

Commenti al programma dell'Unione

Quattro domande sull'uso della forza in ambito internazionale

*di Marco Ciancaglini **

Pubblicato in "ASTRID – Rassegna" n. 26 del 2006

Duecentottantuno pagine l'uno, ventitré l'altro. I programmi elettorali de L'Unione e della Casa delle libertà, così distanti nelle loro dimensioni, sono incorsi in critiche simili rispetto agli impegni assunti, ambigui nel primo, inconsistenti nel secondo, si è detto, perché frutto di un compromesso continuo tra le molteplici forze politiche che compongono gli schieramenti. Per provare a capire più in concreto quali siano gli spazi che le due coalizioni si sono ritagliati, cercheremo in queste brevi righe di filtrare le proposte attraverso quattro domande, per la parte che interessa l'uso della forza in ambito internazionale.

I quesiti che appaiono rilevanti sono: 1) Come viene interpretato il rapporto tra ripudio della guerra e partecipazione ad organizzazioni internazionali? 2) Quali sono le organizzazioni internazionali considerate? 3) Quanto è estesa la consuetudine internazionale in materia di uso della forza? 4) Qual è il ruolo del Parlamento e del Governo nel procedimento di decisione in materia?

Le prime tre domande, combinate insieme, delineano il contenuto degli articoli 10 e 11 della Costituzione, e dunque provano ad intercettare le varie possibilità di uso della forza consentito. La quarta, invece, ruota attorno al ruolo della Camere, particolarmente svilito nelle ultime due legislature a vantaggio dell'Esecutivo; problema, questo, a torto considerato solo di natura procedurale, ma in realtà tale da coinvolgere la partecipazione democratica alle scelte sostanziali su temi così rilevanti.

Leggendo il programma della Casa delle libertà ben difficilmente si possono avere risposte, anche soltanto abbozzate. A parte generici riferimenti "al rapporto fondamentale tra pace e libertà", "alla scelta europeista e atlantica", alle sfide imposte dal terrorismo e dallo "scontro di civiltà" (pagina 7), *pro futuro* non si va oltre la riaffermazione della "alleanza con gli Stati Uniti d'America" e della "promozione di istituzioni libere e democratiche" (pagina 9). E che in tale genericità, così scarna di impegni, si citino l'Europa, la NATO, gli USA, ma non le Nazioni unite o

la Costituzione, non può certo dirsi opzione casuale. Probabilmente è l'affermazione di un potere estero che vuole allentare la pressione, peraltro non particolarmente feroce, dei vincoli giuridici, costituzionali o internazionali, per tornare ad una dimensione squisitamente politica.

Passando ad esaminare il programma de L'Unione, le risposte invece appaiono almeno più corpose.

1) L'articolo 11 della Costituzione, del quale si richiama il radicamento nella storia nazionale, ancor prima che nella coscienza dei Costituenti, viene smontato in tre segmenti: il ripudio della guerra impedisce la guerra vera e propria, ossia l'uso delle armi diretto all'annientamento del nemico (prescindendo da casi di legittima difesa); l'impiego della forza è consentito dalla seconda proposizione dell'articolo 11, ossia a seguito di deliberazione di un'organizzazione internazionale, identificata con le Nazioni unite (ma con più di un dubbio, possiamo anticipare); la forza deve essere esercitata alla stregua di un'operazione di polizia internazionale, ossia secondo criteri di proporzionalità, necessità e terzietà (pagine 98 e 99). Perché questi ultimi obiettivi siano realizzabili, si propone la costituzione di quello stato maggiore e di quella forza militare che la Carta delle Nazioni unite vorrebbe fossero messi a diretta ed esclusiva disposizione del Consiglio di sicurezza, e che invece sono rimasti lettera morta (pagina 99). A questo esercito ONU dovrebbero essere affidate tutte le operazioni di polizia internazionale, ma forse è possibile avanzare l'ipotesi, più modesta e subordinata, che siano forze armate nazionali ad operare, purché alle dirette dipendenze, politiche e militari, delle Nazioni unite.

Si potrebbe parlare di ritorno allo Statuto (delle Nazioni unite, stavolta), per commentare questo fascio di proposte. Da un lato, infatti, si accetta l'idea di una sostanziale prevalenza della seconda proposizione dell'art. 11 rispetto alla prima, ossia delle deliberazioni delle organizzazioni internazionali rispetto al ripudio della guerra, in chiave di continuità con l'uniforme interpretazione offerta dagli organi costituzionali e dalla maggioranza delle forze politiche negli ultimi tre lustri. Dall'altro lato, però, si fa esclusivo rinvio alle Nazioni unite ed alla loro Carta, dalla quale vengono tratti quei limiti che, rendendo l'uso della forza opzione estrema e misurata, sembrano di fatto relegarla in un ambito davvero eccezionale rispetto a quanto accaduto dalla Guerra del Golfo in poi.

Due anzitutto appaiono i limiti del quadro descritto. Il primo è una certa velleità nel richiedere la creazione di uno stato maggiore ONU, ipotesi difficilmente proponibile non solo per la prassi sviluppatasi in seno alle stesse Nazioni unite, che hanno tendenzialmente "appaltato" agli Stati l'esecuzione *in toto* delle operazioni militari, ma anche per il sempre maggiore grado di sviluppo della tecnologia militare; ad agire, infatti, non sono più smisurati e consimili eserciti di truppa, ma apparati militari sofisticati, costosi, gelosamente nascosti dagli Stati di appartenenza. Il secondo limite, ben più sostanzioso, è rappresentato dalla tendenza a ridurre l'articolo 11 della

Costituzione ad una mera, o almeno prevalente disciplina procedurale, come se rendere efficiente il meccanismo deliberativo ed esecutivo, in sede ONU, differenziando tra operazioni di polizia internazionale e guerra, garantisse di per sé il rispetto di quei limiti materiali che la disposizione costituzionale prevede, ossia il rispetto della pace nel momento di risoluzione delle controversie internazionali ed il divieto di violare la libertà di altri popoli.

2) La risposta al secondo quesito sembra scontare una certa ambiguità. A pagina 98 e 99, infatti, si parla soltanto delle Nazioni unite come organizzazione internazionale le cui deliberazioni siano in qualche modo rilevanti ai sensi dell'articolo 11 della Costituzione. Proseguendo la lettura fino a pagina 109, si rinviene però un'integrazione, perché le deliberazioni necessarie diventano due: oltre all'ONU, anche la UE, anzi, più precisamente, ONU e UE.

Il primo sospetto che potrebbe sorgere è che quella "e" voglia indicare un mandato disgiunto, ossia che la mancata deliberazione delle Nazioni unite possa essere surrogata con quella dell'Unione europea. Ipotesi certo non peregrina, se si considera che già dal Consiglio europeo di Helsinki, di fine '99, l'UE è abilitata a svolgere le cosiddette "missioni di Petersberg", tra le quali ricadono anche operazioni di *peace enforcement* (sempre nel rispetto dei principi della Carta ONU). D'altronde, anche a livello politico in più di un'occasione ONU e UE sono state collocate sullo stesso piano, quanto alla legittimità di deliberare l'uso della forza: l'ultimo episodio risale alla recente guerra in Iraq, alla quale l'Italia avrebbe potuto partecipare, così disse Ciampi (secondo le cronache di stampa), se almeno Unione europea o NATO avessero deciso un intervento.

L'ipotesi alternativa è invece la necessità di una doppia decisione, in sede ONU e UE, perché l'Italia possa partecipare ad un'operazione militare. L'opzione risponderebbe a quell'idea di multilateralismo, sotto l'ombrello ONU, che pervade il programma (pagina 100), senza avere peraltro effetti pratici così sconvolgenti: se il Consiglio di sicurezza decidesse di usare la forza, superando le attuali difficoltà che ne determinano spesso *l'impasse*, saremmo di fronte con tutta probabilità ad un consenso internazionale così vasto da coinvolgere immediatamente gli Stati europei. È poi da considerare che nel quadro dell'UE la politica di difesa è inserita nel secondo pilastro, ossia in un ambito internazionale, non comunitario, nel quale il principio dell'unanimità resta e resterà saldo, anche nel caso in cui il Trattato costituzionale dovesse arrivare in porto ed anche in ipotesi di cooperazioni rafforzate. Il che vuol dire che l'Italia dovrebbe fare i conti con la propria Costituzione prima di aderire ad una decisione europea di autorizzazione all'uso della forza, non potendo mettere in moto un meccanismo inverso, ossia cercare nella UE una legittimazione che altrimenti la Costituzione non darebbe.

Il programma resta invece silente quanto al ruolo da attribuire alla NATO, anch'essa già abilitata, peraltro, ad effettuare autonome azioni armate rientranti tra le "missioni di Petersberg", come la stessa guerra in Kosovo ha mostrato.

Due brevi osservazioni. Troppe incertezze sembrano connotare il rapporto tra ONU ed organizzazioni internazionali regionali, nel caso di posizioni differenti in ordine all'uso della forza; la possibile conseguenza è un ridimensionamento del ruolo delle Nazioni unite, rispetto alle conclusioni tratte dalla prima domanda, ed un parallelo consolidamento dell'autonomia delle organizzazioni regionali. Considerato che il tema è uno dei nodi fondamentali di tutta la discussione sull'articolo 11, che ci sono trattati internazionali (UE e NATO) che già oggi "ampliano" l'uso della forza, e con il quali bisogna fare i conti, sarebbe stato allora auspicabile un maggiore approfondimento in materia. In secondo luogo possono richiamarsi, ancora con più vigore, i dubbi già espressi in precedenza, riguardo l'eccessiva tendenza del programma a polarizzarsi più sugli aspetti procedurali dell'uso della forza che su quelli sostanziali.

3) Il diritto internazionale consuetudinario non viene direttamente preso in esame, ma qualche riferimento latente è forse possibile rintracciarlo. A pagina 99 si parla della Convenzione (sul genocidio) del 1948, che, si dice, "pone il genocidio alla stregua di un attacco ad un altro Paese, tale, cioè, da imporre il dovere dell'autodifesa, essendo l'umanità comune a tutti". Genocidio equiparato ad un attacco armato, dunque, e conseguente autorizzazione ad una reazione in legittima difesa.

Se lasciata su un piano meramente pattizio, la tesi fornisce un'interpretazione decisamente innovativa, perché la Convenzione a tanto non arriva proprio. Sembra più facile pensare, allora, che qualcosa si muova anche in fatto di diritto internazionale consuetudinario, peraltro in linea con teorie che stanno emergendo in ambito non solo politico. Entriamo in un campo soltanto ipotetico, certo, ma anche prescindendo dalle modalità di adattamento del nostro diritto è almeno da rilevare come si dia per assodato che il genocidio permetta l'uso della forza in autodifesa. E qua sta l'elemento più significativo. Perché la tesi è proferita in modo netto, quando a livello internazionale il quadro è tutt'altro che nitido; perché la legittimità dell'intervento armato non deriverebbe da un'autonoma deroga a quel generale divieto di uso della forza espresso dalla Carta ONU, ma sarebbe collegata direttamente al diritto di autodifesa, sostanzialmente equiparando un genocidio in uno Stato terzo ad un'aggressione militare contro il suolo italiano; perché contribuirebbe a cambiare la cornice tracciata cercando di rispondere al primo quesito, già messa in discussione, peraltro, dalla seconda domanda.

In sintesi: trattandosi di autodifesa, la legittimazione all'uso della forza non dovrebbe più provenire dall'esterno, ossia dal Consiglio di sicurezza dell'ONU (ribadendo peraltro le succitate

perplexità in tema), essendo sufficiente la sola Costituzione. In altre parole, l'impiego delle armi potrebbe avvenire anche in ambito NATO, o in seno a qualsiasi altra organizzazione internazionale, anche senza il consenso delle Nazioni unite, perché la legittimazione ad agire sarebbe data dal dovere di difendersi (ripudio della guerra e difesa della patria, articoli 11 e 52 della Costituzione), integrato dal diritto internazionale, tendenzialmente consuetudinario, che appunto equiparerebbe genocidio ed attacco armato. In tutto ciò, allora, la NATO o chi per essa sarebbe solo il braccio armato, che sviluppa un'azione di autodifesa collettiva, senza voler attribuire alcuna legittimazione ad operazioni che sarebbero costituzionalmente consentite in modo autonomo (rispetto alla seconda proposizione dell'articolo 11).

È bene ricordare che il programma parla solo di genocidio, mentre il tema più generale della tutela dei diritti umani è rinviato a pagina 101, laddove si tratta della costituzione di un apposito Consiglio, che dovrebbe genericamente garantire una protezione più efficace di quella attuale. Ma è altrettanto opportuno evidenziare che la nozione di genocidio, se giuridicamente ha un contenuto sempre più determinato, politicamente risulta invece piuttosto ampia ed indeterminata.

Per comodità di esposizione, si può qui aggiungere che, relativamente al terrorismo, il programma parla solo di azioni politiche, collegamenti tra servizi segreti, contrasto finanziario, ma mai di uso della forza (pagine 101 e 102).

4) Il finanziamento di ogni missione militare dovrà essere autorizzato dal Parlamento con votazione separata. Così propone il programma, a pagina 99, cercando di mettere alle spalle la prassi invalsa nella legislatura che sta chiudendosi: accorpate in un unico decreto legge di copertura finanziaria tutte le missioni in scadenza, mischiando insieme operazioni totalmente differenti, dalla mera cooperazione logistica con forze di polizia alle attività armate in Afghanistan o addirittura in Iraq (è successo anche questo).

La scelta è senza dubbio positiva, ma ancora largamente insufficiente. Ciò che manca è l'intervento preventivo del Parlamento, come le stesse Camere hanno richiesto con apposite risoluzioni, come vorrebbe lo spirito dell'articolo 78 della Costituzione, come dovrebbe risultare dall'impianto stesso della Costituzione, che ha inteso superare il monopolio del Governo in politica estera. E invece, emesso un decreto legge, il cui scopo diretto peraltro è solo stanziare i fondi per proseguire la missione, il Parlamento è chiamato ad esprimersi soltanto in sede di conversione, in seconda battuta ed a giochi parzialmente fatti. Se davvero non si riuscirà ad evitare la decretazione d'urgenza, per la lentezza dei lavori parlamentari, si dovrebbe quanto meno esigere che il Parlamento sia chiamato a discutere prima del decreto, esprimendosi con un atto d'indirizzo politico, questo sì incentrato direttamente sulle ragioni della missione.

* Dottorando di ricerca in Diritto pubblico presso l'Università di Firenze