

Rivista AIC

Trimestrale di diritto costituzionale

Anno 2025/ Fascicolo IV • Supplemento

Contributi di R. Balduzzi, L. Chieffi, M. Cavino, A. Vendaschi, A. Bultrini, V. Ciaccio, B. Pezzini,
C. De Fiores, B. Nascimbene, D. Cabras, P. Bonetti, L. Buffoni, R. Ibrido, M. Malvicini, C.
Pannacciulli, M. Plutino

AIC

L'Associazione Italiana dei Costituzionalisti è iscritta al Registro degli Operatori della Comunicazione a far data dal 09.10.2013 con n. 23897.

Codice ISSN 2039-8298 (Online). La Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti è inoltre registrata presso il Tribunale di Roma - n.339 del 05.08.2010.

Rivista trimestrale inclusa nella classe A delle Riviste scientifiche dell'Area 12 - Scienze giuridiche

Direttore Responsabile della Rivista AIC: Prof. Renato Balduzzi - Direttori della Rivista AIC: Prof. Andrea Pertici (coord.), Prof.ssa Benedetta Liberali, Prof.ssa Lucia Scaffardi, Prof.ssa Giusi Sorrenti

Comitato di Redazione: Elia Cremona, Nicola D'Anza, Giuseppe Donato, Cristina Equizi, Alessia Fonzi, Paolo Gambatesa, Giacomo Menegatto, Daniela Mone, Valentina Pupo, Chiara Sagone, Davide Servetti, Nicola Strangis, Matteo Trapani, Ludovica Tripodi

Indice del fascicolo

Renato Balduzzi	La pace e la guerra nella Costituzione. Introduzione	5
Lorenzo Chieffi	Pace e guerra in un'epoca di profonde trasformazioni delle relazioni internazionali	12
Massimo Cavino	L'esperienza della guerra in epoca repubblicana	42
Arianna Vendaschi	L'uso della forza armata tra teoria e prassi: un'analisi comparata	60
Antonio Bultrini	Il diritto internazionale di fronte al (brutale) riacutizzarsi del ricorso alla forza armata	78
Valentina Ciaccio	Forze ad alta e altissima prontezza operativa e clausola di interoperabilità. Una lettura critica delle modifiche alla disciplina sulle missioni internazionali	89
Barbara Pezzini	Stato di guerra deliberato dalle Camere e poteri necessari conferiti al Governo: un'endiadi	101
Claudio De Fiores	Il ruolo dei costituzionalisti davanti alle emergenze belliche - pg 128 B. Nascimbene - Contenuti e cogenza del diritto dell'Unione europea in tema di aiuti bellici, politiche di difesa e solidarietà militare tra gli Stati membri	129
Bruno Nascimbene	Contenuti e cogenza del diritto dell'Unione europea in tema di aiuti bellici, politiche di difesa e solidarietà militare tra gli Stati membri	148
Daniele Cabras	La guerra e la pace nella Costituzione	161
Paolo Bonetti	Il dovere costituzionale di difendere la patria di fronte alle nuove minacce	169
Laura Buffoni	Disarmiamo il metodo del diritto costituzionale. Con lo stato di guerra di Hobbes	185
Renato Ibrido	Perché l'articolo 11 della Costituzione è il prodotto di un attore geopolitico razionale	199

Massimiliano Malvicini	Il “quinto dominio” e l’ordinamento costituzionale: contributo allo studio della ripartizione delle competenze in materia di sicurezza nazionale cibernetica in Italia	209
Cecilia Pannacciulli	Il rafforzamento del “ripudio della guerra” tra revisione dell’art. 9 Cost. e approccio One Health	218
Marco Plutino	La crisi di prescrittività della “costituzione della difesa”. Continuum e sovrapposizione pace/guerra nel nuovo contesto tecnologico e delle relazioni internazionali	230



Supplemento al fascicolo n° 4/2025
Data di pubblicazione: 13/03/2026

Autore: Renato Ibrido*

Perché l'articolo 11 della Costituzione è il prodotto di un attore geopolitico razionale

Sommario: 1. Premessa. – 2. La “linea rossa” dell’art. 11 Cost.: il mantenimento del format statutale quale modello di organizzazione dello spazio politico internazionale. – 3. Una Costituzione padrona dei propri silenzi. – 4. Essere una media potenza: la forza relazionale del diritto. – 5. Verso una conclusione.

1. Premessa.

Come è noto, l’interpretazione dell’art. 11 della Costituzione è stata al centro di un vivace e articolato dibattito dottrinario. Da un lato, la c.d. *tesi costituzionalistica* ha valorizzato soprattutto le implicazioni sistemiche della prima parte della disposizione costituzionale, individuando nel ripudio della guerra un principio per così dire, “non negoziabile”, una pietra angolare dell’intero ordinamento costituzionale¹. Dall’altro lato, la c.d. *tesi internazionalistica* ha proposto una lettura unitaria delle varie parti dell’art. 11 Cost., riconoscendo al diritto internazionale la capacità di riempire di contenuto un precetto costituzionale “aperto”, in particolare in relazione alla nozione

*Associato di Diritto pubblico comparato – Università degli Studi di Firenze.

¹ *Ex multis*, cfr. U. ALLEGRETTI, *Stato di diritto e divisione dei poteri nell’era dei conflitti asimmetrici*, in *Dir. pubbl.*, 2005, I, 93 ss.; M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell’ordinamento italiano*, Jovene, Napoli, 2010; 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?*, Esi, Napoli, 2022, 29 ss.

di guerra. Da qui, nella prospettiva di questo secondo indirizzo, l'ammissibilità di interventi armati nei limiti stabiliti dalla Carta delle Nazioni Unite².

Sebbene queste ricostruzioni si muovano in direzioni apparentemente opposte, al loro interno sembra affiorare – per quanto forse inconsciamente – una medesima “rappresentazione geopolitica” di fondo del nostro testo costituzionale. Utilizzo qui il termine *rappresentazione geopolitica* nel significato strettamente tecnico del concetto³. Precisamente, in relazione all'art. 11 Cost., questa immagine prende forma in una opposizione: da una parte, un Costituente animato da nobili ideali di pace e cooperazione fra i popoli; dall'altra parte un decisore politico “realista”, guidato invece dalla grammatica della *realpolitik* o, se non altro, da una disincantata consapevolezza degli effettivi rapporti di forza e delle gerarchie esistenti sul piano internazionale. Mentre per il primo orientamento questa immagine si traduce in una denuncia rispetto ad una serie di prassi ritenute *contra constitutionem*, per il secondo essa opera, come una spiegazione dei congeniti limiti alla forza normativa della Costituzione di una media potenza debellata al termine del secondo conflitto mondiale e bisognosa di soluzioni interpretative più flessibili al fine di evitare un isolamento del paese sul piano internazionale. Obiettivo, quello del “non isolamento”, al quale viene così attribuito pieno spessore costituzionale.

Ebbene, nelle pagine che seguono cercherò non tanto di interrogarmi sulla solidità degli argomenti proposti dall'una o dall'altra tesi, quanto piuttosto di decostruire la rappresentazione geopolitica che – agendo sul piano dei processi di precomprensione – ha talvolta condizionato entrambi questi indirizzi interpretativi. Senza nulla togliere all'altissimo valore etico e morale delle scelte compiute dall'Assemblea costituente, vi è infatti da chiedersi se l'art. 11 Cost. non sia anche il progetto di un attore geopolitico razionale.

Evidentemente, per potersi misurare con un simile quesito è necessario adottare una prospettiva interdisciplinare e integrata, capace di combinare le categorie euristiche dell'analisi geopolitica con i “ferri del mestiere” del costituzionalista. Si tratta, in altri termini, di assumere uno sguardo di *geopolitica costituzionale*⁴, in linea con l'invito – recentemente rivolto alla comunità dei costituzionalisti da un autorevole filosofo del diritto – a superare le persistenti diffidenze nei confronti della geopolitica⁵. Diffidenze che sull'altro versante della barricata – mi permetto di aggiungere – sembrerebbero pienamente ricambiate da ampi settori dell'analisi geopolitica.

² Su questa linea, fra gli altri, cfr. G. DE VERGOTTINI, *Guerra e costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, il Mulino, Bologna, 2004; A. VEDASCHI, *Costituzionalismo, declinazione del principio pacifista e conflitti armati*, in *DPCE online*, 2024, n. sp. 1, 741 ss.

³ Le *rappresentazioni geopolitiche* sono costruzioni simboliche e discorsive (immaginari, narrazioni, miti, mappe, *etc.*) fondate su operazioni di ingegneria storiografica e geografica e, più in generale, sulla rielaborazione selettiva di verità parziali. Esse costituiscono una categoria fondamentale di alcune importanti correnti dell'analisi geopolitica (come ad esempio la *critical geopolitics*, la geopolitica francese e quella umanistica), le quali si sono proposte di decostruire tali rappresentazioni dal loro interno, anche al fine di svelare come esse vengano impiegate dagli attori, specialmente al fine di mobilitare l'opinione pubblica interna e generare consenso a livello internazionale. In argomento, cfr. B. LOYER, *Geopolitica. Metodi e concetti* (2019), Utet, Torino, 2023, spec. 25 ss.

⁴ Si perdoni il rinvio a R. IBRIDO, *Geopolitica costituzionale. Una introduzione*, il Mulino, Bologna, 2025.

⁵ Cfr. G. PRETEROSSÌ, *Per una critica del vincolo esterno assoluto*, in A. GUAZZAROTTI (a cura di), *Geopolitica e Costituzione*, in *Diritto costituzionale*, 2025, I, 131 ss.

2. La “linea rossa” dell’art. 11 Cost.: il mantenimento del format statale quale modello di organizzazione dello spazio politico internazionale.

Qual è dunque il nucleo più importante dell’art. 11 Cost.? Il principio del ripudio della guerra, come affermato dai sostenitori della c.d. tesi costituzionalistica? Oppure la seconda e terza proposizione, secondo l’interpretazione proposta da alcuni degli autori che si riconoscono nella c.d. tesi internazionalistica?

A me pare che sia eccessivamente semplificatorio individuare una gerarchia interna all’art. 11 Cost. Tutti i principi fondamentali, per il solo fatto di coesistere all’interno delle disposizioni che precedono la prima parte della Costituzione (artt. 1-12) – meritano di essere adeguatamente considerati e valorizzati. Tuttavia, se proprio dobbiamo ragionare in termini di “importanza”, allora forse i precetti più importanti sono proprio quelli che consentono di dirimere aporie all’interno di enunciati caratterizzati da inevitabili conflitti o contraddizioni: i “precetti ponte”. Secondo la tesi che ho provato a sostenere in altra sede, nell’ambito dell’art. 11 Cost. questa funzione è svolta dal riferimento alle «condizioni di parità con gli altri Stati»⁶.

Cosa vuol dire «condizioni di parità»? Certamente non può significare condizioni di parità sostanziale. Fin dalle sue origini, lo spazio politico è stato attraversato da inevitabili diseguaglianze fra le sue unità costitutive. Un attore geopoliticamente consapevole e avveduto come il Costituente italiano – a maggior ragione dopo le dolorose rinunce territoriali imposte dagli accordi di pace – non era certo così ingenuo dal ritenere che gli Stati potessero essere tutti uguali dal punto di vista economico, militare e tecnologico.

Le condizioni di parità alle quali fa riferimento l’art. 11 Cost. sono invece quelle giuridico-formali. Se le asimmetrie fra le collettività organizzate sono sempre esistite e probabilmente sempre esisteranno, tuttavia, a partire da Westfalia si è venuto formando un sistema internazionale di tipo nuovo: la *international society*⁷. Questa società interstatale introduceva i primi elementi di eguaglianza formale a parziale contrappeso delle diseguaglianze sostanziali. Tali elementi di eguaglianza formale sono andati poi consolidandosi con il tempo tanto da costituire oggi la “carta d’identità” del diritto internazionale moderno. Il principio della «sovrana eguaglianza» degli Stati – per riprendere la terminologia utilizzata dall’art. 2, c. 1 della Carta delle Nazioni Unite – implica, fra l’altro: pari capacità giuridica internazionale; tendenziale applicazione del meccanismo dell’“*one State, one vote*” negli organismi a base assembleare; eguaglianza di diritti e obblighi, anche in relazione agli accordi stipulati o da stipulare; parità di accesso alla giustizia

⁶ Cfr. R. IBRIDO, *Geopolitica costituzionale. Una introduzione*, cit., 304 ss. Sulle potenzialità sistemiche dell’inciso «in condizioni di parità con gli altri Stati» insiste inoltre G. VOSA, “*In condizioni di parità con altri Stati*”: spunti per una rilettura dell’articolo 11 della Costituzione, in *DPCE online*, 2024, n. sp. 1, 227 ss.

⁷ Seguo qui l’impostazione e la terminologia di un grande classico delle relazioni internazionali: cfr. H. BULL, *La società anarchica. L’ordine nella politica mondiale* (1977), V&P, Milano, 2005, sul quale il solido lavoro di F. RUSCHI, *Una ordinata anarchia. La filosofia del diritto internazionale in Hedley Bull*, Bonanno, Acireale, 2012.

internazionale. Ebbene – ed è questo uno snodo decisivo – quel particolare *format* di unità politica che agisce in condizioni di eguaglianza formale-procedurale pur in un contesto di asimmetria di potenza prende il nome di “Stato”.

Fra il progetto di articolazione dello spazio politico mondiale in Stati ed il principio pacifista esiste un legame fortissimo. Come infatti chiarito dalla Scuola inglese delle relazioni internazionali, il perseguimento della pace – sia pure nel suo significato debole di assenza di guerra come condizione ordinaria delle relazioni internazionali – individua uno dei quattro grandi obiettivi (c.d. *common goals*) alla base delle auto-limitazioni di sovranità degli Stati. In altre parole, gli Stati deciderebbero di associarsi nella *international society* con lo scopo di conseguire una serie di finalità – fra cui, appunto, quello della pace – che altrimenti non potrebbero raggiungere autonomamente⁸.

Ed è appunto agli Stati – non ai Grandi spazi in senso schmittiano, ai governi mondiali cosmopolitici, agli imperi a vocazione universale o a qualsiasi altro modello pre o post-statuale – che fa riferimento l'art. 11 Cost.⁹ L'articolazione dello spazio politico internazionale in Stati è dunque la fondamentale “linea rossa” tracciata dall'art. 11 Cost.

Se questo punto non viene talvolta adeguatamente colto è perché la nostra generazione – a differenza di quelle precedenti – ha sempre vissuto in un mondo diviso in Stati e solo in Stati. Abbiamo talmente tanto interiorizzato il ruolo dello Stato nelle nostre vite che finiamo per darlo per scontato. Ma questa rappresentazione dello spazio politico contenuta nell'art. 11 Cost., così scontata, al termine del secondo conflitto mondiale, non lo era affatto. Fra l'altro, come dimostrano alcuni documenti conservati presso l'archivio del Ministero degli esteri tedesco, se la Germania avesse vinto il secondo conflitto mondiale il modello di regolazione giuridica fra le unità politiche sarebbe stato probabilmente quello post-statuale dei *Großräume*¹⁰.

In questa prospettiva, l'art. 11 Cost. non si presenta come il progetto di un attore avulso dalla realtà dei rapporti di forza. Al contrario, esso appare come l'esito razionale di una strategia volta ad ancorare la sopravvivenza dell'Italia ad un modello organizzativo che – pur nella sua essenzialità – si sarebbe rivelato strategicamente decisivo nell'edificazione del nuovo ordine post-bellico. Va da sé che varcata anche quest'ultima linea rossa, non è possibile pretendere di scaricare sul potere costituente italiano il compito di individuare il fondamento di legittimazione di una determinata articolazione dello spazio politico internazionale. Tale onere spetterà tutt'al

⁸ Gli altri tre *common goals* sono la difesa del modello statale quale format prevalente dell'organizzazione politica, la conservazione della sovranità e indipendenza dei singoli membri della società internazionale ed il mantenimento delle promesse (*pacta sunt servanda*): cfr. H. BULL., *La società anarchica. L'ordine nella politica mondiale*, cit., 29.

⁹ Per “Grande spazio” C. SCHMITT, *L'ordinamento dei Grandi Spazi nel diritto internazionale con divieto di intervento per potenze straniere. Un contributo sul concetto di Impero nel diritto internazionale* (1939), in ID., *Stato, grande spazio, nomos*, Adelphi, Milano, 2015, 101 ss. intende non già uno “spazio grande” sul quale un attore esercita la propria egemonia, ma uno specifico *format* post-statuale di organizzazione dello spazio politico. Tale modello – il quale incontra il suo paradigma nella dottrina Monroe – è caratterizzato da una duplice relazione giuridica: (i) un divieto di intervento delle potenze esterne a tale spazio chiuso; (ii) all'interno del *Großraum*, il potere di condizionamento, giuridico e non solo fattuale, di una unità sovra-ordinata (c.d. Impero-*Reich*) rispetto alle unità politiche subalterne.

¹⁰ Sul punto, cfr. M.G. LOSANO, *La geopolitica del Novecento. Dai Grandi Spazi delle dittature alla decolonizzazione*, Bruno Mondadori, Milano, 2011, 68.

più ai poteri costituiti delle unità politiche che esercitano, anche sul piano formale – sebbene secondo le forme di un ordinamento esterno – un potere di eterodirezione di un paese, *de facto* e *de iure*, non sovrano. Se il costituzionalismo è legittimazione e non solo limitazione del potere – come affermato da un grande Maestro¹¹ – sarebbe allora oltraggioso pretendere che l'ordinamento giuridico italiano legittimi, per conto di altri ordinamenti, la dissoluzione della Repubblica¹².

Alla ricostruzione proposta in questa sede si potrebbe obiettare che la Costituzione repubblicana in realtà offre copertura a forme di dismissione di sovranità in favore di un attore non statale come l'Unione europea. E che dunque non sarebbe sostenibile l'idea dell'esistenza di un legame genetico fra l'art. 11 Cost. e l'identificazione dello Stato quale unità organizzativa elementare dello spazio politico internazionale. In realtà, questo argomento a mio avviso rafforza la tesi che ho provato a sostenere. Al netto degli innumerevoli riferimenti di diritto positivo con il quale il diritto primario UE conferma la centralità del *format* statale, il punto decisivo è probabilmente il seguente: l'esperienza dell'UE non rappresenta il superamento del modello statale, bensì una razionale strategia di “adattamento” dello Stato in un ambiente più complesso. Al pari, dunque, della società interstatale mondiale descritta da Bull, anche l'integrazione europea rappresenta la risposta all'asimmetria di scala fra le risorse a disposizione degli Stati e la dimensione delle sfide che essi erano e sono chiamati ad affrontare. Solo accettando questa premessa è possibile impostare un ragionamento serio sulla natura dell'UE, senza così rimanere imprigionati nell'ormai logora contrapposizione fra “più Europa” e “più Stato”, come se le due opzioni fossero reciprocamente incompatibili¹³.

3. Una Costituzione padrona dei propri silenzi.

¹¹ Cfr. P. RIDOLA, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2010, 1 ss.

¹² Invero, la scelta di legittimare esclusivamente uno spazio politico internazionale articolato in Stati è stata compiuta, prima ancora che dalla Costituzione, dalla Resistenza. Infatti, nel periodo successivo all'8 settembre, nelle regioni centro-settentrionali non era visibile alcuna forma di statualità: non uno Stato fascista, poiché la Repubblica sociale si configurava come un *governo fantoccio* privo di qualsiasi sostanza di effettività sovrana; non uno Stato tedesco, dal momento che il policentrico sistema di autorità militari naziste non garantiva neppure il minimo presupposto dell'ordine statale, vale a dire la protezione della popolazione civile in cambio della sua obbedienza (sul nesso fra obbedienza dei civili e doveri di protezione delle autorità di occupazione, cfr. C. SCHMITT, *Il nomos della terra nel diritto internazionale dello “jus publicum europaeum”* (1950), Milano, 1991, 247 ss.). Come ha sottolineato G. FILIPPETTA, *L'estate che imparammo a sparare*, Feltrinelli, Milano, 2018, 11 in un pregevole volume, le uniche forme riconoscibili di statualità venivano assicurate, per quanto in forme embrionali, dalle bande partigiane nei territori da esse controllati. La Resistenza non fu quindi soltanto lotta di liberazione da un regime totalitario, ma anzitutto tentativo di rifondare lo Stato in un contesto hobbesiano nel quale era venuta meno ogni distinzione tra violenza pubblica e violenza privata. Dinanzi ad una condizione di anomia, l'esercizio di sovranità da parte dei singoli partigiani rappresentò così una risposta per restituire prevedibilità e ordine alle relazioni sociali.

¹³ Per la tesi secondo la quale l'UE avrebbe dato vita ad un esempio di “federalismo senza Stato federale”, cfr. P. RIDOLA, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, cit., 417 ss., il quale muove dalla premessa della non coincidenza fra i concetti di federalismo e Stato federale.

Provando a classificare le modalità con le quali le Costituzioni disciplinano la politica estera è possibile individuare due principali strategie. La prima – esemplificata dalla Costituzione statunitense – rinuncia a qualsiasi vincolo contenutistico rispetto alla decisione di politica estera, lasciata interamente nelle mani dei poteri costituiti, limitandosi a definire una cornice organizzativo-procedurale (riparto dei *war powers*, *iter* di formazione dei trattati, *etc.*). La seconda strategia cristallizza invece alcune opzioni sostanziali direttamente a livello costituzionale: imponendo allo Stato di schierarsi con un determinato blocco politico-militare internazionale (si pensi all'obiettivo dell'adesione all'orbita euro-atlantica nelle Costituzioni di Ucraina e Georgia) oppure escludendo qualsiasi allineamento (come nel caso delle clausole di neutralità permanente previste nelle Costituzioni di Austria, Svizzera e Moldavia).

La Costituzione italiana si colloca in una posizione intermedia: essa non tace sulla politica estera, ma neppure la determina in modo rigido e irreversibile. Piuttosto, la Costituzione repubblicana individua un metodo delle relazioni internazionali – essenzialmente ancorato ad un attivo coinvolgimento nello sviluppo dell'apparato istituzionale e normativo di una *international society* in senso bulliano (e dunque, come visto, nella promozione dell'obiettivo della pace) – senza tuttavia imporre l'appartenenza ad uno schieramento politico predefinito o escludere la possibilità stessa di un'alleanza militare.

In questo senso, il confronto fra letture costituzionalistiche e internazionaliste dell'art. 11 Cost. è per troppo tempo rimasto schiacciato sull'idea che la funzione principale di questa disposizione fosse quella di offrire un parametro attraverso il quale valutare la legittimità o illegittimità di forme di uso della forza nelle relazioni internazionali: parametro assai rigoroso per la prima tesi e ben più elastico per la seconda. Certo, l'art. 11 Cost. è anche un parametro. Ma esso integra prima di tutto un'indicazione agli organi costituzionali italiani rispetto alla posizione che essi possono o devono assumere in relazione a potenziali scenari di trasformazione normativa del diritto internazionale dei conflitti armati. Del resto, è quanto meno improbabile che un ordinamento basato sul primato della consuetudine internazionale nonché su una rete di trattati multilaterali possa evolvere in una direzione incompatibile con lo spirito del principio costituzionale del ripudio della guerra senza la fattiva complicità dei Governi italiani.

In ogni caso, questa scelta della Costituzione repubblicana di non dire “tutto”, ma neppure di dire “niente” sui vincoli che governano le decisioni in materia di politica estera risponde ad una precisa strategia regolatoria: minimizzare gli svantaggi in termini di flessibilità del secondo modello, senza finire tuttavia per abbracciare quell'approccio “agnostico” tipico del primo.

Si tratta di una scelta pienamente razionale, tanto più se si considera il “ritmo” con il quale evolvono gli assetti internazionali e le alleanze fra gli Stati. In effetti, le Costituzioni, per loro natura, sono testi progettati per durare nel tempo¹⁴. Lo stesso non si può dire per le categorie e gli equilibri della politica internazionale, i quali possono mutare con una frequenza ed intensità ben superiori a quelle delle procedure di revisione costituzionale.

¹⁴ In argomento, cfr. Z. ELKINS – T. GINSBURG – J. MELTON, *The Endurance of National Constitutions*, CUP, Cambridge, 2009.

Ma non è tutto. Cristallizzare l'appartenenza ad un'alleanza attraverso la fonte costituzionale comporta un costo non solo in termini di flessibilità strategica ma innanzitutto di forza negoziale all'interno dell'alleanza stessa. Se uno Stato può disimpegnarsi da una coalizione mediante un atto dell'esecutivo o una legge ordinaria e il suo alleato è vincolato invece alle maggioranze speciali previste dal procedimento di revisione costituzionale si viene a determinare una strutturale asimmetria: il primo Stato conserva una leva negoziale maggiore, potendo condizionare la propria permanenza nell'organizzazione al conseguimento di determinate contropartite politiche; il secondo, al contrario, si presenta come un alleato "bloccato", la cui fedeltà è giuridicamente garantita, ma la cui forza politica è estremamente indebolita¹⁵.

4. Essere una media potenza: la forza relazionale del diritto.

Da un punto di vista geopolitico appare poi del tutto razionale la scelta dell'art. 11 Cost. di limitare il ricorso alla forza armata nelle relazioni internazionali. Infatti, nella *nuclear era* le medie potenze (categoria alla quale appartiene anche l'Italia) non possono ricorrere alla "legge del più forte" per far valere le proprie ragioni nei confronti delle potenze con una deterrenza nucleare. Mentre in passato, coalizioni di *middle powers* avevano sconfitto militarmente un singolo attore di taglia superiore (Salamina, Lepanto, *etc.*), oggi questo scenario non è più realizzabile. In uno scontro che la superpotenza percepisce come esistenziale, nessuna coalizione fra Stati privi di deterrenza nucleare potrebbe mai conseguire una vittoria sul campo.

Vero è che, almeno in astratto, una media potenza potrebbe imporsi militarmente su attori di taglia inferiore. Tuttavia, una volta legittimata la violenza verso il basso verrebbe altresì giustificata quella esercitata dall'alto, esponendo così le stesse medie potenze all'arbitrio delle grandi e superpotenze¹⁶.

In una dinamica di razionalità strategica, le medie potenze possono invece sfruttare le potenzialità relazionali del diritto per "imbrigliare" gli attori con ambizioni egemoniche entro una determinata infrastruttura giuridico-istituzionale.

Il punto è stato colto nella scienza delle relazioni internazionali innanzitutto da John Ikenberry: nel ricostruire l'esistenza di una variante temperata di egemonia – in maniera suggestiva definita "*constitutionalism*" – Ikenberry ha evidenziato come le infrastrutture normative

¹⁵ Occorre peraltro dare conto dell'esistenza di una posizione – per quanto minoritaria in dottrina – secondo la quale l'appartenenza al mondo occidentale» rappresenterebbe un aspetto integrante dell'identità costituzionale italiana. Ne conseguirebbe che il ritiro dalla NATO per mezzo di una legge di revisione della Costituzione – e a maggior ragione «con una legge ordinaria» – difficilmente potrebbe risultare legittimo dal punto di vista costituzionale. In questa prospettiva, l'abbandono dell'Alleanza atlantica innescherebbe una radicale discontinuità costituzionale, con conseguente affermazione di «una "nuova" Costituzione»: cfr. N. LUPO, *L'influenza dell'Alleanza atlantica nell'interpretazione della Costituzione economica*, in S. LA PORTA (a cura di), *Nato e Costituzione. La rinascita dell'Italia tra difesa e sviluppo economico*, Giuffrè F.L., Milano, 2020, 71 ss.

¹⁶ Sulla classificazione delle piccole, medie, grandi e superpotenze, cfr. M. VALIGI, *Le medie potenze. Teoria e prassi in politica estera*, V&P, Milano, 2017.

e procedurali siano alla base di appositi “scambi” fra lo Stato-guida e gli Stati-secondari¹⁷. Accettando tali infrastrutture, il primo rinuncia a parte dei “dividendi” derivanti dal suo primato, quest’ultimo esercitato all’interno di una cornice giuridico-istituzionale anziché in maniera coercitiva e illimitata. In compenso, tale paese consegue una stabilizzazione della propria posizione di *leadership*, la quale viene resa più legittima, routinaria e soprattutto meno esposta ad incertezze.

Anche in un’ottica costruttivista, i modelli relazionali giuridici alternativi alla forza possono svolgere un ruolo tutt’altro che trascurabile nell’ambito della competizione di potenza. Come ha spiegato ad esempio Alexander Wendt, le regole – una volta che si fanno istituzioni – tendono ad essere rispettate a prescindere da un calcolo costi-benefici operato caso per caso. Tali regole plasmano così i modelli di comportamento, finendo per essere seguite e date per scontate dagli attori quasi per inerzia.

Per spiegare questa dinamica Wendt richiama l’esempio delle Bahamas: perché mai gli Stati Uniti dovrebbero rispettare la sovranità di uno Stato privo di capacità difensive come le Bahamas? L’argomento della coercizione appare inadeguato, poiché non vi sarebbe alcuna forza militare in grado di ostacolare una eventuale invasione statunitense. Più plausibile, almeno in apparenza, è l’argomento dell’interesse egoistico: la conquista delle Bahamas comporterebbe un costo reputazionale tale da superare i benefici derivanti da tale annessione. Tuttavia, anche questa spiegazione risulta debole, dal momento che è altamente improbabile che i decisori statunitensi abbiano effettivamente condotto un calcolo strategico di questo tipo. La tesi di Wendt è che l’indipendenza delle Bahamas si fonda su un’interiorizzazione delle norme di diritto internazionale sulla sovranità ad un livello così profondo da far sì che l’attore definisca «i propri interessi secondo quelle norme», regolando di conseguenza il suo comportamento¹⁸.

Se è vero che in una logica di razionalità strategica, le *middle powers* nell’era nucleare possono solo privilegiare approcci indiretti e relazionali, fondati sulla valorizzazione del diritto e delle istituzioni della società internazionale, allora l’art. 11 Cost. è certamente il prodotto di un attore geopolitico razionale.

La ricorrente affermazione secondo la quale il diritto non conterebbe nulla nella competizione di potenza¹⁹ in realtà è priva di supporti empirici ed è stata smentita persino da un realista ortodosso come Hans Morgenthau²⁰. Anche nell’ambito di tale competizione, il diritto – se adeguatamente maneggiato – rappresenta una tecnologia sociale in grado di fare la differenza. Il punto, dunque, non è *se* il diritto abbia o meno una rilevanza geopolitica, ma *come* operare all’interno di questo campo di battaglia simbolico per contenere la forza altrui, accumulare capitale reputazionale e incidere sulla definizione delle regole del gioco.

¹⁷ Cfr. G.J. IKENBERRY, *Dopo la vittoria. Istituzioni, strategie della moderazione e ricostruzione dell’ordine internazionale dopo le grandi guerre* (2001), V&P, Milano, 2003.

¹⁸ Cfr. A. WENDT, *Teoria sociale della politica internazionale* (1999), V&P, Milano, 2007, spec. 392.

¹⁹ Contro il fatalismo geopolitico dal quale deriva una «ermeneutica dell’effettività», cfr. L. BUFFONI, *Costituzione, realismo politico, realismo critico*, in *La lettera AIC*, 2025.

²⁰ Cfr. H.J. MORGENTHAU, *Politica tra le nazioni. La lotta per il potere e la pace* (1948), il Mulino, Bologna, 1997, 359 ss. e spec. 364 e 377-379.

In questo senso, il diritto si presenta come una risorsa di potere di carattere relazionale, ossia come un mezzo attraverso il quale un attore può influenzare gli altri non imponendo comportamenti, ma *strutturando il contesto* entro cui le decisioni vengono prese. Per una media potenza, ciò significa giocare sul terreno della razionalizzazione istituzionale del conflitto, trasformando lo spazio della forza in un teatro di regole, *forum* e procedimenti, e dunque in un *habitat* per sua natura meno favorevole allo sviluppo di dinamiche di forza unilaterali.

5. Verso una conclusione.

Tirando le fila del discorso fin qui condotto è possibile ribadire che l'art. 11 Cost. non rappresenta soltanto la traduzione in termini normativi di nobili ideali etici, quali la pace e la promozione della cooperazione fra i popoli, ma esso riflette innanzitutto una matura consapevolezza geopolitica.

Il cuore della disposizione è costituito dal richiamo alle «condizioni di parità con gli altri Stati», il quale ha lo scopo di legittimare uno specifico spazio politico articolato *in e per* Stati, ossia unità politiche che operano all'interno di condizioni di parità giuridico-formale malgrado le inevitabili asimmetrie di potere economico, politico e militare. Preservare il *format* statuale quale modello di organizzazione dello spazio politico internazionale è l'obiettivo minimo, ma non negoziabile, per una media potenza che intenda agire nelle vesti di un attore geopolitico razionale.

In secondo luogo, diversamente da testi costituzionali che impongono vincoli sostanziali di schieramento (neutralità o appartenenza a blocchi), l'art. 11 Cost. fissa un metodo delle relazioni internazionali, lasciando tuttavia aperta la scelta delle alleanze. Tale strategia mira a massimizzare la flessibilità strategica e la forza negoziale dell'Italia all'interno di una eventuale coalizione, evitando di "blindare" la politica estera ai vincoli procedurali previsti dai *quorum* aggravati di revisione costituzionale.

In terzo luogo, in epoca nucleare, le medie potenze non dispongono di una superiorità militare. Esse possono tuttavia "specializzarsi" nell'uso del diritto quale strumento di *soft power*, così lavorando assieme per strutturare condizioni di contesto sfavorevoli all'uso della forza da parte degli attori di taglia superiore. Una sorta di "geopolitica normativa" la quale – in assenza di leve coercitive comparabili a quelle delle grandi potenze – si propone fra l'altro di rafforzare la visibilità ed il capitale reputazionale della media potenza. L'art. 11 Cost. – ponendo dei paletti all'uso della violenza nelle relazioni internazionali – incarna esattamente questa strategia.

Naturalmente, di fronte alle imponenti opportunità offerte dallo sviluppo dei sistemi d'arma e delle tecnologie della violenza, non vi è alcuna garanzia che tale strategia riesca a disinnescare la naturale tentazione delle superpotenze a ricorrere alla "legge del più forte". E tuttavia, l'art. 11 Cost. – con la sua fiducia nelle potenzialità relazionali del diritto – continua a indicare alle generazioni successive una *possibilità*: una riserva di sovranità, certo, ma anche – e soprattutto – una responsabilità che interpella le istituzioni della Repubblica e ciascuno di noi.

Titolo [En]: Why Article 11 of the Constitution is the product of a rational geopolitical actor.

Abstract [It]: Superando la tradizionale contrapposizione fra interpretazioni costituzionalistiche e interpretazioni internazionalistiche dell'art. 11 Cost. italiana, il saggio si propone di evidenziare come tale disposizione sia innanzitutto il prodotto di un attore geopolitico razionale.

Infatti, l'art. 11: (i) legittima esclusivamente un modello di articolazione dello spazio politico internazionale suddiviso in Stati, ossia unità politiche che operano all'interno di condizioni di parità giuridico-formale malgrado le inevitabili asimmetrie di potere economico, politico e militare; (ii) fissa un metodo delle relazioni internazionali – ancorato ad un attivo coinvolgimento nello sviluppo di una International Society in senso bulliano – lasciando tuttavia aperta la scelta delle alleanze. Tale scelta mira a massimizzare la flessibilità strategica e la forza negoziale dell'Italia all'interno di un'eventuale coalizione; (iii) prende atto del fatto che, nell'era nucleare, le medie potenze hanno un interesse strutturale a rafforzare il ruolo del diritto (anziché della forza) quale regolatore delle relazioni internazionali.

Abstract [En]: Overcoming the traditional querelle between constitutionalist and internationalist interpretations of Article 11 of the Italian Constitution, the essay aims to show that this provision is, above all, the product of a rational geopolitical actor.

Specifically, Article 11: (i) legitimizes exclusively a model of international political space organized into States, understood as political units operating under conditions of juridical-formal equality despite inevitable asymmetries of economic, political, and military power; (ii) establishes a method of international relations – anchored in active engagement in the development of an International Society in the Bullian sense – while nonetheless leaving the choice of alliances open. This choice is intended to maximize Italy's strategic flexibility and negotiating leverage within any prospective coalition; (iii) acknowledges that, in the nuclear age, middle powers have a structural interest in strengthening the role of law – rather than force – as the primary regulator of international relations.

Parole chiave [It]: Geopolitica costituzionale; Principio pacifista; Stato; Diritto; Relazioni internazionali.

Parole chiave [En]: Constitutional geopolitics; No-war clause; State; Law; International relations.