



25 GENNAIO 2023

“Tra pace e guerra”: i principi
fondamentali della Costituzione come
valori di pacificazione

di Marco Galdi

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Salerno

“Tra pace e guerra”: i principi fondamentali della Costituzione come valori di pacificazione*

di Marco Galdi

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Salerno

Abstract [It]: Prendendo spunto da un editoriale scritto su “Le Regioni” da Gianfranco Mor nel giugno del 1999, sul finire della guerra in Kosovo, il saggio si sofferma, dapprima, sui temi della tutela delle minoranze e della garanzia delle autonomie territoriali, con riferimento al conflitto russo-ucraino e nel contesto della destrutturazione della sovranità nazionale come strada maestra per la prevenzione dei conflitti. Quindi, trae dalla riflessione di Mor l’idea che i principi fondamentali, nel loro complesso, possano avere la vocazione di “valori di pacificazione”, tanto nell’ordinamento nazionale che nei rapporti internazionali. Verificata la tesi rispetto al rilievo che assume l’identità nazionale negli artt. 9, 12 e 52 Cost., la riflessione si chiude con una coerente rilettura degli artt. 10 e 11 Cost.

Title: Between peace and war”: fundamental principles of the Constitution as “values of pacification”

Abstract [En]: Taking inspiration from an editorial in "Le Regioni" written by Gianfranco Mor in June 1999, at the end of the war in Kosovo, the essay focuses first on the issues of minorities protection and the guarantee of territorial autonomy, with reference to the Russian-Ukrainian conflict and in the context of national sovereignty's destructuring as the main road for conflict prevention. So, it draws from Mor's reflection the idea that fundamental principles, as a whole, can have a "values of pacification" vocation, both in the national order and in international relations. Verified the thesis in comparison with the importance that the national identity assumes in Articles. 9, 12 and 52 of the Constitution, the reflection closes with a coherent re-reading of ibidem's Articles 10 and 11.

Parole chiave: Pace, Guerra, Principi fondamentali, Giustizia, Unione Europea

Keywords: Peace, War, Fundamental Principles, Justice, European Union

Sommario: 1. L’editoriale su “Le Regioni” di Gianfranco Mor del ’99 fra la guerra nell’ex Jugoslavia e il conflitto russo-ucraino. 2. La tutela delle minoranze e la garanzia delle autonomie territoriali nel contesto della destrutturazione delle sovranità nazionali e della sovranazionalità come strada maestra nella prevenzione dei conflitti: il caso della guerra russo-ucraina. 3. La lezione di Mor: i principi fondamentali come “valori di pacificazione”. 4. (Segue) riprova della tesi rispetto al rilievo dell’identità nazionale negli artt. 9, 12 e 52 Cost. 5. La lettura sistematica degli artt. 10 e 11 Cost.: la “giustizia” come clausola riassuntiva dei principi fondamentali della Costituzione. 6. Le contraddizioni della storia repubblicana e la via europea per l’attuazione dei principi fondamentali.

* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente scritto è destinato agli atti dell’Incontro di studio “Gianfranco Mor” sul diritto regionale. “Profili dell’Amministrazione regionale, ieri e oggi”, svoltosi il 3 dicembre 2022 presso l’Università degli Studi di Milano.

1. L'editoriale su “Le Regioni” di Gianfranco Mor del '99 fra la guerra nell'ex Jugoslavia e il conflitto russo-ucraino

Nel giugno del 1999, mentre la devastante guerra nell'ex Jugoslavia stava per concludersi¹, Gianfranco Mor, nello scrivere un editoriale dedicato all'intervento sostitutivo del Governo nella redistribuzione delle funzioni tra Regioni ed enti locali, si interrogava sulla posizione del giurista di fronte all'immane tragedia di una guerra ed alle sue esiziali conseguenze in termini di vite umane, mutilazioni, povertà e distruzione: *“È non poco imbarazzante scrivere l'editoriale su una questione di attualità di diritto regionale, ai primi di giugno del 1999, quanto la guerra con la Jugoslavia sembra avvicinarsi a conclusione, ma resta lo sgomento per l'accaduto, i rischi di catastrofi ancora più grandi non sono ancora del tutto rimossi e non è dato sapere se le popolazioni della penisola balcanica riusciranno a convivere pacificamente. In effetti queste tragedie mettono in crisi la nostra attività di studiosi ed operatori del diritto spesso assillati da mille questioni contingenti: si avverte 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; si tocca con mano che i progressi fin qui realizzati attraverso la politica dei piccoli passi non bastano più, che fermarsi a metà strada può essere molto pericoloso per opposte carenze, sia per l'inefficienza delle strutture di governo sovranazionali ed internazionali, sia perché si sono creati e si vanno sviluppando poteri forti, che agiscono al di fuori del controllo democratico. Sul piano interno ci si interroga sulla concreta operatività delle disposizioni costituzionali, a partire dal ripudio della guerra come strumento per la risoluzione delle controversie internazionali, mentre si resta attoniti nel constatare che in una democrazia come la nostra decisioni gravissime per l'intera collettività vengono assunte in un clima di passività e di rassegnazione, senza un largo coinvolgimento popolare”*².

In questo tempo funestato dalla guerra in Ucraina, credo che gran parte degli studiosi di diritto pubblico abbiano continuato a seguire i propri percorsi di ricerca con lo stesso disagio di fondo esplicitato nell'editoriale³. Ed ora che la resistenza del popolo ucraino, sostenuta da massicci invii di armi da parte

¹ La guerra nel Kosovo si sarebbe conclusa l'11 giugno del 1999. Ma nel loro complesso la serie di conflitti sorti sul dissolvimento della Jugoslavia di Tito sarebbero terminate solo nel 2021 con la fine delle ostilità nella Repubblica di Macedonia. Ricostruisce le vicende belliche dal 1991 al 1999 J. PIRJEVEC, *Le guerre jugoslave*, Giulio Einaudi Editore, Milano, 2017. Per un'analisi dei profili costituzionali sollevati da quel conflitto, si rinvia a M. DOGLIANI - S. SICARDI (a cura di), *Diritti umani e uso della forza. Profili di diritto costituzionale interno e internazionale*, Giappichelli, Torino, 1999, che raccoglie gli atti di un seminario organizzato a Torino proprio l'11 giugno 1999 dall'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, raccogliendo l'appello ad essa rivolto dall'Associazione dei Costituzionalisti Iugoslavi il 27 marzo 1999.

² G. MOR, *Tra pace e guerra. Intervento sostitutivo del Governo nella redistribuzione delle funzioni tra Regioni ed enti locali*, in *Le Regioni*, n. 2, 1999, p. 191.

³ Quanto agli specifici interventi di giuspubblicisti sul tema v. S. PRISCO, *La guerra, la pace, il compito del giurista. Voci dalla grande letteratura russa dell'Ottocento*, in *PasSaggi Costituzionali*, n. 1, 2022, p. 202, per il quale “Il conflitto bellico che lambisce oggi l'Europa provoca (...) il giurista che voglia tenere fede all'*ethos* proprio della sua funzione — quello di essere sì un tecnico, ma non ponendosi in modo neutrale rispetto ai valori, cui spetta dunque spendersi per il superamento dei conflitti in vista della loro equa composizione e per la riaffermazione della convivenza pacifica tra gli uomini e tra i popoli — a dispiegare di fronte ai problemi elencati le risorse del proprio sapere alla luce e alla prova dei principi che i documenti sopra ricordati hanno fissato e nei termini che si sono indicati, ma nondimeno restando attento a mantenere realismo di analisi e di proposta, evitando cioè che idealità pur nobili lo facciano deviare dal rigore argomentativo”. Ma v., anche F. PETRANGELI, *L'aggressione all'ucraina da parte della Federazione russa: una cronaca costituzionale tra Roma e*

dei Paesi occidentali, sembra stia respingendo, sia pure pagando un prezzo gravissimo, l'invasione russa; mentre, ancor più che nel '99, incombono rischi esiziali per l'umanità intera, evocandosi esplicitamente lo spettro dell'utilizzo delle armi nucleari⁴, le parole di Gianfranco Mor suonano quanto mai attuali, in ogni passaggio logico, in ogni frase, in ogni domanda che pongono⁵.

Come è uso dei grandi giuristi, peraltro, Mor non si è limitato a porre la questione, indicando con decise quanto veloci pennellate la strada da percorrere: occuparsi dei temi fondamentali della “pace, della costruzione di un ordine internazionale efficiente basato sul rispetto dei diritti umani, del completamento del processo di unificazione europea”; porsi il problema dei “poteri forti, che agiscono al di fuori del controllo democratico”; interrogarsi sulla “concreta operatività delle disposizioni costituzionali, a partire dal ripudio della guerra come strumento per la risoluzione delle controversie internazionali”; prendere atto del *deficit* democratico anche dei nostri ordinamenti, per cui si rimane “attoniti nel constatare che in una democrazia come la nostra decisioni gravissime per l'intera collettività vengono assunte in un clima di passività e di rassegnazione, senza un largo coinvolgimento popolare”⁶. Ma soprattutto, da studioso che ha dedicato una vita all'approfondimento del diritto regionale, Mor indica la tutela delle minoranze e la garanzia delle autonomie territoriali come vie privilegiate per la prevenzione dei conflitti: *“Di fronte a questi problemi le questioni al centro dei dibattiti e delle ricerche portati avanti dalla nostra rivista possono apparire del tutto marginali, ma questa impressione non è del tutto esatta, perché la tutela delle minoranze e la garanzia delle autonomie*

Bruxelles, in *Giur.cost.*, n. 2, 2022, pp. 1203 ss., il quale descrive l'evoluzione del conflitto fin dal suo insorgere e le iniziative registratisi da parte del Governo e del Parlamento, interrogandosi sulla conformità a Costituzione della cessione di armamenti da parte dell'Italia a vantaggio delle forze armate ucraine, alla luce di analoghi interventi assunti a livello eurounitario. Sull'approccio europeo al conflitto v. M. E. BARTOLONI, *Un inedito controverso: la fornitura di armi letali da parte dell'Ue a uno Stato terzo*, in *Quad.cost.*, n. 3, 2022, 619 ss. V., infine, M. CAVINO, *Il governo della guerra*, in *Quad.cost.*, n. 4, 2022, pp. 753 ss., il quale ricostruisce analiticamente la disciplina della l. n. 145/2016, relativa alla partecipazione dell'Italia a guerre che non comportano la necessaria deliberazione dello stato di guerra (pp.760 ss.).

⁴ Sul rischio nucleare e sul ripudio della guerra si rinvia alle magistrali pagine di N. BOBBIO, *Il problema della guerra e le vie della pace*, Bologna, 1979. Con riferimento al conflitto russo-ucraino v. M. DOGLIANI, *Il punto: la guerra in Ucraina tra tabù nucleare e oltranzismo politico-mediatico*, in *Democrazia e diritto*, n. 1, 2022, pp. 7-14.

⁵ Le similitudini fra i due conflitti sono più intense di quanto si possa ritenere ad una valutazione superficiale. Nel caso jugoslavo si è registrato un intervento diretto della Nato e solo un sostegno della Russia alla Serbia. Nel caso dell'Ucraina invece la guerra coinvolge direttamente la Russia e indirettamente molti Paesi aderenti alla Nato. Non a caso uno dei possibili scenari che si aprono, mentre si scrivono queste riflessioni, è proprio una nuova guerra fra Serbia e Kosovo. Cfr. *Serbia, truppe al confine con il Kosovo: la Nato teme un nuovo conflitto. Ecco cosa succede*, in *Il Messaggero* del 2 novembre 2022. D'altronde, come rileva KOFI ANNAN, *Report of the Secretary-General*, 1999, § 503 “in Bosnia-Erzegovina viene condotta una guerra mondiale nascosta, poiché vi sono implicate direttamente o indirettamente tutte le forze mondiali”.

⁶ In particolare, il tema dei “poteri forti” operanti a livello internazionale ha assunto profili particolarmente inquietanti per il loro potenziale impatto sulle libertà costituzionali, in seguito alla diffusa informatizzazione registratisi negli ultimi anni, con l'affermarsi di grandi aziende digitali, quali Google, Facebook o Amazon. In proposito v. M. BETZU, *I poteri privati nella società digitale: oligopoli e antitrust*, in *Dir pubbl.*, n. 3, 2021, pp. 739 ss., il quale ritiene necessario limitare i poteri privati che popolano il mondo delle piattaforme online e L. AMMANNATI, *I ‘signori’ nell'era dell'algoritmo*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/2021, pp. 381 ss., per la quale i “giganti digitali” sono ormai *market maker*, esercitano cioè un controllo regolamentare sugli utenti dei servizi, attraverso gli algoritmi, sui quali i poteri pubblici dovrebbero estendere la propria ingerenza (fino ad introdurre principi normativi nella progettazione dei codici digitali), pena una completa perdita di sovranità su larga parte delle relazioni umane che si svolgono in rete.

*territoriali sono elementi fondanti di ogni società che intenda valorizzare la persona umana*⁷. Insomma, per Mor, il giurista può essere “costruttore di pace”, nella misura in cui si impegni nella ricerca di soluzioni che riducano la conflittualità potenziale, rivendicando i diritti delle minoranze e assicurando loro forme di autodeterminazione; nella misura in cui, in estrema sintesi, operi per “*valorizzare la persona umana*”⁸.

2. La prevenzione dei conflitti attraverso la tutela delle minoranze e la garanzia delle autonomie territoriali nel contesto della destrutturazione delle sovranità nazionali e della sovranazionalità come strada maestra nella prevenzione dei conflitti: il caso della guerra russo-ucraina

L’ultima indicazione di Mor coglie indubbiamente nel segno. Per verificarlo basta ripercorrere le vicende che hanno preceduto l’insorgere del conflitto russo-ucraino, in una terra caratterizzata dalla compresenza di diversi gruppi con propria lingua e identità⁹, la cui storia, “divisa fra Occidente ed Oriente, era stata da sempre foriera di conflitti di faglia: lingua, memoria storica, tradizioni, religione, cultura. Molte erano le faglie che avevano tracciato nel tempo due approcci di civilizzazione: uno filorusso e l’altro filo-occidentale”¹⁰.

Ripercorrendo la storia recente dell’Ucraina, infatti, appare evidente il diverso approccio assunto nell’arco di circa trent’anni dai suoi *leader* rispetto alla possibilità di riconoscere piena autonomia alle regioni russofone e valore ufficiale alla lingua russa, costituendo proprio i due nodi della tutela delle minoranze russofone e della garanzia dell’autonomia per i territori in cui queste minoranze sono insediate, di fatto, la ragione principale che ha poi determinato il conflitto. Deve al riguardo constatarsi che l’orientamento dei Presidenti ucraini è stato sul punto altalenante e ambiguo, da principio di grande apertura, arrivandosi ad attribuire addirittura lo *status* di lingua ufficiale al russo, ma poi sempre di maggiore chiusura¹¹: così, ad esempio, il presidente Leonid Kuchma (1994-2004), nel primo mandato, appunto, concesse lo *status* di “lingua ufficiale” al russo¹², nel secondo tornò sui suoi passi, riservando questo *status* al solo ucraino¹³; con la “rivoluzione arancione” del 2004 il presidente Viktor Yushchenko (2005-2010) ha operato la cd.

⁷ G. MOR, *Tra pace e guerra*, cit., pp. 191 s.

⁸ Lo stesso Autore esprime una preoccupazione di fondo, per cui la scienza costituzionalistica non si sarebbe spesa a sufficienza per garantire la pace: “Occorre prendere atto che il progresso costituzionale si è esaurito nella soluzione di problemi anche importanti, ma non ha investito la questione fondamentale, che riguarda la sopravvivenza stessa delle nostre comunità, quella cioè della pace e della guerra”. Cfr. G. MOR, *Senza un governo europeo non ci può essere un ordine democratico*, in M. DOGLIANI - S. SICARDI (a cura di), *Diritti umani e uso della forza*, cit., p. 91.

⁹ Ricostruisce con dovizie di particolari l’evoluzione storica dei rapporti fra Russia e Ucraina, a partire dal periodo sovietico e fino all’invasione russa del 24 febbraio 2022, C. CARPINELLI, *Radici storiche e problematiche costituzionali del conflitto russo-ucraino*, in *PasSaggi costituzionali*, n. 1, 2022, pp. 207 ss.

¹⁰ *Idem*, p. 212.

¹¹ C. CARPINELLI, *Ucraina: la questione della lingua e le sue fasi di evoluzione politica e legislativa*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società*, vol. 1, n. 2, 2019, pp. 61-92.

¹² Vanno letti in questa ottica l’art. 10, comma 3, della Costituzione ucraina del 1996 e il c.d. “Grande Trattato” siglato nel 1997 con la Federazione Russa.

¹³ C. CARPINELLI, *Ucraina: la questione della lingua*, cit, p. 90.

“hard-ucrainizzazione”, perseguendo sistematicamente il monolinguismo ucraino; negli anni 2010 – 2014, con la presidenza del filorusso Viktor Fedorovyč Janukovyč, è stata riproposta l’attribuzione di uno *status* speciale alla lingua russa, configurata come seconda lingua ufficiale quantomeno nelle aree russofone¹⁴; con la rivolta di *Euromaidan* del 2014 e la destituzione del presidente Yanukovich, si è aperto, di fatto, il conflitto con la Russia, che ha annesso la Crimea il 16 marzo 2014, mentre nel mese di maggio le due Regioni del Donbas (Donetsk e Luhansk) si sono autodichiarate indipendenti; la successiva elezione del presidente Petro Poroshenko (giugno 2014 – marzo 2019) ha cercato di gestire questo conflitto, sottoscrivendo nel febbraio del 2015 l’Accordo di Minsk, nel quale l’Ucraina si è impegnata ad attuare riforme costituzionali che riconoscessero forti autonomie territoriali, a propria volta in grado di assicurare lo *status* di “lingua speciale” al russo; ma questi impegni sono stati di fatto disattesi; nel 2018 lo stesso presidente Poroshenko si è fatto promotore di un emendamento alla Costituzione teso ad affermare la volontà dell’Ucraina di aderire tanto all’Unione europea quanto alla Nato (riforma, quest’ultima, approvata il 7 febbraio 2019 dal Parlamento di Kiev a larghissima maggioranza: 335 voti favorevoli su 450 votanti); anche il presidente Volodymyr Zelenskyi, eletto nell’aprile del 2019, prima ha ripreso il percorso di pace con la Russia, con il coinvolgimento del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, impegnandosi a riconoscere i diritti delle minoranze russofone; per irrigidire, poi, la posizione del suo Paese, con l’approvazione della nuova strategia di sicurezza nazionale (14 settembre 2020), che ha previsto l’ingresso nella NATO¹⁵, dando così attuazione alla recente riforma costituzionale¹⁶.

Ora, viene spontaneo chiedersi, dopo questa breve ricostruzione storica, cosa sarebbe accaduto qualora la tutela delle minoranze russofone e la garanzia dell’autonomia per i territori da esse occupati fosse stata assicurata in Ucraina; se, cioè, si sarebbe potuto evitare il sanguinoso conflitto... Ovviamente, non è dato saperlo. E tuttavia rimane il dubbio che all’origine dell’invasione, in ogni caso illegittima sul piano internazionale e da condannare con fermezza, non ci sia solo il “neo-imperialismo” di Putin, quanto anche la negazione dei diritti della minoranza russofona in Ucraina.

Non è certo una novità che l’afflato naturale all’autodeterminazione dei popoli, se non può trovare sfogo nel riconoscimento di una propria piena sovranità, quantomeno ha bisogno di esprimersi attraverso forme più o meno ampie di autonomia: la storia antica è ricca di esempi, fin dall’esperienza dei grandi imperi (persiano, alessandrino, romano, ottomano), che hanno avuto una vocazione sovranazionale, consentendo ai popoli sottomessi di continuare ad utilizzare la propria lingua ed entro certi limiti anche

¹⁴ *Idem*, p. 88.

¹⁵ C. CARPINELLI, *Radici storiche e problematiche costituzionali del conflitto russo-ucraino*, cit., pp. 242 ss.

¹⁶ Sulla recente modifica della Costituzione ucraina v. J. FROSINI – V. LAPA, *Mere aspirazioni di un Paese in guerra? Le disposizioni euroatlantiche nella Costituzione dell’Ucraina*, in *Quad.cost.*, n. 3, 2022, pp. 614 ss., dove si rinviene anche una dettagliata descrizione della cooperazione che l’Ucraina ha avuto con la NATO, a partire con l’Accordo di partenariato del 1997 (p. 616).

le proprie istituzioni; mentre la sovranazionalità è oggi tutt'altro che desueta, se da tempo si configura «l'emergere di quello che viene definito un *new medievalism*, vale a dire «un sistema di autorità sovrapposte» nell'affermazione di poteri non esclusivi (alcuni sovranazionali e altri substatali), come tali in grado di vanificare l'idea stessa della sovranità dello Stato sul proprio territorio»¹⁷.

La prospettiva sovranazionale, peraltro, è rilanciata proprio in Ucraina dalla riforma della Costituzione del 2019, che non si è limitata ad inserire nel suo preambolo un riferimento espresso all'identità europea del popolo ucraino¹⁸, ma ha puntualmente disciplinato le competenze del Parlamento, del Presidente e del Consiglio dei Ministri, funzionalizzandole all'adesione del Paese all'Unione europea¹⁹. Ora, è indubbio che allo stato attuale né l'Unione europea né il Consiglio d'Europa sono competenti a proteggere le minoranze linguistiche e non possono, quindi, intervenire per armonizzare le politiche nazionali di integrazione²⁰; ma è anche vero che il divieto di discriminare queste minoranze, stabilito peraltro da diversi documenti internazionali²¹, trova un fondamentale riscontro nell'art. 2 TUE, secondo cui «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze». Che anzi, assicurare questi principi, anche alla luce dei c.d. «criteri di Copenaghen» del 1993²², è condizione essenziale per l'adesione di uno Stato candidato all'Unione europea, scelta, come si è appena ricordato,

¹⁷ M. RAVERAIRA, *Sovranazionalità vs. sovranità (e viceversa)*, in *federalismi.it*, n. 11, 2011, p. 4.

¹⁸ «riaffermando l'identità europea del popolo ucraino e l'irreversibilità del corso europeo ed euro-atlantico dell'Ucraina».

¹⁹ Dopo la riforma costituzionale, l'art. 85, comma 5, prevede fra le competenze del Parlamento ucraino che esso debba garantire l'attuazione del corso strategico dello Stato verso la piena adesione dell'Ucraina alla Unione europea e all'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico; fra le funzioni del Presidente ucraino l'art. 102 prevede che «Il Presidente dell'Ucraina è il garante dell'attuazione del corso strategico dello Stato verso la piena adesione dell'Ucraina all'Unione europea e all'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico»; l'art. 116 assegna al Consiglio dei Ministri il compito di garantire «l'attuazione del corso strategico dello Stato per l'acquisizione della piena adesione dell'Ucraina all'Unione europea e al Trattato del Nord Atlantico» (punto 11). In tema v. J. FROSINI – V. LAPA, *Mere aspirazioni di un Paese in guerra?*, cit., p. 615.

²⁰ V. PIERGIGLI, *Lingue e minoranze: tra eguaglianza, identità e integrazione*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2020, p. 134. In proposito, considera «non pervenuto» il principio di non assimilazione nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE nella direttiva 2000/43/CE e nella giurisprudenza della Corte di Giustizia C. M. CARTA, *La tutela delle minoranze: i principi ispiratori della Risoluzione del Parlamento europeo del 13 novembre 2018*, in *OIDU - Ordine Internazionale e Diritti Umani*, n. 1, 2019, pp. 129 s.

²¹ Il divieto di discriminazioni in base alla lingua è sancito nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948, art. 2, 1° co.) e nei Patti ONU sui diritti civili e politici del 1966 (art. 26) e sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 (art. 2, comma 2); il medesimo divieto, declinato anche sulla base della origine nazionale o etnica, si rinviene nella Convenzione UNESCO contro la discriminazione nell'insegnamento del 1960 (art. 1) e nella Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989 (art. 2), mentre la lingua e l'appartenenza ad una minoranza nazionale non possono costituire fattori di discriminazione tanto nell'ambito del Consiglio d'Europa, secondo quanto indicano la CEDU (1950, art. 14) e il Protocollo n. 12 (2000, art. 1), la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali (art. 4.1) e la Carta sociale europea (rev. 1996, art. E), quanto nell'ambito dell'Unione europea, come risulta esplicitamente nel Trattato dell'Unione europea (TUE 2009, art. 2), nella Carta dei diritti fondamentali (2000, art. 21) richiamata dall'art. 6 TUE e, quanto al diritto derivato, nei testi delle direttive 86 e 109 del 2003, ove figurano altresì l'origine etnica e il colore della pelle (per entrambe, considerando n. 5). V. PIERGIGLI, *Lingue e minoranze*, cit., pp. 139 s.

²² Sui cd. criteri per l'ammissione all'U.E. v. D. BIFULCO, *Com'è difficile dirsi "europei"... Spunti di riflessione circa l'art. 49 del Trattato UE e l'allargamento dell'Unione Europea agli Stati dell'Europa centro-orientale*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 2, 2005, pp. 11 ss. e C. MORINI, *Il processo di ammissione dell'Albania nell'Unione europea nel contesto della politica europea di allargamento: recenti evoluzioni*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 3, 2017, pp. 641 ss.

addirittura assunta a livello costituzionale dall'Ucraina²³. Analogamente, peraltro, depone la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che ha oggi lo stesso valore dei Trattati istitutivi ai sensi dell'art. 6 TUE, il cui art. 21 espressamente vieta le discriminazioni basate sulla lingua e sull'appartenenza a una minoranza nazionale ed il cui art. 22 impone all'UE il rispetto della diversità linguistica e culturale degli Stati membri²⁴. In altri termini, la tutela delle minoranze russofone dovrebbe costituire uno dei necessari presupposti dell'ingresso dell'Ucraina nell'UE, il cui *status* ufficiale di "Paese candidato" è stato riconosciuto dal Consiglio europeo nella seduta del 23 giugno 2022, dovendo e potendo, da questo punto di vista, l'Unione proporsi quale mediatore di pace, per favorire l'indispensabile appianamento delle tensioni ed il superamento delle istanze irredentiste nei territori che, a quanto pare nel momento in cui si scrive, sono stati in modo significativo riconquistati alla legittima sovranità ucraina²⁵.

Insomma, la prospettiva auspicata da Gianfranco Mor, quella del "completamento del processo di unificazione europea" e quella della piena garanzia delle minoranze si palesava (e si palesa tuttora) come la via maestra per disinnescare quelle tensioni che, mal governate, hanno determinato (e potrebbero ulteriormente determinare) il conflitto. Le due prospettive, peraltro, non appaiono affatto fra loro sconnesse o mere variabili indipendenti, nella misura in cui proprio l'implementazione del percorso sovranazionale può permettere di tutelare al meglio le minoranze, nell'ottica di una riscrittura della sovranità statale, che, se permane come struttura espressiva della nazionalità, deve comunque consentire, in un orizzonte più ampio di destrutturazione e ricomposizione, di contemperare le esigenze della popolazione maggioritaria con quelle dei gruppi minoritari²⁶. E, tuttavia, come lo stesso Gianfranco Mor

²³ L. S. ROSSI, *Il valore giuridico dei valori. L'Articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'UE e rimedi giurisdizionali*, in *federalismi.it*, n. 19, 2020, p. V., che richiama tanto la Sentenza del 10 dicembre 2018, C-621/18, Wightman et al., EU: C: 2018: 999 p. 62-63, quanto il Parere 2/13, del 18 dicembre 2014, EU: C: 2014: 2454.

²⁴ Sul tema v. L. DEGRASSI, *Salvaguardia del pluralismo culturale e linguistico come parte dell'identità europea*, in *federalismi.it*, n. 7, 2018.

²⁵ Si tratta, peraltro, di un tema che ha già assunto grande centralità in Europa, se si considera che la presenza, in regioni di confine, di popolazioni appartenenti a differenti ceppi linguistici e con diverse tradizioni culturali costituisce un naturale portato dei processi storici e che solo attraverso il riconoscimento di forme spinte di autonomia esse possono ricercare le ragioni della pacifica convivenza. Ciò appare confermato dalle recenti vicende europee, che hanno visto l'emergere di sempre più intense spinte centrifughe e dimostrato tanto la fragilità degli Stati nazionali contemporanei quanto dei rimedi approntati dall'odierno costituzionalismo (basti fare il caso della Scozia, della Catalogna, del Kosovo, ma anche del Veneto e della Lombardia in Italia, dove pure non vi sono specifici problemi di natura linguistica). Sul punto v. S. RODRIQUEZ, *Le sfide degli Stati contemporanei, tra autodeterminazione e separatismi europei*, in *Nomos*, n. 2, 2019 nonché E. CUKANI, *Un gioco di specchi: l'Unione europea e le autonomie, tra sovranismi e populismi*, in *Diritti fondamentali*, n. 1, 2019. Peraltro, anche forme particolarmente ampie di autodeterminazione non sono sempre in grado di contenere le spinte secessionistiche, come chiaramente dimostra l'esperienza catalana, per la quale si rinvia a J. CANAL, *Gli storici e il processo indipendentista in Catalogna*, in *Il Mulino*, n. 1, 2019, pp. 83 ss.; A. DI MARTINO, *Il conflitto costituzionale sulla Catalogna: origini, svolgimento, prospettive*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2018; A. ABAT I NINET, *Self-Determination as an Expression of Collective Human Dignity: The Case of Catalonia*, in *The Italian Law Journal*, n. 1, 2019. Sulla secessione fra diritto internazionale consuetudinario e diritto eurounitario riflette M. A. ACOSTA SÁNCHEZ, *European Union, Secession and Customary International Law*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, n. 4, 2020, pp. 756 ss.

²⁶ Peraltro, come è stato giustamente osservato "la lingua della minoranza (autoctona o immigrata che sia), lungi dal costituire elemento di discriminazione ed emarginazione – il che non è affatto scontato neppure nell'epoca attuale –

ha avuto altrove modo di notare, la strada sovranazionale può rivelarsi effettivamente virtuosa nel “vecchio continente” solo ad una condizione: che cioè si porti a compimento l’auspicato percorso che conduce ad un governo europeo effettivamente democratico ed efficiente²⁷.

3. La lezione di Mor: i principi fondamentali come “valori di pacificazione”

Se si analizza più in generale il ragionamento condotto dall’illustre giurista, si troveranno richiami puntuali ad una serie di ulteriori principi fondamentali, che rinvergono espressa previsione nei primi articoli della Costituzione italiana: la democrazia (art. 1 Cost.), la valorizzazione della persona umana (art. 2 Cost.), il “ripudio della guerra” ed il richiamo alle organizzazioni che assicurino la “pace e la giustizia fra le nazioni” (art. 11 Cost.)... In altre parole, questi riferimenti, ove sommati a quelli relativi al principio di autonomia locale (art. 5 Cost.) ed al riconoscimento costituzionale delle minoranze linguistiche (art. 6 Cost.), suggeriscono una più ampia riflessione sull’attitudine che esprimono nel loro complesso i principi fondamentali della nostra Costituzione, scritta nel clima di “ripudio” della guerra ampiamente diffuso alla fine del secondo conflitto mondiale²⁸, ad assicurare il valore della pace, sia all’interno della società italiana che, proiettati su scala internazionale, nei rapporti infrastatali²⁹.

Evitando un’analisi puntuale di questi principi, che condurrebbe evidentemente lontano dagli scopi del presente studio, sembra, infatti, che la funzione di pacificazione non sia propria dei soli principi costituzionali enunciati agli artt. 5 e 6 Cost., la cui applicazione al conflitto russo-ucraino è stata oggetto delle considerazioni che precedono né, tantomeno, del solo art. 11 Cost., espressamente proteso verso la garanzia della pace, affermando il “ripudio” della “guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali” (non certo, come si dirà con riferimento all’art. 52 Cost., della guerra di “difesa della Patria”, elevata invece a “sacro dovere” del

dovrebbe piuttosto fungere, mediante adeguate politiche pubbliche, da veicolo di trasmissione della cultura e della identità dell’altro, cultura e identità che vanno salvaguardate e valorizzate non nell’interesse esclusivo del gruppo che ne è portatore, bensì della società nel suo complesso”. V. PIERGIGLI, *Lingue e minoranze*, cit., p. 133.

²⁷ Cfr. G. MOR, *Senza un governo europeo non ci può essere un ordine democratico*, cit., p. 93, ove l’A. precisa: “non tutte le limitazioni della sovranità degli Stati nazionali, non tutti i conseguenti trasferimenti di potere al centro sono positivi e avvicinano al risultato finale da tutti auspicato, la creazione di un governo europeo democratico: è necessario subito un salto di qualità, perché l’accumulo di potere al centro, in assenza di un governo efficiente, crea nuovi poteri forti che restano al margine del processo democratico. Questo è vero per le istituzioni comunitarie ed è vero per la Nato, questo è vero per la Banca europea ed è vero per l’integrazione delle forze armate”. Il tema della trasformazione dell’Europa in Stato federale, peraltro, è oggetto di un ampio dibattito nella dottrina italiana, per uno spaccato del quale si rinvia ai saggi contenuti nella rivista *Le Regioni*, n. 1 del 2018, con riflessioni di A. MORRONE, G. FALCON, S. BARTOLE, P. CARETTI, F. CORTESE, A. POGGI, A. RUGGERI E L. VANDELLI.

²⁸ Peraltro, enfatizzato dalla consapevolezza, dopo le bombe atomiche di Hiroshima e Nagasaki dell’agosto del 1945, che la terza guerra mondiale avrebbe segnato la fine stessa dell’umanità.

²⁹ A. CASSESE, *Art. 11*, in *Commentario alla Costituzione*, in G. BRANCA (a cura di), *Principi fondamentali*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, pp. 469 ss., per il quale “l’intenzione dei Costituenti fu quella di proiettare nei rapporti internazionali i principi di democrazia, giustizia, libertà ed eguaglianza tra le nazioni e di protezione dei diritti umani che si desiderava introdurre all’interno del nostro ordinamento costituzionale”.

cittadino): basti qui ricordare come il legame profondo fra democrazia (art. 1 Cost.) e pace sia stato da tempo evidenziato³⁰; e come l'inscindibile nesso fra riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo (art. 2 Cost.) e pace emerga addirittura nel primo articolo della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948³¹. Ma l'art. 2 Cost. esprime una chiara vocazione di pacificazione anche laddove garantisce le formazioni sociali, in cui si sviluppa la personalità di ciascun individuo, nella misura in cui il pluralismo sociale presuppone il riconoscimento della libertà esercitata in forma condivisa, la garanzia in ogni caso dei diritti individuali anche nei confronti di qualsiasi struttura collettiva, la legittimità ed il necessario rispetto da parte delle istituzioni di ogni forma di intermediazione generata dalla socialità, condizioni queste per una pacifica convivenza, pur nella variegata (e pluralista) composizione della società stessa. Del pari, conferma questa vocazione il riferimento ai "doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale": se "la solidarietà si esprime concretamente nel servizio" all'altro³², il suo richiamo costituzionale evoca il valore deontico di una serie di condotte di natura politica (es. il dovere civico di votare, la partecipazione alla vita dei partiti, ecc.)³³, economica (es. lo svolgere un'attività lavorativa nell'interesse della società, il pagare le tasse, ecc.)³⁴ e sociale (es. compiere adeguatamente le funzioni genitoriali, operare nel mondo del volontariato o in generale dell'associazionismo, ecc.)³⁵, che in ultima

³⁰ Considera la democrazia come "la prima introduzione del metodo non violento per risolvere i conflitti politici" N. BOBBIO, *Democrazia o nonviolenza?*, in AA. VV., *Nonviolenza e marxismo*, Feltrinelli, Milano 1981, p. 137. Ma v. anche ID, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990, p. vii, per il quale "il riconoscimento e la protezione dei diritti dell'uomo stanno alla base delle costituzioni democratiche moderne. La pace è, a sua volta, il presupposto necessario per il riconoscimento e l'effettiva protezione dei diritti dell'uomo nei singoli stati e nel sistema internazionale. Nello stesso tempo il processo di democratizzazione del sistema internazionale (...) non può andare innanzi senza una graduale estensione del riconoscimento e della protezione dei diritti dell'uomo (...). Diritti dell'uomo, democrazia e pace sono tre momenti necessari dello stesso movimento storico". Sottolinea la reciproca interconnessione fra i primi tre articoli della Cost. A. APOSTOLI, *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, in *La rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3, 2018, pp. 16 ss.

³¹ La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 prevede, all'art. 1, che "il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana, e dei loro diritti, uguali ed inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo". Al punto che, secondo alcuni, "si sarebbe progressivamente affermata una consuetudine internazionale *secundum* o *praeter legem* che legittimerebbe l'intervento anche militare per far cessare l'emergenza umanitaria". C. ZANGHÌ, *Il Kosovo fra nazioni unite e diritto internazionale*, in *Quad.cost.*, 1999, p. 381. Sul punto v. L. BUSCEMA, *Le operazioni umanitarie e di peacekeeping ed il valore costituzionale della pace alla luce della l. n. 145/2016*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2018, spec. pp. 13 ss.

³² PAPA FRANCESCO, *Enciclica "Fratelli tutti"*, Città del Vaticano, 3 ottobre 2020, § 115, per il quale "La solidarietà si esprime concretamente nel servizio, che può assumere forme molto diverse nel modo di farsi carico degli altri. Il servizio è «in gran parte, avere cura della fragilità. Servire significa avere cura di coloro che sono fragili nelle nostre famiglie, nella nostra società, nel nostro popolo». In questo impegno ognuno è capace di «mettere da parte le sue esigenze, aspettative, i suoi desideri di onnipotenza davanti allo sguardo concreto dei più fragili. [...] Il servizio guarda sempre il volto del fratello, tocca la sua carne, sente la sua prossimità fino in alcuni casi a "soffrirlo", e cerca la promozione del fratello. Per tale ragione il servizio non è mai ideologico, dal momento che non serve idee, ma persone»".

³³ Si veda sul tema G. BASCHERINI, *La solidarietà politica nell'esperienza costituzionale repubblicana*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2016.

³⁴ Si veda sul tema F. GIUFFRÈ, *Alle radici dell'ordinamento: la solidarietà tra identità e integrazione*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019, pp. 555 ss.

³⁵ Si veda sul tema A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2016.

analisi si riassumono nella clausola di “fedeltà alla Repubblica” (art. 54 Cost.), non intesa in termini di mera adesione formale ai valori dell’ordinamento repubblicano quanto di profonda e attiva condivisione etica di questi, che consente ad ogni cittadino di concorrere nella costruzione di una società migliore³⁶. Ed è dunque evidente come, proiettando il valore della solidarietà sul piano internazionale³⁷, esso possa operare come propulsore nella quotidiana costruzione della pace nel mondo³⁸.

E, tuttavia, una verifica, per quanto sommaria, dell’idoneità alla conformazione delle relazioni interumane ed infrastatali in senso pacifista la meritano anche i restanti principi fondamentali non ricordati da Mor e cioè quelli di eguaglianza (art. 3 Cost.), lavorista (art. 4 Cost) e di laicità (artt. 7 e 8 Cost.); mentre una riprova della tenuta della tesi la richiede il tema dell’identità nazionale, emergente dagli artt. 9 e 12 Cost. (ma ancor di più rilevabile nell’art. 52 Cost.), che di primo acchito parrebbero porsi in contraddizione con la prospettiva delineata, nella misura in cui le identità spesso generano alterità, potenzialmente all’origine di conflitti. Infine, una riflessione la richiedono le disposizioni a specifica vocazione internazionalistica contenute nei principi fondamentali, e cioè gli artt. 10 e 11 Cost., per misurarne la effettiva idoneità conformativa delle scelte ordinamentali in senso pacifista³⁹.

³⁶ Del dovere di fedeltà alla repubblica come veicolo di positivizzazione dell’etica e di moralizzazione del diritto e dell’esperienza costituzionale parla A. RUGGERI, *Rigore costituzionale ed etica repubblicana*, nell’Intervento alla Tavola Rotonda *Rigore costituzionale ed etica repubblicana*, svoltasi all’Università La Sapienza di Roma, il 26 maggio 2006, nel decennale della scomparsa di Temistocle Martines, in *Rass.parl.*, n. 2, 2007, pp. 469 ss. Per una visione sistematica dei doveri costituzionali, attraverso la rilettura del pensiero di Giorgio Lombardi, si rinvia a V. TONDI DELLA MURA, *La frontiera aperta da Giorgio Lombardi nella sistemazione dei doveri costituzionali: dall’idealismo mazziniano al personalismo costituzionale*, Relazione al Convegno internazionale di studi *Spazio e frontiera. In ricordo di Giorgio Lombardi (1935-2010)*, Torino, 2 ottobre 2020, in *federalismi.it*, n. 4, 2021, pp. 304 ss.

³⁷ Su questa proiezione interessanti le considerazioni di A. SPADARO, *Sul necessario carattere «globale» (e non solo interno) dei doveri nello Stato costituzionale contemporaneo*, in R. BALDUZZI - M. CAVINO - E. GROSSO - J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 462. Ma v. anche A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all’interno della comunità*, cit., p. 41, per la quale “la solidarietà travalica i confini di gruppo e di nazionalità per evolversi verso dimensioni internazionali e sempre più globali. Mentre inizialmente il vincolo solidaristico si è applicato ai componenti di un medesimo gruppo, le norme costituzionali degli ordinamenti statali del Secondo dopoguerra l’hanno progressivamente esteso dalla comune condizione di cittadinanza nazionale a quella di appartenenza al genere umano *tout court*”.

³⁸ Illuminanti, ancora una volta, le parole di Papa Francesco, per il quale “se si accetta il grande principio dei diritti che promanano dal solo fatto di possedere l’inalienabile dignità umana, è possibile accettare la sfida di sognare e pensare ad un’altra umanità. È possibile desiderare un pianeta che assicuri terra, casa e lavoro a tutti. Questa è la vera via della pace, e non la strategia stolta e miope di seminare timore e diffidenza nei confronti di minacce esterne. Perché la pace reale e duratura è possibile solo «a partire da un’etica globale di solidarietà e cooperazione al servizio di un futuro modellato dall’interdipendenza e dalla corresponsabilità nell’intera famiglia umana»”. PAPA FRANCESCO, *Enciclica “Fratelli tutti”*, cit., § 127.

Sembra solo opportuno ricordare, al riguardo, che la solidarietà assume un ruolo centrale anche nell’UE, come ampiamente ricostruisce F. POLACCHINI, *Solidarietà e doveri per una cittadinanza europea in costruzione: dai diritti di cittadinanza ad una comunità sovranazionale di diritti e doveri*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2020, pp. 456 ss., la quale ne richiama la dimensione assiologica e teleologica quale valore (ex art. 2), obiettivo (ex art. 3) e principio (ex art. 21) del processo di integrazione nell’ambito del TUE, del TFUE e della Carta dei diritti fondamentali dell’UE.

³⁹ Si tratta, in sostanza, di operare nel senso di rileggere complessivamente i principi fondamentali della Costituzione alla luce di loro stessi, seguendo la prospettiva di recente auspicata da autorevole dottrina. Cfr. A. RUGGERI, *Le clausole generali in diritto costituzionale: risorsa o problema?* in *dirittifondamentali.it*, n. 3, 2020, p. 521, per il quale “La percezione dei valori fondamentali, pregiuridici per loro natura,

Prendendo le mosse dal principio di eguaglianza, basti a cogliere il fondamentale nesso con il raggiungimento di un equilibrio sociale pacifico la lettura della definizione di diritto che dà Dante Alighieri nella sua *Monarchia*: “*Ius est realis et personalis hominis ad hominem proportio, quae servata hominum servat societatem, et corrupta corrumpit*” (“Il diritto è una proporzione fra cose e persone che si pone a fondamento dei rapporti interumani, la quale, finché resta salda, conserva la società, quando si corrompe, ne provoca il disfacimento”)⁴⁰. Solo un diritto che garantisca l’eguaglianza come “giusta proporzione fra cose e persone”, infatti, può costituire un reale presidio della coesione sociale all’interno degli Stati⁴¹ e, ove applicato ai rapporti infrastatali, può assicurare equilibri internazionali più stabili e, dunque, la pace⁴².

Quanto al principio lavorista (art. 4 Cost.), esso appare strettamente connesso con quello personalista, di cui all’art. 2 Cost., nella misura in cui il lavoro si presenta nel nostro ordinamento come “tramite necessario per l’affermazione della personalità”⁴³; ma è anche legato all’art. 3 ed al principio di eguaglianza, lì dove la sua funzione ulteriore è quella di misura del “valore sociale del cittadino”, valore che “deve essere desunto dalle sue capacità, non già da posizioni sociali acquisite senza merito del soggetto che ne beneficia”⁴⁴. Il collegamento con le due disposizioni precedenti della Costituzione di per sé reca come portato l’estensione al principio lavorista della vocazione di pacificazione già colta con riferimento ad esse. Ma si può anche notare, come peculiare apporto di questo principio, che solo una società basata sul lavoro (art. 1 e 4 Cost.) e non sui privilegi di classe o su quelli di censo (per il cui abbattimento si sono avute, invero con esito diverso, le lotte rivoluzionarie del XVIII e del XIX/XX secolo)⁴⁵ sia capace di consentire l’instaurarsi di relazioni pacifiche, contribuendo quindi a confermare la vocazione pacifista dei principi fondamentali della nostra Costituzione.

proietta un fascio di luce sui principi parimenti fondamentali che ne danno la prima, diretta e genuina traduzione positiva e dà quindi modo di coglierne il senso e, al contempo, di rigenerarlo e caricarlo senza sosta di sempre nuove valenze, in ragione del fisiologico sviluppo dell’ordinamento nel tempo”.

⁴⁰ De Mon., II, V, su cui si rinvia a M. GALDI, *Dante e il diritto*, in *Rassegna di studi e ricerche pubblicistiche*, Gaia editrice, Salerno, 2017, pp. 5 ss. e, particolarmente, pp. 21 s. nonché alla bibliografia ivi richiamata. Si veda, inoltre, più di recente, F. MEIER – E. ZANIN, *Poesia e diritto nel due e trecento italiano*, Longo Editore, Ravenna, 2019. Possono, invece, considerarsi “riduzionistiche” le visioni del diritto di Kant e di Hegel per B. TRONCARELLI, *Le concezioni del diritto in Kant e in Hegel come paradigmatiche espressioni di riduzionismo giuridico*, in *Politica del diritto*, n. 2, 2021, pp. 289 ss.

⁴¹ Della coesione sociale come formula di sintesi di tutti gli interventi capaci di rendere sostenibili le differenze tra consociati, nel quadro dei principi di democrazia, pluralismo, partecipazione, solidarietà ed eguaglianza sostanziale parla Q. CAMERLENGO, *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2015.

⁴² Ovviamente questo tema porterebbe lontano e cioè al rapporto fra diritto e giustizia, per il quale basti in questa sede ricordare la lezione di Aristotele: “Ora la giustizia è elemento dello Stato; infatti il diritto è il principio ordinatore della comunità statale e la giustizia è determinazione di ciò che è giusto”. Aristotele, *Pol.*, I, 3. Sul principio di eguaglianza v., di recente, C. GIORGI, *Il principio di eguaglianza: culture politiche e dibattito costituzionale*, in *Riv.trim.dir pubbl.*, n. 1, 2018, pp. 9 ss.

⁴³ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, I, 1975, p. 157.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ A. PACE, *Eguaglianza e libertà*, in *Pol.dir.*, n. 2, 2001, p. 157.

Non pare richieda lo svolgimento di un'articolata argomentazione ricondurre alla chiave di lettura qui adottata gli artt. 7 e 8 della Costituzione, da cui si è soliti desumere, in combinato disposto con gli artt. 2, 3, 19 e 20 Cost., il principio di laicità nel nostro ordinamento⁴⁶ che, come sottolinea la Corte costituzionale, non comporta certo “indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni”, quanto piuttosto “garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale”⁴⁷. È, infatti, evidente che la salvaguardia della libertà di religione per tutte le confessioni, purché compatibili con “l’ordinamento giuridico italiano” (art. 8, comma 2 Cost.)⁴⁸, favorisca la pacifica convivenza anche in una società multi-etnica e multiculturale, come sta diventando sempre di più quella italiana⁴⁹. La proiezione sul piano internazionale di questo principio, peraltro, si registra sistematicamente nell’azione dell’Unione europea, che applica il meccanismo della condizionalità dei trattati di cooperazione e commerciali conclusi con gli Stati terzi, subordinandone l’esecuzione al rispetto dei diritti umani e, fra questi, alla garanzia della libertà di religione⁵⁰.

4. (Segue) riprova della tesi rispetto al rilievo dell’identità nazionale negli artt. 9, 12 e 52 Cost.

La vocazione pacifista dei principi fondamentali della Costituzione, però, va comprovata rispetto al tema dell’identità nazionale, emergente dagli artt. 9, 12 e 52 Cost., che, come si è rilevato, di primo acchito parrebbe porsi in contraddizione con la prospettiva delineata. Lì dove, per l’art. 9, comma 2 Cost., la Repubblica “Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione”, è chiaro il riferimento

⁴⁶ C.cost., 12 aprile 1989, n. 203, su cui vedi, da ultimo, N. COLAIANNI, *Trent’anni di laicità (Rileggendo la sentenza n. 203 del 1989 e la successiva giurisprudenza costituzionale)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 21, 2020, pp. 52 ss.; F. ALICINO, *Laicità e bilateralità a trent’anni dalla sentenza madre. I test dell’Islam italiano e dell’ateismo militante*, *ivi*, n. 1, 2021, pp. 21 ss.; N. FIORITA, *Laicità e problematiche giuslavoristiche a trent’anni dalla sentenza n. 203/89 della Corte Costituzionale*, in *Rivista critica del diritto privato*, 1- n. 2, 2020, pp. 245 ss.; G. BRUNELLI, *La laicità italiana tra affermazioni di principio e contraddizioni della prassi*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2013.

⁴⁷ C. cost., n. 203/1989, punto 4 del considerato in diritto.

⁴⁸ Parla di “tolleranza sostenibile” A. Loiodice, *Libertà religiosa, Costituzioni e globalizzazione*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2002, pp. 222 ss.

⁴⁹ Il tema è oggetto di approfondimento in molteplici contributi, anche recenti, della dottrina: G. MATUCCI, *Alla riscoperta della laicità inclusiva. Le istanze consultive regionali a garanzia del pluralismo e del dialogo fra le religioni*, in *Le Regioni*, n. 5, 2020, pp. 1039 ss.; F. OLIOSI, *Libertà religiosa, laicità e confessioni di minoranza: il difficile bilanciamento tra pluralismo e democrazia nell’ordinamento giuridico italiano*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, n. 1, 2020, pp. 243 ss.; F. DE GREGORIO, *Valori multireligiosi nel contesto multi-etnico delle società democratiche contemporanee*, in *Il diritto dell’economia*, n. 3, 2019, pp. 163 ss.; M. PARISI, *Laicità e gestione delle differenze nella democrazia costituzionale*, in *Diritto e religioni*, n. 1, 2019, pt. 1, pp. 64 ss.; V. BALDINI, *Fondamenti prepolitici dello stato costituzionale di diritto nell’esperienza della società multiculturale e multireligiosa? Rileggendo a oltre un decennio di distanza il dibattito tra Jürgen Habermas e Joseph Ratzinger*, in *Diritti fondamentali*, n. 2, 2018; A.M. NICO, *Considerazioni a margine delle sfide costituzionali del multiculturalismo: ordine pubblico, principio di legalità, libertà di religione e integrazione*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2018, pp. 143 ss.; ID., *Ordine pubblico e libertà di religione in una società multiculturale* (Osservazioni a margine di una recente sentenza della Cassazione sul “kirpan”), Nota a Cass. sez. I pen. 15 maggio 2017, n. 24084, in *Oss.cost.*, n. 2, 2017; A. CIANCIO, *Integrazione sociale e laicità (traendo spunto da due casi recenti)*, in *Diritti fondamentali*, n. 2, 2018.

⁵⁰ R. MAZZA, *Garantire la libertà di religione nelle relazioni internazionali tra condizionalità dei trattati e misure coercitive unilaterali*, in *Diritto e religioni*, n. 1, 2020, pt. 1, pp. 104 ss.

alla specifica identità culturale (e colturale) nazionale, fatta di paesaggi e di patrimonio storico e artistico⁵¹ (ma, evidentemente, anche di idiomi, storia, tradizioni, ecc.); come, d'altronde, all'identità nazionale rinvia l'art. 12 Cost., lì dove descrive il tricolore italiano, che, come ha constatato la Consulta, designa simbolicamente "un certo Paese, l'identità d'un determinato Stato e, se mai, anche l'ideologia che la maggioranza del popolo di quest'ultimo accetta e propone al confronto internazionale"⁵². D'altronde, superando i confini dei principi fondamentali, e cioè considerando l'art. 52 Cost., si rinviene la sacralità della "difesa della Patria", che pure evidenzia il peso assunto dall'identità nazionale in Costituzione⁵³, tale non solo da giustificare la guerra di difesa, a tutela dell'indipendenza, dell'integrità territoriale e

⁵¹ Il legame del patrimonio storico e artistico della Nazione con la sua identità si coglie in modo intuitivo, essendo una diretta espressione di questa. Ma altrettanto accade per il paesaggio, che è per definizione frutto dell'interazione fra uomo e natura. D'altronde, ne è pienamente consapevole il legislatore italiano, allorché definisce il paesaggio come "il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni", tutelato "relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali" (art. 131, commi 1 e 2, del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42). Sulla nozione di paesaggio v. L. R. PERFETTI, *Premesse alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio* e C. BARBATI, *Il paesaggio come realtà etico-culturale*, entrambi in *Diritto al paesaggio e diritto del paesaggio*, in W. CORTESE (a cura di), Napoli, 2008; S. AMOROSINO, *Il concetto giuridico di paesaggio: evoluzione, amplificazione ed indeterminazione*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 4, 2020, pt. 1, pp. 824 ss. G. PIPERATA, *Paesaggio*, in C. BARBATI – M. CAMMELLI – L. CASINI – G. PIPERATA – G. SCIULLO (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2017, p. 247 definisce il paesaggio la "forma del Paese, creata dall'azione cosciente e sistematica della comunità umana che vi è insediata, in modo intensivo o estensivo, nella città o nella campagna, che agisce sul suolo, che produce segni della sua cultura"; e, tuttavia, ritiene la nozione tuttora controversa, nella misura in cui il concetto "ancora oggi non pare essere arrivato a un risultato stabile e condiviso". *Idem*, p. 243. Sottolinea la dimensione estetica ed identitaria del paesaggio A. VUOLO, *La modifica dell'art. 9 della Costituzione e la tutela degli animali*, in *PasSaggi Cost.*, n. 1, 2022, p. 46. Afferma che "le bellezze naturali non sono quindi più semplici espressioni di paesaggio ma assumono una dimensione più ampia, divenendo sintesi dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio italiano" F. CLEMENTI, *Le "generazioni future" come paradigma interpretativo dell'articolo 9 Cost.*, *ivi*, pp. 49 s. Ricostruisce, infine, l'evoluzione della nozione di paesaggio, dalla "tradizionale connotazione estetica delle leggi n. 778/192220 e n. 1497/193921 (che presentavano diversi profili in comune con la Costituzione di Weimar), alla visione antropica accolta nella Convenzione europea del paesaggio del 2000 (ratificata con l. n. 14/2006), fino alla dimensione identitario-culturale del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42/2004) A. CREMONE, *Verso un nuovo equilibrio tra paesaggio e ambiente, tra ciò che è e ciò che potrebbe essere*, *ivi*, pp. 74 s. Per un recente dibattito sul paesaggio si vedano anche V. DE SANTIS, *PNRR e paesaggio*; C. IANNELLO, *La nozione di paesaggio dalla legge Croce al Codice dei beni culturali*; G. MONTEDORO, *Paesaggio, ambiente territorio: il binomio tutela fruizione dopo la riforma costituzionale*; U. SORAGNI, *Tutela del paesaggio e pianificazione urbanistica: prospettive di un'integrazione disciplinare*; ed altri saggi frutto della rielaborazione degli interventi al Convegno "Il paesaggio: nozione, trasformazioni, tutele" svoltosi a Capri il 30-31 maggio 2022, in corso di pubblicazione sulla rivista *PasSaggi Cost.*, n. 2, 2022.

⁵² C.cost. 25 maggio 1987, n. 189, punto 2 del considerato in diritto. Ma, in generale, la Corte collega in più passaggi la bandiera alla "identità politico-sociale" di un determinato gruppo. Che "le bandiere nazionali rappresentano delle icone di una identità nazionale, assumono un ruolo e una potenza tali da sopravvivere in genere anche ai diversi eventi storici, a meno che non si crei una rottura tale nell'ordine costituzionale da rendere necessaria una loro sostituzione" è sostenuto di recente da I. CIOLLI, *Storia degli anniversari dello Statuto e della Costituzione (storia dei riti)*, in *Nomos*, n. 1, 2020, p. 7. In generale sull'art. 12 Cost. v. M. LUCIANI, *Art. 12*, Carocci, Roma, 2018.

⁵³ A. RUGGERI, *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali degli stranieri*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2011, p. 22, secondo il quale tanto la difesa della Patria quanto la fedeltà alla Repubblica darebbero "voce a ciò che è, in nuce, l'appartenenza, l'identità: in modo ancora più solenne, la Patria, che in sé racchiude il senso della «paternità» e, per ciò pure, della discendenza, il vincolo indissolubile che lega la generazione presente a quella che l'ha preceduta ed a quella che la seguirà".

dell'esistenza stessa del popolo titolare della sovranità, ma addirittura da configurare implicitamente un dovere estremo per i cittadini, che può spingersi fino al sacrificio della vita⁵⁴.

Si è posto, infatti, il problema della compatibilità con il perseguimento della pace nel mondo delle spinte identitarie nazionali uno dei più noti giuristi di tutti i tempi, Hans Kelsen⁵⁵, che, nella prospettiva di scongiurare il rischio di nuove guerre e favorire un governo globale del mondo, sul modello del federalismo adottato in Svizzera o negli USA, ipotizza la necessità che l'umanità si orienti verso l'attenuazione dei sentimenti nazionali ed un livellamento delle differenze culturali fra i vari Paesi⁵⁶.

Questo assunto merita di essere valutato criticamente. Occorre preliminarmente notare che in Assemblea costituente era chiara l'idea che il vero nemico della pace non fosse la nazione in sé, quanto piuttosto le derive nazionalistiche⁵⁷. Ma, soprattutto, l'identità nazionale non è affatto detto debba coincidere con

⁵⁴ F. POLACCHINI, *Il servizio civile universale: verso un nuovo concetto di Patria e cittadinanza*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017, p. 3, per la quale è proprio la difesa dell'esistenza stessa del popolo come soggetto sovrano a giustificare l'attributo "sacro", con cui si qualifica il dovere di difesa della patria: esso, infatti, "quasi richiama il senso di dovere e dedizione che prova il credente verso la divinità, ossia un dovere che può esigere anche il sacrificio della vita".

⁵⁵ Kelsen vive a cavallo di due guerre mondiali e, proprio in funzione di questa tragica esperienza, sviluppa un'ampia produzione scientifica di diritto internazionale. Nella Prefazione alla sua opera *Peace through Law*, pubblicata nel 1944, scriverà: «la guerra è un assassinio di massa, la più grande vergogna della nostra cultura [...]. Garantire la pace mondiale deve essere il nostro principale obiettivo politico, un obiettivo molto più importante della scelta tra democrazia e dittatura, o tra capitalismo e socialismo. Non esiste, infatti, la possibilità di un sostanziale progresso sociale finché non sia istituita una organizzazione internazionale tale da impedire effettivamente la guerra tra le nazioni della terra». H. KELSEN, *Peace through Law*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1944, trad. it. a cura di L. CIAURRO, *La pace attraverso il diritto*, Giappichelli, Torino, 1990, pp. 35 s. Tuttavia, la produzione scientifica del "Kelsen filosofo del diritto internazionale e politico del diritto" è stata "spesso sottovalutata e considerata sussidiaria o marginale rispetto a quella del Kelsen teorico della *reine Rechtslehre*". T. MAZZARESE, *Tutela della pace o (ri)legittimazione della guerra giusta? Kelsen e il diritto internazionale preso sul serio*, in *Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto*, n. 4, 2010, p. 521. Indagano sulla produzione scientifica kelseniana di diritto internazionale N. BERSIER LADAVAC, *Diritto e pace in Hans Kelsen*, in *Sociologia del diritto*, n. 1, 2012, pp. 79 ss.; C. NITSCH, *Paradigma Bellum iustum. Un itinerario nella riflessione internazionalistica di Hans Kelsen*, in *Arch.giur. Filippo Serafini*, n. 4, 2005, pp. 513 ss.; M. G. LOSANO, *Guerra e pace in Kelsen - ieri e oggi*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2, 2020, pp. 443 ss. e ID., *Pace, guerra e diritto internazionale: una controversia fra Kelsen e Campagnolo*, *ivi*, n. 1, 2001, pp. 111 ss.

⁵⁶ H. KELSEN, *Peace through Law*, *cit.*, p. 49, per il quale "È abbastanza possibile che l'idea di uno Stato federale mondiale universale possa essere realizzata, ma solo dopo un lungo e lento processo di livellamento delle differenze culturali tra le nazioni del mondo, specialmente se questo processo sarà sostenuto da un consapevole lavoro politico ed educativo in campo ideologico. Al momento, comunque, un tale Stato mondiale non è nell'ambito delle possibilità della realtà politica, poiché è anche incompatibile con il «principio dell'eguaglianza sovrana» sul quale, sulla base della Dichiarazione sottoscritta dai governi degli Stati Uniti, del Regno Unito, dell'Unione Sovietica e della Cina il 1° novembre 1943 a Mosca, sarà basata l'organizzazione internazionale da istituire dopo la guerra". Peraltro, già nella prefazione alla sua opera, Kelsen mostra la consapevolezza che il fine della pace mondiale sia lungi dal conseguirsi: "Colui che voglia avvicinarsi in modo realistico all'obiettivo della pace mondiale deve affrontare questo problema con equilibrio, come problema di lento e costante perfezionamento dell'ordinamento giuridico internazionale". *Idem*, p. 36 s. In generale, ritiene che sia "con le due guerre mondiali che matura la convinzione che lo Stato nazionale (...) costituisce un catalizzatore di insanabili conflitti". A. SOMMA, *I limiti del cosmopolitismo. La sovranità nazionale nel conflitto tra democrazia e capitalismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2019, pt. 1, p. 17.

⁵⁷ Emblematiche le affermazioni pronunciate già nel 1923 da Don Luigi Sturzo: "tra le accuse che ci fanno c'è quella dell'internazionalismo pacifista (...) ci dipingono tiepidi patrioti e filo-internazionalisti (...). È superfluo dire che per le nostre idee internazionali non neghiamo la patria e la Nazione (...) noi neghiamo la concezione delle nazioni-impero, concezione egocentrica, esasperante e al di fuori della realtà (...) noi siamo di tendenza internazionale nella questione della ricostruzione europea (...), noi tendiamo verso forme più larghe di internazionalismo (...), nella speranza che domani possa attenuarsi la barriera nazionale in un interesse e in una vita internazionale. Certo, al presente vi ostano la

quella della maggioranza del popolo. Come già si è avuto modo di sostenere altrove, l'identità nazionale rappresenta il "massimo comune denominatore" di quelle locali, cioè "il frutto della somma di tutti gli aspetti identitari, dalla storia alle tradizioni, dalla cultura ai dialetti, propri delle realtà territoriali minori: diverse identità, che rinvergono nelle politiche di coesione economica e sociale il giusto collante e costituiscono il presupposto stesso dell'unità ordinamentale"⁵⁸. Estendendo questa affermazione, non si vede perché bisognerebbe escludere quelle lingue e quelle culture minoritarie, che pur identificandosi anche in altre nazioni, come è il caso delle popolazioni altoatesine di lingua tedesca, di fatto ormai costituiscono parte integrante della complessa e, proprio per questo ricca, identità italiana. Anzi, a ben riflettere, sono proprio queste letture sincretistiche dell'identità nazionale che, se coltivate adeguatamente, favoriscono la crescita di una cultura della pace e della convivenza fra diversi, che non serve solo a scongiurare la guerra quanto anche a favorire la comprensione, in nome dei valori dell'umanità, di qualunque altra differenza. D'altronde, è questa la stessa strada, e non potrebbe essere diversamente⁵⁹, seguita a livello eurounitario, ove non si registra solo il riconoscimento generale del principio pluralistico nel già citato art. 2 TUE - che a sua volta lo configura come proprio anche degli Stati membri⁶⁰ -, ma si riconosce la pluralità delle identità nazionali nell'art. 4, § 2 TUE⁶¹. E la medesima impostazione si può trasporre anche a livello internazionale, dove, ad esempio, si sta affermando l'idea che il patrimonio

lingua la razza e il costume; ma queste barriere non sono insormontabili". L. STURZO, *I discorsi politici*, vol. 4, Istituto Luigi Sturzo, Roma, 1951, pp. 224 ss. cit. da L. VIOLINI, *Passato e presente in dialogo sul futuro dell'Europa. Quasi una antologia*, in *federalismi.it*, n. 16, 2018, pp. 9 s.

⁵⁸ M. GALDI, *La categoria dell'interesse nel diritto pubblico. Profili di teoria generale, nazionali ed eurounitari*, Cacucci, Bari, 2022, p. 138. A riflettere ulteriormente sul punto, si può leggere nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale, che riserva al solo tricolore italiano e non anche alle bandiere regionali la funzione di contrassegnare simbolicamente i luoghi di esercizio della sovranità (cioè le pubbliche amministrazioni statali) e gli altri enti locali, pur presenti nel territorio regionale, proprio l'esigenza di richiamare, in nome dell'includente dimensione nazionale, il superamento delle identità specifiche a favore di un valore più ampio e comprensivo. Si veda in proposito C.cost., 4 ottobre 2018, n. 183, che dichiara illegittimo l'art. 7- bis introdotto dalla legge della Regione Veneto 5 settembre 2017, n. 28 nella legge regionale 20 maggio 1975, n. 56 ("Gonfalone e stemma della Regione"), per il quale si prevedeva che la bandiera regionale fosse esposta non soltanto all'esterno delle sedi istituzionali della Regione, ma anche «all'esterno degli edifici sedi della Prefettura e degli uffici periferici delle amministrazioni dello Stato, della Regione, dei comuni e delle province, della Città metropolitana, nonché sedi di consorzi ed unioni di enti locali, delle comunità montane e degli altri organismi pubblici»; «all'esterno degli enti pubblici che ricevono in via ordinaria finanziamenti o contributi a carico del bilancio regionale»; «ogni qualvolta sia esposta la bandiera della Repubblica o dell'Unione Europea»; «sulle imbarcazioni di proprietà della Regione, dei comuni, delle province e della Città metropolitana e degli altri organismi pubblici nonché delle imbarcazioni private acquistate con il contributo, anche parziale, della Regione del Veneto». Commenta questa decisione G. DELLEDONNE, *Obblighi di esposizione di bandiere regionali nella Repubblica una e indivisibile: a proposito della sentenza n. 183/2018 della Corte costituzionale*, Nota a C. cost. 4 ottobre 2018, n. 183, in *Oss.cost.*, n. 3, 2018.

⁵⁹ Si ricorda che nell'UE vi sono ben 24 lingue ufficiali.

⁶⁰ Prosegue il secondo alinea dell'art. 2 TUE: "Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini".

⁶¹ "L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali". Si veda in proposito L. DEGRESSI, *Salvaguardia del pluralismo culturale e linguistico come parte dell'identità europea*, in *federalismi.it*, n. 7, 2018 e P. PERLINGIERI, *Il contributo dell'«identità nazionale» allo sviluppo della cultura costituzionale europea*, in *Rassegna di diritto civile*, n. 3, 2020, pp. 822 ss.

culturale (e identitario) di singole nazioni in realtà appartenga all'umanità intera⁶². Peraltro, la stessa modifica dell'art. 9 Cost. di cui alla l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, che com'è noto ha introdotto al nuovo comma 3 l'espressa previsione della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, "anche nell'interesse delle future generazioni", può agevolmente leggersi, nella prospettiva delineata, non solo nell'ottica nazionale ma anche in quella europea e globale, configurandosi il riferimento alle future generazioni come chiave di lettura dell'intero art. 9 Cost.⁶³ e riferendosi la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, ma a questo punto anche dei paesaggi e dei patrimoni storici e artistici della nazione, come un'eredità condivisa, una ricchezza dell'umanità intera⁶⁴.

Ora, sembra che la proiezione sul piano internazionale della descritta natura dell'identità nazionale, nonostante le evidenti difficoltà che tendono ad amplificarsi in presenza di culture molto diverse fra loro, che hanno fatto parlare di "scontro fra civiltà"⁶⁵, possa essere l'unica strada realistica per realizzare progressivamente il sogno universalistico dell'umanità, che da tempo immemore anima le più nobili intelligenze, da Aristotele a Dante Alighieri, da Kant a Kelsen⁶⁶, ad Habermas, per il quale, non a caso e da ultimo, il problema del multiculturalismo sarebbe superabile "solo attraverso una inclusione che sia sufficientemente sensibile allo sfondo culturale delle differenze individuali e di gruppo"⁶⁷.

Così, conclusivamente, se si accoglie l'impostazione qui descritta, peraltro favorita da una interpretazione sistematica, alla luce soprattutto dell'art. 11 dei primi articoli della Costituzione, può considerarsi superata come meramente apparente l'antinomia fra l'aspirazione alla pace ed il riconoscimento dell'identità nazionale, che emerge negli artt. 9, 12 e 52 della Costituzione.

⁶² I. PIFFERI, *I Caschi Blu della Cultura: l'iniziativa italiana a protezione del patrimonio culturale mondiale*, in *Lo Stato*, n. 14, 2020, pp. 331 ss.

⁶³ F. CLEMENTI, *Le "generazioni future" come paradigma interpretativo dell'intero art. 9 Cost.*, in *PasSaggi Cost.*, n. 1, 2022, pp. 48 ss. (ma in particolare pp. 51 s.).

⁶⁴ Sulla dimensione globale dell'ambiente v. già D. PORENA, *La protezione dell'ambiente tra Costituzione italiana e Costituzione globale*, Giappichelli, Torino, 2009; S. MOSLEY, *Storia globale dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2013.

⁶⁵ S. P. HUNTINGTON, *The Clash of Civilizations ?*, in *Foreign affairs*, 1993, p. 27, nonché ID., *The clash of civilizations and the remaking of a world order*, New York, 1996, trad.it., *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, Garzanti, Milano, 2001, p. 75.

⁶⁶ Il percorso è ricostruito in M. GALDI, *Kelsen, Dante e il sogno universale*, in *PasSaggi Cost.*, n. 1, 2022, pp. 283 ss.

⁶⁷ J. HABERMAS, *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*, Frankfurt /M, 1996, trad. it. di L. CEPPA, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Feltrinelli, Milano, 1998, p. 157. Ragiona, ad esempio, in termini inclusivi e con riferimento all'esperienza europea A. MAROTTA, *Il diritto all'identità islamica nello spazio giuridico europeo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2021, pp. 557 ss.

5. La lettura sistematica degli artt. 10 e 11 Cost.: la “giustizia” come clausola riassuntiva dei principi fondamentali della Costituzione

Rimangono da esaminare, alla luce delle considerazioni che precedono, le disposizioni a specifica vocazione internazionalistica contenute nei principi fondamentali, e cioè gli artt. 10 e 11 Cost., per verificare in che modo risultino a propria volta influenzate dalla lettura sistematica qui proposta.

Costantino Mortati ritiene che questi articoli possano leggersi congiuntamente, esprimendo quello che definisce il “principio supernazionale”, che si svolgerebbe in tre direzioni: “1° automatica applicazione nel nostro Stato di quelle regole consuetudinarie elaborate dall’evoluzione dei rapporti fra Stati componenti l’ordinamento internazionale allo scopo di assicurarne la pacifica consistenza; 2° divieto di guerre che tendano a violare l’indipendenza di altri Stati, o a risolvere controversie che insorgano fra l’Italia e qualcuno di essi; 3° rinuncia a settori della propria sovranità nei confronti di altri Stati che consentano ad eguale rinuncia, quando essa si palesi necessaria ad assicurare la pace e la giustizia fra le nazioni”⁶⁸. Invero, non andrebbe escluso dalla lettura sistematica anche il riferimento alla disciplina relativa allo *status* di “straniero”, quale emerge nei commi 2, 3 e 4 dell’art. 10 Cost., dove si prefigura una peculiare tutela del non cittadino, che va ben al di là della clausola di reciprocità di cui all’art. 16 delle preleggi al codice civile del ‘42. Già la circostanza che il testo originario della Costituzione abbia considerato i trattati internazionali che disciplinano la condizione giuridica dello straniero come vincolanti per la legge⁶⁹, ancor prima che fosse posto il più generale limite per il legislatore statale e regionale dall’art. 117, comma 1, Cost., in seguito alla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, per tutti gli “obblighi internazionali”, sia di natura consuetudinaria che pattizia⁷⁰, denota la volontà del Costituente di rafforzare la posizione del non cittadino, nella prospettiva di una sua più efficace tutela, in sintonia con quanto previsto nella complessiva disciplina dei “principi fondamentali”⁷¹. Del pari, la disciplina del diritto d’asilo e il divieto

⁶⁸ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 158. Si riferisce, invece, ad un “principio internazionalista” U. ALLEGRETTI, *Costituzione italiana e dimensione internazionale*, in *Dem.dir.*, 1994, pp. 95 ss.

⁶⁹ Permette di dare uno sguardo d’insieme sullo *status* di “straniero” C. DE FIORES, *Brevi note sulla condizione giuridica dello straniero nella Costituzione italiana*, in *Dem.dir.*, n. 1, 2020, pp. 7 ss.

⁷⁰ Sul tema v., da ultimo, P. DE SENA – L. ACCONCIAMESSA – A. CARDONE – A. GIANELLI – D. RUSSO – A. SACCUCCI – F. TAMMONE, *Dichiarazione congiunta degli studiosi di diritto internazionale e di diritto costituzionale sulla diretta applicabilità dei trattati internazionali nell’ordinamento italiano*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, Rivista quadrimestrale, n. 1, 2022, pp. 103 ss. nonché L. ACCONCIAMESSA – F. TAMMONE, *La diretta applicabilità dei trattati nell’ordinamento italiano*. Quo vadis?, *ivi*, pp. 91 ss. Si veda anche N. CANZIAN – E. LAMARQUE, *Due pesi e due misure. I trattati internazionali sui diritti umani e gli “altri” obblighi internazionali secondo i giudici italiani*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2020, pp. 373 ss., i quali sottolineano il diverso trattamento riservato nella giurisprudenza italiana ai trattati a seconda della materia oggetto dell’obbligo internazionale, in particolare fra la Cedu e pochi altri trattati sui diritti umani e tutti gli altri casi, in cui i giudici sono soliti ricorrere ai comuni criteri di risoluzione delle antinomie, in particolare al canone della specialità, anziché alla generalizzata idoneità, che pure la novella costituzionale prescrive, di tutti i trattati internazionali ad integrare il parametro costituzionale.

⁷¹ Di contro, si deve prendere atto di come, esaminando i principali interventi normativi relativi alla condizione degli stranieri nel nostro Paese, si sia andato formando un “diritto speciale dei migranti”, spesso criminalizzati e privati dei

di estradizione dello straniero per reati politici concorrono a delineare un quadro costituzionale sull'accoglienza⁷², frattanto corroborato dall'adesione del nostro Paese a convenzioni internazionali che condizionano il respingimento degli stranieri alle frontiere⁷³, che, pur nella conservazione delle tradizionali prerogative statali a difesa del proprio territorio, ben si concilia con la complessiva impostazione dei principi fondamentali, ispirata al valore della solidarietà⁷⁴.

In sostanza, si ritiene che il “principio supernazionale”, nell'abbracciare integralmente quanto disposto dagli artt. 10 e 11 Cost., appaia idoneo a corroborare la descritta lettura, che non si limita a configurare i principi fondamentali della Costituzione italiana come mero limite all'ingresso nel nostro ordinamento di contenuti con essi contrastanti, anche attraverso la porta dell'adattamento automatico alle consuetudini internazionali⁷⁵, ma vuole proiettati su scala sovra- e internazionale i principi stessi, manifestando una specifica vocazione pacifista della nostra nazione (sostanzialmente condivisa dagli altri Stati usciti sconfitti dal secondo conflitto mondiale)⁷⁶ e giustificando un suo peculiare impegno sullo scenario internazionale a difesa della pace⁷⁷.

E, tuttavia, quantomeno due ulteriori annotazioni sembrano necessarie, in applicazione della lettura sistematica dei principi fondamentali qui prospettata.

La prima. La Costituzione italiana, pur aprendo decisamente alla possibilità di limitazioni della sovranità a vantaggio di organizzazioni che assicurino “la pace e la giustizia fra le nazioni”, non contempla in alcun

diritti fondamentali, nel nome di presunte esigenze securitarie. Si veda in proposito R. NIRO, *Spunti sul diritto speciale dei migranti e l'eclissi dei diritti*, in *Giur.cost.*, n. 1, 2021, pp. 195 ss.

⁷² Collega il diritto di asilo all'emersione della concezione personalistica S. TUCCILLO, *Il diritto di asilo*, in *Riv.trim.dir pubbl.*, n. 3, 2021, 117 ss.

⁷³ È questo il caso dell'art. 33 della Convenzione di Ginevra, per il quale si rinvia a M. FERRI, *Il principio di non respingimento e lo statuto giuridico del rifugiato non espellibile all'esame della Corte di giustizia: osservazioni sul rapporto tra Convenzione di Ginevra e Carta dei diritti fondamentali UE*, Nota a sent. CGUE grande sez. 14 maggio 2019 (causa C-391/16, C-77/17 e C-78/17), in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2019.

⁷⁴ Che “la nostra Costituzione tende verso la universalizzazione dei diritti ma all'interno di una cornice che è ancora quella dello Stato nazionale” è sostenuto da A. SAIITTA, *Il concetto di "noi" e di "altri" nella Costituzione e nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo*, Relazione al Convegno “Noi Altri. Xenofobia - Omofobia - Ginecofobia”, Messina, 26-27 settembre 2014, in *Consulta online*, 2014, p. 13. L'A., tuttavia, rileva che “la nostra stessa Costituzione, ed ancor più le “carte” internazionali dei diritti, non offrono resistenze perché l'ordinamento si muova verso una prospettiva sempre più universalistica e inclusiva”. *Idem*, p. 14.

⁷⁵ A. RUGGERI, *Costituzione e rapporti interordinamentali, tra limiti e controlimiti, dal punto di vista della Corte costituzionale*, in *OIDU - Ordine Internazionale e Diritti Umani*, n. 3, 2019, pp. 529 ss., in cui si critica l'orientamento della Consulta di riservare a sé il sindacato di ultima istanza in ordine alle antinomie tra le norme generalmente riconosciute della Comunità internazionale e quelle interne, compito che dovrebbe essere invece lasciato ai giudici di merito. Con la conseguenza che “i rapporti tra gli ordinamenti, insomma, appaiono ad oggi essere all'affannosa e sofferta ricerca di un loro *ubi consistam* che tuttavia appare ben lungi dal poter essere raggiunto e nitidamente definito” (p. 531).

⁷⁶ Sul tema v. M. G. LOSANO, *Le tre costituzioni pacifiste. Il rifiuto della guerra nelle costituzioni di Giappone, Italia e Germania*, Frankfurt a.M., Max Plank Institut for European Legal History, 2020, sul quale si rinvia anche alle interessanti recensioni di F. BELVISI, *Le tre costituzioni pacifiste. Il rifiuto della guerra nelle costituzioni di Giappone, Italia e Germania*, in *Lo Stato*, n. 16, 2021, pp. 417 ss. e di C. PINELLI, in *Dir.Publ.*, n. 1, 2021, pp. 362 ss.

⁷⁷ In generale sul tema v. L. CHIEFFI, *Il valore costituzionale della pace*, Liguori Edizioni, Napoli, 1990; M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, Jovene, Napoli, 2010; G. DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 2004.

modo un superamento della dimensione statale. Depone decisamente in tal senso il forte riferimento all'identità nazionale, come valore da tutelare affidato prioritariamente allo Stato, che esprimono gli artt. 9, 12 e 52 Cost., corroborato dallo stesso richiamo alla "nazione" (e non ai "popoli" come nel testo originario dell'articolo in Assemblea costituente) contenuto nell'art. 11 Cost. e dai plurimi riferimenti all'Italia del testo costituzionale⁷⁸; ma in realtà presidia il ruolo dello Stato lo stesso impianto repubblicano della Costituzione ed i suoi principi fondamentali, lì dove garantiscono i valori di democrazia, personalismo e socialità, che finora solo la dimensione statale ha dimostrato di essere in grado di realizzare⁷⁹.

La seconda. Se l'obiettivo della pacificazione può rappresentare, come si è cercato di argomentare in questo studio, una possibile chiave di lettura dei principi fondamentali, a propria volta questi, proiettati su scala internazionale, colorano il principio "supernazionale" con la luce emanata dai valori fondanti dell'ordinamento italiano di democrazia, personalismo, eguaglianza, ecc. Ciò vale per l'art. 10 Cost., nella misura in cui può leggersi anche nel senso che impegni l'Italia affinché contribuisca al formarsi di un diritto internazionale consuetudinario ispirato a quei valori⁸⁰; nonché quanto ai riferimenti ivi contenuti alla condizione dello straniero, da interpretarsi, come si è già detto, quale ampia clausola di accoglienza. Ma vale anche per l'art. 11 Cost., del quale, alla luce della lettura sistematica dei principi fondamentali, andrebbe maggiormente enfatizzato il richiamo alla giustizia, ancor prima, logicamente, che lo stesso riferimento alla pace.

Questo richiamo, peraltro, merita di essere valorizzato anche perché, coniugato con la pace, rappresenta una peculiarità in origine presente solo nella nostra Costituzione⁸¹. Com'è noto, l'art. 11 Cost., nel prevedere l'auspicabile limitazione della sovranità statale per assicurare la "pace e la giustizia fra le nazioni", ha avuto nel preambolo della Costituzione francese del 1946 il suo immediato antecedente⁸²,

⁷⁸ Sul rapporto fra Stato e nazione si rinvia alle considerazioni svolte in M. GALDI, *La categoria dell'interesse nel diritto pubblico*, cit., p. 180.

⁷⁹ Per tutti v. A. SOMMA, *I limiti del cosmopolitismo. La sovranità nazionale nel conflitto tra democrazia e capitalismo*, cit., p. 54, il quale configura la sovranità statale "come dispositivo indispensabile ad affermare il primato e l'autonomia della sfera politica rispetto alla sfera economica" denunciando il rischio che "nello schema del federalismo interstatale (...) la giustizia sociale è destinata a soccombere. Essa, infatti, presuppone forme di redistribuzione della ricchezza alternative a quelle riconducibili al funzionamento del meccanismo concorrenziale, che a loro volta richiedono la dimensione statale per potersi sostenere". *Idem*, p. 49.

⁸⁰ Di recente sul tema v. F. SALERNO, *Le norme di diritto internazionale «generalmente riconosciute» nella prospettiva della Corte costituzionale*, in *Riv.dir.int.*, n. 2, 2020, pp. 291 ss.

⁸¹ In vero, l'affiancamento fra giustizia e pace non è certo una novità sul piano concettuale, rispetto al quale si può, invece, considerare addirittura ancestrale, se è vero che, per gli antichi greci, "ordine sarebbe una traduzione ancora più appropriata che «giustizia» per il concetto di δίκη, così da lasciarne sfumare il senso etico, profondamente estraneo alla sua origine", a giudizio di F. DEL LUCCHESI, *Giustizia e mostruosità nel pensiero greco*, in *Rivista di filosofia del diritto*, n. 1, 2022, 114; e se, evidentemente, il concetto di "ordine" esprime un equilibrio che è molto prossimo all'idea di "pace".

⁸² L. CARLASSARE, *L'art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2013, la quale sottolinea la lettura unitaria dell'art. 11 Cost.

che però non si riferisce alla “giustizia”⁸³. Si può considerare un punto di riferimento dei Padri costituenti, volendo, la Carta Atlantica del 1941, in cui Roosevelt e Churchill si proponevano di mettere le basi della pace che sarebbe nata dalla fine del conflitto mondiale, al fine di consentire “a tutte le nazioni i mezzi di mantenersi in sicurezza entro le proprie frontiere” e per dare “l’assicurazione che tutti gli uomini, tutti i paesi, potranno vivere liberati dal timore e dal bisogno” (punto 6 della Carta)⁸⁴: ma anche qui il riferimento alla giustizia difetta (sebbene la liberazione dal “timore del bisogno” richiami una forma di giustizia). Può ritenersi abbia influenzato i lavori della Costituente la Carta delle Nazioni Unite, adottata il 26 giugno 1945 ed entrata in vigore il 24 ottobre dello stesso anno, che pure nel suo preambolo si riferisce alla giustizia: ma qui il richiamo è piuttosto ad equi rapporti fra gli Stati⁸⁵, al pari di quanto fa l’art. 1 della Carta stessa, quando invoca i “principi della *giustizia* e del diritto internazionale” ovvero il “principio dell’eguaglianza dei diritti e dell’autodeterminazione dei popoli”⁸⁶. Riprova di ciò, peraltro, si ha leggendo l’intera Carta dell’ONU dove, in funzione delle specifiche finalità perseguite dall’istituzione, si ripropone ben trentadue volte l’endiadi “pace - sicurezza internazionale” e solo una volta, nell’art. 2, a questa si somma anche un richiamo alla giustizia⁸⁷. Né, infine, un significativo precedente possono considerarsi ulteriori documenti costituzionali, dove pure ci si riferisce alla giustizia, ma non in combinazione con il supremo

⁸³ Il Preambolo della Costituzione francese del 1946, fra l’altro, prevede: “Con riserva di reciprocità, la Francia consente alle limitazioni di sovranità necessarie per l’organizzazione e la difesa della pace”.

⁸⁴ Richiama l’intento dell’On. Damiani nella seduta dell’8 marzo 1947 (Atti Ass. Cost., p. 1923.), lì dove indica la connessione tra la formulazione del futuro art. 11 Cost. con le quattro libertà fondamentali contenute nella Carta Atlantica (libertà di religione, libertà di parola, libertà dal timore, libertà dal bisogno), L. VIOLINI, *Passato e presente*, cit., pp. 7 s.

⁸⁵ “Noi popoli delle Nazioni Unite, decisi a creare le condizioni in cui la giustizia ed il rispetto degli obblighi derivanti dai trattati e dalle altre fonti del diritto internazionale possano essere mantenuti”.

⁸⁶ Articolo 1. “I fini delle Nazioni Unite sono: 1. Mantenere la pace e la sicurezza internazionale, ed a questo fine: prendere efficaci misure collettive per prevenire e rimuovere le minacce alla pace e per reprimere gli atti di aggressione o le altre violazioni della pace, e conseguire con mezzi pacifici, ed in conformità ai principi della *giustizia* e del diritto internazionale, la composizione o la soluzione delle controversie o delle situazioni internazionali che potrebbero portare ad una violazione della pace; 2. Sviluppare tra le nazioni relazioni amichevoli fondate sul rispetto e sul principio dell’*eguaglianza dei diritti* e dell’autodeterminazione dei popoli, e prendere altre misure atte a rafforzare la pace universale” (...).

⁸⁷ Articolo 2: “L’Organizzazione ed i suoi Membri, nel perseguire i fini enunciati nell’art. 1, devono agire in conformità ai seguenti principi: 1. L’Organizzazione è fondata sul principio della sovrana eguaglianza di tutti i suoi Membri (...). 3. I Membri devono risolvere le loro controversie internazionali con mezzi pacifici, in maniera che la pace e la sicurezza internazionale, e la *giustizia*, non siano messe in pericolo”.

valore della pace⁸⁸. Viceversa, non mancano autorevoli esperienze costituzionali successive⁸⁹, o altri rilevanti documenti internazionali cronologicamente posteriori⁹⁰, che hanno fatto propria l'endiadi "pace e giustizia", da considerarsi, quindi, introdotta per la prima volta in un documento costituzionale con la Carta del '48.

Eppure, si deve rappresentare la difficoltà di rinvenire nel dibattito in seno all'Assemblea costituente chi abbia proposto l'inserimento della parola "giustizia" nel testo costituzionale⁹¹, evidentemente frutto dell'attività di sistemazione e rielaborazione intervenuta, fra il lavoro della prima Sottocommissione (dove il termine non copare) e il voto della "Commissione per la Costituzione", da parte del cd. "Comitato dei 18", cui spettò una funzione di coordinamento e la redazione del testo unificato. In questa Commissione ristretta, composta dall'Ufficio di presidenza della Commissione dei 75 con la partecipazione di rappresentanti di tutti i gruppi politici, infatti, erano presenti, fra l'altro, esponenti di spicco della Democrazia Cristiana, fra i quali Ambrosini, Fanfani, Dossetti e Moro, cui, con ogni probabilità (lo si deduce anche dalla difesa dell'articolo che lo Statista democristiano farà nella seduta del *Plenum* della Commissione per la Costituzione del 24 gennaio 1947), si deve l'introduzione del riferimento alla "giustizia". Infatti, l'accostamento fra la pace e la giustizia, che si rinviene nell'articolo portato dalla Commissione per la Costituzione al vaglio dell'Assemblea costituente e da questa definitivamente approvato, richiama chiaramente concetti e parole proprie del Magistero della Chiesa cattolica, a partire

⁸⁸ Si può richiamare, ad esempio, il Preambolo della Costituzione Americana del 17 settembre 1787: "Noi, popolo degli Stati Uniti, allo scopo di perfezionare ulteriormente la nostra Unione, di garantire la *giustizia*, di assicurare la tranquillità all'interno, di provvedere alla comune difesa, di promuovere il benessere generale e di salvaguardare per noi stessi e per i nostri posteri il dono della libertà, decretiamo e stabiliamo questa Costituzione degli Stati Uniti d'America". Parimenti fa la Costituzione di Weimar dell'11 agosto 1919: "Il popolo tedesco, unito nelle sue stirpi, ed animato dalla volontà di rinnovare e rafforzare, in libertà e *giustizia*, il suo *Reich*, di servire la causa della pace interna ed internazionale e di promuovere il progresso sociale, si è data questa Costituzione". Si riferisce alla giustizia come equità nei rapporti internazionali, ma non la coniuga con la pace, la Costituzione della Repubblica Sociale Italiana, all'art. 3: "La Repubblica Sociale Italiana ha come scopi supremi: 1) la conquista e la conservazione della libertà dell'Italia nel mondo, perché questa possa esplicare e sviluppare tutte le sue energie e assolvere, *nel consorzio internazionale fondato sulla giustizia*, la missione civile affidatale da Dio (...)".

⁸⁹ È il caso della Legge Fondamentale della Repubblica Federale Tedesca del 1949, che all'art. 1, comma 2, detta: "Il popolo tedesco riconosce gl'inviolabili e inalienabili diritti dell'uomo come fondamento di qualsiasi comunità umana, *della pace e della giustizia nel mondo*"; oppure della Costituzione greca del 1975, il cui art. 2, comma 2, prevede: "La Grecia, conformandosi alle regole universalmente riconosciute del diritto internazionale, persegue il consolidamento *della pace e della giustizia*, nonché lo sviluppo delle relazioni amichevoli tra i popoli e gli Stati".

⁹⁰ È il caso dell'Agenda 2030, firmata nel 2015 da 193 Paesi membri dell'Onu che, nel definire i 17 obiettivi per uno sviluppo sostenibile da conseguire entro il 2030 (*Sustainable Development Goals*), prevede come 16° obiettivo il seguente: "Pace, *giustizia* e istituzioni solide".

⁹¹ L'originario art. 4 (attuale art. 11 Cost.), approvato dalla prima Sottocommissione nella seduta del 3 dicembre 1946, non conteneva questo riferimento. Il testo, votato all'unanimità, era il seguente: "La Repubblica rinunzia alla guerra come strumento di conquista o di offesa alla libertà degli altri popoli e consente, a condizioni di reciprocità, le limitazioni di sovranità necessarie alla difesa e alla organizzazione della pace". Il testo, invece, viene portato al voto dell'adunanza plenaria della Commissione per la Costituzione del 24 gennaio 1947, così modificato: "L'Italia rinunzia alla guerra come strumento di conquista e di offesa alla libertà degli altri popoli e consente, a condizione di reciprocità e di eguaglianza, le limitazioni di sovranità necessarie ad un'organizzazione internazionale che assicuri la pace e la *giustizia* fra i popoli".

dalle note Encicliche di Pio XII (*Summi Pontificatus* del 20 ottobre 1939)⁹² e di Benedetto XV (*Pacem, Dei munus pulcherrimum* del 23 maggio 1920)⁹³, che ben doveva conoscere l'ex presidente nazionale della FUCI (Federazione Universitaria Cattolica Italiana), amico di Papa Montini⁹⁴.

In ogni caso, non vi è dubbio che, al di là di chi l'abbia introdotta, la parola “giustizia” nell'art. 11 Cost. risulti quanto mai evocativa, operando come clausola generale riassuntiva di tutti i valori espressi dagli altri principi fondamentali della Costituzione⁹⁵, la cui affermazione evidentemente costituisce la precondizione perché si realizzi una pace duratura, tanto “nella” che “fra” le nazioni. D'altronde, la lezione viene da lontano: da Aristotele, Agostino, Tommaso, Dante Alighieri⁹⁶, accomunati dall'idea che non sia possibile una pace vera senza la giustizia...⁹⁷. Ragione per cui, forse, sarebbe stato preferibile,

⁹² Il Sato Padre, nella prima Enciclica del Suo pontificato, di fronte all'inizio della seconda guerra mondiale, definita “una vera ora delle tenebre” (l'invasione tedesca della Polonia data il 1° settembre di quell'anno), auspica che “tutti coloro i quali esercitano il potere si risolvano a lasciare alla chiesa libero il cammino per lavorare alla formazione delle generazioni, secondo i *principi della giustizia e della pace*”; evoca il sentimento di “unità, che è l'attesa di tanti nobili spiriti, da Noi lontani, i quali nella loro *fame e sete di giustizia e di pace*, volgono gli occhi alla sede di Pietro e ne aspettano guida e consiglio”; invoca, fiducioso “nella potente intercessione di Maria «Soccorso dei cristiani», l'ora di una risurrezione corrispondente ai *principi della giustizia e della vera pace*”.

⁹³ In cui si legge, al punto 12: “esortiamo inoltre vivamente tutte le nazioni affinché, sotto l'influsso della benevolenza cristiana, s'inducano a stabilire tra loro una *vera pace e a collegarsi in un'unica alleanza, che, con l'aiuto della giustizia*, sia duratura”. In questa Enciclica si coglie tutta la preoccupazione del Sommo Pontefice per il clima di odio che permane dopo la fine della prima guerra mondiale, che lo spinge a preconizzare un prossimo conflitto: “1. Senonché troppe ed amarissime ansie conturbano questa gioia paterna; poiché, se quasi dovunque la guerra in qualche modo ebbe fine e furono firmati alcuni patti di pace, restano pur tuttavia i germi di antichi rancori; e voi comprendete, o Venerabili Fratelli, come nessuna pace possa aver consistenza né alcuna alleanza aver vigore, quantunque escogitata in diuturne e laboriose conferenze e solennemente sanzionata, se insieme non si sopiscano gli odi e le inimicizie per mezzo di una riconciliazione fondata sulla carità vicendevole”.

⁹⁴ Sulla straordinaria influenza che proprio Montini, il futuro Papa Paolo VI, esercitò sull'emergente classe dirigente democristiana, che divenne protagonista dei lavori dell'Assemblea Costituente, si rinvia a V. TONDI DELLA MURA, *Paolo VI e le radici del "compromesso costituzionale": cenni di gratitudine*, in *Diritti fondamentali*, n. 2, 2018, spec. pp. 5 s. per il quale “Fu quella scuola umana, prima ancora che culturale, che preparò la via alla svolta, che quei giovani studenti universitari sarebbero riusciti a realizzare una volta divenuti componenti dell'Assemblea costituente (Andreotti, La Pira, Lazzati, Moro, Dossetti, Fanfani)”. Montini educò quei giovani alla missione della politica, e cioè al “realismo, quale capacità di valutare mezzi e circostanze rispetto al fine proposto” ed al “riformismo, quale attitudine della politica a costruire punti d'equilibrio non statici, ma dinamici, verso condizioni possibili di *giustizia e di pace sociale*”. *Ibidem*.

⁹⁵ E. OPOCHER, voce *Giustizia (fil. dir.)*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, XIX, 1970, p. 557 in particolare p. 563, ove si sottolinea il “carattere fortemente ideologico che ogni definizione della giustizia rischia inevitabilmente di assumere”. Questa constatazione induce il giurista positivo, in un contesto storico e culturale in cui i valori dell'eguaglianza e del rispetto della persona umana sono stati acquisiti dall'ordinamento giuridico, ad identificare in essi e nelle loro ulteriori declinazioni (democrazia, rispetto del lavoro, delle minoranze, delle fedi religiose, delle autonomie territoriali, ecc.), in sintesi nei principi fondamentali della Costituzione, la giustizia.

⁹⁶ Per questi riferimenti si rinvia a M. GALDI, *Dante, Aristotele e il governo ideale*, in *Cultura e Diritti*, 2- n. 3, 2019, pp. 130 ss.

⁹⁷ Questa impostazione viene ulteriormente ribadita dal Magistero della Chiesa cattolica, in particolare dalla *Pacem in terris* di Giovanni XXIII, pubblicata l'11 aprile 1963, sulla quale v. R. PANZARANI, *L'attualità della "Pacem in terris" e la giustizia sociale quale postulato della pace. Riscontri giuridici a quarant'anni dalla pubblicazione dell'enciclica*, in *Il Diritto del lavoro*, nn. 1-2, 2004, pt. 1, pp. 33 ss., dove si sottolinea il ruolo dei “diritti inviolabili” della persona, dei diritti sociali e dei “doveri inderogabili” di solidarietà quali requisiti per un'ordinata convivenza umana, garanzia di pace. Fra i più recenti interventi del magistero della Chiesa in tema di pace e fratellanza fra i popoli si segnala l'Enciclica di Papa Francesco, *Fratelli tutti* (3 ottobre 2020), su cui v., di recente, G. Brunelli, *Diritti umani e popolo in Fratelli tutti. Una lettura costituzionalistica dell'enciclica di Francesco*, in *Quad.cost.*, n. 1, 2022, 189 ss. e T. GROPPi, *Fratelli tutti. Un'enciclica costituzionale?*, 26 dicembre 2020, in *Liberainformazione*.

anche se evidentemente ben più impegnativo per il nostro Paese, invertire l'ordine dei termini, antepoendo, nella redazione dell'art. 11 Cost., la giustizia alla pace.

6. Le contraddizioni della storia repubblicana e la via europea per l'attuazione dei principi fondamentali

Se quanto precede ha consentito di verificare dapprima la vocazione alla pacificazione dei principi fondamentali della Costituzione italiana e poi di indagare in che modo questi incidano sulla lettura stessa delle disposizioni costituzionali a vocazione “supernazionale”, l'esperienza che storicamente il nostro Paese ha vissuto nei primi settantacinque anni di Repubblica evidenzia una contraddizione di fondo, frutto, più che di scelte politiche “sovrane”, di due “cessioni di sovranità” realizzatesi rispettivamente nei confronti della NATO (*alias* gli Stati Uniti d'America) e della costruzione eurounitaria. Vale ancora, infatti, il giudizio che Livio Paladin ebbe modo di esprimere sul piano storico, circa l'attuazione dei principi fondamentali⁹⁸, allorché fra l'altro rilevava, rileggendo diacronicamente l'art. 11 Cost., che se “l'appartenenza all'ONU non ha determinato, per il nostro Paese, effettive «limitazioni di sovranità»”⁹⁹, problemi ben più gravi fossero discesi, invece, dalla “partecipazione dell'Italia al Patto atlantico”, come dimostra la stessa presenza di basi della Nato in territorio italiano¹⁰⁰; mentre una significativa incisione della sovranità nazionale fosse derivata dall'adesione al processo di costruzione europea¹⁰¹. Peraltro, con riferimento alla Nato, forse più che di una “cessione” si dovrebbe parlare di una “riserva originaria” di sovranità a vantaggio degli Stati Uniti d'America, che hanno consentito la liberazione del nostro Paese dal nazifascismo e la fondazione della Repubblica (sia pure certamente coadiuvati in ciò dalla Resistenza) e che non hanno mai smesso di esercitare un'influenza determinante sulla politica italiana, come è agevole rilevare rileggendo, solo per fare qualche esempio, le vicende Gladio, Ustica, Sigonella, del sequestro su suolo italiano dell'imam egiziano Abu Omar¹⁰² e della stessa guerra in Jugoslavia, che ha originato le riflessioni dalle quali questo saggio ha preso le mosse¹⁰³; compresi i più recenti avvenimenti legati

⁹⁸ L. PALADIN, *I "principi fondamentali" della Costituzione repubblicana: una prospettiva storica*, in *Giur.cost.*, n. 5, 1997, pp. 3029 ss., ove il giurista riflette sull'opportunità e sulla legittimità di una rilettura diacronica dei principi fondamentali della Costituzione.

⁹⁹ *Idem*, 3056, per il quale “lo Statuto dell'Organizzazione e le decisioni spettanti ai suoi organi si rivolgono infatti agli Stati membri delle Nazioni Unite, già in base all'art. 3 dello Statuto stesso; mentre il contestuale art. 2 § 7 precisa che «nulla di quanto contiene la presente Carta autorizzerà le Nazioni Unite ad intervenire in questioni che appartengano essenzialmente alla competenza interna di uno Stato». Di più: sono rimasti una lettera morta i cruciali artt. 43-47 della Carta, sia quanto alle forze armate che tutti i membri dell'ONU avrebbero dovuto mettere a disposizione del Consiglio di Sicurezza, sia quanto al relativo «Comitato degli Stati Maggiori Militari»”.

¹⁰⁰ *Idem*, p. 3057.

¹⁰¹ *Idem*, p. 3058.

¹⁰² Sulla vicenda v. G. FAGGIONATO, *Mattarella concede la grazia agli agenti della Cia. Clemenza per gli 007 Usa Medero e Seldon Lady. Condannati per il caso Abu Omar*, in *Lettera43.it* del 23 dicembre 2015.

¹⁰³ C. DE FIORES, *Obiettivo 1 - La guerra, la pace, il diritto - Costituzione e guerre di globalizzazione. Interpretazione evolutiva o violazione dell'art. 11 Costituzione?*, in *Questione giustizia*, n. 1, 2003, pp. 83 ss., in cui l'A. evidenzia una sistematica violazione

all'impegno italiano nella guerra russo-ucraina, come testimonia la circostanza che i due Presidenti del Consiglio da ultimo alternatisi, Mario Draghi e Giorgia Meloni, abbiamo più volte ribadito la "fedeltà atlantica" del nostro Paese¹⁰⁴.

A questo "peccato originale" della sovranità italiana¹⁰⁵, che ha talora determinato, nell'ottica della fedeltà atlantica, decisioni del Governo e del Parlamento di dubbia compatibilità con la previsione costituzionale del "ripudio" della guerra, ha fatto da contraltare, sul piano della piena attuazione dell'art. 11 Cost., una scelta storica del nostro Paese, quella di dare avvio al progetto europeo¹⁰⁶: essa, pur comportando, per un verso, in talune fasi della costruzione eurounitaria, decisioni di dubbia compatibilità costituzionale, con la prevalenza del principio di tutela della concorrenza sulla lettura funzionalizzata all'utilità sociale dell'economia italiana¹⁰⁷, non vi è dubbio abbia determinato, per altro verso, un lungo periodo di stabilità, pace e democrazia. In occasione dell'intervento tenuto nel palazzo presidenziale di Atene, durante una recente visita, Papa Francesco, con riferimento alla nascita in quell'antica città della democrazia, ha affermato: "La culla, millenni dopo, è diventata una grande casa di popoli democratici: mi riferisco all'Unione europea e al sogno di pace e fraternità che rappresenta per tanti popoli"¹⁰⁸. Ed effettivamente, in un momento storico di forti contrapposizioni, con regimi totalitari che negano i diritti più elementari, in cui si è nuovamente instaurato nel mondo un clima da guerra fredda, l'Unione europea, con i valori affermati nell'art. 2 TUE (dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di diritto, rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze), con le caratteristiche della sua società (identificate dalla stessa disposizione nel pluralismo, nella non discriminazione, in tolleranza,

dell'art. 11 Cost., nascosta dietro un chiaro "fariseismo verbale", per cui i più recenti conflitti internazionali non sono stati qualificati come "guerra" ma come "operazione di polizia internazionale", "intervento militare umanitario" o "azione di contrasto al terrorismo internazionale"; espressioni che ricordano molto la recente definizione dell'invasione dell'Ucraina da parte dei Russi come di "operazione speciale" o, al più, "guerra preventiva" nel caso dell'Iraq. Riflette su come sia cambiato il concetto di guerra internazionale e sul difficile confine fra missioni di pace e operazioni belliche G. DE VERGOITINI, *Il crescente uso della forza: riflessi costituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012.

¹⁰⁴ V., solo a titolo esemplificativo, M. PANARI, *Draghi e l'atlantismo come filosofia politica*, in www.formiche.net del 10 febbraio 2021; *Italia-Usa, Di Maio: "Fedeltà atlantica asse portante della nostra politica estera"*, in www.adnkronos.com del 13 aprile 2021; *Sempre stata atlantista: Giorgia Meloni smentisce la presunta svolta improvvisa della destra*, in www.iltipo.it del 6 aprile 2022; V. COSTA, *Elezioni o non elezioni, senza fedeltà atlantica la strada per il governo è sbarrata*, in www.olnews.it, 7 settembre 2022.

¹⁰⁵ Qui, in vero, nulla si intende togliere all'impianto formale della Costituzione italiana, che attribuisce al popolo, prima ancora che allo Stato, la sovranità. Sull'insegnamento in termini di Carlo Lavagna si rinvia ad A. M. NICO, *Alla ricerca della sovranità nello studio di Carlo Lavagna sulle figure giuridiche soggettive*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2017, p. 15. Anzi, si intende cogliere proprio l'approccio metodologico del maestro, quello, cioè, di prestare "costantemente attenzione alla analisi di qualsiasi situazione storica, qualunque evento o novità sociale riconducendola nell'alveo del metodo giuridico e non, invece, al contrario piegando il metodo giuridico alle questioni sociali o politiche avendo cura, cioè, di cogliere in essi gli aspetti, anche minimi, rilevanti (o, forse meglio, "ritenuti" rilevanti) per il diritto o, per così dire, giuridicamente rilevanti". *Idem*, p. 2.

¹⁰⁶ Considera sia il momento costituente italiano che quello europeo, rilevando le forti basi valoriali su cui sono strutturati, L. VIOLINI, *Passato e presente, cit., passim*.

¹⁰⁷ A. M. NICO - G. LUCHENA, *L'Unione europea e i diritti "abbandonati": una premessa*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 2, 2016.

¹⁰⁸ *Monito del Papa: la democrazia arretra, attenzione ai facili populismi*, in *«Il Corriere della sera»*, 5 dicembre 2021, p. 25.

giustizia, solidarietà e parità tra donne e uomini)¹⁰⁹, costituisce effettivamente quel “sogno di pace e fraternità” per tanti popoli indicato dal Papa e, di fatto, rappresenta un contesto straordinario per verificare la proiezione su scala internazionale (*rectius* sovranazionale) dei principi fondamentali della Costituzione italiana¹¹⁰.

Sembra, insomma, vada condivisa la posizione di chi, a partire da Gianfranco Mor, individua nel livello europeo l'ambito privilegiato per la realizzazione, su scala sovranazionale, dei principi fondamentali della Costituzione, in attesa che si possa concretamente aprire la più difficile prospettiva internazionale¹¹¹.

Certo, non bisogna nascondersi le difficoltà che anche il processo di integrazione eurounitaria sta incontrando rispetto al percorso auspicato, a partire da significative resistenze nazionali¹¹² e dalle recenti violazioni del principio dello Stato di diritto contestate ad alcuni Paesi membri dell'UE, che hanno aperto fratture ancora tutte da comporre¹¹³. Ma, come di recente è stato osservato, la pace e la democrazia sono

¹⁰⁹ Analizzano la società europea A. CAVALLI – A. MARTINELLI, *La società europea*, Il Mulino, Bologna, 2015 nonché, più di recente, M. PENDENZA, *Ripartire dalla società. Visioni sociologiche sulla crisi dell'Europa*, in D. GIANNONE – A. COZZOLINO (a cura di), *Fratture nell'Unione. L'Europa dentro le crisi del XXI secolo*, Mimesis, Milano, 2021, pp. 39-57.

¹¹⁰ Che l'Unione europea sia stata un esempio storico di convivenza fra popoli diversi e possa rappresentare anche nel futuro un modello per il resto del mondo è sostenuto da A. SPADARO, *Integrazione europea e costituzionalismo globale*, in *DPCE Online*, n. 2, 2021, pp. 2443 s.

¹¹¹ A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, cit., pp. 41 s., per la quale “In quest'ottica, se, da un lato, risulta ad oggi alquanto difficile immaginare che questo livello di «integrazione» possa essere quello internazionale *tout court*, per l'estrema difficoltà di organizzare un sistema globale nel quale tutti gli Stati e le rispettive popolazioni concordino su un nucleo fondamentale di principi e condividano le medesime responsabilità di carattere solidaristico, dall'altro lato, pare potersi affermare che l'ambito europeo sia quello privilegiato per tentare di raggiungere quei risultati. Se, infatti, a livello internazionale, la mancanza di una *leadership* e l'assetto dei rapporti tra i vari Paesi fanno sì che la globalizzazione possa al massimo funzionare nell'ambito economico, o in quello culturale e scientifico, ma non in campo politico, ciò non può invece essere sostenuto per il livello europeo, dove una «globalizzazione politica» ben potrebbe essere perseguita attraverso progressive e ulteriori «cessioni di sovranità» da parte degli Stati membri, capaci di sostituire la politica tecnocrate e autoreferenziale e quindi di consentire un rafforzamento delle istituzioni europee nonché un loro collegamento con il «popolo europeo»”.

D'altronde, Jürgen Habermas ha da tempo sostenuto che, per fare fronte alla globalizzazione, solo in un governo di “aria vasta” è ancora possibile la salvaguardia dello Stato sociale. Nel saggio *Imparare dalle catastrofi*, afferma: “Le funzioni sinora assolte dallo Stato sociale potrebbero ancora essere realizzate nelle stesse proporzioni solo se potessero trasferirsi dallo Stato nazionale a unità politiche che si mettessero per così dire al passo con una economia transnazionalizzata”. Adesso in J. HABERMAS, in *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, in L. CEPPA (a cura di), Feltrinelli Editore, Milano, 1999, p. 22. E, tuttavia, ritiene che i tempi non siano ancora maturi per una tutela effettiva dei diritti sociali in grado di superare dimensione nazionali C. COLAPIETRO, *I diritti sociali oltre lo Stato. Il caso dell'assistenza sanitaria transfrontaliera*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2018, pp. 45 ss.

¹¹² Basti qui richiamare la recente posizione assunta dal Tribunale costituzionale tedesco sul cd. *Quantitative Easing*. La vicenda è ricostruita da L. VIOLINI, *Bundesverfassungsgericht contro tutti: percorsi e dilemmi della sentenza sulla politica monetaria europea*, in *Quad.cost.*, n. 2, 2020, pp. 425 ss.; ma v. anche M. BURSI, *La reazione europea alla sentenza sul PSPP del "Bundesverfassungsgericht": il doveroso avvio di una procedura d'infrazione*, in *federalismi.it*, n. 23, 2021, pp. 28 ss.

¹¹³ I. SPADARO, *La crisi dello Stato di diritto in Ungheria, Polonia e Romania ed i possibili rimedi a livello europeo*, in *federalismi.it*, n. 14, 2021, pp. 178 ss. Si vedano al riguardo anche le considerazioni svolte da A. DI GREGORIO, *La crisi dello Stato di diritto come occasione di perfezionamento del perimetro costituzionale europeo?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2022, pp. 121 ss., la quale, nel ricostruire un decennio di dibattito sul tema della violazione dei valori europei da parte delle cd. “democrazie illiberali”, analizza gli strumenti a disposizione dell'UE per la difesa dello Stato di diritto (pp. 129 ss.) ed in particolare il più recente ricorso alla condizionalità di bilancio (pp. 133 ss.), per concludere che proprio “la contrapposizione tra istituzioni europee e governi populistici” ha “consentito di riflettere sull'incompletezza del perimetro costituzionale e sulle debolezze dell'assetto complessivo dell'Unione, stimolando un ricco dibattito e portando

“una partita sempre aperta”¹¹⁴, un percorso difficile da conseguire nel quale ciascuno, non ultimi i giuristi, sono stati e sono chiamati a dare, quotidianamente, il proprio contributo.

Come ha fatto, nella sua opera, Gianfranco Mor. Nel ricordarne la figura, a pochi anni dalla morte, un collega di Ateneo evidenziava nella sue pagine quell’approccio mite e rispettoso di tutti, anche di quanti potrebbero essere, d’istinto, giudicati in modo sommario e negativo¹¹⁵: la pace si costruisce così, a partire dal linguaggio che si utilizza, dalla capacità di mantenere i rapporti interpersonali, per giungere alla garanzia dei diritti e al riconoscimento pieno della dignità di ciascuno, fino alle scelte più delicate e complesse assunte nelle relazioni internazionali¹¹⁶.

Insomma, la via della pace passa, necessariamente, per l’incrocio della giustizia.

all’introduzione di diverse iniziative fino a far maturare una importante giurisprudenza eurocomunitaria sullo Stato di diritto che seppure ancora in via di consolidamento è in costante aggiornamento e arricchimento” (p. 144). Per cui, a giudizio dell’A., è “grazie al percorso di allargamento a est, e a Malta e a Cipro, molto più che in occasione degli allargamenti precedenti, che si sono poste le basi per una trasformazione valoriale dell’Unione spingendo sempre più avanti il perimetro di costituzionalizzazione” (p. 145).

¹¹⁴ C. PINELLI, *Recensione a Mario G. Losano, Le tre costituzioni pacifiste. Il rifiuto della guerra nelle costituzioni di Giappone, Italia e Germania, Max Planck Institute for European Legal History, 2020*, in *Dir.Pubbl.*, n. 1, 2021, pp. 366, per il quale “il punto da cui Losano parte, e a cui arriva, è che la pace non è mai un’acquisizione definitiva della storia umana; e lo stesso può sicuramente dirsi per la democrazia. Le nostre costituzioni, e con esse gli «articoli pacifisti», continuano a custodire questi beni nelle più diverse contingenze, e servono a perseguire i principi in cui si traducono anche alla luce di sopraggiunti mutamenti geopolitici e sociali. Comunque, è una partita sempre aperta”.

¹¹⁵ A. ROCCELLA, *Ricordo di Gianfranco Mor*, in *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano*, in V. ANGIOLINI - L. VIOLINI - N. ZANON (a cura di), Giuffrè, Milano, 2002, p. 412.

¹¹⁶ Sulla centralità sociale della dignità umana, considerata nella sua oggettività, v., da ultimo, L. VIOLINI, *La dignità umana al centro: oggettività e soggettività di un principio in una sentenza della Corte Costituzionale*, Nota a sent. C. Cost. 7 giugno 2019 n. 141, in *dirittifondamentali.it*, n. 1, 2021, pp. 444 ss.