

## TAVOLA ROTONDA

### **“Pace, guerra, equilibrio internazionale”**

**Roma – 6 aprile 2022**

**Francesco Pallante\***,  
*professore di diritto costituzionale Università di Torino*

Ritengo davvero importante, per la vita democratica di tutti, la discussione sul tema della pace e della guerra.

La pace è “il tema”, il presupposto fondamentale da cui dipende la possibilità stessa di tutti gli altri temi, perché senza la pace, e non voglio essere retorico, non c’è possibilità di futuro, non c’è spazio per i sogni, per le passioni, per gli ideali, per la giustizia, non c’è spazio nemmeno per la politica, quindi per la democrazia. Senza la pace noi abbiamo solo un presente immobile, fatto di rabbia, di rancore che si avvita su se stesso, precipitando, e direi anche precipitandoci, in una spirale di intolleranza e di violenza. Io partirei proprio dalla discussione che in sede costituente si svolse intorno a questi temi e citando qualche breve brano di questa discussione: «Quasi tutte le rovine che si sono verificate in questi ultimi tempi sono dovute alla protervia con cui ogni Stato ha voluto sostenere in modo assoluto, senza limitazioni, la propria sovranità.

Se si vuole veramente arrivare ad un lungo periodo di pace tra i popoli, bisogna invece che le nazioni si assoggettino a norme internazionali che rappresentino veramente una sanzione.

Fare una Costituzione moderna, che finalmente rompa l’attuale cerchio di superbia, di nazionalismo, e sia una mano tesa verso gli altri popoli, nel senso di accettare da un lato le limitazioni nell’interesse della pace internazionale e nel riconoscere, dall’altro, un’autorità superiore che dirima tutte le controversie, sarebbe mettere la Repubblica italiana tra i pionieri del diritto internazionale».

Queste sono parole, attualissime, di Camillo Corsani, deputato democristiano all’Assemblea costituente, che pronuncia nella seduta del 3 dicembre 1946. È la prima sottocommissione della Commissione per la Costituzione, quella che scrive il progetto della Costituzione tutta, ed è la seduta con cui si apre il dibattito proprio sulla disposizione destinata a diventare l’articolo 11 della Costituzione italiana che tutti conosciamo.

Immediata è l’eco assicurata a queste parole da Palmiro Togliatti, segretario del Partito comunista italiano, il quale dice: «Il principio della rinuncia alla guerra, come strumento di politica offensiva e di conquista, non solo deve essere affermato nella Costituzione per chiarire la posizione della Repubblica italiana di fronte a quel grande Movimento del mondo intero che, per cercare di mettere la guerra fuorilegge, tende a creare un’organizzazione internazionale nella quale si comincia a vedere affiorare forme di sovranità differenti da quelle vigenti, ma soprattutto questo principio di rinuncia alla guerra deve essere sancito nella Costituzione italiana per un motivo speciale interno, quale opposizione cioè alla guerra che ha rovinato la nazione.»

Quella per la pace, in effetti, è un’attitudine davvero trasversale sulla base di questa consapevolezza del passato italiano, trasversale a tutta la Costituente.

Sono parole molto forti quelle che pronuncia Ugo Damiani, l’unico rappresentante del Movimento unionista italiano. Interviene l’8 marzo del 1947 in Assemblea plenaria e dice: «Con detto articolo, l’Articolo 11, il popolo italiano dimostra di essere all’avanguardia dei popoli che lavorano per l’organizzazione di una pace internazionale.» L’Articolo che afferma questo – ed era questa la sua

formulazione iniziale, poi cambia l'Articolo 11 e lo vedremo, ma inizialmente dice così – dice una cosa veramente solenne: «la guerra, questa follia, questo crimine che sempre ha perseguitato nei secoli l'umanità, perché l'umanità è sempre stata lontana ed è ancora lontana da quella forma di civiltà che sia veramente degna dello spirito umano, la guerra noi vogliamo eliminarla per sempre, quindi rinunziamo a questi mezzi di conquista perché riconosciamo che tutti i contrasti, che qualsiasi contrasto per quanto grave, per quanto aspro, può sempre essere risolto con il ragionamento, perché il ragionamento – dobbiamo riconoscerlo – rappresenta l'arma più poderosa dell'uomo. Noi rinunziamo alla guerra, non vogliamo più sentirne parlare, vogliamo lavorare pacificamente, non vogliamo più la violenza e questo odio alla violenza, questo odio alla guerra sarà, appunto, l'orientamento nuovo del popolo italiano.»

Sarebbe bello sentire oggi ripronunciare parole di questa forza, direi che sono parole che sin dall'inizio del dibattito costituente ci consentono di cogliere la concordia di fondo, con cui l'Italia è uscita devastata dal Secondo conflitto mondiale, un conflitto che avevamo contribuito a scatenare, e si apprestava a tornare al cospetto del mondo per mezzo di una rinnovata concezione delle relazioni internazionali.

Una concezione del tutto rivoltata rispetto al passato, rispetto al regime fascista e anche rispetto allo Stato liberale, espressamente finalizzato a sconfessare la nostra storia, una storia patria tragicamente segnata nei decenni precedenti dal nazionalismo, dal colonialismo, dal razzismo, dall'autarchia, dalla violenza e dalla guerra, appunto, una guerra che venne fatta persino ricorrendo alle armi chimiche.

È per questo che l'articolo 11 nella stesura finale non si limita a rinunciare alla guerra o a rifiutarla, ma la ripudia, come sappiamo, perché il divieto giuridico della violenza si accompagna in modo esplicito e inappellabile alla condanna morale della violenza, lo dice chiaramente Meuccio Ruini, Presidente della Commissione che scrive il progetto di Costituzione: «La parola "ripudia" ha un accento energico ed implica così la condanna, come la rinunzia alla guerra», queste sono parole che lui pronuncia il 24 marzo 1947 in seduta plenaria.

Direi che per questo stesso motivo, cioè l'intento di costruire un futuro di pace, a partire dal ripudio del passato, segnato invece dalla guerra, accanto alla proclamazione ideale della pace l'articolo 11, disciplina anche le modalità concrete attraverso cui costruirla, non è una pura dichiarazione di principio e queste modalità concrete sono la reciproca limitazione della sovranità, vale a dire la caratteristica ritenuta sino a quel momento irrinunciabile, elemento costitutivo dell'idea stessa di Stato e non a caso sulla limitazione della sovranità insistono – come abbiamo visto all'inizio – sia Corsani che Togliatti.

Secondo elemento, proprio in virtù di tale limitazione, è la partecipazione alle organizzazioni collettive sovranazionali rivolte a realizzare la pace e la giustizia fra le nazioni.

Con l'articolo 11, insomma, l'Italia non solo idealmente ripudia la guerra ma, per poter realmente ripudiare, consente alle limitazioni di sovranità e, di conseguenza, promuove le organizzazioni internazionali rivolte alla pace e alla giustizia.

Ripudia, consente e promuove, sono tre profili che stanno insieme in un tutto unitario e inscindibile, questo risulta anche dal dato formale, dal momento che l'articolo 11 è redatto non per commi separati, ma in un'unica disposizione unitaria, è un'unica frase, non ha punti diversi ed è una disposizione che addirittura inizialmente è articolata nel suo interno, nelle sue scansioni tramite virgole e non – come poi invece risulterà in esito della revisione linguistica operata dal Comitato di redazione – tramite punti e virgola.

C'era, dunque, proprio un'idea di tenere insieme, in modo strettissimo, questi tre elementi.

L'amplessimo consenso che sancì l'approvazione della norma costituzionale in questione, l'articolo 11, appunto, con pochissimi voti contrari, si spiega mi pare con l'antibellismo che sul piano ideale univa l'universalismo cattolico, l'internazionalismo proletario, il federalismo sovranazionale di matrice azionista e liberale.

Un sentimento antibellicista, dunque, trasversale non solo alle forze politiche italiane, ma in realtà alla stessa opinione pubblica internazionale perché quei tre grandi afflitti ideali andavano oltre i confini del nostro Paese e che in quegli stessi anni, in cui viene approvata la nostra Costituzione, conduce alla creazione di un'organizzazione come le Nazioni unite, la cui Carta fondamentale era ed è in teoria ancora oggi essenzialmente rivolta a sottrarre agli Stati il monopolio del ricorso alla violenza legittima.

È un obiettivo titanico, dai tratti sicuramente in parte utopistici, forse irrealizzabile nella sua pienezza ma, nonostante questo, o potremmo dire forse proprio per questo, un obiettivo sentito come necessario da chi la guerra l'aveva vissuta sulla propria pelle e nella dimensione tragica della Seconda guerra mondiale che si conclude con due esplosioni nucleari.

A questo fine la Carta dell'Onu proclama il divieto della minaccia e dell'uso della forza nelle relazioni internazionali e l'articolo 2, paragrafo 4, che dovremmo prendere a riferimento – cosa importantissima – dispone la creazione di una Forza armata congiunta, formata da contingenti nazionali posti sotto il comando del Consiglio di sicurezza e del Comitato di stato maggiore dell'Onu, che ha il compito di garantire il mantenimento o di ristabilire, se viene violata, la pace.

Questi sono gli articoli dal 43 al 47 della Carta dell'Onu, previsioni purtroppo rimaste in gran parte lettera morta. Non è stata costruita questa Forza militare dell'Onu attraverso cui difendere o ristabilire la pace, ma rimane lettera morta per motivi che sul piano storico sono piuttosto evidenti, cioè la contrapposizione internazionale che subito dopo la guerra vede la Nato e il patto di Varsavia schierarsi su fronti contrapposti e anche il diritto di veto, che viene riconosciuto agli Stati vincitori del conflitto mondiale in sede di Consiglio di sicurezza, e lo vediamo anche oggi.

Di fatto il Consiglio di sicurezza, che è la sede decisionale fondamentale dell'Onu, non ha mai potuto realmente operare al di sopra di tutte le parti, perché i cinque Paesi dotati di veto ovviamente sono sopra le parti e oggi la questione torna di grande attualità perché è difficilissimo per l'Onu intervenire e reagire contro l'aggressione russa ai danni dell'Ucraina, perché Mosca esercita il diritto di veto e può bloccare le decisioni.

Un punto, però, secondo me, va considerato con attenzione: durante questo periodo, il periodo della guerra fredda, il principio antibellicista – nonostante questi limiti di cui dicevo – va comunque progressivamente consolidandosi. Ci sono numerose violazioni, la crisi di Suez, il Vietnam, l'Indocina, l'Afghanistan invaso dai sovietici, insomma le ricordiamo tutte e altre potrebbero essere aggiunte, ma queste violazioni mi pare si possa dire che vengono sempre percepite come tali, cioè come scostamenti lesivi di una regola generale che è il rifiuto della guerra, che ogni volta per reazione trova rinnovata difesa e conferma da parte degli altri membri dell'Onu che non sono protagonisti della violazione del divieto di muovere guerra.

C'è chi tra gli studiosi del diritto internazionale e del diritto costituzionale ritiene che questo processo di graduale consolidamento del divieto della guerra sia sfociato, proprio sul finire della contrapposizione tra blocchi, sul finire della guerra fredda, nella trasformazione della regola pattizia dell'articolo 2, paragrafo 4 della Carta dell'Onu, in una vera e propria consuetudine internazionale generalmente riconosciuta, quindi si sia rafforzata con la prassi.

Ne sarebbero conferma la sentenza con cui, il 27 giugno 1986, la Corte internazionale di Giustizia dell'Aja dà ragione al Nicaragua nella controversia che lo opponeva agli Stati Uniti d'America e la risoluzione dell'Assemblea generale dell'Onu, N. 4222 del 18 novembre 1987 con cui – senza nemmeno dover ricorrere al voto – tutti gli Stati membri vollero attribuire efficacia rafforzata al principio del non ricorso alla forza nelle relazioni internazionali.

Dopodiché è inutile che ci nascondiamo dietro un dito, sappiamo bene che sullo sfondo c'era anche la muta deterrenza atomica, l'equilibrio del terrore, come è stato detto in maniera efficace, ma drammatica, un equilibrio paradossale per cui la massima garanzia della pace veniva, paradossalmente,

dalla massima minaccia della guerra. Tuttavia era un equilibrio che con la fine della guerra fredda si rompe dando avvio a una nuova fase squilibrata, in cui questo squilibrio derivante dalla permanenza di una sola superpotenza, priva di antagonisti potenziali e decisa a impedire che si creino le condizioni perché possano sorgere di nuovi, segna il ritorno della violenza come tratto costitutivo delle relazioni internazionali.

Potremmo dire, da questo punto di vista, che la fine della guerra fredda è stata una grande occasione perduta per dare un ordine di pace al mondo.

Così la guerra torna a essere un'opzione apertamente praticabile, si emancipa poco alla volta dal quadro delle regole di legittimazione previste dalla Carta dell'Onu e si avvale della riesumazione di teorie, che si ritenevano definitivamente screditate, e io credo giustamente screditate, come quelle della guerra giusta, della guerra umanitaria, della difesa preventiva, che travolgono in questo modo quell'universalismo umanitario che aveva saldato, sia pure per un tempo forse troppo breve, in una medesima e armonica visione il diritto costituzionale italiano con l'articolo 11, il diritto internazionale pattizio con l'articolo 2, paragrafo 4 della Carta dell'Onu, e il diritto consuetudinario internazionale.

Questo viene travolto e l'umanità si ritrova come un tempo contrapposta in "popoli civili" e in "popoli canaglia", tornano queste espressioni terribili che risalivano al nostro passato coloniale: i popoli canaglia sono popoli che vanno corretti nelle loro pratiche per il loro stesso bene anche contro la loro volontà.

Così abbiamo il disconoscimento delle più basilari regole non solo dello *ius ad bellum*, cioè il diritto di muovere guerra, come nel caso delle menzogne che vengono utilizzate soprattutto dagli Stati Uniti e dal Regno Unito per giustificare l'aggressione occidentale all'Iraq del 2003, a cui poi però partecipa anche l'Italia, ma viene travolto anche lo *ius in bellum*, cioè il diritto nella guerra, il diritto che regola e limita le condotte belliche, come nel caso del rifiuto di applicare le regole della Convenzione di Ginevra, incluse quelle contro la tortura, ai prigionieri detenuti a Guantanamo e non solo e, addirittura, viene travolto il diritto umanitario che riceve un disconoscimento plateale, cinico e brutale, quando il 12 maggio del 1996 Madeleine Albright, Segretario di Stato degli Stati Uniti d'America, commenta la morte di mezzo milione di bambini iracheni, 500.000 bambini, a causa delle durissime sanzioni americane, dicendo: «Penso che sia una scelta molto difficile, ma il prezzo ne valeva la pena!».

A contribuire a questa vera e propria erosione del riconoscimento del principio antibellicista anche presso l'opinione pubblica credo sia stato anche il mutamento della natura della guerra che avviene in questi anni, il mutamento visto dalla nostra prospettiva, ovviamente, cioè non è più uno scontro tra parti dotati di forza paragonabile, dall'esito incerto, combattuto da eserciti di leva, combattuto anche sul nostro territorio, mettendo a repentaglio le nostre vite e le nostre proprietà, ma è un conflitto per noi senza pericolo di sorta, del tutto impari per divario tecnologico ed economico, impossibile da perdere sul piano militare, affidato a professionisti dispiegati su scenari lontani e sconosciuti, incapace di causare il benché minimo effetto negativo alle nostre esistenze, cioè una guerra da videogame che viene drammatizzata solo all'occasione, quando si tratta di vincere le ultime ritrosie dell'opinione pubblica contro il ritorno della violenza attraverso anche qui delle menzogne, come quella che Saddam sarebbe stato in possesso di un super cannone in grado di colpire l'Europa o di armi tali per cui avrebbe potuto attaccare il Regno Unito entro 45 minuti.

Tutto questo ovviamente non è vero, ma viene utilizzato per vincere questa ritrosia che c'è nell'opinione pubblica e che, nonostante tutto, in parte permane e che ancora è espressione di quel principio antibellicista che risale alla fine della Seconda guerra mondiale.

E per quanto riguarda l'articolo 11 della nostra Costituzione è esattamente in questa fase che si affacciano le teorie delle parti separate o dei commi impliciti, come dicevo prima è un tutt'uno l'articolo e, poiché il "ripudio" è inaggirabile anche per i manipolatori più disinvolti, una parola così forte da essere davvero insuperabile, allora si inizia a sostenere che si possa isolare la prima parte della disposizione da

tutto il resto del testo, quindi di relegare la portata del “ripudia” non più sul piano normativo, ma sul piano meramente morale, se ne depotenzia la forza giuridica.

A quel punto che cosa si fa? Si dice che “ripudia” è una condanna morale, ma quello che realmente conta sono le limitazioni di sovranità e queste limitazioni di sovranità, che riguardano lo Stato, aprono a supposte – dichiarate tali, sono realmente riscontrabili – consuetudini internazionali sul dovere di ingerenza umanitaria, da cui si ricava un obbligo di intervento armato a protezione o in posizione degli altissimi valori in cui, con la fine della storia, si sarebbero incarnate la pace e la giustizia internazionale, di cui anche parla l’articolo 11, cioè l’ideologia che tutt’oggi domina, la democrazia intesa però in senso veramente formale, solo le elezioni è ciò che conta, e la libertà di mercato.

Purtroppo, però, mi dispiace di dover constatare – ma in realtà non mi dispiace affatto – che questa interpretazione è del tutto inconsistente, ha scritto delle pagine molto chiare su questo la professoressa Lorenza Carlassare, cioè spezzare l’articolo 11 in commi separati è una violazione della Costituzione sul piano formale, logico e storico, è una vera e propria “falsificazione”, ha scritto la professoressa Carlassare, il cui risultato è la più radicale crisi di effettività del principio antibellicista, cioè la negazione stessa dell’articolo 11.

È una crisi di cui paghiamo le conseguenze a tutt’oggi, quando la nostra reazione alla guerra in Ucraina è limitata all’invio di armi all’agredito, e anche qui si potrebbe ragionare sulla compatibilità con l’articolo 11 e l’articolo 52, lasciamo aperta la questione, ma ciò che rileva è che non c’è uno straccio di iniziativa diplomatica italiana che consenta di poter dire che il nostro Paese non stia incostituzionalmente confidando nella guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, quello che noi stiamo facendo è sperare che siano le armi a risolvere questa questione.

Direi, quindi, che a livello geopolitico, ideologico, militare e giuridico questo progressivo disconoscimento nel ripudio della guerra ha preso il posto della iniziale attitudine dei costituenti che, invece, era volta al riconoscimento e al consolidamento del ripudio della guerra.

È stato un disconoscimento corrosivo che ha portato la violenza di nuovo al centro delle relazioni internazionali e che ha coinvolto l’Italia ad allontanarsi in maniera sempre più marcata dalla sua Costituzione, se pensiamo che la guerra all’Iraq nel 1991 fu ancora regolarmente autorizzata dall’Onu, dobbiamo riscontrare che già la guerra contro la Jugoslavia del 1999 venne legittimata solo a posteriori e il nuovo attacco all’Iraq del 2003, di cui dicevo prima, o l’attacco lanciato contro la Libia nel 2011 non hanno mai ricevuto alcun tipo di copertura legale, semplicemente non lo si è più nemmeno ritenuto necessario.

Vere e proprie violazioni della Carta dell’Onu e della nostra Costituzione si sono consumate al prezzo di centinaia di migliaia di vittime civili, senza nessuna conseguenza di sorta, nemmeno sul piano politico.

In questo quadro mi pare che l’aggressione della Russia all’Ucraina possa almeno parzialmente o almeno potenzialmente cambiare le cose, dal momento che ha l’effetto di riportare con prepotenza la guerra sul continente europeo e in una forma che avevamo dimenticato, quella dello scontro tra eserciti di popolo, dall’esito almeno parzialmente aperto, suscettibile di devastare città simili alle nostre, di sconvolgere la vita di civili simili a noi e a questo si aggiunge lo spettro dell’olocausto nucleare, potenziale conseguenza dell’allargamento o dell’incancrenimento del conflitto, che mi pare in parte stiamo adesso cercando.

C’è un profilo che ci minaccia tutti direttamente, quello dell’olocausto nucleare, e che ci coinvolge anche sul piano emotivo come non accadeva da molto tempo: la guerra è tornata a essere un affare anche nostro, non è più un videogioco che vediamo svolgersi nel deserto del “vicino Oriente lontano”, sia pure ovviamente in questo momento in misura molto più blanda che non per gli ucraini.

Le prime conseguenze, però, già le sentiamo anche noi, certamente: l’imbarbarimento del dibattito pubblico, la riduzione degli spazi di discussione democratica, la dissennata corsa al riarmo, la prospettiva di una nuova e devastante crisi economica, dobbiamo prepararci a un’economia di guerra, ci è stato

detto, in qualche misura sembra che già sia in atto tutto questo, nel frattempo – come veniva ricordato anche prima – 12 miliardi di euro che non si trovano mai per le spese sociali son risultati disponibili dalla sera alla mattina, in un attimo, per alimentare ulteriormente la già elevatissima spesa militare.

È una pazzia di cui vergognarsi, come ha detto Papa Francesco! Dal 2015 a oggi, cioè dalla conquista russa della Crimea, la Nato ha investito nei propri eserciti 5.892 miliardi di dollari; la Russia, che ha un'economia paragonabile a quella della Spagna, ne ha investiti 414; i soli Stati europei hanno effettuato spese belliche per 1.510 miliardi di dollari.

Questi armamenti, acquistati in questi anni, non sono serviti per impedire a Putin di attaccare l'Ucraina, le armi servono a fare la guerra, non servono a fare la pace, la pace è figlia della politica, del dialogo, della trattativa, dell'ascolto, l'unica guerra giusta è quella che non è mai stata combattuta perché la politica ha saputo prevenirla.

Per questo credo che dobbiamo ringraziare chi, come noi, condanna la Russia con tutto se stesso, senza indugio e senza esitazioni, cercando di capire cosa è successo, che cosa poteva essere fatto perché non succedesse, che cosa si può fare perché finisca il prima possibile, che cosa deve essere fatto perché non succeda di nuovo o perché l'umanità non corra mai più il rischio concretissimo di finire polverizzata in un olocausto nucleare.

Tutti i tentativi di impedire la discussione, di chiudere spazio al confronto pubblico, di soffocare i dubbi, di rigettare l'articolazione dell'analisi, di ridicolizzare la riflessione critica, di demonizzare chi non è schierato anima e corpo, sono indice del più grave dei tradimenti, quello contro la pace, cioè contro noi stessi, se vogliamo provare a dare un significato non strumentale alle parole che spesso ripetiamo facendo riferimento ai nostri valori, che rimane una brutta espressione perché basata comunque sulla contrapposizione tra ciò che è nostro e ciò che è altrui, mentre qui è in gioco l'umanità che è comune a tutti.

È un momento davvero difficile da questo punto di vista e anche molto pericoloso, come dicevo prima, tuttavia può non essere ingenuo concludere con una nota di speranza: proprio la maggiore vicinanza di questa guerra, la percezione dei rischi che tutti stiamo correndo, l'orrore per quello che vediamo, la distruzione delle vite che vediamo noi vicine, tutto questo torna a dar forza a quel "mai più" che guidò le scelte dei costituenti.

Credo che si spieghi anche così la veemenza con cui il potere politico, mediatico ed economico reagisce alla minima critica, al minimo dubbio, al minimo distinguo, è la paura per quella maggioranza degli italiani che a tutt'oggi rimane contraria all'invio delle armi all'Ucraina e all'aumento delle spese militari. Che sia per convinzione ideale, per speranza nella prospettiva diplomatica o anche solo per interesse motivato dal timore, è un dato che dovrebbe comunque confortare chi in questi ultimi 30 anni, nonostante tutto, ha continuato a battersi per non lasciare che si spegnesse la fiammella di speranza accesa dai costituenti con il ripudio della guerra.

Al cospetto delle armi – questo è – la reazione istintiva di molti rimane oggi, come allora, quella di invocare la pace e da qui forse è possibile ripartire per provare, tutti assieme, nuovamente a radicare nella coscienza civica diffusa il ripudio di ogni violenza.

*\* Testo non rivisto dall'autore*