GIUSTIZIA INSIEME

Diritto e società

Il confine individuato negli ordinamenti democratici tra “guerra consentita” e illegittimo “sopruso bellico”

La disarmante insufficienza dell’approccio giuridico per impedire o reagire su scala internazionale a guerre classificabili nel secondo senso

di Antonella Mirabile

26 febbraio 2022

Accade che di fronte ad eventi drammatici quale quello che si svolge sotto i nostri occhi increduli e che appare di per sé inaccettabile e barbaro per tutto ciò che provoca e che viene mostrato istante per istante, in presa diretta (bombe, fumo, morte, gente che prova a scappare, cingolati che avanzano in un contesto spettrale e dai quali emergono uomini armati di tutto punto), ti venga richiesto di riflettere provando in realtà ad inquadrare l’invasione russa in atto in queste ore nel territorio ucraino, prima di tutto con la sensibilità “tecnica” che ha (o dovrebbe avere) un costituzionalista al quale non può sfuggire il richiamo che la nostra Legge Fondamentale fa, all’art.11, a proposito del ripudio della guerra quale “strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali”. Ovviamente, non ai soli giuristi che si occupano di diritto internazionale e neppure ai soli operatori del diritto che fanno sempre più i conti con norme e decisioni provenienti dal diritto euro-unitario è nota, altresì, l’adesione del nostro Paese sia all’Unione Europea sia, ben prima, dal 1949, al Patto Atlantico, il che implica l’avere assunto nel tempo accordi su larga scala con altri Stati – si tratta della politica estera che si è perseguita – da cui conseguono perciò vincoli internazionali anche in tema di difesa comune. Non è tuttavia questo il momento di riflettere sull’europeismo e sull’atlantismo e

ancor meno sugli indirizzi politici assunti nel tempo da coloro i quali hanno avuto la responsabilità di governare il nostro Paese, anche perché, come è noto, l’Ucraina non è uno Stato appartenente all’Unione Europea e neppure, a differenza delle Repubbliche baltiche dell’ex Unione Sovietica, fa parte della Nato, pur avendo da tempo intessuto trattative per entrarvi; il che, come è noto, per ragioni legate alla sua collocazione geografica, è stato probabilmente uno dei pretesti utilizzati per “giustificare” la “reazione” punitiva della Russia nei riguardi di quello Stato sovrano. Per quanto possa apparire, a questo punto, inutilmente astratto il contributo che può essere fornito dal costituzionalista, forse potrebbe serbare egualmente una qualche ragion d’essere se provasse ad inquadrare, con rigore argomentativo, “il fatto” che si è verificato sulla scena internazionale – l’atto di aggressione subito dall’Ucraina – all’interno delle categorie “interne” della legittimità/illegittimità di un’azione bellica promossa da uno Stato nei confronti di un altro Stato denunciando, alla fine, una reale, invincibile difficoltà, quella cioè di individuare su scala internazionale “sanzioni” diverse, ove si escluda la controffensiva bellica (in questo caso, a mio avviso, inopportuna ancorché ragionevolmente richiesta e auspicata dallo Stato aggredito, proprio per non allargare a dismisura il conflitto che, ancora una volta, interesserebbe in primo luogo l’Europa), dal tentativo di emarginazione dello Stato aggressore dalle comuni “pratiche internazionali” promuovendo, all’uopo, come si dice di voler fare, una serie di misure ritorsive di vario genere. Misure ritorsive che, tuttavia, quando sono in gioco, come nel caso della Russia, potenze mondiali possono provocare anche ricadute, più o meno rilevanti, negli stessi Paesi che assumono quella tipologia di sanzioni mettendosi in luce, senza troppi giri di parole, difficoltà anche su quel versante. Il che lascia del tutto drammaticamente irrisolto il problema dei rimedi che proprio su scala internazionale si dovrebbero utilizzare non già per radicalizzare ulteriormente il conflitto in atto ma per farlo cessare prima possibile e senza che da esso scaturiscano assetti post-bellici, a partire dall’integrità territoriale dell’Ucraina, in grado finanche di “premiare” il sopruso bellico della Russia, ma su questo francamente l’apporto del costituzionalista non credo sia neppure ipotizzabile.

Ed allora, prima di ogni altra possibile considerazione sulla vicenda bellica in atto, è bene richiamare, con riguardo all’ordinamento italiano, oltre al già citato art. 11 Cost., le altre disposizioni costituzionali che consentono di distinguere agevolmente tra “guerra offensiva” la cui legittimità è, come si evince testualmente, esclusa e “guerra difensiva” che, essendo opzione indotta dalla politica militare altrui, è viceversa considerata possibile e della cui organizzazione si occupano altre norme, tra le quali spiccano gli artt. 78 e 87, nono comma, Cost. Nel primo caso si richiede la deliberazione dell’organo parlamentare, espressione diretta della sovranità popolare, affinché possa essere legittimamente stabilito che il Paese “entra” in guerra contro

qualcuno attribuendo nel contempo al Governo, nella sua veste collegiale, non tutti i poteri ipotizzabili ma solo quelli considerati “necessari” in quella circostanza; nel secondo caso si prevede l’attivazione del Presidente della Repubblica, organo non chiamato a svolgere funzioni di indirizzo politico eppure posto a capo delle Forze Armate, tenuto a formalizzare lo “stato di guerra” oggetto della decisione parlamentare e nel contempo si individua un organo collegiale ad hoc sempre presieduto dal Capo dello Stato ma disciplinato dalla legge, al quale si assegnano compiti di natura logistico-organizzativa finalizzati ad orientare l’azione delle nostre Forze Armate (delle quali si parla espressamente all’art. 52, terzo comma, Cost., richiedendo al loro interno “spirito democratico” in vista del migliore svolgimento dei delicati compiti istituzionali cui esse sovraintendono non solo in tempo di guerra). In sostanza il “pacifismo”, se si resta dentro il vigente quadro costituzionale, è presente ma non si spinge al punto di negare la necessità di fronteggiare, attraverso conseguenti azioni militari, l’integrità territoriale del nostro Stato e la sua indipendenza geopolitica. Come si può notare il concetto di “sovranità” dell’ordinamento statuale conserva ancora tutta la sua carica identificativa allorché venga messa concretamente in discussione la sua stessa esistenza, il che accade certamente qualora si subisca una aggressione armata. Gli ordinamenti democratici, pur nel tempo della tutela giurisdizionale multilivello dei diritti individuali e del contrasto alle discriminazioni (quale che sia il vincolo giuridico tra Stato e persona cui vengano conculcati i diritti fondamentali), pur nel tempo delle connessioni economiche e finanziarie indotte dalla globalizzazione, non per questo rinunciano a difendere la loro sovranità interna che resta una prerogativa cui si può, come noto, rinunciare “in condizioni di parità” (come prevede sempre l’art. 11 Cost., evocando proprio le organizzazioni internazionali) ma nel contempo rappresenta una barriera da salvaguardare e difendere di fronte all’ostilità altrui ovvero allo snaturamento dei principi supremi che la caratterizzano.

Partiamo dunque dalla riconfermata esistenza di una netta distinzione, accolta negli ordinamenti democratici a partire dal nostro, tra la promozione del principio universalistico della pace (che impegna le autorità politiche nel perseguimento di conseguenti indirizzi che vanno, in particolare nello scenario internazionale, in quella direzione) e l’uso legittimo della forza armata allo scopo, per quanto qui rileva, di difendere l’integrità territoriale dello Stato sovrano da “aggressioni esterne”. Lo Stato è presente nella scena internazionale e in essa agisce e opera, aggredisce e si difende ed è anche in quel palcoscenico che prova a far valere le proprie ragioni, indipendentemente da quali esse siano. Occorre ammettere con onestà che la Comunità internazionale da questo punto di vista si muove tuttora in ordine sparso anche se, come è noto, non sono mancate, a cavallo dei due conflitti mondiali, e non mancano anche attualmente nobili aspirazioni universalistiche che vorrebbero dare vita ad un ordine giuridico internazionale in

grado di “regolamentare” le modalità con le quali gli Stati dovrebbero essere chiamati ad affrontare e a risolvere tra loro conflitti che oggi come ieri sono in grado di generare guerre con tutta la già accertata devastazione che queste comportano. Resta il fatto che l’Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) agisce e opera nel nome della fantomatica “comunità internazionale” senza che si possa prescindere dal suo assetto costitutivo che, infatti, da sempre tiene conto dell’effettivo “peso” degli Stati che ne fanno parte e che certo condizionano decisioni e interventi o, al limite, non interventi che pure andrebbero assunti e che finiscono, nella realtà, per fare i conti con gli insuperabili “veti”, espressi di volta in volta da Cina, Francia, Regno Unito, Stati Uniti e Russia, membri permanenti del Consiglio di Sicurezza. In realtà al di fuori di poche regole di natura consuetudinaria, automaticamente riconosciute e immesse nel nostro ordinamento senza alcun bisogno di esplicita ratifica (art. 10 Cost.), il diritto internazionale ha una sua derivazione pattizia: le norme che impegnano reciprocamente gli Stati, o meglio alcuni tra questi, sono frutto di accordi ispirati da intenti politici e di reciproca convenienza (si è in effetti subito ricordata l’adesione del nostro Paese alla Nato, che resta un’alleanza militare di carattere difensivo come pure l’appartenenza a quella complessa organizzazione, via via nel tempo consolidatasi, che è l’Unione Europea cui si sono cedute quote rilevanti di sovranità nazionale). Ci si potrebbe allora chiedere, quantomeno in astratto, in che misura l’essere parte di queste organizzazioni che presuppongono senz’altro per l’Italia vincoli anche di natura militare (NATO) o comunque collegabili alla difesa e sicurezza dell’Unione (PESD), consentirebbero di portare fuori dai confini nazionali le nostre Forze Armate a sostegno di una “guerra legittima” a fianco dei nostri partner. A questa domanda si potrebbe rispondere ricordando che la legittimità o meno dell’intervento armato, sempre che non avvenga in conseguenza di una determinazione dell’ONU, come pure è talvolta accaduto (il che lo renderebbe formalmente legittimo), dipende solo ed esclusivamente dalla vincolatività sul piano internazionale di accordi di reciproca assistenza militare tra Stati sovrani e che perciò non potrebbe essere considerato legittimo, in assenza di ulteriori specifici impegni assunti in via supplementare dal nostro Paese, il coinvolgimento italiano nella difesa militare di altri Stati, pur se fatti oggetto di un’aggressione da considerarsi, alla luce del nostro ordinamento interno, meritevole di una “reazione armata”.

In ogni caso, preservare la democrazia all’interno degli Stati che si riconoscono nei principi del costituzionalismo occidentale passa, in primo luogo, dalle scelte che investono la responsabilità del corpo elettorale, beninteso allorché si possa esprimere liberamente (il che non è affatto detto che accada dappertutto). L’individuazione di coloro i quali vengono chiamati ad assolvere

compiti di primo piano nella conduzione dello Stato – i governanti – così come la capacità di saper contrastare programmi e indirizzi incompatibili con i principi ispiratori della pacifica convivenza nello Stato e tra gli Stati, in linea con la richiamata apertura internazionalistica della nostra Costituzione democratica, è compito al quale ciascuno di noi deve attendere consapevolmente e senza sottovalutare le insidie che si porta dietro la semplicistica attrattiva per l’ “uomo forte”, “il capo” cui affidare il destino del proprio Paese tanto più quando tutto sembra problematico da gestire, secondo regole e procedure ordinarie. Ecco il pensiero che, alla fine, mi ha sollecitato lo scrivere questa nota sull’azione scellerata di cui si è reso responsabile un “capo forte” di una grande potenza mondiale (e il suo apparato di supporto) che, sia pure in forza di una formale legittimazione elettorale concretizzatasi in più occasioni, ha organizzato e avviato una brutale guerra di aggressione ben lontana dai presupposti che negli ordinamenti democratici consentirebbero, come visto, di ricorrere ad azioni militari per difendere l’integrità del territorio statuale. Almeno questo credo che si possa dire: quello che abbiamo sotto gli occhi è una guerra dettata da chiare, strumentali ragioni di espansione di uno Stato “forte” a danno di uno Stato sovrano lontano dalla sua orbita di influenza e che avrebbe voluto e vorrebbe continuare a restare tale. Tale drammatico evento dimostra peraltro come il modello democratico c.d. classico, non solo è difficilmente esportabile in altri contesti (il che lo si è verificato dopo avere fatto in più circostanze ricorso a vere e proprie missioni militari di “polizia internazionale” di dubbia legittimità, ancorché effettuate sotto “vessilli internazionali”, alle quali l’Italia non è rimasta estranea), ma persino in Europa esso appare tutt’altro che saldamente radicato.