La "guerra" contro un nemico indeterminato

di Giuseppe De Vergottini*

(5 ottobre 2001)

Dopo la guerra del Kosovo, combattuta dalla Nato contro uno stato sovrano, si presenta la "guerra" contro un nemico inizialmente indeterminato, costituito da una entità impersonale, denominata "terrorismo", che occasionalmente assume il volto di una persona .

Alla indeterminatezza del soggetto ostile si aggiunge quella dell'ambito territoriale su cui lo stesso viene localizzato. E in realtà l'indeterminatezza del soggetto e della sua localizzazione emerge con evidenza dal testo della joint resolution (Public Law 107-40 del 18 settembre) votata dal Congresso USA con cui lo stesso: "Autorizza il Presidente all'uso di ogni necessaria e appropriata forza contro quelle nazioni, organizzazioni e persone, che egli determini, che abbiano programmato, autorizzato, commesso o aiutato l'attacco terroristico intervenuto il 11 settembre 2001, o ospitato tali organizzazioni o persone, al fine di prevenire ogni altro futuro atto di terrorismo internazionale contro gli Stati Uniti da parte di tali nazioni, organizzazioni o persone".

Manca dunque, fino ad oggi uno dei due termini di ogni rapporto bellico e cioè lo stato contro cui condurre la ostilità.

Questi cenni del tutto sommari, indicano la difficoltà di individuare al momento la esistenza di una guerra internazionale in senso proprio. Nulla esclude che prossimamente, invece, venga individuata la responsabilità di stati ospitanti i terroristi o che vi siano stati che intendano assumerne la difesa nel momento in cui fossero coinvolti in operazioni militari contro i terroristi. In tal caso, per gradi, si passerebbe da operazioni più propriamente di polizia internazionale a un vero e proprio conflitto bellico. A parte la complessità della situazione creatasi sotto il profilo del diritto internazionale, esistono profili di diritto costituzionale da valutarsi.

Alcuni di questi sono ormai noti di costituzionalisti. Infatti, qualora la prospettiva del conflitto rimanesse orientata, come appare oggi, verso azioni militari sul territorio di stati che in qualche modo siano corresponsabili dei terroristi l'eventualità che apparirebbe presentarsi consisterebbe nel mettere a disposizione basi militari o a inviare corpi armati all'estero. In tal caso, essendo stata resa operativa la clausola dell'articolo 5 del trattato NATO, l'alternativa appare essere quella fra iniziativa autonoma del governo, con semplice informativa al Parlamento, e previa autorizzazione esplicita dello stesso. Al riguardo risulta che il governo avrebbe già assicurato un preventivo passaggio parlamentare ma non è stato chiarito se ci sarebbe una vera autorizzazione preventiva.

Sensibilmente diversa sarebbe la prospettiva ove la situazione internazionale degenerasse in un conflitto fra una coalizione occidentale imperniata sugli USA e sulla NATO, chiamata in aiuto dagli stessi USA, e un gruppo di stati intenzionati a fare quadrato attorno ai terroristi.

Un conflitto internazionale di tal genere richiederebbe evidentemente, ove ce ne fosse il tempo, una ben più ponderata valutazione da parte degli organi costituzionali, anche se l'appiglio dell'articolo 5 lascerebbe giuridicamente scarso margine al disimpegno.

In entrambi i casi, quindi, la collocazione dell'Italia in seno alla Alleanza comporterebbe dal punto di vista pratico una sorta di automatismo di intervento, conseguenza della prassi interpretativa dell'elasticissimo articolo 11, per cui trattati finalizzati al perseguimento della pace finiscono per essere attivabili anche se implicano l'uso della forza o addirittura la guerra?

A questo interrogativo riguardante le competenze e le procedure va aggiunto quello riguardante i diritti e più in particolare la stessa concezione della democrazia liberale.

La guerra, in genere, ha sempre implicato limitazioni ai diritti sia in via di fatto che in virtù della attivazione di leggi legate alla introduzione formale dello stato di guerra. Sotto questo profilo ritengo quindi che scarsa differenza vi sarebbe in

caso di aggravarsi della situazione tra introduzione formale e non introduzione dello "stato di guerra".

Ciò non toglie che occorrerebbe riflettere sul problema della limitabilità dei diritti: quali sarebbero interessati e attraverso quali misure? Si pensi ai diritti riguardanti l'uso dei mezzi di informazione, nei cui confronti limiti sarebbero giustificati da ragioni di sicurezza, e similmente a quelli riguardanti la riservatezza personale. E' abbastanza evidente che anche senza guerra in senso proprio le semplici misure di polizia per la prevenzione e repressione del terrorismo potrebbero far pendere la bilancia a favore delle limitazioni. Nella stessa direzione andrebbero interventi favorevoli a misure di polizia comportanti limitazioni della libertà di soggetti sospettati pur in assenza di preventive indagini e autorizzazioni della magistratura.

A titolo orientativo vorrei ricordare che anche senza riaprire la discussione sul vigore o meno della legislazione prerepubblicana in tema di sicurezza interna e internazionale, esistono leggi più vicine a noi che hanno autorizzato trattati in tema di diritti dell'uomo che esplicitamente giustificano limitazioni.

Una fonte di rango legislativo, la legge 4 agosto 1955, n. 848, ha autorizzato la ratifica ed esecuzione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 4 novembre 1950, che prevede l'esercizio di poteri di emergenza all'interno di uno stato membro del Consiglio d'Europa, con conseguente deroga alla garanzia dei diritti di libertà «in caso di guerra o di altro pericolo pubblico», come pure l'adozione di «misure necessarie in una società democratica per la sicurezza nazionale, l'integrità territoriale o l'ordine pubblico» (artt. 10 e 11). Similmente la legge 25 ottobre 1977, n. 881 ha autorizzato la ratifica ed esecuzione del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 6 dicembre 1966 che consente deroghe «in caso di pericolo pubblico eccezionale» (art.4). pertanto, sulla base di tali previsioni letterali, i poteri di emergenza nell'ordinamento italiano potrebbero comportare sospensioni della costituzione in caso di guerra e anche in caso di pericoli manifestatisi per l'ordinamento costituzionale al suo interno, restando pur sempre sullo sfondo l'aggancio di tale normativa legislativa al solo art. 11 della costituzione (e non a norme costituzionali *ad hoc*).

Una stretta interpretazione di tali clausole, che sono legge dello stato, manterrebbe come inderogabile la garanzia del solo diritto alla vita, con divieto di tortura, di trattamento inumano, della schiavitù, ma in linea teorica l'ambito dei diritti limitabili è sconfinato.

Infine l'ultimo interrogativo può riguardare la cornice stessa della forma di governo democratico-liberale.

La guerra anomala che sta iniziando, come già rilevato, riguarda organizzazioni e persone "coperte" che agiscono nella clandestinità. La loro individuazione ed eliminazione implica il "segreto" come arma efficace di contrasto. Tale inevitabile esigenza esclude la "pubblicità" che è il principio cardine della democrazia contemporanea. La nostra convivenza si basa sulla fiducia verso un potere che deve essere "responsabile" e che per essere tale deve agire in modo "conoscibile" e criticabile e quindi pubblico.

Anche a questo riguardo, quindi, la prospettiva è estremamente incerta e rischiosa e sarà problematico trovare un consenso su quale debba essere, se la situazione precipitasse, l'equilibrio fra ovvie esigenze di sopravvivenza ai colpi del terrorismo - e quindi ricorrendo a una risposta efficace e pertanto con molta probabilità non sempre conoscibile e valutabile dall'opinione pubblica e dal parlamento - e altrettanto essenziale esigenza dei cittadini di condividere scelte così gravi.