

## La guerra negata e il nuovo ordine internazionale

di Cesare Dell'Acqua

(16 novembre 2001)

Da tempo ormai lo stato di guerra è sottoposto ad un progetto di rimozione sul piano giuridico-diplomatico, a beneficio di surrogati concettuali ambigui anche se assai più rassicuranti. Da questo punto di vista le due mozioni parlamentari "incrociate" approvate a larga maggioranza dalle due Camere l'8 settembre rappresentano solo l'ultima conferma di una prassi costituzionale consolidata. Nel dispositivo comune ad entrambe le mozioni si è ribadita l'assoluta preminenza dell'esecutivo nella gestione politico-militare degli stati di crisi riservando al Parlamento solo il tradizionale diritto ad essere informato tempestivamente circa gli sviluppi significativi degli eventi e l'approvazione retrospettiva di "eventuali nuove decisioni che si rendessero necessarie nel prosieguo del conflitto".

Ancora una volta ha preso forma una Costituzione materiale dell'emergenza assai distante dalla disciplina prevista dall'art. 78 della Costituzione e dall'art. 3 del R.D. n. 1415/1938. D'altra parte anche i due precedenti più significativi dell'ultimo decennio in tema di missioni militari all'estero - l'operazione di polizia internazionale in Irak del gennaio 1991 in esecuzione di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU e l'intervento a fini umanitari della NATO in Serbia e nel Kosovo - hanno sancito la sostanziale subordinazione del Parlamento alla volontà politica del Governo

Ciò da un lato acutizza l'annoso problema della definizione formale nelle competenze negli stati di crisi attraverso il superamento della logica dualistica derivante dall'attuale contesto costituzionale, mentre dall'altro costringe le istituzioni internazionali - e in primo luogo le Nazioni Unite - al difficile tentativo di conciliare le proprie finalità statutarie ai mutamenti in corso nelle relazioni internazionali.

Si può ad esempio ricordare che l'uso della forza in base al principio della cosiddetta "ingerenza umanitaria" non rientra in nessuna delle ipotesi previste dalla Carta istitutiva dell'ONU. In questi casi si potrebbe in astratto configurare una vera e propria rottura formale del diritto internazionale scritto (Caretti, De Siervo), mentre quest'ultimo verrebbe addirittura esaltato dall'istituzione di appositi tribunali internazionali incaricati di perseguire i responsabili di crimini contro l'umanità.

E' solo un esempio dell'ambivalenza concettuale sottesa all'utilizzazione di formule giuridiche finalizzate all'esigenza di pervenire ad una visione più coerente e normativamente strutturata della pax universalis, intesa come valore supremo e indefettibile della convivenza fra le Nazioni.

In realtà il tentativo di esorcizzare il significato dirompente del termine "guerra" può raggiungere il proprio scopo solo se accompagnato da una dimensione etica del conflitto.

Riaffiora così l'ideale utopico della guerra giusta in cui l'apparente paradosso viene parzialmente riassorbito dalla preminenza accordata all'aspetto finalistico tendenziale.

Ma proprio questa accentuazione finisce per svelare l'artificio giuridico implicito nel qualificare l'operazione militare iniziata il 7 ottobre alla stregua di un'azione di legittima difesa autorizzata dalle risoluzioni n. 1368 e n.1373 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Occorre infatti considerare che il diritto alla legittima difesa non è condizionato dall'innocenza dell'agredito: non può dunque confondersi con l'esigenza di giustizia. Di più: esso rappresenta una "deroga necessaria" alla giustizia. Quest'ultima rappresenta un'aspirazione assoluta, mentre la legittima difesa è per sua natura duttile (perché proporzionata all'offesa) e relativa (perché necessariamente limitata nel tempo e nello spazio, oltre che negli obiettivi).

Il suo criterio - guida non è l'etica ma l'efficacia. Ciò significa che può essere valutata solo ex post in base ai risultati raggiunti, fra i quali assume un particolare rilievo la tutela e la salvaguardia dei civili innocenti. Da questo punto di vista il "logo" iniziale della missione "giustizia infinita" sembrava trovare una sua giustificazione, visto che questa nuova lotta transnazionale minaccia di non avere fine.

2 Può sembrare paradossale assistere, anche dopo l'11 settembre, all'ennesima rimozione dell'idea di guerra proprio

mentre si profila un recupero del ruolo e della funzione dello Stato sul piano del diritto internazionale.

In realtà si tratta di una contraddizione solo apparente, perché la negazione del conflitto armato tradizionale va di pari passo con la trasformazione subita dalla forma di Stato nell'era della globalizzazione.

Nell'attuale fase storica, infatti, all'indubbio declino delle manifestazioni più tradizionali della sovranità interna si contrappone la progressiva estensione della sovranità esterna anche attraverso nuove forme di collaborazione e cooperazione militare a livello sovranazionale. Tutto ciò comporta l'implicita autolimitazione di un potere mondiale ancorato all'esistenza di un'unica superpotenza planetaria (con la conseguenza di rendere improcrastinabile una riforma in senso democratico del Consiglio di Sicurezza dell'ONU).

In secondo luogo si profila il tendenziale superamento di una visione esclusivamente economico-finanziaria della globalizzazione, a vantaggio di un'aggregazione planetaria fondata su diritti fondamentali generalmente condivisi. Solo in questa prospettiva è infatti possibile spezzare il circolo vizioso che minaccia tradizionalmente le moderne democrazie. In mancanza di una tavola di valori comune all'intera comunità internazionale, è inevitabile che l'eccesso di libertà generi insicurezza e che a quest'ultima si risponda con la restrizione o con la sospensione delle fondamentali garanzie di libertà.

3 E' del tutto evidente, d'altronde, in che lo scopo ultimo dell'intervento militare in Afghanistan non consiste nell'eliminazione dell'organizzazione terroristica guidata da Bin Laden (opzione principale) e neppure nella formazione di un governo di coalizione a Kabul (opzione secondaria), ma piuttosto nell'instaurazione di un nuovo ordine internazionale fondato sul principio - valore della sicurezza.

Si tratta di un diritto fondamentale imputabile non solo ai singoli, ma anche ai popoli e alle Nazioni. Quando si parla di un diritto alla sicurezza sanzionabile dall'ordinamento internazionale non si fa certo riferimento ad un diritto di nuova generazione perché la sua origine è assai risalente nel tempo.

Sia la Dichiarazione d'indipendenza degli Stati Uniti del 4 luglio 1776 sia la Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo del 26 agosto 1789 ne fanno esplicita menzione fra i diritti naturali e imprescrittibili dell'uomo. Si può aggiungere che anche la nostra Carta fondamentale vi si richiama implicitamente nella parte conclusiva dell'articolo 11, laddove si chiarisce l'impegno dell'Italia a promuovere e favorire le organizzazioni internazionali rivolte allo scopo di assicurare la pace e la giustizia fra le Nazioni. Se ne deduce che nell'ottica del costituente il principio pacifista non deve essere inteso in senso assoluto, in quanto è temperato e "conformato" da quello di giustizia. Si potrebbe addirittura affermare che da un punto di vista costituzionale interno anche il discusso (e discutibile) principio di ingerenza umanitaria può trovare giustificazione nella "finalizzazione etica" del principio internazionalista. Inoltre la stretta connessione fra pace e giustizia è del tutto evidente sul piano logico, prima che giuridico. Non a caso si è affermato che "un mondo ingiusto è anche un mondo insicuro" (F.Savater). La sicurezza diviene dunque, nell'epoca della globalizzazione, la vera unità di misura del nuovo equilibrio strategico mondiale. Si pone allora la seguente domanda: è possibile "misurare" l'adeguatezza della risposta militare alla minaccia terroristica sul piano etico-giuridico? E' evidente che la soluzione di tale quesito passa per la definizione di un codice etico internazionale, in cui assumono un ruolo centrale le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza. Ma questo solo fatto ripropone con forza ancora maggiore il tema di un governo mondiale finalmente svincolato dal potere di veto delle grandi potenze.