

editoriale

Sul ripudio della guerra e sulla responsabilità di costruire la pace

di Barbara Pezzini

*Sedete e trattate
A vostra voglia, vecchie volpi argentate.
Vi mureremo in un palazzo splendido
Con cibo, vino, buoni letti e buon fuoco
Purché trattiate e contrattiate
Le vite dei nostri figli e le vostre.
Che tutta la sapienza del creato
Converga a benedire le vostre menti
E vi guidi nel labirinto.
Ma fuori al freddo vi aspetteremo noi,
L'esercito dei morti invano ...*

Primo Levi, Canto dei morti invano, 14 gennaio 1985

In questi giorni terribili, in cui la nostra quotidianità è sopraffatta dalla materialità dell'evidenza di una guerra a cui non abbiamo potuto fare a meno di riconoscere una particolare vicinanza geo-politica, il silenzio della politica italiana sull'art. 11 Cost. sembra avere cancellato dalla dimensione costituzionale formale e sostanziale il principio fondamentale pacifista, ormai consegnato a un piano puramente spirituale (nelle parole del Pontefice, che a più riprese ha richiamato proprio il ripudio della guerra della costituzione italiana).

Credo, al contrario, che le questioni che il diritto costituzionale può mettere in campo, nel nostro paese e nella comunità internazionale, meriterebbero una ben diversa attenzione.

La Costituzione italiana disciplina la guerra attraverso una regola sostanziale e definitiva e una regola di allocazione del potere decisionale.

La prima – l'art. 11 – è collocata nei principi fondamentali che inquadrano l'interpretazione di tutte le norme della Carta costituzionale e afferma il ripudio della guerra in quanto strumento di offesa alla libertà di altri popoli ed in quanto strumento per la risoluzione delle controversie internazionali, impegnando alla costruzione di un ordinamento internazionale di pace e giustizia, promuovendo le organizzazioni internazionali a ciò rivolte e accettando le limitazioni di sovranità a ciò necessarie. È una norma che definisce la qualità della sovranità (esterna) della Repubblica italiana come sovranità disarmata; non si tratta, infatti, della semplice “rinunzia” allo ius ad bellum, che ancora riconoscerebbe la guerra nella disponibilità dello stato, ma del “ripudio”, che colloca la guerra radicalmente fuori dai confini dell'ordinamento giuridico dello stato e determina l'espulsione definitiva del mezzo bellico dallo strumentario delle relazioni internazionali. La regola definitoria lascia spazio alla legittimità della guerra di difesa non tanto argomentando a contrario, perché la guerra difensiva non offende la libertà altrui né risolve controversie internazionali, ma per l'esigenza primaria dello stato di garantire la propria esistenza e di conservare l'essenziale qualità di soggetto di sovranità (con il connesso sacro dovere di difesa della patria imposto dall'art. 52).

Su questa regola sostanziale si innesta l'art. 78 – Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari –, che attribuisce il potere di decidere la guerra al Parlamento, definendo la centralità della sede parlamentare per ragioni di legittimità e di metodo, per la trasparenza della decisione e per l'indispensabile confronto fra tutte le posizioni rappresentate politicamente, e perché la rappresentanza politica instaura un rapporto diretto con l'opinione pubblica critica. E questa regola di allocazione del potere dice che solo la decisione parlamentare può conferire al governo i poteri necessari per affrontare lo stato di guerra, che non fanno parte dello strumentario della politica internazionale. La decisione parlamentare è, dunque, innanzitutto richiesta per legittimare l'esercizio da parte del governo dei poteri che appartengono allo ius in bello internazionale, non solo per attribuire eventuali poteri d'eccezione sul piano del diritto interno, secondo quanto invece propone la lettura corrente dell'art. 78 Cost., preoccupata soprattutto che eventuali poteri extra-ordinem del governo, in contrapposizione ai pieni poteri del passato, risultino vincolati ad una misura di adeguatezza e necessità.

Entrambe queste regole sono state indebolite, e non da oggi, da operazioni interpretative relativizzanti.

Ci si è esercitati a distinguere la guerra (bandita) da altre forme di uso della forza, dalla rappresaglia alle operazioni di polizia internazionale, che sarebbero state rese legittime dal diritto internazionale; si è giocato sull'estensione del concetto di difesa, finendo per farlo dipendere da opzioni strategiche militari (si pensi al concetto di deterrenza, alla dottrina strategica della risposta flessibile, all'uso ambiguo della formula della difesa integrata).

La regola sulla deliberazione dello stato di guerra è stata ridotta a mera regola procedurale e, come se non avesse a che vedere con la qualità della decisione, è stata convertita nella copertura a posteriori della responsabilità politica del governo. Non si tratta solo della più generale tendenza al rafforzamento dell'esecutivo: la dislocazione di potere a favore del governo nega che vi sia soluzione di continuità tra la guerra e la politica internazionale e colloca la guerra tra i mezzi leciti e possibili delle relazioni internazionali, rispetto alle quali il governo svolge il proprio indirizzo entro i limiti del rapporto fiduciario con le camere, fino a quando cioè la fiducia non è messa in crisi o revocata dal parlamento.

Nella misura in cui il significato originario della norma sul ripudio della guerra è andato smarrito, la sovranità si è riappropriata delle armi.

Il sistema istituzionale, e con esso il sistema della comunicazione e buona parte dell'opinione pubblica, sembrano oggi avere dimenticato il rispetto delle procedure costituzionali e avere rinunciato a priori ad agire un ruolo per costruire sedi, momenti, luoghi istituzionali capaci di interporre tra le parti in guerra, favorendo la trattativa, la cessazione delle ostilità, la ricerca di una soluzione diplomatica. Le evidenti responsabilità dello stato aggressore giustificano certamente il sostegno solidale a quello aggredito, ma il sostegno nella guerra produce una paradossale ri-legittimazione e la continuazione della guerra stessa, nella misura in cui la presenta come l'unica alternativa rispetto all'impotenza e all'acquiescenza rispetto alla violazione.

Il pacifismo giuridico della Costituzione italiana imporrebbe, invece, di muovere dalla considerazione primaria delle responsabilità verso tutti gli essere umani coinvolti e dalla consapevolezza che ogni decisione e ogni operazione di politica internazionale comporta esercizio di responsabilità; e la responsabilità dell'Italia nella politica internazionale può venire affermata e costruita solo a partire dal ripudio della guerra, sia sul piano interno, sia su quello internazionale.

Ancora una volta la guerra impone l'evidenza di uno scacco del diritto internazionale e del diritto costituzionale, che sono sistemi di diritto fragili che, osando la limitazione della sovranità per declinarne l'esercizio democratico, subiscono continuamente la sfida del principio di effettività; ma, ancora una volta, la guerra rimette al centro la questione fondamentale della separazione definitiva della politica dalla guerra, obiettivo per il quale le limitazioni di sovranità che hanno pur dato vita all'ONU non sono finora bastate.

Se la posta in gioco è, ancora una volta, la definizione di un nuovo ordine internazionale, non possiamo assistere indifferenti al fatto che un nuovo ordine si compia a partire da una vera e propria ri-legittimazione della sovranità armata, che dispiega la guerra senza soluzione di continuità rispetto alle opzioni della politica internazionale. La resistenza a questo scenario, che per parte mia considero terrificante, deve scommettere sull'eredità del costituzionalismo, per

costruire pazientemente e sapientemente, senza sfuggire alcuna delle complessità in gioco, la sottomissione di ogni potere politico a un quadro di regole condiviso. Pre-condizione per pensare l'esistenza di un «ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni» – come dice la seconda proposizione dell'art. 11 Cost. – è l'affermarsi di un'opinione pubblica critica di dimensione internazionale: compito alto e ineludibile a cui nessuno può singolarmente sottrarsi, misura individuale e collettiva della responsabilità.

Ma anche via d'uscita dall'impotenza, da trovare nella capacità di dare una forma giuridica alle parole definitive usate da Primo Levi per dire dell'indeclinabilità della trattativa, in nome di tutti e tutte coloro che – in questa guerra e in ogni guerra – già sono morti invano.