesi storicamente possibile, ma circoscritta a eccezione «gravissima», idonea per tale esclusivo motivo a ri-chiedere la formalizzazione costituzionale e la massima assunzione politica di responsabilità[53]. Una simile operazione postula, per la valenza essenziale della decisione in un ordinamento personalista, la forma della legge, con le conseguenze che da essa discendono sul piano inderogabile del controllo costituzionale[54].

[52] Sulla pace con le caratteristiche di criterio strutturante della forma di governo della forza, A. Apostoli, *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei princìpi supremi e dei diritti inviolabili*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3, 2018, 17 ss., la quale attentamente rimarca che «Se la sovranità appartiene al popolo, come caratteristica della forma democratica di governo, l'elettività libera ed eguale dei rappresentanti, la rappresentanza politica e l'attribuzione al Parlamento della funzione legislativa –organo di auto-governo del popolo – discendono direttamente da tale prescrizione costituzionale indipendentemente dalla forma di governo stabilita nella Carta». Un simile rilievo salda la tutela dei principi supremi con il presidio delle «regole procedurali» della decisione sulla forza, e mostra come la forma di governo della forza partecipi del medesimo principio personalista. In direzione convergente, M. Iovane, *Il conflitto ucraino e il diritto internazionale*, cit., 18-19, rileva come la pace costituisca «valore di individui e popoli», talché le decisioni sulla forza non si lascino assumere per modo di mera prerogativa degli «apparati di governo», dovendo transitare per la sede della responsabilità democratica.
[53] Sull'art. 78 Cost. e sulla deliberazione dello stato di guerra nella propria veste di atto solenne, deliberato dalle Camere e dotato di un'elevata soglia di pubblicità e responsabilità, G. Di Cosimo, *Chi decide la guerra*, in *Osservatorio AIC*, 2, ove si evidenzia come in materia di politica estera l'esecutivo tenda a presentarsi in Parlamento «a cose fatte», come nel caso delle missioni sovente approvate «a margine e di straforo» attraverso gli stanziamenti necessari. In una affine direzione di senso, sul piano sovranazionale, H. Born, H. Hänggi, *The Use of Force under International Auspices: Strengthening Parliamentary Accountability*, in *DCAF Policy Paper*, 7, 2005, 2-3, i quali articolano la nozione di «*double democratic deficit*», e aggiungono come il *parliamentary oversight* «*appears weakest*» proprio in materia di politica estera e di sicurezza.
[54] La forma che deve assumere la deliberazione dello stato di guerra di cui all'art. 78 Cost. costituisce questione su cui si radicano due indirizzi. Secondo l'impostazione di L. Elia, *Gli atti bicamerali non legislativi*, in *Studi sulla Costituzione*, vol. II, Milano, 1958, 422-427, tale deliberazione si configurerebbe alla stregua di atto complesso bicamerale non legislativo, espressione di una «riserva delle Camere» cui sarebbero affidate, «in via esclusiva e perciò inappellabilmente, alcune decisioni politiche», argomentando dal rilievo della nominatività, giacché l'art. 78 adopera il verbo «deliberano» e non la formula «con legge» propria degli artt. 79-81 Cost., e dall'origine del precetto, in principio attribuito all'Assemblea, sì da concludere che gli atti *ex* artt. 78 e 127 apparterrebbero a «quella sfera di poteri in cui prevale il carattere della sintesi politica, insuscettibile per definizione di ogni controllo giurisdizionale». Si reputa, qui, di non poter aderire a tale ricostruzione, e di dover seguire l'opposto

In raccordo con tale impianto, il Capo dello Stato esercita le proprie funzioni di garanzia attraverso atti formali di alto rilievo simbolico e giuridico, fra i quali la dichiarazione di guerra deliberata dalle Camere, restando, comunque, organo privo di un potere coercitivo autonomo, mentre il Consiglio supremo di difesa, organo di rilievo costituzionale di vertice nella materia, non si lascia assumere nella diffusa forma di «gabinetto di crisi» capace di prendere la decisione sul ricorso alla forza, configurandosi piuttosto nella propria veste di organo di consultazione, raccordo e coordinamento, le cui sedute non sostituiscono il circuito

indirizzo, risalente a G. Balladore Pallieri, *La volontà popolare nei conflitti fra Stato e Regione*, in *Jus*, 1951, 84 ss., secondo il quale «nessuno dubita che le Camere debbano per tutti indistintamente gli atti anzidetti provvedere con legge formale», in parte ripreso da C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 507 ss., il quale ravvisa un principio per cui ogni deliberazione che richieda il consenso di entrambe le Camere sia da adottarsi nella forma di legge, in difetto di altri strumenti idonei ad accertare «la perfetta coincidenza delle volontà delle due assemblee». A favore della preferenza per la forma legislativa depongono due rilievi sostanziali. Il primo concerne il conferimento al Governo dei «poteri necessari» che l'art. 78 contestualmente prevede: esso integra una delega di poteri straordinari che, per il principio di legalità, non si lascia disporre se non con atto avente forza di legge, cosicché la deliberazione di guerra non può ridursi a risoluzione priva di efficacia normativa. Il secondo, dirimente nell'economia del presente lavoro, riposa, ancora, sul fondamento personalista dell'ordinamento repubblicano: la decisione che apre alla guerra, incidendo sulla vita, sulla libertà e sui diritti inviolabili delle persone, non può configurarsi nella qualità di atto politico impermeabile al sindacato e rimesso senza residui alla volontà di una maggioranza parlamentare, esigendo per la propria valenza essenziale la massima formalizzazione e la massima controllabilità. Laddove Elia trae dalla natura politica della decisione la sua sottrazione a ogni controllo, l'ordinamento personalista impone la conclusione inversa, ossia che proprio la gravità della scelta ne reclami la «giustiziabilità» e non l'immunità. Dall'assunzione della forma di legge discendono tre conseguenze, che la presente ricostruzione fa proprie. In primo luogo, la deliberazione è soggetta a promulgazione del Presidente della Repubblica, il quale, lungi dal compiere un atto dovuto, può rifiutarla ove la ritenga contraria a Costituzione, e segnatamente al ripudio della guerra non difensiva *ex* art. 11: in tal senso, già nel dibattito ricostruito da Elia il quale osservava che, ove le Camere deliberassero lo stato di guerra in violazione dell'art. 11, il Capo dello Stato dovrebbe intervenire rifiutando la promulgazione della legge incostituzionale, per impedire l'attentato alla Costituzione. In secondo luogo, la legge che delibera lo stato di guerra è sottoponibile a referendum abrogativo, non rientrando essa fra le ipotesi tassativamente escluse dall'art. 75, c. 2, Cost., che contempla le sole leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, e di autorizzazione a ratificare trattati internazionali: l'argomento che Elia, sulle orme di Mortati, traeva dalla pretesa inopportunità di un simile referendum non vale a fondarne l'esclusione in difetto di previsione costituzionale espressa, né può convertire una valutazione di opportunità in un limite tacito al diritto dei cittadini. In terzo luogo, e in radicale antitesi rispetto alla tesi di Elia, la legge è assoggettata al sindacato di legittimità costituzionale della Corte, cui spetta verificarne la conformità ai principi supremi, e segnatamente all'art. 11 Cost.: ciò che Elia escludeva «in assoluto» costituisce, nella prospettiva qui adottata, la garanzia ultima della «forza del diritto» rispetto al «realismo della forza», nonché la traduzione processuale della pace nella forma di criterio di validità dell'azione esterna. Né osta alla qualificazione legislativa il rilievo, pure ricorrente e registrato dallo stesso Elia, della «macchinosità» del congegno bicamerale e della scarsa praticabilità della dichiarazione formale dinanzi alla fenomenologia della guerra contemporanea: l'eventuale inattitudine pratica della procedura classica, su cui v. *infra*, nota 51, attiene all'effettività del precetto e non alla sua forma, e non vale a degradare a mera risoluzione politica un atto che la Costituzione circonda della massima solennità. Va pure ricordato che la stessa dottrina non favorevole alla forma di legge non è univoca: Esposito riconosceva che approvazione delle Camere e approvazione con legge sono «cose diverse in astratto», salvo poi dubitare che, almeno in molti Stati, la disposizione non debba interpretarsi come richiedente l'approvazione legislativa. La ricostruzione qui accolta, lungi dal risolversi in un ossequio al solo *nomen iuris*, discende coerentemente dalla tesi generale del presente lavoro, ossia dalla pace assunta come criterio di validità dell'azione esterna: se la pace conforma sul piano della validità ogni decisione che tocchi la soglia coercitiva, la decisione non può sottrarsi al più intenso fra i controlli, quello di legittimità costituzionale. Resta inteso che un simile apparato di controlli concerne la deliberazione formale dello stato di guerra, mentre le decisioni sulla forza non rivestite di forma legislativa, segnatamente le missioni e l'assistenza, soggiacciono a diversi regimi.

Issn 2421-0528

parlamentare né il decreto governativo. Invero, la pace, in quanto criterio di organizzazione del potere esterno, esige che alcun organo, neppure di garanzia, possa convertire la sua competenza di raccordo in titolo sostanziale di decisione, poiché la titolarità della scelta resta presso gli organi politici a partire, eventualmente dal Governo con la sua iniziativa, e, soprattutto, presso il Parlamento, nella sua autorizzazione e nel suo controllo.

La circostanza che la guerra, *rectius*, il conflitto bellico, sia variato nella sua propria fenomenologia, perdendo i tratti formali della dichiarazione, assumendo le forme dell'intervento, della missione, dell'operazione e dell'assistenza, non giustifica la sostituzione delle sedi costituzionali con organi tecnici o di sicurezza – o della predominanza dell'Esecutivo – giacché la mutazione del fenomeno bellico domanda una più precisa ricostruzione dei circuiti di legittimazione, e non la loro elusione. Difatti, nella sua funzione di principio-fine della intera e integrale politica estera, la pace non può sopprimere la discrezionalità (giustappunto) politica nelle relazioni esterne, conformandola bensì sul piano costituzionale, di guisa che ogni scelta la quale, eventualmente, tocchi la soglia coercitiva debba risultare giuridicamente verificabile e politicamente imputabile. Da ciò segue, quale primario elemento, l'onere di una «motivazione rafforzata» ove l'autorità si trovi, in forme eterogenee, a fare ricorso diretto o indiretto alla forza bellica, dovendosi intendersi la locuzione *de qua* nel significato di tecnica costituzionale e non di istituto tipico del diritto amministrativo, che impone all'organo decidente di esplicitare il titolo invocato, il fondamento giuridico della scelta, il quadro fattuale presupposto, gli obiettivi perseguiti, le alternative non praticate, i mezzi predisposti, le condizioni di uscita e le modalità di rendicontazione successiva. La motivazione rafforzata si configura, detto altrimenti, nella condizione mediante la quale «l'eccezione resta eccezione», poiché l'organo che la invoca deve giustificare pubblicamente, sotto il principio della rappresentanza democratica come ulteriore corollario del principio personalista, e, in particolare, nelle facoltà del Parlamento, degli organi di controllo nonché, più in generale, dell'opinione pubblica e la comunità giuridica di dare apprezzamento della coerenza fra il titolo invocato e l'azione effettivamente intrapresa[55].

A questa esigenza si lega l'altrettanto essenziale principio di «temporalizzazione dell'eccezione», ovverosia la regola per la quale ogni misura derogatoria, fondata sulla coercizione esterna, debba possedere durata predeterminata, possibilità di rinnovo motivato, condizioni di revoca e clausole di rendicontazione, principio che non configura un dispositivo accessorio, ma rappresenta, invece, un elemento costitutivo della validità procedurale, idoneo a precludere all'eccezione di stabilizzarsi, di normalizzarsi e di divenire, per via insensibile, regime ordinario. Ogni deroga al ripudio, ove la sua legittimità costituzionale risulti sostenibile, presuppone la circoscrizione temporale in veste di segno della propria eccezionalità, segno che garantisce la «non-conversione» della sospensione del regime ordinario in nuova ordinarietà. La ripetizione meccanica delle misure ovvero l'estensione automatica dei mandati o ancora il rinnovo non motivato e la perdita di tracciabilità della

[55] Sull'onere di «motivazione rafforzata» nei termini di tecnica costituzionale della decisione coercitiva, G. Ferrara, *Il Governo di coalizione*, Milano, 1973, ove l'A. dispiega la dinamica nei termini di un rapporto strutturato fra organi che si presuppongono e controllano. Sul ruolo degli organi costituzionali nelle decisioni sulla forza, G. de Vergottini, *Guerra, difesa e sicurezza nella Costituzione e nella prassi*, cit., pur considerando «inutilizzabile» la disposizione procedurale sulla guerra nella sua configurazione classica, pone in rilievo la persistenza del «principio della necessaria compresenza degli organi di indirizzo (Parlamento e Governo) e di garanzia (Capo dello Stato) nella assunzione delle decisioni riguardanti la sicurezza internazionale dello Stato», precisando che nelle missioni e decisioni che preludono al coinvolgimento armato, «rimane valida la formula della "decisione governativa" su autorizzazione delle Camere».

Issn 2421-0528

deroga ridurrebbero, di contro, la pace costituzionale a un nome meramente residuo[56].
Il Parlamento, alla luce di tale ricostruzione, non si configura con le caratteristiche di ratificatore di scelte adottate né nel ruolo di destinatario di comunicazioni informative successive, elevandosi a «sede effettiva della responsabilizzazione costituzionale» della decisione sulla forza, senza che ciò implichi la sostituzione del Governo nella conduzione concreta della politica estera – non di tipo bellico – stante che l'iniziativa, la valutazione del quadro internazionale, la trattativa diplomatica e la gestione operativa sono attività funzionali tipiche dell'esecutivo. Allorché la decisione raggiunga la soglia coercitiva, le Camere devono, dunque, ri-entrare – o, per meglio dire, attivarlo – nel circuito non per duplicare l'azione politica del Governo, ma per autorizzarla, controllarla, eventualmente rimodularla e, ove necessario, altresì revocarla, in quanto la pace esige un «consenso effettivo del Parlamento», ovverosia una deliberazione assunta in possesso degli elementi necessari a valutare il merito costituzionale della scelta, e non un consenso meramente formale, opaco o ratificatorio. La sola previsione di passaggi parlamentari non risulta sufficiente, dovendo del pari assicurate la qualità informativa, la pubblicità delle ragioni e la verificabilità dei presupposti[57].
In tale direzione, la l.n. 145/2016, recante disposizioni concernenti la partecipazione italiana alle missioni internazionali, ha configurato un procedimento costituzionalmente orientato che, pur con i propri limiti applicativi, costituisce un punto di riferimento sistemico-funzionale ineludibile, considerato che individua la necessità di una deliberazione del Consiglio dei ministri – la quale identifichi gli obiettivi, la base giuridica, la durata, i mezzi e i costi della missione – e la sottopone alla discussione e all'autorizzazione delle Camere attraverso uno strumento qualificabile nella veste di «documento scritto, a contenuto minimo vincolato», idoneo a rendere il giudizio parlamentare effettivo, e non meramente rituale.
La «densità informativa» imposta dal modulo legislativo non si esaurisce, come anticipato, nel rispetto di un onere amministrativo, traducendo di converso sul piano operativo la «motivazione rafforzata» e la «temporalizzazione dell'eccezione», sì da consentire al Parlamento di apprezzare la coerenza fra il titolo invocato, gli obiettivi perseguiti e i mezzi predisposti, e di verificare, in sede di rinnovo, il mantenimento delle condizioni che

[56] Sulla «temporalizzazione dell'eccezione», e sull'esigenza che le misure derogatorie fondate sull'uso o sulla minaccia della forza siano circoscritte temporalmente e sottoposte a clausole di rinnovo motivato e suscettibili di revoca, in chiave critica, A. Carminati, M. Frau, *L'emersione del principio costituzionale di autorizzazione parlamentare degli interventi armati nei sistemi parlamentari e la sua elusione nel contesto italiano*, in *DPCE Online*, 1, 2024, 647, i quali rilevano come la prassi della «consultazione informale» e dell'«informazione tardiva» risulta incompatibile con l'emersione di un principio che esige il «consenso effettivo del Parlamento» quale presupposto dell'azione militare, segnalando che la centralità del controllo *ex ante* è un connotato caratterizzante dello standard democratico attuale. La temporalizzazione non si configura, allora, nel profilo di dispositivo accessorio della procedura, palesandosi per contro ad «elemento costitutivo della validità».
[57] Sulla forma del «documento scritto, a contenuto minimo vincolato» della deliberazione governativa trasmessa alle Camere, D. Cabras, *Il controllo parlamentare delle missioni internazionali nella legge n. 145 del 2016*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2017, 13, il quale evidenzia che la deliberazione deve indicare, per ciascuna missione, «l'area geografica di intervento, gli obiettivi, la base giuridica di riferimento, la composizione degli assetti da inviare, compreso il numero massimo delle unità di personale coinvolte, nonché la durata programmata e il fabbisogno finanziario per l'anno in corso», e secondo il quale la l.n. 145/2016 si lascia ritenere «integrativa e attuativa dei princìpi costituzionali» in materia di difesa e di ricorso alle Forze armate. In direzione affine, M. Benvenuti, *Luci ed ombre della l. n. 145/2016 in tema di partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali. Una prima lettura*, in *Rivista AIC*, 1, 2017, 34 ss., che rileva, a sua volta, come la formula per cui le Camere «autorizzano per ciascun anno» la partecipazione alle missioni «ovvero ne negano l'autorizzazione» risulti «lapidaria» nel chiarire come, in assenza di autorizzazione, «la missione non parte», e aggiunge che le missioni «non possano intendersi tacitamente autorizzate» e che l'autorizzazione, valendo «per ciascun anno», debba essere rinnovata, in quanto, *aliter*, la missione resta «priva di base giuridica» e «dovrebbe cessare immantinente».

giustificarono l'autorizzazione iniziale[58]. La qualificazione costituzionale delle missioni internazionali, pertanto, non può lasciarsi ridurre ad atto di politica estera, configurandosi per contro, secondo una più esatta ricostruzione, alla stregua di «fattispecie complessa» che domanda la riconducibilità a un tempo alla legalità internazionale, alla validità costituzionale e al circuito democratico interno.

La pace, nella qualità di «criterio di validità» in senso personalista, impone che la missione risulti qualificabile sia rispetto a un «titolo internazionale chiaro» come una risoluzione del Consiglio di sicurezza, una richiesta dello Stato territoriale, una situazione di legittima difesa o un quadro di solidarietà espressamente riconosciuto, sia rispetto a un «titolo costituzionale interno» che non si esaurisce nella generica clausola della cooperazione, ma coinvolge le condizioni di parità, necessità e finalità di pace e giustizia di cui all'art. 11 Cost. Non risulta sostenibile, sul punto, una lettura per cui l'apertura dell'art. 11 Cost. generi di per sé un'autorizzazione costituzionale di ogni intervento esterno, poiché il segmento di apertura non può, come osservato, disattivare quello del ripudio, e giammai consente che la cooperazione divenga «clausola *passe-partout*» della legalità coercitiva[59].

La morfologia contemporanea del conflitto che si manifesta in forme di assistenza militare a Stati terzi, di addestramento, di *intelligence sharing*, di logistica, di interoperabilità e di supporto materiale, rende la qualificazione dei comportamenti relativi alla guerra operazione particolarmente delicata, atteso che la distinzione tradizionale fra la «belligeranza» e la «neutralità» risulta sfumata, sì da configurare una zona grigia che il diritto costituzionale positivo non può lasciare alla valutazione dell'esecutivo. Ne discende la necessità che il giudizio costituzionale non si arresti alla forma giuridica del singolo atto, dovendo del pari apprezzare la «sequenza complessiva» del contributo, la sua continuità, la sua intensità e la sua proporzionalità rispetto al quadro internazionale[60].

In tale prospettiva, il terzo mentovato elemento della «non-complicità costituzionale» opera

[58] Sulla peculiarità del procedimento costituzionalmente orientato per l'autorizzazione delle missioni internazionali, L. Buscema, *L'interpretazione assiologica della legge sulle missioni internazionali*, in *Federalismi*.it, 18,2017, 12, in cui è evidenziato come la legge «non si esaurisca in un modulo procedurale neutro», nel profilo di «strumento attraverso il quale i principi costituzionali sull'utilizzo della forza trovano traduzione operativa», sì che il suo rendimento dipenda dall'effettiva osservanza degli obblighi informativi e dalla qualità del controllo parlamentare.

[59] Sulla complessa qualificazione costituzionale delle missioni internazionali, e sul rapporto fra titolo internazionalistico e la validità costituzionale, L. Chieffi, *Pace e guerra nel dibattito alla Costituente*, cit., 15, ove sono attentamente distinte le «derive interpretative estensive» dalle azioni correttamente riconducibili all'art. 11 Cost. nei termini per cui «a ben diversa conclusione si dovrà invece pervenire per le numerose azioni di tipo umanitario, anche definite di *peace keeping*, che fossero state avviate correttamente sotto l'egida delle N.U., che ricadrebbero negli spazi offerti dal nostro Testo fondamentale alla partecipazione dell'Italia ad organizzazioni internazionali che promuovano la pace e la giustizia tra le nazioni, cui è stata data pure attuazione con legge n. 331 del 2000 e, soprattutto, con legge n. 145 del 2016».

[60] Sulla morfologia contemporanea del conflitto, e sulla difficoltà di applicare ad essa le categorie tradizionali della belligeranza e della neutralità, S. Saluzzo, *Non belligeranza e legittima difesa collettiva nel contesto del conflitto tra Russia e Ucraina*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2024, *passim*, sulla «soglia mobile» fra non belligeranza, sostegno militare e difesa collettiva. Sul punto, ancora, R. Cimiotta, *Il conflitto tra Russia e Ucraina, l'assistenza militare degli Stati terzi all'Ucraina e il diritto della neutralità*, in *Rivista di diritto internazionale*, 3, 2022, 13, che ricostruisce l'assistenza militare nei suoi profili funzionali, e mostra come la fornitura di armi non si esaurisca nell'invio di materiale, risolvendosi in un flusso continuativo di addestramento, manutenzione e supporto strategico. In direzione convergente, M. Iovane, *Il conflitto ucraino e il diritto internazionale*, cit., 18-19, rileva come, anche sul piano internazionalistico, la dimensione di pace «tutela interessi degli individui e dei popoli e non degli apparati di governo», sì da configurare il vaglio sostanziale della sequenza di assistenza a titolo di precipitato funzionale della duplice dimensione, costituzionale e internazionale, del principio.

con il rango di «criterio operativo», giacché il principio pacifista vincola l'indirizzo di politica estera e militare degli organi della Repubblica[61], orientando le scelte concrete sino al livello amministrativo e imponendo una sorta di *due diligence* rafforzata sulle condotte indirette. Il principio impone, più puntualmente, di vagliare ogni segmento del contributo – dalla fornitura iniziale alle modalità di trasporto, dall'addestramento alla manutenzione – rispetto al rischio che la sequenza, considerata nel suo insieme, renda la Repubblica «concorrente funzionale» di una forza che essa non potrebbe assumere direttamente[62]. Una simile verifica, ben lungi dal paralizzare la cooperazione, la qualifica costituzionalmente, distinguendo il sostegno legittimo da quel genere di supporto che, seppur dichiarato e inteso come neutro, si traduca sul piano degli effetti in concorso alla guerra-mezzo, cosicché la non-complicità non si configura nei termini di clausola di astensione dal mondo, attestandosi piuttosto a «regola di responsabilizzazione attiva» della sovranità disarmata[63].

La disciplina dell'esportazione di armamenti offre, sul punto, la più matura traduzione operativa di queste esigenze, dal momento che la l.n. 185/1990 ha da tempo predisposto un quadro che ne riconosce la natura costituzionalmente rilevante, ponendo divieti, condizioni, controlli e obblighi informativi idonei a tradurre sul piano operativo la non-complicità. La normativa, come noto, vieta l'esportazione verso Paesi in stato di conflitto armato, verso Stati la cui politica contrasti con i principi della Carta O.N.U., verso destinatari implicati in violazioni gravi dei diritti umani o sottoposti a embarghi, e impone del pari meccanismi di tracciabilità e di verifica di *end use*, volti a precludere che il materiale sia ridestinato a usi diversi da quelli dichiarati. Questi strumenti non si configurano quali mere cautele amministrative, rivelandosi manifestazioni operative del principio personalista nella propria proiezione esterna, poiché la Repubblica non può consentire che propri armamenti, tecnologia o capacità industriale concorrano, in modo rilevante, alla disponibilità altrui della forza, allorché tale disponibilità si rivolga contra i diritti delle persone e dei popoli[64].

A complemento di tale impianto, gli organi di governo interni «dovranno, per ciò stesso,

---

[61] In questi termini, 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 G. Azzariti (a cura di), *Il costituzionalismo democratico,* cit., 222, ove l'A. dispiega il punto sul rilievo per cui apertura internazionale e cessione funzionale di sovranità non equivalgono a «delega in bianco» agli organismi internazionali poiché, in tali ipotesi, la scelta sulla forza «resta saldamente in capo agli organi costituzionali competenti» e il principio pacifista «vincola l'indirizzo di politica estera e militare» degli organi della Repubblica.

[62] In senso convergente, sul rilievo per cui l'art. 11 Cost., nel vietare alla Repubblica l'impegno diretto in operazioni aggressive, le inibisce parimenti il ruolo di «complice» a vantaggio di altri Stati che sferrino concretamente l'attacco, R. Manfrellotti, *Leges silent inter arma*, cit., 165.

[63] Sulla «non-complicità costituzionale» con il carattere di criterio operativo che orienta le scelte concrete, ancora A. Ciervo, *Critica delle armi*, cit., 231, che articola, sul piano del controllo costituzionale dell'assistenza armata, il rilievo per cui essa non si lascia ammettere senza una rigorosa verifica della «effettiva complicità» dello Stato fornitore con la condotta del belligerante, sicché soltanto «la presenza di prove inconfutabili sulla effettiva complicità di uno Stato» possa giustificare misure più incisive, «con l'unico obiettivo di interrompere la prosecuzione delle violenze». Sull'«intervento di difesa, sia esso individuale che collettivo», lo stesso A. pone in rilievo come esso debba risultare «limitato» e «non mirare in modo incontrollato alla completa distruzione del nemico, e alla sostituzione di un governo con un altro», giacché, *aliter*, si darebbe «la trasfigurazione di una guerra, correttamente avviata in chiave difensiva, in operazione di natura sostanzialmente offensiva». In senso non pienamente condivisibile, P. Zicchittu, *Article 11 of the Italian Constitution and the war in Ukraine*, cit., 23-41, articola la liceità dell'assistenza armata in chiave compatibilista, riconducendola al congegno della legittima difesa collettiva ex art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, sulla scorta della «*unitary and systematic interpretation*» dell'art. 11 Cost.

[64] Sul punto, *ex multis*, P. Piluso, *Ripudio della guerra e legittima difesa collettiva: profili costituzionali*, in *Consulta OnLine*, 1, 2025, 235, rileva come tale legge assurga a «traduzione legislativa» del nucleo essenziale dell'art. 11 Cost.

rifiutarsi di autorizzare l'invio di contingenti militari (o anche di fornire un appoggio logistico, attraverso la concessione dell'uso di porti o di aeroporti, ovvero di consentire il semplice sorvolo sul territorio di vettori stranieri) che, poi, potrebbero essere impegnati in operazioni così devastanti»[65], in quanto il regime di valutazione costituzionale debba ricomprendere del pari i «supporti indiretti», ovverosia quelle condotte che, pur non concretandosi nell'invio di mezzi o nella partecipazione a operazioni, contribuiscono in modo funzionale alla capacità coercitiva di soggetti coinvolti in un conflitto.

Nel novero rientrano, correttamente, la concessione di basi e di spazio aereo, la manutenzione tecnica e l'addestramento, condotte che, sebbene tradizionalmente percepite quali minori sul piano simbolico-giuridico, possono comunque rivelarsi essenziali sul piano materiale poiché la guerra «contemporanea» non si combatte soltanto con i contingenti, dispiegandosi semmai nel profilo di «rete di supporti» senza la quale i contingenti medesimi non potrebbero operare. Ne deriva che il regime costituzionale di queste condotte non si lascia configurare in termini diversi da quello dell'invio di armi o della partecipazione a operazioni, dovendo anch'esso soggiacere ai principi di motivazione rafforzata, temporalizzazione, controllo parlamentare e tracciabilità, poiché l'apertura multilivello e la cessione di sovranità non equivalgono a «delega in bianco» agli organismi internazionali, restando il principio pacifista vincolante per gli organi della Repubblica anche allorché il contributo coercitivo si esprima in forme indirette, mediate o tecnicamente dissimulate[66].

Ricostruito in tal modo il quadro, la pace, per modo di principio-fine della Repubblica, si rivela, dunque, non operante unicamente nella sua veste di limite materiale alla revisione, traducendosi in una serie stringente di vincoli operativi sulla forma di governo, sulla decisione della forza esterna, sulle missioni, sull'assistenza armata, sull'esportazione di armamenti e sui supporti indiretti, sì da configurare un assetto nel quale ogni segmento dell'azione esterna debba risultare riconducibile a una verifica costituzionale puntuale. L'art. 11 Cost. non si limita, per questa via, a proclamare un valore, strutturando una «grammatica del potere

[65] In questi termini, M. Cartabia, L. Chieffi, *Art. 11*, cit., 274-276, ove gli AA., dopo avere richiamato il rischio di un «incontrollato unilateralismo», dispiegano la tesi della dottrina prevalente nei termini per cui essa «subordina qualsiasi intervento umanitario intrapreso dal nostro Paese, singolarmente o nel quadro di una alleanza militare, ad una previa deliberazione autorizzatoria del Consiglio di sicurezza», e concludono come l'art. 11 Cost. «viene pertanto a precludere qualunque intervento armato individuale o anche collettivo che, al di fuori di legittimo impiego della forza bellica per ragioni di autodifesa, non fosse preventivamente preceduto da una autorizzazione del Consiglio di sicurezza». Gli stessi AA., 275-276, articolano un onere puntuale a carico degli organi di governo interni, i quali «dovranno, per ciò stesso, rifiutarsi di autorizzare l'invio di contingenti militari (o anche di fornire un appoggio logistico, attraverso la concessione dell'uso di porti o di aeroporti, ovvero di consentire il semplice sorvolo sul territorio di vettori stranieri) che, poi, potrebbero essere impegnati in operazioni così devastanti». P. Picone, *Interventi delle Nazioni Unite e obblighi erga omnes*, in Id. (a cura di), *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, Padova, 1995, 536, rileva come «non si possa prescindere dal riconoscimento che, in caso di paralisi dell'Organizzazione, gli Stati si riprendano il potere di gestire uti universi le reazioni necessarie», rilievo che il giurista costituzionalista non si lascia indurre ad accogliere senza una previa verifica della validità costituzionale interna.

[66] Sui «supporti indiretti» quali segmenti della stessa sequenza coercitiva, e sulla necessità di una valutazione sostanziale dell'operazione, M. Cartabia, L. Chieffi, *Art. 11*, cit., 267-268, sul rilievo per cui «potrebbero integrare la "priorità dell'attacco" anche quei comportamenti che, pur non sostanziandosi in un'azione di tipo militare, potrebbero lo stesso contribuire all'annientamento dell'altrui indipendenza, come la fornitura di armi o l'ospitalità in porti o aeroporti». In direzione affine, 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*, cit., 57, rileva come «le risoluzioni del Consiglio di sicurezza per il Kosovo non autorizzano, in verità, né esplicitamente né implicitamente gli Stati all'uso della forza, sia individualmente che per il tramite di organizzazioni internazionali», sì da esplicitare il limite della copertura giuridica delle risoluzioni ONU.

esterno», entro la quale la centralità parlamentare, la motivazione rafforzata, la temporalizzazione dell'eccezione, la non-complicità e la tracciabilità non si configurano quali elementi procedurali, bensì quali condizioni di tenuta della forma costituzionale *ad extra*, ciascuna di esse unificata e tenuta coerentemente insieme.

5. Una grammatica unitaria della forza armata tra diritto interno e diritti sovranazionali. La verifica costituzionale dell'azione esterna impone di confrontarsi con la architettura lessicale della scienza giuridica internazionalistica e della dottrina generale del diritto entro la quale tale forma si colloca, in quanto la decisione coercitiva della Repubblica non si svolge in uno spazio vuoto, delineandosi, al contrario, a titolo di decisione inscritta in un ordine giuridico internazionale che la Costituzione ha assunto con il carattere di «orizzonte teleologico», e non nella forma di mero contesto fattuale. La verifica della validità domanda, più puntualmente, di articolare il giudizio lungo la triade classica dello *ius ad bellum*, dello *ius in bello* e dello *ius post bellum*, tre piani sui quali la forza pretende, di volta in volta, di essere giustificata nel titolo che la autorizza, nelle regole che la disciplinano e nell'ordine che essa lascia dietro di sé. L'art. 11 Cost. non si limita in tal prospettiva a recepire la disciplina internazionale dell'uso della forza, configurandosi piuttosto come clausola che vi aggiunge un «*surplus* costituzionale», vale a dire un vincolo ulteriore, interno alla sua forma, capace di rendere costituzionalmente illegittima un'azione internazionalmente lecita[67].

La tripartizione nota nella tradizione del diritto internazionale tra *ad bellum*, *in bello* e *post bellum* non si lascia ridurre a riparto classificatorio del *law of armed force*, ma riproduce la qualità di «articolazione sistemica» delle condizioni che la forza deve cumulativamente soddisfare per non degradare in una violenza ordinaria. Il piano dello *ius ad bellum* concerne il titolo della decisione, ovverosia le ragioni in presenza delle quali la forza diviene giuridicamente assumibile, mentre quello dello *ius in bello* concerne la condotta delle ostilità, fatta di proporzionalità, distinzione fra combattenti e civili, divieto di mezzi sproporzionati e tutela delle persone protette. Il piano dello *ius post bellum*, da ultimo, seppur sovente relegato a momento irrilevante, concerne la qualità dell'ordine successivo, cioè la responsabilità per ciò che resta dopo la fine delle ostilità. La dottrina internazionalistica più matura pone in rilievo come tali piani si presentino sovente disgiunti nella riflessione, e nondimeno proprio la loro «lettura unitaria» consente di apprezzare la coerenza fra titolo, condotta e approdo, sì da sottoporre la forza a un giudizio realmente complessivo[68].

[67] Sull'art. 11 Cost. come «clausola di raccordo strutturale» fra ordinamento repubblicano e diritto internazionale, e sul «*surplus* costituzionale» rispetto al *law of armed force*, M. Dogliani, *Costituzione, ordine internazionale e ordine sopranazionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2018, 1-2, ove l'art. 11 Cost. è predicato come «cerniera costituzionale» fra ordinamento interno e ordine internazionale, dispositivo che non si lascia ridurre a «delega in bianco al multilivello», subordinando l'apertura alla persistenza dei principi fondativi della Repubblica. In tale direzione, A. Vedaschi, *Da Kelsen a Schmitt? La Costituzione italiana di fronte alla guerra*, in *DPCE Online*, 4, 2022, 48-51, rileva come l'art. 11 Cost. si configuri al rango di punto di intersezione fra costituzionalismo democratico e ordine internazionale costruito attorno alla Carta ONU, e segnala il rischio che la guerra moderna riconduca l'ordinamento «verso una logica schmittiana del nemico», al punto che la tenuta della pace dipenda dalla capacità del costituzionalismo di non cedere alla tentazione dell'eccezione permanente.

[68] Sulla triade, *amplius*, C. Stahn, *Jus ad bellum, jus in bello… jus post bellum? Rethinking the Conception of the Law of Armed Force*, in *European Journal of International Law*, 5, 2006, 921-943, ove l'A. attentamente articola, per la prima volta, lo *ius post bellum* da segmento giuridico autonomo del *law of armed force*, descrivendolo nei termini per cui «*the notion of jus post bellum captures a set of obligations that arise after the cessation of hostilities*». Sul punto, *amplius*, A. Chayes, *Chapter VII½: Is Jus Post Bellum Possible?*, in *European Journal of International Law*, 24, 1, 2013, 291-305, che qualifica lo *ius post bellum* nella funzione di «*incomplete legal regime*». Sulla netta distinzione fra il piano dello *ius ad bellum* e quello dello *ius in bello*, e sulla sua tenuta anche rispetto alle forme contemporanee di conflitto, J-M.

Quanto allo *ius ad bellum*, l'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite costituisce come noto, sul versante internazionale, la disposizione cardinale, poiché subordina l'esercizio individuale o collettivo della legittima difesa alla ricorrenza di un «*armed attack*», già consumato o in corso, e impone l'obbligo di immediata informazione del Consiglio di sicurezza, sicché una simile soglia non opera come formula di stile, nella forma di «criterio rigoroso» che il diritto internazionale ha posto a presidio dell'eccezione difensiva. La giurisprudenza internazionale ne offre conferma, avendo qualificato l'aggressione armata nei termini delle «*most grave forms of the use of force*», sì da escludere dalla nozione le mere assistenze indirette, gli atti isolati e le ingerenze coercitive minori. Ne discende, dunque, che la Carta ONU non legittima un uso generalizzato della forza, eccezionalizzandolo in modo rigoroso, attraverso un titolo determinato e un controllo collettivo successivo[69].

La soglia internazionale non esaurisce, nondimeno, il giudizio costituzionale, visto che la Repubblica nelle forme cui si è fatto in precedenza riferimento deve verificare non solo se l'azione si configuri secondo la natura di operazione internazionalmente lecita, ma altresì se essa risulti compatibile con il proprio ordinamento interno nella misura in cui la legalità internazionale della forza si configura a guisa di «condizione necessaria» della sua validità costituzionale, e nondimeno nella propria veste di condizione non sufficiente[70], introducendo l'art. 11 Cost. un filtro ulteriore, articolato attorno al ripudio della guerra-mezzo, alla teleologia di pace e alla forma di governo della forza già ricostruita. La formula del «*surplus* costituzionale» designa, per questa via, lo spazio di valutazione che residua allorché la legalità internazionale risulti accertata, spazio che non si risolve in una mera duplicazione del giudizio, ergendosi, d'altra parte, a verifica autonoma, concernente il titolo costituzionale interno, l'organo competente, la motivazione rafforzata, la temporalizzazione dell'eccezione e la proporzionalità rispetto alla teleologia di pace.

A ben vedere, una linea ricostruttiva, segnalata dalla riflessione internazionalistica più recente, sostiene la sussistenza di una «armonia» fra l'art. 11 Cost. e l'art. 51 della Carta ONU, e rileva come il ripudio della guerra-mezzo non escluda la legittima difesa né la difesa collettiva, giacché entrambe operano dentro il quadro autorizzatorio internazionale e si riconducono, sul piano interno, alla difesa della Patria *ex* art. 52 Cost. Una simile lettura coglie un dato indiscutibile, nella misura in cui il ripudio non si configura da rifiuto di ogni coercizione, ma nella funzione di rifiuto della guerra in quanto mezzo ordinario, sì da non ostare all'eccezionalità rigorosamente difensiva.

Questa qualificazione armonica domanda, nondimeno, di essere mantenuta entro i suoi limiti, poiché la compatibilità fra il ripudio costituzionale e la legittima difesa internazionale concerne soltanto la difesa *stricto sensu* e non può estendersi a figure intermedie, come, l'assistenza armata, la partecipazione alle coalizioni e, ancora, il supporto logistico, le quali

---

Henckaerts, L. Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law*, vol. I, *Rules*, Cambridge, 2005, i quali rilevano come l'architettura consuetudinaria del diritto umanitario costituisca un sistema autonomo dotato di regole proprie, ovverosia distinzione, proporzionalità e precauzione, operanti indipendentemente dal titolo *ad bellum*.

[69] Sul punto, C. Gray, *International Law and the Use of Force*, IV ed., Oxford, 2018, *passim*; Y. Dinstein, *War, Aggression and Self-Defence*, VI ed., Cambridge, 2017, *passim*; O. Corten, *The Law Against War. The Prohibition on the Use of Force in Contemporary International Law*, Oxford, 2010, *passim*; nonché, sui limiti che il diritto internazionale impone all'uso della forza, T. Marauhn, B. de Vries, *Limits to the Use of Force Imposed by International Law*, Leiden-Boston, Brill Nijhoff, 2020.

[70] In senso affine circa la non coincidenza fra legittimità internazionale e legittimità costituzionale dell'impiego della forza – per cui la prima non determina necessariamente la seconda – R. Manfrellotti, *Leges silent inter arma*, cit., 172.

domandano, di contro, un giudizio «costituzionale» ulteriore[71]. Conviene, a questo punto, misurare la tesi del *surplus* con l'obiezione che le si oppone con maggiore forza; secondo la lettura compatibilista, allorché un'azione sia autorizzata dal diritto internazionale, segnatamente nel ruolo di legittima difesa collettiva *ex* art. 51 della Carta ovvero in forza di una risoluzione del Consiglio di sicurezza, essa non potrebbe dirsi vietata dall'art. 11 Cost., ché la Costituzione, aprendosi all'ordinamento internazionale, ne avrebbe recepito il regime dell'utilizzo della forza bellica, al punto che la legalità internazionale esaurirebbe la questione costituzionale.

L'obiezione coglie un dato corretto, ossia che il ripudio non si estende alla difesa rigorosamente intesa; essa prova, nondimeno, troppo, poiché scambia la condizione necessaria con quella sufficiente. Che la divergenza fra i due piani non sia meramente teorica si coglie in due ipotesi. Nella prima, un'operazione autorizzata dal Consiglio di sicurezza con la formula di stile dei «tutti i mezzi necessari» trascolori, in sede di esecuzione, mutamento di regime od occupazione indefinita: pur coperta dal titolo internazionale, essa risulterebbe costituzionalmente invalida, in quanto incompatibile con la finalizzazione alla pace e con la proporzionalità che l'art. 11 Cost. impone all'azione esterna. Nella seconda, l'assistenza armata a uno Stato aggredito, pur lecita sul piano internazionale entro lo schema della difesa collettiva, ecceda la soglia della reazione difensiva e si traduca in concorso a un'operazione di natura sostanzialmente offensiva: anche in tal caso il titolo non sanerebbe il vizio costituzionale. Proprio tali ipotesi rivelano lo spazio del *surplus*, ovverosia il margine entro il quale la Repubblica può essere tenuta a non fare ciò che il diritto internazionale le consentirebbe, allorché il farlo contraddica la grammatica costituzionale della pace.

Sul versante dello *ius in bello*, il principio di proporzionalità si articola lungo tre dimensioni distinte e nondimeno interagenti, dato che la proporzionalità *in bello*, in senso stretto, concerne il rapporto fra danno militare atteso e danno collaterale prevedibile in ciascuna operazione concreta, secondo la regola consuetudinaria del diritto umanitario per cui è vietato l'attacco dal quale ci si possa attendere una perdita incidentale di vite civili eccessiva rispetto al vantaggio militare concreto e diretto previsto, mentre la proporzionalità *ad bellum* concerne il rapporto fra il ricorso alla forza considerato globalmente e l'obiettivo legittimo perseguito. La «proporzionalità costituzionale», da ultimo, concerne il rapporto fra l'azione esterna nel suo insieme e la tenuta del nucleo personalista, pacifista e democratico dell'ordinamento, sì da porsi come «criterio ulteriore» che il *surplus* costituzionale introduce rispetto al diritto internazionale.

[71] Sul polo compatibilista del rapporto fra art. 11 Cost. e art. 51 della Carta ONU, P. Zicchittu, *Article 11 of the Italian Constitution and the war in Ukraine*, cit., 23-41, secondo il quale la legittima difesa collettiva, ove esercitata nelle forme previste dalla Carta ONU, non viola di per sé il ripudio, per modo di eccezione strutturalmente compatibile con la teleologia di pace dell'art. 11 Cost. L'A. dispiega il punto nei termini per cui l'azione armata della Federazione Russa integra le «*most grave forms of the use of force*» in violazione dell'art. 2, par. 4, della Carta ONU, «*thus justifying armed intervention by third States*» nel quadro della legittima difesa collettiva. La tesi compatibilista, nondimeno, non si lascia accogliere senza un duplice temperamento: per un verso, T. Ruys, *'Armed Attack' and Article 51*, cit., 250-256, rileva come la soglia dell'*armed attack* operi per modo di «*threshold criterion*» (criterio di soglia) che non si lascia abbassare per via di prassi, sì che le ipotesi intermedie, ovverosia l'assistenza armata indiretta, il sostegno logistico e la fornitura di armi a un belligerante, richiedano una qualificazione autonoma; per altro verso, e in senso non pienamente condivisibile rispetto a una lettura puramente compatibilista, M. Iovane, *La Nato, le Organizzazioni regionali e le competenze del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite in tema di mantenimento della pace*, in *La Comunità internazionale*, 1998, 71, pone in rilievo l'articolazione del «diritto di resistenza collettiva», mostrando come la dimensione collettiva della reazione non assorba il filtro costituzionale interno. Ne discende che l'armonia fra art. 11 Cost. e art. 51 della Carta concerne la sola difesa *stricto sensu*, e non si estende, *ipso facto*, alle figure intermedie dell'assistenza coercitiva.

L'intervento umanitario rappresenta, in questa direzione, il banco di prova più severo della grammatica costituzionale della forza, per il fatto che la protezione delle vittime, di atrocità di massa, di pulizie etniche, di crimini contro l'umanità e di violazioni gravissime dei diritti fondamentali, sembra offrire, più di ogni altra ipotesi, una causa moralmente ineludibile alla forza armata, sì che proprio su tale terreno si è sviluppata la «dottrina della *responsibility to protect*».

La critica del «*moral internationalism*» rivela come l'argomento umanitario non sia neutro, poiché può occultare selettività, doppi *standards*, interessi strategici e pretese di riorganizzazione politica del territorio dello Stato bersaglio, sì da riprodurre, sotto le spoglie della protezione, logiche di intervento egemonico, discendendone la necessità di distinguere fra la «giustificazione morale», la «legittimazione politica» e la «legalità giuridica», giacché la prima non basta a fondare la seconda e, neppure, a sostituire la terza[72]. Una simile distinzione assume rilievo particolare allorché la dottrina dell'intervento umanitario venga invocata per superare la mediazione del Consiglio di sicurezza, in presenza di uno stallo decisionale derivante dall'esercizio del veto, stante che il polo critico della dottrina italiana pone in rilievo come lo stallo del Consiglio non legittimi, di per sé, l'azione unilaterale, restando la decisione saldamente presso gli organi costituzionali competenti dello Stato e vincolando il principio pacifista l'indirizzo di politica estera e militare della Repubblica anche dinanzi alla paralisi del livello internazionale. Lo stallo internazionale non sospende, per questa via, il filtro costituzionale interno, ponendosi, a ben vedere, in quanto circostanza che lo rende ancora più rigoroso, poiché la mancata mediazione collettiva esterna deve essere compensata, e non sostituita, da una più intensa «responsabilizzazione interna» delle scelte coercitive[73].

Quanto allo *ius post bellum*, come accennato un piano lungamente trascurato dalla riflessione internazionalistica e oggi al centro di un dibattito vivace, l'indagine concerne la qualità

[72] Sul *moral internationalism* e sulla critica dell'argomento umanitario con le caratteristiche di linguaggio non neutro, A. Orford, *Reading Humanitarian Intervention. Human Rights and the Use of Force in International Law*, Cambridge, 2003, 83 e 103, ove l'A. dispiega l'argomento umanitario nei termini di un linguaggio capace di occultare selettività, interessi strategici e «doppia morale», articolando il punto nei termini per cui «*the narratives of humanitarian intervention construct the international community as a heroic agent rescuing victims from the violence of post-colonial states, while obscuring the way in which such interventions reproduce relations of power and authority over the territories of the South*». Sul punto, ancora, D. Archibugi, F. Voltaggio, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Filosofi per la pace*, Roma, 1991, LVII, rilevano come «i governi degli stessi paesi democratici abbiano sovente usato la questione dei diritti umani e della democrazia in modo strumentale, tacendo le violenze compiute da governi ritenuti amici ed enfatizzando quelle compiute da governi ritenuti nemici». In senso non pienamente condivisibile rispetto alla critica radicale del *moral internationalism*, M. Walzer, *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations*, IV ed., New York, 2006, *passim*, rileva come la «*supreme emergency*» possa giustificare deroghe morali, argomento che impone di non collassare il piano della giustificazione morale su quello della validità.

[73] Sul polo critico al compatibilismo e sulla persistenza del filtro costituzionale anche dinanzi allo schema della legittima difesa collettiva, L. Chieffi, *Pace e guerra nel dibattito alla Costituente*, cit., 15, ove l'A. distingue nettamente fra derive interpretative estensive e azioni correttamente riconducibili all'art. 11 Cost. Sull'eccezionalità della reazione difensiva, M. Cartabia, L. Chieffi, *Art. 11*, cit., 268, dopo avere escluso la difesa preventiva, pongono in rilievo come «in presenza di un attacco militare, non giustificato dal comportamento delle nostre forze armate, sarebbe quindi ammessa una reazione a scopo meramente difensivo, come *extrema ratio*, una volta esauriti tutti i possibili rimedi per consentire una risoluzione pacifica del contrasto», e precisano come la «giusta causa», determinata dallo stato di necessità, consenta una risposta «proporzionata all'illecito subito» e «strettamente necessaria». In direzione convergente, S. Saluzzo, *Non belligeranza e legittima difesa collettiva nel contesto del conflitto tra Russia e Ucraina*, cit., *passim*, rileva come la categoria della «non belligeranza» non operi nella propria veste di clausola di esenzione dal giudizio costituzionale, configurandosi semmai in veste di categoria che richiede un vaglio sostanziale del contributo coercitivo dello Stato terzo, anche al di sotto della soglia della partecipazione attiva.

dell'ordine successivo al conflitto e articola attorno a categorie quali ricostruzione, riparazione, responsabilità per le vittime, riforme istituzionali, *transitional justice* ed *exit strategy*, vale a dire una strategia di uscita orientata a una pace effettiva, e non a una mera cessazione delle ostilità. La dottrina più matura pone in rilievo come il «dopo» del conflitto non si configuri con le caratteristiche di spazio moralmente auspicabile e nondimeno giuridicamente indifferente, costituendo, d'altro canto, parte integrante della verifica complessiva sulla qualità dell'azione esterna, considerato che l'intervento che produca destabilizzazione duratura, occupazione indefinita o ricostruzione fallita non si lascia giudicare compiutamente legittimo sulla sola base del titolo iniziale.

Lo *ius post bellum* dialoga direttamente, in tale prospettiva, con il *surplus* costituzionale dell'art. 11 Cost., atteso che la teleologia di pace e giustizia che sorregge l'apertura internazionale impone alla Repubblica di rispondere non soltanto del titolo della propria azione, ma altresì della qualità dell'ordine che essa contribuisce a configurare, di modo che l'*exit strategy* non si lascia assumere al rango di appendice operativa della decisione, innalzandosi piuttosto a «elemento costitutivo della sua validità sostanziale». Un intervento privo di una prospettiva di pace effettiva risulta, infatti, strutturalmente incompatibile con il principio-fine che l'art. 11 Cost. ha posto al vertice della politica estera, talché la giustizia post-bellica non si configura nella propria veste di clausola morale aggiuntiva, ergendosi in realtà a «verifica retrospettiva» della tenuta costituzionale dell'azione esterna nel suo arco complessivo. Il rapporto fra l'art. 11 Cost. e i vincoli sovranazionali derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e all'Alleanza atlantica si pone in veste di terreno particolarmente delicato del giudizio costituzionale, ove si consideri che l'art. 42, par. 7, TUE configura una clausola di assistenza reciproca in caso di aggressione armata subìta da uno Stato membro, salvaguardando nel contempo «il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri», mentre l'art. 222 TFUE introduce una clausola di solidarietà di fronte ad attacchi terroristici o a calamità. Sul versante atlantico, l'art. 5 del Trattato Nord Atlantico configura la difesa collettiva, mentre l'art. 11 del medesimo Trattato richiama espressamente i «*constitutional processes*» degli Stati firmatari nella qualità di condizione di applicazione delle obbligazioni convenzionali. Da ciò segue che né l'Unione né l'Alleanza configurano automatismi bellici, dal momento che entrambe richiamano, in modo più o meno esplicito, il «filtro costituzionale interno» per modo di soglia ineliminabile di operatività dei vincoli sovranazionali[74].

Articolata in tal modo la cornice, l'apertura multilivello non sospende il *surplus* costituzionale,

[74] La storica dichiarazione di Robert Schuman del 9 maggio 1950 inscrive il rifiuto del conflitto armato inteso come strumento di «pacificazione» entro la genesi dell'integrazione europea, secondo la formula per cui «la pace mondiale non potrà essere salvaguardata se non con sforzi creativi, proporzionali ai pericoli che la minacciano» e «l'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme: essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto». Sull'art. 42, par. 7, TUE, segnatamente nel passaggio per cui «tale obbligo non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri», v., per la lettura compatibile con l'art. 11 Cost., F. Gaspari, *Profili costituzionali della Difesa comune europea*, cit., 5-22, ove l'A. qualifica la Difesa comune europea alla stregua di «traduzione operativa» della clausola di solidarietà, architettura che non si lascia configurare in termini di automatismo militare, dovendo rispettare il filtro costituzionale interno di ciascuno Stato membro, e che risulta compatibile con l'art. 11 Cost. soltanto nella misura in cui preservi la teleologia di pace e giustizia, risolvendosi in alterazione del nucleo costituzionale qualora la Difesa comune assuma i tratti di un'autonoma capacità militare di tipo offensivo. In direzione convergente, P. Zicchittu, *Article 11 of the Italian Constitution and the war in Ukraine*, cit., 30-32, rileva come la clausola di solidarietà *ex* art. 42, par. 7, TUE e l'art. 222 TFUE si lascino leggere quali «soft constitutional anchors» (àncore costituzionali deboli) che richiamano il filtro costituzionale interno, e non lo sostituiscono. Sulla torsione prodotta dalle crisi internazionali sulla tenuta dei principi qualificanti l'ordinamento, G. de Vergottini, *La Costituzione e l'intervento Nato nella ex Jugoslavia*, cit., 125, e Id., *La Costituzione e il ritorno della guerra*, cit., 76.

rendendolo per ciò stesso più articolato, giacché il giudizio costituzionale deve verificare se l'azione esterna, pur giustificata da un vincolo internazionale o sovranazionale, conservi coerenza con il nucleo personalista, pacifista e democratico dell'ordinamento, non estendendosi il «primato applicativo» dell'ordinamento integrato ai principi supremi e ai diritti inviolabili della persona. La dottrina dei controlimiti non va, in tale direzione, letta come strumento di chiusura nazionalistica, configurandosi bensì alla stregua di «presidio tecnico» della tenuta costituzionale dentro l'integrazione, per le ragioni più ampiamente svolte nel paragrafo precedente.

L'approdo della grammatica costituzionale della forza si lascia, allora, formulare in termini sistemico-funzionali, in quanto il diritto internazionale dell'uso della forza, ovverosia la Carta ONU e la consuetudine internazionale, si configura, secondo una nota lettura dottrinale, nel profilo di ordine «permissive rather than constraining», sistema che, mentre vieta la guerra di aggressione, conserva ampi spazi di legittimazione della forza, segnatamente attraverso la legittima difesa collettiva e attraverso le autorizzazioni del Consiglio di sicurezza.

Ne discende che il ripudio costituzionale non duplica il divieto internazionale, restringendolo invece ulteriormente, sì da sottrarre alla disponibilità della Repubblica anche taluni usi della forza che il diritto internazionale tollererebbe, a condizione che essi risultino incompatibili con la teleologia di pace e giustizia ovvero con la grammatica democratica della decisione coercitiva. Il *surplus* costituzionale dell'art. 11 Cost. non si configura, in tal senso, nella forma di clausola di chiusura provincialistica, elevandosi per converso a «forma giuridica della sovranità disarmata» che la Repubblica ha scelto di assumere nella veste di propria modalità di presenza nel mondo[75].

Acquisito tale esito, l'indagine può volgersi ai passaggi conclusivi della verifica. Articolata la grammatica costituzionale della forza lungo i tre piani dello *ius ad bellum*, dello *ius in bello* e dello *ius post bellum*, e introdotto il *surplus* costituzionale dell'art. 11 Cost. nei termini di filtro ulteriore rispetto al diritto internazionale, occorre verificare se categorie elaborate in tradizioni distinte da quella positivistico-internazionalistica, segnatamente la tradizione teologico-giuridica del *bellum iustum* e la sua trasformazione contemporanea in «pace giusta», possano illuminare la struttura del principio costituzionale di pace senza sostituirsi al suo fondamento positivo. La comparazione opera, in tale direzione, con il carattere di «prova genealogica e concettuale», e non a guisa di fondamento confessionale, secondo lo statuto metodologico che ci si propone di precisare.

6. «Guerra giusta» e pacifismo costituzionale. La tradizione teologica come prova genealogica. La comparazione teologico-giuridica si lascia assumere, a questo punto dell'indagine, soltanto a condizione di chiarirne in apertura lo statuto metodologico e di

[75] Sull'ordine internazionale dell'uso della forza nel profilo di ordine «*permissive rather than constraining*», I. Hurd, *The Permissive Power of the Ban on War*, in *European Journal of International Security*, 2, 2017, 1-18, ove l'A. dispiega la tesi per cui «*Articles 2(4) and 51 of the UN Charter together create a regulatory framework that is permissive rather than constraining of the use of force by states*», mostrando come il divieto generale non si configuri nel ruolo di ostacolo all'uso della forza, ergendosi, al contrario, a dispositivo che la incanala secondo categorie giuridiche capaci di legittimarla. J. Schell, *Il destino della terra*, trad. it., Milano, 1982, spec. 266, pone in rilievo l'aporia funzionale della sicurezza fondata sulla deterrenza nucleare nei termini per cui «se cerchiamo di garantirci la sicurezza minacciandoci la morte bisogna che questa minaccia sia reale; se è reale, vuol dire che in certe circostanze siamo disposti a metterla in atto; questo significa che rientra nei nostri programmi proprio ciò che dobbiamo assolutamente evitare e cioè l'estinzione». Sul paradigma del pacifismo giuridico-istituzionale, T. Greco, *Critica della ragione bellica*, cit., 90, rileva come il pacifismo istituzionale «si distingue da altre forme di pacifismo proprio perché si fonda non sull'idea che la forza possa essere eliminata dalle vicende umane, ma sulla convinzione che la forza possa essere regolata, se non ingabbiata definitivamente».

precluderne ogni equivoco fondativo, poiché essa non è concepita come tecnica idonea a ricavare dall'esperienza religiosa, dalla teologia morale o dalla dottrina sociale della Chiesa cattolica il «fondamento normativo» dell'art. 11 Cost., fondamento che appartiene al testo costituzionale, alla sua collocazione sistemica e alla forma repubblicana che lo sostiene.
La funzione della comparazione risulta radicalmente diversa, da intendersi come «verifica di traducibilità» di alcune categorie elaborate in una tradizione lunga e internamente controversa, cioè ordine, giustizia, persona, bene comune, autorità, limite della forza e responsabilità pubblica, in un lessico costituzionale laico, sì da illuminare la struttura della pace senza sostituirsi al suo fondamento positivo. La comparazione non aggiunge, per questa via, un argomento di autorità alla tesi, sottoponendola per contro a una «prova di resistenza», ovverosia all'interrogativo se la pace si lasci pensare non a titolo di ornamento morale della politica estera, bensì secondo la natura di «forma dell'ordine» e nel ruolo di «limite della forza»[76].
La legittimazione di tale confronto dipende, dunque, dalla distinzione fra «piano delle fonti» e «piano delle categorie», visto che, sul primo, non si dà dubbio che la Costituzione resti fonte esclusiva del parametro giuridico qui utilizzato, cosicché né il magistero né la tradizione teologica possano fondare obblighi costituzionali, sostituire la dogmatica dell'art. 11 Cost. o correggere la gerarchia delle fonti dell'ordinamento repubblicano.
Sul secondo piano la comparazione diviene rilevante, poiché consente di osservare come il discorso sulla pace sia stato storicamente costruito attorno a una tensione costante, la quale non risolve la pace in mera assenza di guerra, in semplice tregua o in equilibrio di timori, configurandola semmai nella propria veste di «ordine giusto», fondato su una determinata configurazione della persona, dell'autorità e della responsabilità politica. una simile distinzione consente di evitare tanto la fondazione confessionale quanto l'impoverimento positivistico, giacché il materiale teologico-sociale non decide il significato dell'art. 11 Cost., contribuendo, al contrario, a rendere più intelligibile la profondità della categoria costituzionale di pace.
La prima acquisizione offerta dalla comparazione concerne la nozione di «pace come ordine», ché la tradizione cristiana più matura, nello sviluppare un «pacifismo istituzionale», non identifica la pace con la mera cessazione delle ostilità né con la stabilità ottenuta mediante la prevalenza di una forza ordinatrice, collegandola, d'altra parte, alla giustizia, alla concordia e alla struttura relazionale della convivenza[77]. Una simile impostazione possiede un rendimento

[76] Sullo statuto metodologico della comparazione teologico-giuridica nella propria veste di «prova genealogica e concettuale», e non nei termini di fondamento confessionale, N. Colaianni, *Verso un pacifismo istituzionale? L'evoluzione della Chiesa cattolica*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2024, sull'articolazione del «pacifismo istituzionale» con il carattere di paradigma traducibile in categorie giuridico-costituzionali laiche. D. Gallo, *La pace attraverso il diritto nel magistero di Papa Francesco*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2024, 20-25, riconduce, a sua volta, la pace a dimensione che si costruisce nell'ordinamento politico mediante gli strumenti del diritto internazionale, sì da mostrarne la traducibilità in una lettura pubblica laicamente sostenibile. La comparazione non si configura al rango di strumento idoneo a ricavare dall'esperienza religiosa il fondamento normativo dell'art. 11 Cost., che partecipa esclusivamente del testo costituzionale, valendo, d'altra parte, a comprendere le «condizioni storico-concettuali» della categoria della pace. In direzione convergente, il *Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa*, n. 494, pone in rilievo come «la pace non è un sogno, non è un'utopia: è possibile» e come essa «non si riduce all'assenza di guerra».
[77] In questi termini, N. Colaianni, *Verso un pacifismo istituzionale? L'evoluzione della Chiesa cattolica*, cit., 11-13, ove l'A. dispiega il punto di approdo del magistero recente inteso come «pacifismo istituzionale» e rileva come, nel metodo di Francesco, «l'esperienza cristiana non è ideologica», sì da chiarire lo statuto della comparazione adottata nel presente lavoro, che non si risolve in trasferimento di autorità, configurandosi da «uso pubblico» di categorie idonee a essere tradotte, criticate e ricondotte entro una grammatica costituzionale laica.

costituzionale evidente, purché correttamente tradotta, poiché, se la pace si configura come «opera della giustizia», essa non si lascia ridurre a intervallo fra due conflitti né a condizione di quiete imposta dal vincitore, esigendo piuttosto istituzioni, limiti al potere, riconoscimento della persona e meccanismi idonei a sottrarre la controversia alla disponibilità immediata della forza[78], derivando che l'art. 11 Cost. non si limita a negare un mezzo, presentandosi, ché anzi, nella funzione di clausola che orienta la Repubblica verso una determinata «morfologia dell'ordine internazionale», morfologia entro la quale la pace non coincide con la non-guerra, risolvendosi in «costruzione giuridica» di relazioni non dominate dalla violenza.

Letta unitamente alla successiva elaborazione della pace al rango di «opera della giustizia», la nozione agostiniana di pace colta come ordinata concordia consente di cogliere una struttura concettuale che il costituzionalismo repubblicano si lascia assumere senza confondersi con la propria matrice teologica, dato che l'ordine non si configura da sinonimo di conservazione dell'esistente, né di pacificazione autoritaria, né di neutralizzazione del conflitto attraverso l'obbedienza, ergendosi, a ben vedere, a «forma della convivenza» entro la quale la composizione delle controversie è resa possibile da una giustizia che sottrae la relazione alla logica della sopraffazione. La convergenza con l'art. 11 Cost. non risiede, sul punto, nella condivisione di una medesima fonte, bensì nella «medesima struttura del problema», poiché la guerra è rottura dell'ordine, in quanto sostituisce la forza al diritto, mentre la pace è ordine, in quanto ricostruisce mediazioni istituzionali idonee a precludere che il conflitto si risolva nella potenza.

La comparazione, per questa via, rafforza la tesi costituzionale e rivela come la pace, con le caratteristiche di principio-fine, non si lasci pensare senza una dimensione ordinante, pubblica e giuridicamente organizzata. Quanto alla tradizione del *bellum iustum*, il secondo passaggio impone di confrontarsi con essa evitando tanto la celebrazione ingenua quanto la liquidazione sommaria, per il fatto che la dottrina della guerra giusta nasce per sottrarre la guerra all'arbitrio e impone condizioni di legittimazione che eccedono la mera volontà del principe, sino a configurare la pace per modo di dimensione che «si costruisce nell'ordinamento politico» e a rappresentare una prima «forma di limitazione della violenza politica»[79].

Essa conserva, nondimeno, un'«ambivalenza strutturale», poiché, mentre sottopone la guerra ad *auctoritas*, causa e *intentio*, mantiene del pari aperto un varco di giustificazione, varco entro il quale la forza resta mezzo eccezionalmente ammissibile dell'ordine pubblico e della

[78] Sulla pace per modo di *opus iustitiae* (opera della giustizia) e nella propria veste di *ordinata concordia* (concordia ordinata), *Gaudium et spes*, n. 78, qualifica la pace come «opera della giustizia» (*opus iustitiae pax*) e nella funzione di «valore e dovere universale», mostrando come la convivenza fra i popoli non si lasci fondare sul mero equilibrio della forza, configurandosi, ché anzi, nella forma di «frutto dell'ordine impresso nella società umana» dal suo Autore divino, da realizzarsi mediante l'opera degli uomini «assetati di una giustizia sempre più perfetta». Sulla pace letta come ordinata concordia nella tradizione agostiniana, Agostino d'Ippona, *De civitate Dei*, XIX, 13, pone in rilievo come «pax omnium rerum tranquillitas ordinis» (la pace di tutte le cose è la tranquillità dell'ordine), qualificando l'ordine da forma della convivenza, e non con le caratteristiche di assetto di obbedienza forzata. Sul punto, *amplius*, D. Gallo, *La pace attraverso il diritto nel magistero di Papa Francesco*, cit., 18-22.

[79] *Ex multis*, D. Gallo, *La pace attraverso il diritto nel magistero di Papa Francesco*, cit., 45, ove l'A. dispiega la tesi nei termini per cui «la pace fra le Nazioni si costruisce nell'ordinamento politico» e rileva come gli «strumenti sono quelli forniti dal diritto internazionale», sì da mostrare come il lessico magisteriale, allorché divenga pubblicamente traducibile, non sospinga verso un'eticizzazione vaga della pace, recando, a ben vedere, una comprensione della medesima a guisa di ordine giuridico, istituzionale e politico. L'A. riconduce il passaggio dal *bellum iustum* alla «pace giusta» alla sottrazione della decisione sulla forza alla disponibilità degli Stati e alla sua riconduzione a una mediazione istituzionale.

decisione politica[80]. Il costituzionalismo repubblicano si colloca oltre questa soglia, giacché non si limita a esigere che la guerra sia giusta, legittima o proporzionata, negandole piuttosto il rango di mezzo ordinario e riconducendola, se mai, a ipotesi rigorosamente difensiva, tipizzata, motivata e funzionalmente orientata alla pace.

La sistemazione tripartita classica della guerra giusta rivela, dunque, una funzione storica e, insieme, un limite dogmatico, stante che la funzione storica riposa nell'avere infranto la pretesa della guerra nella propria veste di atto sovrano autosufficiente, sottoponendola a un'autorità legittima, a una causa non arbitraria e a un'intenzione non riducibile alla vendetta, alla conquista o alla pura utilità politica, mentre il limite dogmatico riposa nella circostanza che la guerra, pur sottoposta a condizioni, resta pensabile in quanto «strumento della giustizia», ossia nella qualità di tecnica estrema mediante la quale l'ordine può essere difeso o imposto. Ne deriva la differenza rispetto all'art. 11 Cost., poiché la Costituzione non accoglie una teoria della guerra giusta, accogliendo un «principio di pace giuridicamente organizzata» entro il quale la forza non risulta moralizzata per essere resa più accettabile, ma decentrata rispetto alla costruzione istituzionale della convivenza. Un simile passaggio non cancella il problema della difesa, valendo, d'altro canto, nella forma di preclusione affinché la difesa divenga il nuovo nome generale della «guerra giustificata».

Giuridificata ulteriormente dalla tarda scolastica e dalla prima modernità giusnaturalistica, la guerra viene vincolata al torto subito, alla causa giusta, alla proporzione e alla mancanza di una sede superiore di giudizio, sì che le elaborazioni tarde-scolastiche e quelle giusnaturalistiche, pur collocate in contesti teorici differenti, convergono nel sottrarre la guerra alla pura volontà del potere e nel cercare la «razionalizzazione giuridica» della forza, sino a fare della guerra una risposta all'*iniuria* o, nella costruzione groziana, un «surrogato dell'assenza di giudice comune»[81].

Una simile genealogia consente di comprendere il salto costituzionale contemporaneo, poiché, quanto più la guerra venga ricostruita come supplenza alla mancanza di un ordine giudiziario internazionale, tanto più il costituzionalismo democratico deve lavorare non sulla «giustificazione del supplente», bensì sulla «costruzione dell'ordine» che lo renda superfluo. Il ripudio dell'art. 11 Cost. opera esattamente in tale direzione, considerato che non si limita a selezionare le cause ammissibili della guerra, promuovendo organizzazioni, limitazioni di

[80] Sulla triade classica della guerra giusta, Tommaso d'Aquino, *Summa Theologiae*, II-II, q. 40, a. 1, ove si specifica che «*ad hoc quod aliquod bellum sit iustum, tria requiruntur*» (affinché una guerra sia giusta, tre cose si richiedono), ovverosia l'*auctoritas principis* legittima, la *causa iusta* e l'*intentio recta*. La triade tomistica anticipa la categoria moderna della «legalità della forza» e mostra come, anche nella più matura riflessione cristiana, la forza non si lasci sottrarre al diritto. F. de Vitoria, *De iure belli*, articola, a sua volta, la *causa iusta* in modo restrittivo, nei termini per cui «unica est et sola causa iusta inferendi bellum, iniuria illata» (unica e sola causa giusta per muovere guerra è il torto ricevuto). In senso non pienamente condivisibile rispetto alla tesi qui sostenuta, e *contra* la radicale liquidazione del *bellum iustum* nella propria veste di categoria utile alla riflessione contemporanea, M. Walzer, *Just and Unjust Wars*, cit., *passim*, ne sottolinea il perdurante valore euristico in quanto griglia di valutazione morale dell'intervento, tensione che il costituzionalismo repubblicano risolve in favore della «pace giusta».

[81] Sulla giuridificazione tarda-scolastica e giusnaturalistica della guerra, oltre a F. de Vitoria, *De iure belli*, cit., H. Grozio, *De iure belli ac pacis*, il quale articola il rapporto fra forza e giudizio nei termini per cui «where judicial settlement fails, war begins» (dove la composizione giudiziaria viene meno, comincia la guerra), sì da mostrare come la guerra debba sempre risultare giustificata da un'offesa anteriore. Sull'onere di motivazione rigorosa delle condizioni della legittima difesa armata, il *Catechismo della Chiesa Cattolica*, n. 2309, pone in rilievo come «si devono considerare con rigore» le «rigorose condizioni di legittimità morale», mentre il *Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa*, n. 500, rileva come la legittimità della difesa armata, pur ammessa, si lasci subordinare a condizioni «al tempo stesso rigorose». Sul punto, *amplius*, D. Gallo, *La pace attraverso il diritto*, cit., 35-40, sulla qualificazione della Carta ONU nella qualità di ritorno al diritto rispetto alla logica della guerra giusta.

sovranità e forme di cooperazione idonee a sostituire alla «vendetta sovrana» la «mediazione giuridica comune».
Configurata in tal modo la genealogia tarda-scolastica e giusnaturalistica, la riflessione sulla guerra giusta rivela come la pace costituzionale non nasca dal nulla né coincida con una semplice prosecuzione secolarizzata della tradizione teologica, atteso che essa riceve da quella tradizione la consapevolezza che la forza debba risultare giudicata, limitata, motivata e sottoposta a criteri ulteriori rispetto alla decisione del potere, e nondimeno la supera, poiché il suo oggetto non si esaurisce più nella «liceità morale della guerra», risolvendosi nella «costruzione istituzionale della pace». In una simile torsione si colloca il passaggio dalla guerra giusta alla «pace giusta», dal momento che non basta più domandarsi quando la guerra possa risultare giustificata, occorrendo in realtà chiedersi quali assetti giuridici, politici e sociali rendano la guerra sempre meno pensabile in veste di risposta ordinaria. La questione si dispiega, in tal modo, dal «titolo del *bellum*» alla «qualità dell'ordine» che previene, contiene e ricompone il conflitto.

A ben vedere, la categoria della guerra giusta, che il magistero recente segnala con la formula secondo la quale «non possiamo più pensare alla guerra come soluzione», non comporta l'adozione di un pacifismo inerziale o puramente astensionistico[82], giacché il punto non concerne la negazione della tragicità dei casi in cui la violenza aggredisce popoli, comunità e persone vulnerabili, né la rimozione della questione della difesa dinanzi a un'aggressione effettiva, configurandosi per ciò stesso nel profilo di preclusione affinché l'eccezione divenga paradigma, affinché la giustificazione morale assorba la mediazione giuridica e affinché la protezione delle vittime venga trasformata in titolo di «nuova disponibilità della forza». Il «pacifismo istituzionale» non coincide, in tale prospettiva, con la passività, configurandosi da scelta di collocare ogni eventuale reazione dentro una direzione teleologica di negoziato, proporzione, tutela dei civili, ricostruzione dell'ordine e attivazione di sedi giuridiche comuni, sì da rivelare la propria prossimità al costituzionalismo repubblicano, che non si risolve in inerzia dinanzi all'ingiustizia, assurgendo piuttosto a «rifiuto di fare della guerra il mezzo ordinario della giustizia».
La formula della «pace giusta» acquista, allora, un significato costituzionale preciso, in quanto non designa una pace qualunque, ottenuta mediante sconfitta, deterrenza, dominio, equilibrio del terrore o neutralizzazione del nemico, rivelandosi bensì a guisa di pace che conservi il «primato della persona» e renda praticabile una convivenza non organizzata dalla logica della forza. Una simile nozione consente di illuminare la differenza fra «stabilizzazione» e «pacificazione», poiché la prima può coincidere con la sospensione del conflitto mediante presidio, controllo o separazione, mentre la seconda richiede istituzioni, riconoscimento, responsabilità, riparazione e condizioni materiali di non riproduzione della violenza. La pace giusta dialoga, per questa via, direttamente con la lettura costituzionale dello *ius post bellum* sviluppata nel paragrafo precedente, poiché il «dopo» del conflitto non si configura nella propria veste di spazio moralmente auspicabile e nondimeno giuridicamente indifferente, costituendo invece «parte della verifica» sulla qualità dell'azione esterna della Repubblica. Proprio su tale crinale l'intervento umanitario rappresenta il punto in cui la comparazione

[82] Sulla crisi contemporanea della categoria di guerra giusta, e sulla qualificazione del «pacifismo istituzionale» nel ruolo di paradigma alternativo all'inerzia, v. *Fratelli tutti*, nn. 258-259, ove la critica della guerra assunta come strumento ordinario si dispiega nei termini, riportati nel testo, per cui oggi risulta «molto difficile sostenere» i criteri tradizionali della guerra giusta, poiché i suoi rischi risulteranno sempre maggiori dei suoi presunti benefici. N. Colaianni, *Verso un pacifismo istituzionale? L'evoluzione della Chiesa cattolica*, cit., riconduce il «pacifismo istituzionale» a paradigma idoneo a collocare ogni eventuale reazione dentro una direzione teleologica di negoziato, proporzione, tutela dei civili e attivazione di sedi giuridiche comuni. Nella medesima direzione si colloca la ricostruzione della pace come principio ordinatore e della guerra come sua negazione.

incontra la propria prova più difficile, visto che la protezione dell'uomo *contra* atrocità di massa, crimini contro l'umanità o violazioni gravissime dei diritti fondamentali sembra offrire, più di ogni altra ipotesi, una «causa moralmente forte» alla forza armata, e nondimeno proprio qui si annida il rischio di trasformare l'«umanità» in linguaggio di legittimazione della guerra[83].

La critica del *moral internationalism* rivela come l'argomento umanitario non sia mai neutro, poiché può produrre identificazione con un soggetto salvifico, ovverosia la comunità internazionale, l'alleanza, la potenza egemone o la coalizione, e può occultare selettività, interessi strategici, doppi *standards* e pretese di riorganizzazione politica del territorio altrui. Ne discende che la pace giusta non coincide con qualsiasi guerra intrapresa in nome dei diritti, esigendo per converso mediazione istituzionale, controllo pubblico, residualità della forza e preclusione dell'uso della persona alla stregua di «giustificazione retorica» di una nuova sovranità armata.

Letto alla luce di tale prova comparativa, il costituzionalismo dell'art. 11 Cost. si presenta con il carattere di costruzione più radicale della tradizione della guerra giusta, proprio in quanto diffida della «nobilitazione morale» della forza, giacché esso non nega che la protezione delle vittime possa costituire una responsabilità pubblica, ergendosi per contro a clausola che preclude la traduzione automatica di tale responsabilità in titolo armato, allorché manchino la mediazione del Consiglio di sicurezza, il mandato determinato, la proporzione dei mezzi, il controllo parlamentare e la strategia di uscita orientata a una pace effettiva. La comparazione teologico-giuridica consente, sul punto, di formulare una distinzione essenziale, poiché la «giustizia della causa» non basta a rendere giusta la «forma dell'azione», ben potendo una causa umanitaria essere deformata da mezzi sproporzionati, da selettività politica, da obiettivi di ritorsione, da occupazioni indefinite o da effetti di destabilizzazione più gravi della violazione che si intendeva contrastare. Da ciò segue che la pace giusta non assorbe il ripudio, rafforzandolo piuttosto, ché preclude alla lingua dell'umanità di riaprire il varco che la Costituzione ha chiuso alla «guerra-mezzo».

La convergenza più profonda fra dottrina sociale e teoria costituzionale si coglie nel nesso fra «pace, dignità e persona», dato che la pace, allorché sia pensata nel ruolo di «ordine della persona», non resta esterna al personalismo costituzionale, rivelandone semmai la dimensione relazionale più ampia, non lasciandosi dispiegare stabilmente alcun diritto in un ordine dominato dalla violenza, né preservare alcuna dignità ove la persona sia resa «materiale della decisione bellica»[84].

---

[83] Sull'intervento umanitario al rango di prova della grammatica costituzionale della forza, e sulla critica del *moral internationalism*, A. Orford, *Muscular Humanitarianism: Reading the Narratives of the New Interventionism*, in *European Journal of International Law*, 1999, 679-680, sull'ambiguità della retorica interventista e sul rischio di trasformare l'umanità in linguaggio di legittimazione della forza (e, della stessa A., più ampiamente, *Reading Humanitarian Intervention*, cit., *supra*, § 5). In direzione convergente, M. Luciani, *Dalla guerra giusta alla guerra legale?*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2024, *passim*, pone in rilievo la distinzione fra «giustizia della causa» e «giustizia della forma dell'azione», mostrando come la prima non basti a fondare la seconda e come occorra distinguere il piano morale, il piano politico e il piano giuridico della liceità della forza; e M. Walzer, *Just and Unjust Wars*, cit., *passim*, in senso non pienamente condivisibile rispetto alla critica radicale dell'interventismo, ammette deroghe morali nei casi-limite. Il *Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa*, n. 506, pone in rilievo come la «responsabilità di proteggere» le popolazioni vittime di gravi violazioni richieda l'attivazione della comunità internazionale «secondo le norme dello statuto dell'ONU», sì da escludere l'iniziativa unilaterale.

[84] Sul nesso fra «pace, dignità e persona» nella propria veste di convergenza fra dottrina sociale e teoria costituzionale, A. Ruggeri, *Pace e dignità*, in *Consulta OnLine*, III, 2023, 944-945 e 951, ove l'A. qualifica il rapporto fra pace e dignità alla stregua di «inscindibile» e ne riconosce il «doppio volto» di valore «supercostituzionale» e di principio operativo idoneo a orientare l'assetto delle relazioni internazionali, di modo che la pace non si

Il dialogo con la dottrina sociale non aggiunge alla Costituzione un contenuto confessionale, rivelando, al contrario, una struttura già interna agli artt. 2 e 11 Cost., poiché la persona non si configura soltanto in quanto titolare di diritti nel territorio della Repubblica, ergendosi altresì a «criterio di legittimazione» del modo in cui la Repubblica si colloca nel mondo. La pace costituzionale possiede, per questa via, un «doppio volto», interno ed esterno, per il fatto che custodisce l'ordine dei diritti dentro l'ordinamento e preclude che, nelle relazioni internazionali, la sovranità riacquisti la «disponibilità strumentale» della persona.

La prova comparativa diviene ancora più stringente allorché il discorso si dispieghi sul disarmo, sugli armamenti e sulla fiducia fra comunità politiche, stante che la critica dell'equilibrio degli armamenti e della deterrenza, presente nella dottrina sociale, non si lascia assumere nei termini di formula ingenua di disarmo immediato, configurandosi, d'altra parte, secondo la natura di «messa in questione» della pretesa secondo la quale la pace si lasci fondare stabilmente sulla minaccia reciproca di distruzione[85]. In termini costituzionali, un simile profilo dialoga direttamente con quanto già osservato sull'esportazione di armamenti, sulla non-complicità e sulla *due diligence*, poiché la pace non riguarda soltanto il momento solenne della decisione sulla guerra, partecipando altresì della circolazione dei mezzi, della produzione, del commercio, del transito, della tracciabilità, dell'uso finale e della responsabilità politica di chi alimenta capacità coercitive altrui.

Allorché la forza venga accumulata, trasferita o resa disponibile senza un controllo orientato alla pace, il ripudio rischia di restare enunciato solenne, privo di incidenza sulla materialità amministrativa, industriale e diplomatica dell'azione esterna, sicché il nesso fra disarmo, «vicendevole fiducia» e diritto consente di evitare una lettura esclusivamente statocentrica della pace, ergendosi i controlli sugli armamenti, le regole di trasparenza, i vincoli all'esportazione e i dispositivi di verifica a vere «forme di costruzione della fiducia pubblica».

L'approdo della comparazione si lascia formulare, dunque, in termini non religiosi, giacché la lunga tradizione del *bellum iustum* ha avuto il merito di limitare, moralizzare e, soprattutto, giuridificare la guerra, e nondimeno è rimasta tradizione inidonea a cancellarne la struttura di «mezzo estremo della decisione pubblica», mentre il magistero recente e la dottrina sociale, nel passaggio verso un pacifismo istituzionale e verso la critica della guerra al rango di soluzione, dispiegano il baricentro dalla «legittimazione del *bellum*» alla «costruzione della *pax*»[86].

configuri soltanto con il carattere di bene da preservare, ergendosi, d'altro canto, a «criterio di organizzazione dell'ordine» entro il quale la dignità della persona si lascia effettivamente realizzare. Sul punto, *amplius*, V. Onida, *Guerra, diritto, costituzione*, cit., 14 ss., sul ripudio per modo di primato del diritto sulla forza e sul nesso fra ripudio, principi supremi e dignità della persona inteso come architettura del costituzionalismo democratico. In direzione convergente, il *Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa*, n. 495, pone in rilievo come la pace costituisca un «valore» radicato «nella natura stessa della persona».

[85] Sul punto, a proposito del nesso fra disarmo, «vicendevole fiducia» e diritto nei termini di condizione strutturale della pace stabile fra le Nazioni, *Pacem in terris*, nn. 61-62, ove si dispiega il punto nei termini per cui la rinuncia agli armamenti non costituisce segno di debolezza politica, con il carattere di «presupposto» per la costruzione di un ordine internazionale fondato sul diritto. Sulla costruzione della pace nell'ordinamento politico mediante gli strumenti del diritto internazionale, v. *supra*, nota 73. In direzione convergente, il *Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa*, n. 510, pone in rilievo come la corsa agli armamenti costituisca «una delle piaghe più gravi dell'umanità» e come «il vero ed autentico concetto di pace presupponga l'incremento di una corrispondente fiducia tra le Nazioni», mentre Giovanni Paolo II, *Messaggio per la celebrazione della Giornata mondiale della pace 2000*, n. 12, pone in rilievo come il «commercio degli armamenti» costituisca un fattore di gravissima incidenza sulla stabilità internazionale, talché la responsabilità degli Stati esportatori non si lasci ridurre a clausola tecnica.

[86] Sul «ritorno al diritto» secondo la natura di asse del passaggio dal *bellum iustum* alla «pace giusta», D. Gallo, *Il valore della pace nella Costituzione e nella dottrina sociale della Chiesa*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2023, 20, ove l'A. dispiega

Il costituzionalismo repubblicano si colloca su questa seconda soglia, e vi opera con strumenti propri, vale a dire il ripudio della guerra-mezzo, l'apertura condizionata a un ordine di pace e giustizia, la centralità parlamentare, la motivazione rafforzata, la non-complicità, il controllo degli armamenti e la responsabilità per il dopo. In una simile convergenza la comparazione non fonda la tesi, ma la chiarisce, considerato che l'art. 11 Cost. non vale nella propria veste di versione secolarizzata della guerra giusta, innalzandosi, ché anzi, a «clausola costituzionale di pace giusta» che sostituisce alla domanda su quando la guerra sia moralmente tollerabile la domanda su quali istituzioni rendano la guerra sempre meno costituzionalmente pensabile.

Acquisito l'esito, la prova comparativa non si chiude con una conferma esterna dell'argomento, valendo a titolo di «più precisa delimitazione» del suo approdo, atteso che la pace costituzionale non si configura nella funzione di pacificazione passiva, né per modo di neutralità morale dinanzi all'aggressione, né in quanto rinuncia alla difesa della persona e dell'ordine giuridico, essendo la «forma» attraverso la quale la Repubblica organizza la propria azione esterna in modo da non restituire alla guerra il posto che il costituzionalismo democratico le ha sottratto. Essa tollera la difesa soltanto come «eccezione sorvegliata», esige il negoziato con le caratteristiche di «direzione contestuale», rifiuta l'umanitarismo nella forma di «copertura della ritorsione», impone il controllo degli armamenti nella propria veste di «parte della legalità della pace» e assume il *post bellum* da «verifica retrospettiva» della qualità dell'intervento.

7. Per uno statuto costituzionale della pace. Al termine del percorso ricostruttivo nelle sue fasi, la qualificazione della pace nella qualità di «proiezione esterna del principio personalista» consente di formulare un approdo dogmatico che guarda alla pace non come bene operante unicamente a guisa di «valore di orientamento» o che può esaurirsi in principio da evocare nei momenti di crisi bellica, delineandosi, diversamente, come «criterio di validità costituzionale» dell'azione esterna della Repubblica, criterio che seleziona i mezzi, conforma le procedure, delimita la discrezionalità e impone la verificabilità pubblica delle condotte che toccano la soglia della forza[87]. La formula del ripudio non resta confinata, in tale prospettiva, alla prima proposizione dell'art. 11 Cost., attraversando in realtà l'intero assetto dei rapporti esterni, sì da determinare una morfologia di una «sovranità disarmata e disarmante», idonea ad aprirsi, cooperare, assistere e anche a difendersi, e nondimeno tale da precludere alla Repubblica di riassumere la guerra in quanto «mezzo ordinario» dell'indirizzo politico.

La pace è, invero, giammai da configurarsi quale «nome dell'inazione», rappresentando, invece, il «nome costituzionale della azione esterna giuridicamente vincolata», entro la quale la Repubblica resta sovrana proprio in quanto la propria sovranità è disarmata perché ripudia il conflitto, motivata nel senso che la forza non è fine a se stessa, ma finalizzata a un ordine

---

la formula del «ritorno al diritto» nella forma di asse del passaggio dalla guerra giusta alla pace giusta, sì da sottrarre «alla disponibilità degli Stati la decisione sulla forza» e ricondurla «a una mediazione istituzionale comune». In direzione convergente, sulla pace nella propria veste di principio ordinatore. In direzione convergente, Giovanni Paolo II, *Messaggio per la celebrazione della Giornata mondiale della pace 2000*, n. 11, articola il nesso fra pace e diritto nei termini per cui «la pace e il diritto internazionale sono intimamente legati tra di loro».

[87] G. Azzariti, *La Costituzione rimossa*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2022, *passim*, e Id. (a cura di), *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, cit., rileva come l'art. 11 Cost. partecipi della tenuta del costituzionalismo democratico In senso analogo,, B. Conforti, *Guerra giusta e diritto internazionale contemporaneo*, in *Rassegna parlamentare*, 1, 2003, 20, rileva come «il diritto naturale ha servito, serve e servirà nei momenti in cui, e per i rapporti rispetto ai quali, il diritto positivo non è in grado o non è più in grado, di funzionare», richiamo utile per discutere criticamente le tesi che, muovendo dalla paralisi del sistema di sicurezza collettiva, cercano nel diritto naturale una «legittimazione residuale» dell'uso della forza.

di pace e giustizia.
La categoria della «validità», articolata in tal direzione, consente di evitare che l'art. 11 Cost. venga ridotto a parametro solo sostanziale o, all'opposto, a formula priva di ricadute operative, e ne dispiega la portata lungo quattro piani inscindibilmente connessi[88], dal momento che una decisione esterna che incida sulla forza deve risultare valida sul «piano formale», assunta dall'organo competente e secondo il titolo normativo appropriato, sul «piano procedurale», in quanto deliberata attraverso circuiti di informazione, motivazione e controllo effettivi, sul «piano sostanziale», sì da palesarsi compatibile con il ripudio della guerra-mezzo e con la teleologia di pace e giustizia, e sul «piano funzionale», poiché anche condotte indirette, informative, finanziarie o materiali, possono concorrere a rendere la forza costituzionalmente non assumibile.

La pace, nella propria veste di criterio di validità, unifica tali piani senza confonderli, e rivela come il problema non concerna soltanto se la Repubblica possa agire, attenendo per ciò stesso alle condizioni alle quali essa possa farlo senza contraddire la propria forma, al punto che l'art. 11 Cost. non aggiunge un limite esterno alla politica internazionale, definendo la «grammatica costituzionale interna». Quanto alla validità formale, la decisione sulla forza non si lascia ricondurre a una mera competenza dell'esecutivo, giacché essa presuppone un titolo normativo determinabile, un'imputazione organica riconoscibile e una procedura tipizzata di esternazione, di modo che la forza di cui si discute non si configura in veste di forza ordinaria dell'indirizzo amministrativo, elevandosi piuttosto a forza che incide sulla «soglia coercitiva» delle relazioni internazionali, e impone, perciò, una qualificazione dell'organo competente, un'identificazione del fondamento giuridico, sia esso interno o sovra-nazionale, e una verificabilità pubblica del titolo invocato.
La validità formale non si esaurisce nel rispetto della rubrica testuale, estendendosi alla riconoscibilità del titolo con il carattere di idoneo a sorreggere la decisione, sì da precludere che l'azione esterna possa reggersi su titoli generici, su rinvii impliciti o su prassi consolidate al di fuori di un fondamento giuridicamente individuabile. Il primo effetto, già su tale piano, riposa nel superamento dell'idea secondo la quale l'azione esterna della Repubblica costituirebbe un ambito a «bassa densità costituzionale», entro il quale il diritto arretra dinanzi al realismo, alle alleanze, alla sicurezza o alla contingenza. La validità procedurale, per parte sua, esige che la decisione sulla forza attraversi un circuito istituzionale idoneo a trasformarla in scelta «pubblica, motivata, controllabile e politicamente imputabile», sì che il punto, sul piano dogmatico, non si riduca alla previsione di passaggi parlamentari rituali, investendo invece la «qualità della deliberazione», la pubblicità delle ragioni, la verificabilità delle

[88] La qualificazione della pace in termini di «criterio di validità» dell'azione esterna va tenuta distinta dalla controversa figura del «diritto alla pace» come situazione soggettiva azionabile. La tesi qui sostenuta non postula un *right to peace* individuale, bensì un criterio oggettivo di validità costituzionale, riconducibile a quel «diritto della pace» (*law of peace*) che M.V. Antonescu, *New Rights of the People, Deriving from the Content of the Right to Peace*, in *Logos Universality Mentality Education Novelty. Economical and Administrative Sciences*, 2018, 62-71, distingue dal «diritto alla pace» (*right to peace*) inteso con le caratteristiche di posizione soggettiva. Resta, sul punto, la nota obiezione scettica alla codificazione del diritto alla pace, segnatamente in P. van Krieken, *The Right to Peace: A Mischievous Declaration*, in C. Ryngaert, E.J. Molenaar, S.M.H. Nouwen (a cura di), *What's Wrong with International Law? Liber Amicorum A.H.A. Soons*, Leiden-Boston, 2015, 304 ss., e in *The United Nations Human Rights Council and the Right to Peace*, in *Russian Journal of Comparative Law*, 10, 4, 2016, che ne rilevano la natura di *soft law*, la non azionabilità e l'indeterminatezza del titolare; obiezione che, nondimeno, non raggiunge la presente ricostruzione, la quale àncora la pace non a una pretesa soggettiva, ma alla struttura oggettiva dell'art. 11 Cost. Sul dibattito interno, resta insuperabile la lezione di L. Chieffi, *Il valore costituzionale della pace*, cit.

premesse fattuali e la possibilità effettiva di controlli successivi[89].
La «forza del diritto» non coincide, per questa via, con la pretesa ingenua di dissolvere la guerra mediante la sola proclamazione normativa, configurandosi per converso al rango di capacità dell'ordinamento di non consegnare la sua forma alla pressione dell'evento bellico, e impone che ogni soglia coercitiva sia sottoposta a procedure idonee a ricondurla al «circuito democratico».
Il ripudio della guerra non si lascia abbandonare ogni volta che la storia ne metta alla prova la tenuta, in quanto proprio nelle crisi più acute esso rivela la propria funzione di «principio ordinante», e non di semplice «memoria costituzionale». Quanto alla validità sostanziale, la decisione esterna deve risultare compatibile con il ripudio della guerra-mezzo e con la teleologia di pace e giustizia che sorregge l'apertura internazionale dell'art. 11 Cost., talché non si tratta di un mero divieto di guerra offensiva, bensì di un «più articolato vincolo positivo», vincolo che impone alla Repubblica di orientare ogni sua propria condotta esterna verso la riduzione, e non l'amplificazione, della disponibilità della forza[90].
L'apertura multilivello – la partecipazione all'Unione europea, l'appartenenza atlantica e l'adesione al sistema delle Nazioni Unite – non sospende il criterio interno di validità, rendendone per contro più complessa l'applicazione, cosicché il vincolo esterno debba risultare letto entro la persistenza del nucleo personalista, pacifista e democratico dell'ordinamento. L'art. 11 Cost. si configura, in tale accezione, insieme inteso come «clausola di apertura» e alla stregua di «clausola di limite», poiché consente alla Repubblica di partecipare a ordinamenti rivolti alla pace e alla giustizia, e nel contempo preclude che il vincolo esterno divenga «titolo autosufficiente di neutralizzazione» del ripudio. Ne discende che la possibile primazia applicativa di un ordinamento integrato, l'obbligo di assistenza derivante da un'alleanza, la solidarietà verso uno Stato aggredito o l'intervento di un'organizzazione internazionale ben possono incidere sul giudizio costituzionale, e nondimeno non lo assorbono né lo circoscrivono, visto che la supremazia della forma repubblicana resta il luogo nel quale si verifica se l'apertura abbia conservato la propria qualità.
Declinato con specifico riguardo alla «forma di governo della forza», il piano della validità procedurale impone, come osservato e qui ripreso, di assumere talune condizioni operative quali elementi della grammatica costituzionale, e non quali oneri formali disponibili alla «semplificazione emergenziale», giacché una scelta che incida sulla soglia coercitiva non si lascia qualificare secondo la natura di costituzionalmente valida ove resti opaca nel titolo, generica nella motivazione, indeterminata nella durata, povera nella base informativa o sottratta alla possibilità di un controllo parlamentare effettivo. Il Parlamento non è una «mera articolazione procedurale» dell'indirizzo governativo o sede di ratifica finanziaria di decisioni già consumate, dovendo esistere come il «luogo» nel quale l'eccezione deve divenire pubblica, discutibile, temporalmente delimitata e imputabile, secondo una relazione indissolubile,

[89] Sulla «forza del diritto» al rango di categoria costituzionale opposta al «realismo della forza», si rimanda alla *lectio* di V. Onida, *Guerra, diritto, costituzione*, cit., 959 ss.
[90] Sulla facoltà dello Stato di del diritto di resistenza collettiva M. Iovane, *La Nato, le Organizzazioni regionali e le competenze del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite in tema di mantenimento della pace*, cit., 71, secondo il quale tale diritto si lascia estrinsecare «non solo nella condanna di una certa operazione, ma anche nel rifiuto di mettere a disposizione basi militari, di consentire il sorvolo del proprio spazio aereo». In direzione convergente, M. Pedrazzi, *L'uso della forza nel diritto internazionale: quali prospettive?*, in *Democrazia e diritto*, 2, 2001, 121, pone in rilievo come «autorizzare o delegare uno o più stati all'uso della forza significa lasciare ad uno stato il comando delle operazioni», sì che «le deleghe e autorizzazioni comportano, in realtà, una erosione significativa dell'autorità del Consiglio di sicurezza, ed un parallelo recupero di autonomia da parte degli stati».

altresì, con gli organi di garanzia[91].
Una simile impostazione non elimina la «discrezionalità politica», restituendola, al contrario, alla sua effettiva forma costituzionale, ché il Governo conserva l'iniziativa e la valutazione del quadro internazionale, e ben può apprezzare urgenze, rischi, alleanze e condizioni operative, e nondimeno non si lascia convertire in titolare di un «monopolio sostanziale» della decisione, né in soggetto idoneo a trasformare la complessità del contesto in ragione di opacità.
Le Camere non devono sostituirsi all'esecutivo nella conduzione concreta dell'indirizzo, dovendo nondimeno poter giudicare se il titolo invocato, ovverosia la funzione dell'intervento, la durata della missione, i mezzi predisposti e gli effetti prevedibili, risulti coerente con il ripudio della guerra-mezzo, sicché ciò che si richiede non si configuri nella funzione di «forma rituale di legittimazione», bensì nella forma di «consenso effettivo del Parlamento», ossia inteso come deliberazione assunta in possesso degli elementi necessari a valutare il merito costituzionale della scelta. La distinzione fra il «merito politico» e la «legalità costituzionale» domanda di essere mantenuta, e non si lascia convertire in clausola di immunità, poiché il merito resta politico mentre la validità resta area soggetta alla legalità nel suo senso costituzionale, sì che una simile distinzione preclude tanto la giurisdizionalizzazione integrale della politica estera quanto la sottrazione alla forma repubblicana. Una simile distinzione impone, peraltro, di precisare lo statuto stesso della «validità» qui predicata, dato che la decisione sull'uso della forza è stata tradizionalmente ricondotta alla categoria dell'atto politico, sottratto come tale al sindacato giurisdizionale, al punto che parrebbe paradossale predicarne l'invalidità in difetto di un giudice idoneo a pronunciarla[92]. Il paradosso si scioglie, nondimeno, allorché si distingua la validità a titolo di «parametro di condotta degli organi» dalla validità con le caratteristiche di «oggetto di un sindacato accentrato».
Sul primo versante, l'art. 11 Cost. vincola il Governo e le Camere *a priori*, conformando il modo in cui la decisione deve essere assunta, motivata e controllata, e tale vincolo opera indipendentemente dall'esistenza di un rimedio giurisdizionale, per il fatto che la giuridicità di una norma non si esaurisce nella sua azionabilità processuale. Sul secondo versante,

[91] A proposito del ruolo costituzionale del Presidente della Repubblica nel profilo di *viva vox Constitutionis* nel sistema dei rimedi istituzionali in materiai, M. Cartabia, L. Chieffi, *Art. 11*, cit., 279, ove dinanzi a un «insopportabile sfregio operato ai danni di un principio che rappresenta la più intima essenza del nostro ordinamento costituzionale», è prospettato il ricorso a «tutte le strade politiche (dai richiami del Presidente della Repubblica, Comandante delle forze armate e, soprattutto, in grado di manifestare la *viva vox Constitutionis*, che potrebbe anche rifiutarsi di sottoscrivere atti illegittimi; all'instaurazione di una crisi di governo) anche giudiziarie (responsabilità ministeriale, conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, messa in stato di accusa del Capo dello Stato per attentato alla Costituzione, giudizio di costituzionalità di leggi o di atti aventi forza di legge)». Sul punto, *amplius*, M. Benvenuti, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina*, cit., *passim*. In relazione al ruolo della Corte costituzionale, A. Apostoli, *L'Italia è una Repubblica democratica fondata anche sul principio pacifista*, cit., 156, ove l'A. articola la tesi nei termini per cui, «per resistere agli interessi contingenti della politica e delle mutevoli maggioranze», la Corte costituzionale dovrebbe porsi «in difesa, oltre che dei principi fondamentali e supremi, delle regole procedurali previste per assumere decisioni che interessano la Nazione». Un simile rilievo salda la tutela dei principi supremi e il presidio delle «regole procedurali» della decisione sulla forza, e mostra come la forma di governo della forza partecipi del medesimo principio personalista.
[92] Sul controllo costituzionale, ancorché circoscritto, delle decisioni relative alla difesa e all'impiego della forza, G. de Vergottini, *Guerra, difesa e sicurezza nella Costituzione e nella prassi*, cit., *passim*. La sottrazione al sindacato non equivale, pertanto, a immunità costituzionale, residuando, oltre ai rimedi richiamati *supra*, nota 89, il sindacato della Corte costituzionale sugli atti aventi forza di legge che dell'azione esterna costituiscano la base normativa, nonché il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato a presidio delle attribuzioni costituzionali del Parlamento.

l'impermeabilità dell'atto politico non si configura a guisa di immunità assoluta, residuando margini di controllo costituzionale, ovverosia il sindacato sulla legge o sul decreto-legge che dell'azione esterna costituiscano la base normativa, il conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato a tutela delle prerogative parlamentari eluse, la responsabilità giuridica e politica degli organi decidenti e il ruolo di garanzia del Capo dello Stato. La «validità» della decisione sulla forza si colloca, pertanto, in una zona intermedia fra la piena giustiziabilità e la pura politicità, di modo che il suo presidio, pur affidato in via principale al circuito politico-rappresentativo e ai suoi contrappesi, non per questo degrada da vincolo giuridico a mera direttiva di opportunità. Tale inquadramento concerne, peraltro, le decisioni sulla forza non rivestite di forma legislativa, stante che la deliberazione formale dello stato di guerra *ex* art. 78, ove assunta nella forma della legge secondo la ricostruzione qui accolta soggiace al sindacato accentrato della Corte, oltre che alla promulgazione e al referendum[93].

Quella premessa, vale a dire che la giuridicità della norma non coincida con la sua azionabilità processuale, va assunta per quel che è e difesa. Ridurre il diritto a ciò che un giudice può far valere significherebbe espellere dall'ordinamento un'intera classe di norme costituzionali la cui forza vincolante non è in discussione e che nondimeno non trovano un rimedio giurisdizionale tipico, dalle regole sulla forma di governo ai doveri di lealtà costituzionale, sino a larga parte della disciplina dell'indirizzo politico. La teoria del diritto distingue da tempo la validità di una norma dalla sua effettività e dalla sua coercibilità, e conosce precetti privi di sanzione organizzata senza per ciò negarne il carattere giuridico. L'art. 11 Cost., nella propria veste di norma sulla validità dell'azione esterna, appartiene a questa famiglia: esso vincola gli organi della Repubblica in modo pieno sul piano della doverosità costituzionale, e tale vincolo non si attenua per il fatto che il suo presidio sia affidato in via principale a controlli politici, diffusi e successivi, anziché a un annullamento accentrato. Sostenere il contrario equivarrebbe a confondere il piano dell'esistenza del vincolo con quello degli strumenti della sua attuazione, e a far dipendere la natura giuridica del ripudio dalla contingente disponibilità di un rimedio processuale[94].

A ben vedere, il caso-limite dell'assistenza armata rivela, più di ogni altro, la necessità di una simile griglia, giacché non si lascia sostenere una risposta astratta e indifferenziata, secondo la quale ogni invio di armi risulterebbe sempre costituzionalmente vietato o, all'opposto, costituzionalmente sempre consentito ove destinato a uno Stato aggredito[95]. La compatibilità

[93] Non a caso, tale circostanza si invera anche nell'ordinamento europeo in cui le decisioni sulla politica estera sono, salvo particolari casi, sottratti al generale controllo esercitato dalla Corte di Giustizia.

[94] La premessa assume la distinzione, propria della teoria generale del diritto, fra validità, effettività e coercibilità della norma, e il correlativo riconoscimento di precetti giuridici sprovvisti di sanzione organizzata o di rimedio giurisdizionale tipico; sulla separazione fra validità ed efficacia, e sulla critica alla riduzione del diritto al modello imperativo-sanzionatorio, il riferimento è alla riflessione kelseniana e a quella di Hart. Nella dottrina costituzionalistica italiana, la non immediata azionabilità di un precetto non ne ha mai escluso la natura normativa, come attesta il superamento della tesi che degradava a meri programmi le norme costituzionali non auto-applicative, e come conferma la pacifica vincolatività di doveri costituzionali sprovvisti di rimedio tipico.

[95] Sul caso-limite dell'assistenza armata, e sull'incompatibilità con la forma costituzionale della decisione sulla forza di un meccanismo autorizzatorio che attenui il controllo parlamentare, A. Ciervo, *Critica delle armi*, cit., 215, ove l'A. rileva come «l'approvazione dell'art. 2-bis in sede di conversione del decreto legge n. 14/2022 ha determinato una vera e propria delega in bianco al Governo», il quale potrà «*ad libitum* inviare armi all'esercito ucraino, senza in alcun modo rendere pubblico o comunque almeno informare il Parlamento del quantitativo, della tipologia e delle caratteristiche degli armamenti inviati», restando prevista soltanto una comunicazione trimestrale «senza l'obbligo di fornire al Parlamento l'elenco delle armi cedute». Una simile torsione rende manifesto come la l.n. 185/1990 e la l.n. 145/2016 esigano una densità informativa non surrogabile da comunicazioni opache, come attesta la *Relazione sulle operazioni autorizzate e svolte* prevista dall'art. 5 della l.n. 185/1990 e periodicamente trasmessa alle Camere.

dell'assistenza esige, d'altra parte, un giudizio condizionato, entro il quale il titolo giuridico, il destinatario, la finalità difensiva, la proporzionalità, la durata, l'*end use*, il rischio di *escalation*, il controllo parlamentare, gli obblighi informativi, la tracciabilità, la possibilità di revoca e la contestuale direzione negoziale divengono elementi costitutivi della validità. La legittima difesa collettiva e la non belligeranza non si configurano, in tale prospettiva, quali formule idonee a chiudere il problema, ponendosi, ché anzi, quali categorie da collocare entro un giudizio costituzionale più ampio, all'interno del quale la Repubblica deve poter dimostrare di non contribuire indirettamente a ciò che non si lascerebbe assumere direttamente come mezzo ordinario della propria azione esterna.

Per mostrare l'operatività della griglia, e non la sua mera enunciazione, conviene proiettarla, in via d'ipotesi, sulla fattispecie della fornitura di armamenti a uno Stato che subisca un'aggressione armata. Posto che ricorrano un titolo internazionale chiaro, vale a dire la legittima difesa collettiva richiesta dallo Stato aggredito, una finalità difensiva, la proporzionalità del contributo rispetto alla reazione difensiva, una durata determinata e rinnovabile, un controllo parlamentare effettivo e la tracciabilità dell'uso finale, l'assistenza si lascerebbe qualificare nella qualità di costituzionalmente valida, in quanto coerente con la grammatica della «sovranità disarmata». Ove, di contro, il medesimo contributo si protraesse oltre la reazione difensiva sino a concorrere a un mutamento di regime, ovvero difettasse di controllo parlamentare e di tracciabilità, o si traducesse in un'*escalation* sproporzionata, esso scivolerebbe nell'invalidità costituzionale, pur conservando, eventualmente, una copertura internazionalistica. Il giudizio non dipende, per questa via, dalla qualificazione astratta dell'invio di armi, bensì dalla configurazione concreta della sequenza, talché il criterio si rivela praticabile proprio in quanto condizionato.

La «non-complicità costituzionale» non si configura, pertanto, nel ruolo di divieto assoluto di cooperazione militare, assurgendo, a ben vedere, a «regola di responsabilizzazione» della sovranità disarmata, considerato che impone di guardare alla «funzione effettiva» del contributo, e non alla sua veste amministrativa, alla «relazione concreta» fra il supporto e la forza altrui, e non alla sola assenza di contingenti combattenti, alla «prevedibilità degli effetti», e non alla dichiarazione formale di neutralità della condotta. Le basi, i transiti, l'*intelligence*, l'addestramento, la logistica, gli armamenti, i finanziamenti, la manutenzione, l'interoperabilità e i supporti tecnici si lasciano valutare quali «segmenti possibili» di una medesima sequenza coercitiva, allorché concorrano in modo rilevante alla capacità bellica di un soggetto coinvolto nel conflitto.

La validità funzionale dell'azione esterna esige, per questa via, che la Repubblica sappia riconoscere la forza anche allorché essa si frammenti, si tecnicizzi, si appoggi a strutture altrui o si atteggi a mera assistenza, atteso che il ripudio si lascerebbe agevolmente eludere ove il controllo si arrestasse alla sola «immagine formale» dell'intervento diretto, sì che l'apertura multilivello e la cessione funzionale di sovranità non equivalgono a «delega in bianco» agli organismi internazionali, restando il principio pacifista vincolante per gli organi della Repubblica anche allorché il contributo coercitivo si esprima in forme indirette, mediate o tecnicamente dissimulate.

Ne deriva un'ulteriore precisazione del rapporto fra pace, individui e popoli, idonea a precludere che l'art. 11 Cost. venga letto da garanzia dell'apparato statale o nel profilo di clausola di prudenza diplomatica, dal momento che la pace tutela l'ordine internazionale in quanto tutela le persone che in tale ordine vivono, i popoli la cui autodeterminazione è ferita dalla guerra, le comunità la cui libertà è esposta alla coercizione e i diritti che non si lasciano

dispiegare in un contesto dominato dalla violenza[96]. La pace si configura, per questa via, al rango di bene «degli individui e dei popoli», e non degli apparati di governo, elevata a criterio di legittimazione dell'azione esterna proprio in quanto conserva il primato della persona anche allorché la Repubblica si rivolga al di fuori dei propri confini, cosicché essa non si traduce in neutralità rispetto all'aggressione, né in equidistanza morale fra aggressore e aggredito, configurandosi, d'altro canto, nella veste di «rifiuto della guerra in quanto grammatica ordinaria del conflitto» e con il carattere di «ricerca di forme istituzionali» idonee a difendere l'ordine violato senza riprodurre la logica che lo ha distrutto.

Il personalismo costituzionale, espressione vivente di principi cogenti nell'ordine creato nel 1948, traslato sul piano esterno, non protegge soltanto il cittadino italiano dinanzi al proprio Stato, valendo altresì per modo di clausola che preclude alla Repubblica di agire nel mondo secondo una razionalità che renda disponibili la vita, la libertà e la vulnerabilità degli altri. La ricostruzione qui condotta lascia, in ultima istanza, una domanda aperta sulla quale conviene chiudere, giacché, se la pace si pone in quanto criterio di validità dell'azione esterna e in veste di proiezione esterna del principio personalista, il problema costituzionale non concerne soltanto l'accertamento della conformità all'art. 11 Cost. di una determinata scelta di politica internazionale, imponendo in realtà di interrogare il modo stesso in cui la Repubblica intende abitare l'ordine internazionale e riconoscersi al suo interno. La pace non si configura, in tale accezione, secondo la natura di punto di arrivo della politica estera, ergendosi per ciò stesso a «forma della sua possibilità giuridica», poiché, là dove la guerra fosse riassunta nella forma di modalità ordinaria, non muterebbe semplicemente una scelta di indirizzo, dissolvendosi bensì la grammatica costituzionale entro la quale ogni scelta esterna riceve significato.

La «sovranità disarmante e disarmata», lungi dall'essere segno di debolezza, si rivela così la cifra più alta della sovranità repubblicana, in quanto rinuncia a una forma di potere che la Costituzione ha escluso e accoglie un'altra forma di potere che la Costituzione ha invece costruito, fatta di responsabilità, di mediazione, di giustificazione pubblica e di apertura giuridicamente organizzata. La Repubblica personalista non è, allora, disarmata perché privata della forza: è disarmata perché ha assunto la persona, propria e altrui, a limite della forza, e in quel limite riconosce non una rinuncia, ma la propria identità costituzionale *ad extra*, svelando in questa l'art. 11 Cost. svela la propria misura più profonda a guisa della «forma» e del modo in cui la Repubblica, nelle relazioni internazionali, continua a – e non può cessare di – essere se stessa.

Abstract. Il contributo sviluppa una ricostruzione dogmatica dell'art. 11 Cost. come norma di struttura della sovranità esterna della Repubblica, muovendo dalla tesi che la pace costituzionale non operi come valore meramente orientativo, ma come criterio di validità dell'azione internazionale, idoneo a conformarne i mezzi, le procedure e i limiti della discrezionalità. L'argomentazione si radica nel principio personalista: se la persona è il *prius* assiologico dell'ordine costituzionale interno, la pace ne costituisce la proiezione esterna

[96] Sulla riconduzione della pace al suo destinatario effettivo, gli individui e i popoli e non gli apparati di governo (v. *supra*, nota 40), M. Iovane, *Il conflitto ucraino e il diritto internazionale*, cit., 18-19, mostra come lo Stato democratico debba consentire a individui e popoli di avvalersi di «strumenti politici e giurisdizionali per contrastare decisioni dei poteri costituiti». Il rilievo è ripreso e sviluppato da A. Apostoli, *Rileggendo «Guerra, diritto, costituzione» di Valerio Onida*, cit., secondo il quale i costituzionalisti avevano «in un certo senso "chiuso i conti" con il fenomeno "guerra" sulla scorta dei principi dell'articolo 11 della Costituzione», cosicché la sfida odierna consista nel «non abbandonare il principio del ripudio» e nello sviluppare le condizioni di un «ordine internazionale pacifico e giusto». Nella medesima direzione, M. Cartabia, L. Chieffi, *Art. 11*, cit., 279, rilevano come «qualunque approfondimento del processo di integrazione europea può essere effettuato con la garanzia che esso non interferisca con il nucleo intangibile del principio pacifista».

Issn 2421-0528

necessaria, e il suo contenuto essenziale – il ripudio della guerra-mezzo, la rigorosa eccezionalizzazione della forza, la teleologia di pace e giustizia – partecipa dei principi supremi resistenti alla revisione. Su questa base viene ricostruita la «forma di governo della forza», articolata attorno alla centralità parlamentare, alla motivazione rafforzata, alla temporalizzazione dell'eccezione e alla non-complicità costituzionale. La grammatica così delineata si misura con la triade dello *ius ad bellum*, dello *ius in bello* e dello *ius post bellum*, rivelando il *surplus* costituzionale dell'art. 11 rispetto al diritto internazionale dell'uso della forza. Una prova comparativa con la tradizione del *bellum iustum* e la sua trasformazione in «pace giusta» rafforza la tesi senza fondarne il parametro su basi extracostituzionali. L'approdo identifica quattro dimensioni inscindibili di validità – formale, procedurale, sostanziale e funzionale – e qualifica la sovranità disarmata come la forma esterna che la Repubblica personalista ha scelto di assumere nell'ordine internazionale.

Abstract. This article develops a dogmatic reconstruction of Article 11 of the Italian Constitution as a structural norm of the Republic's external sovereignty, arguing that constitutional peace does not function as a merely orientative value but as a criterion of validity of international action, capable of shaping its means, procedures and the limits of institutional discretion. The argument is grounded in the personalist principle: if the person constitutes the axiological prius of the internal constitutional order, peace is its necessary external projection, and its essential content – the repudiation of war as an ordinary means, the strict exceptionalization of force, and the teleology of peace and justice – participates in the supreme principles resistant to constitutional revision. On this basis, the article reconstructs the «form of government of force», structured around parliamentary centrality, reinforced reasoning, temporalization of the exception, and constitutional non-complicity. This grammar is then tested against the tripartite framework of ius ad bellum, ius in bello and ius post bellum, revealing the constitutional surplus of Article 11 with respect to international law on the use of force. A comparative engagement with the bellum iustum tradition and its transformation into «just peace» reinforces the thesis without grounding its normative parameter on extra-constitutional foundations. The conclusion identifies four inseparable dimensions of validity – formal, procedural, substantive and functional – and qualifies disarmed sovereignty as the external form that the personalist Republic has chosen to assume in the international order.

Parole chiave. Pace – principio personalista – art. 11 Cost. – sovranità disarmata – uso della forza.

Key words. Peace – personalist principle – Art. 11 of the Italian Constitution – disarmed sovereignty – force.