

il Manifesto

Massimo Villone

La via della pace si apre con altri strumenti

4 marzo 2022

Si pone una domanda sulla compatibilità con la Costituzione della linea emersa dalle dichiarazioni di Draghi e dalla risoluzione approvata in parlamento sul conflitto in Ucraina. Una domanda legittima, che non vede risolti tutti i dubbi in uno scenario di guerra che può incidere sugli equilibri geopolitici globali. Segnali significativi vengono dal riarmo tedesco e dal voto nell'Assemblea generale Onu del 2 marzo.

Diciamo subito che la Costituzione non è per un pacifismo senza se e senza ma. Per l'articolo 11 «L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali». Mentre l'articolo 52 definisce la difesa della patria un sacro dovere del cittadino. Dunque, la difesa armata è sempre consentita, ed anzi doverosa. La guerra di aggressione non è consentita mai. E certamente nessuna generazione potrebbe conoscere la differenza meglio di quella che scrisse la Costituzione.

Sì alla difesa, no all'aggressione. Un principio lineare, esteso dall'art. 11 ai contesti internazionali attraverso il richiamo a «un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni» e alle «organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo». Si può ritenere dunque costituzionalmente compatibile il sostegno militare volto a difendere i confini di paesi alleati e membri di organizzazioni di cui l'Italia faccia parte, come ad esempio la Nato. Altra cosa è la critica, sempre legittima, che si può volgere alle politiche messe di fatto in campo dalla Nato.

Ma l'Ucraina non è nella Nato. Dunque, la domanda da porre è sulla compatibilità costituzionale del coinvolgimento in una guerra tra paesi terzi. Anche qui possiamo trarre dalla Costituzione alcune chiare risposte.

È certamente compatibile l'invio di soldati e armi in compiti strettamente di peace-keeping, ad esempio come forza di interposizione tra parti belligeranti. È chiaro il nesso con i fini di cui all'articolo 11. Ma un punto focale sarà nelle regole di ingaggio da osservare in campo, che non devono tradursi nel tentativo di esportare forzatamente la democrazia con le armi. Questo è un obiettivo che l'articolo 11 non assume. Né la compatibilità costituzionale sarebbe assicurata dalla partecipazione a iniziative sovranazionali o di alleanza. Non sfuggono i dubbi che ne possono venire su non poche delle nostre missioni militari all'estero.

E se si inviano solo armi, come faremo con l'Ucraina? Qui, diversamente da qualsiasi aiuto a carattere umanitario, il dubbio è corposo. Con l'invio ci si coinvolge inevitabilmente nel conflitto, per una parte e contro l'altra. Nulla cambia, dal punto di vista costituzionale, se è una scelta condivisa sovranazionale o di alleanza. Inoltre, nella specie sembra certo che le armi di cui si può realisticamente ipotizzare l'invio non sono in grado di modificare in misura significativa il rapporto di forze in campo. L'Ucraina è soccombente. Non è banale, allora, l'opinione per cui l'invio alla fine può solo inutilmente aggravare sofferenza e morte. Certo, rimane la speranza di guadagnare tempo per il negoziato. Ma questo sostanzialmente conferma che sono altri gli strumenti principali per aprire la via alla pace: in primis, le sanzioni economiche e gli anticorpi interni che possono stimolare contro la politica di Putin.

Il dubbio poi cresce per il metodo. In ultima analisi, ogni scelta sull'invio delle armi è affidata a tre ministeri: esteri, difesa, economia. Al parlamento si promette informazione, e nulla più. Troppo poco. Ancora una volta, se ne lamenta l'emarginazione. Ma ribadiamo che ciò accade se e quando i soggetti politici che in esso operano lo consentono. Far parte di una maggioranza non significa sostenere acriticamente un esecutivo in ogni circostanza. E una diplomazia istituzionale più o meno riservata può comunicare a un governo quel che non si accetta. Si vuole davvero dare al paese il messaggio che in una vicenda cruciale di pace e guerra il parlamento – come l'intendenza – seguirà? Dobbiamo avvertire che questioni come la riforma del catasto eccitano gli animi in misura ben maggiore?

Bisognerà puntare a far meglio, comunque attivando una occhiuta e continua vigilanza parlamentare sull'esecutivo, ed affiancando a questo nel paese una severa vigilanza democratica. In ogni caso, dovremo

ricordare che non esiste una lettura della Costituzione che dia ragione a Putin. Chi aggredisce con le armi ha sempre torto.

il Manifesto

Massimo Villone

La Costituzione tra difesa legittima e ripudio della guerra

8 aprile 2022

La guerra in Ucraina, con il suo messaggio di devastazione e di morte, pesa sulla coscienza di molti. Cosa possiamo fare? Sull'invio di armi e sull'aumento delle spese militari c'è polemica.

Dal [Fatto quotidiano del 6 aprile](#) un valente costituzionalista come Ainis ci dice che l'aumento delle spese militari è un terreno costituzionalmente neutro, con dei limiti. Ha ragione, e il se e il come si va all'aumento destano molti dubbi. Ma dice anche che la Costituzione impedisce l'invio di armi all'Ucraina. E su questo si può dissentire.

Nel primo avvio del conflitto ho espresso su queste pagine perplessità sull'invio di armi, pur pensando che la Costituzione italiana non sia pacifista a prescindere. Ma dopo sei settimane di guerra, città in rovina, milioni in fuga, migliaia di civili morti, notizie e immagini che pensavamo fantasmi del passato, dopo Bucha, anche la Costituzione chiede una rilettura.

L'art. 51 dello Statuto delle Nazioni Unite richiama il "diritto naturale di autotutela individuale o collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite". È un diritto di difendersi, sancito con particolare forza (nel testo inglese, "inherent right"). La legittima difesa è consentita fino a quando il Consiglio di sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale.

Ma nella specie il Consiglio è bloccato dal veto della Russia, paese aggressore, che riduce l'Onu all'impotenza. Mentre si trova, in altra prospettiva, conferma nell'art. 1 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, che sancisce il diritto di autodeterminazione dei popoli. Possiamo ampliare la prospettiva costituzionalistica da adottare.

Per l'art. 11 della Costituzione, infatti, l'Italia "ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali". Ma bisogna leggere anche l'art. 10, per cui "l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute". E non è dubbio che tra quelle rientri la legittima difesa, norma consuetudinaria richiamata dagli articoli sopra citati.

Potremmo dire, in modo sintetico, che la Costituzione con l'art. 11 respinge con nettezza il von Clausewitz per cui la guerra è continuazione della politica con altri mezzi. Chi aggredisce in armi non può avere aiuto, comprensione, tolleranza.

Ma per l'art. 10 non condanna chi resiste in armi all'aggressore esercitando il diritto a una difesa legittima. L'aggressore opera un abuso, l'aggredito esercita un diritto. E dunque il sostegno con l'invio di armi all'aggredito che chiede aiuto non equivale a scendere in campo al fianco di una delle parti belligeranti entrambe responsabili di un conflitto comunque da condannare.

È l'esistenza conclamata di un'aggressione che fa la differenza. A nulla vale che si parli di operazione militare speciale, e non di guerra. L'etichetta non conta, come del resto ha certificato con ampia maggioranza l'assemblea generale dell'Onu il 2 marzo con una risoluzione per cui l'azione militare russa costituisce una violazione della integrità territoriale e della sovranità dell'Ucraina ed è "inconsistent with the principles of the Charter".

Perché cambia la prospettiva costituzionalistica? Perché l'aggredito ha dimostrato di essere in grado di esercitare il diritto di difendersi per il quale chiede aiuto, aprendo così la via all'aiuto militare, scelta politica per l'art. 10 certo non doverosa, ma consentita. Poteva non accadere, se il conflitto si fosse chiuso in pochi

giorni con l'instaurazione di un governo fantoccio, che mai avrebbe chiesto aiuto contro l'invasore. Questo probabilmente pensava Vladimir Putin. Ma non è andata così.

Sull'invio delle armi i decreti-legge 14 e 16 del 2022 adeguano l'ordinamento italiano alla norma internazionale sul diritto di difendersi. Legittimi i dubbi politici, e fondate le censure sulla emarginazione del parlamento dalle valutazioni di merito sull'invio. Legittime, altresì, le critiche a passati errori politici dell'Europa e della Nato. Ma il punto è che gli errori politici non si correggono con le bombe e i missili.

Quanto alla possibilità che stiamo assistendo a una gigantesca fake news orchestrata dai guerrafondai filo-occidentali, personalmente non ho dubbi. Tra Putin e il New York Times, scelgo il New York Times. E se c'è da scegliere tra la pace e i condizionatori, scelgo la pace.

il Corriere della Sera

Sabino Cassese

Ucraina, la Costituzione e il diritto alla difesa

5 giugno 2022

Il prossimo 21 giugno, il Presidente del Consiglio dei ministri sarà sentito al Senato, in vista del Consiglio europeo che ha all'ordine del giorno il tema dell'Ucraina. Alcune delle forze politiche di governo manifestano segni di insofferenza nei confronti dell'indirizzo da esse stesse approvato il 1° marzo scorso. Si ripresentano gli interrogativi più volte affacciati in questi mesi: facendosi coinvolgere nel conflitto, l'Italia viola la propria Costituzione? Fornire armi agli ucraini aggrediti ci fa divenire cobelligeranti? L'Italia sta rispettando il diritto internazionale?

Questi sono problemi sui quali si intrecciano in modo inestricabile diritto nazionale, diritto europeo e diritto internazionale, perché l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute (articolo 10 della Costituzione) e la potestà legislativa statale va esercitata nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (articolo 117).

La Costituzione stabilisce che «l'Italia ripudia la guerra» (articolo 11), ma non impone un pacifismo assoluto. I costituenti discussero a lungo sul verbo da adoperare, se «rinunzia» o «condanna», per poi scegliere «ripudia». Aggiunsero che ripudiavano la «guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali», quindi non tutte le guerre. Aggiunsero che «la difesa della Patria è sacro dovere del cittadino» (articolo 52) e che «le Camere deliberano lo stato di guerra» (articolo 78). Quindi, la Costituzione non bandisce la guerra, esclude solo quella di offesa, e solo a certe condizioni. Queste norme furono il frutto di una «ispirazione comune», come osservò Meuccio Ruini, presidente della Commissione per la Costituzione.

Se è vietata la guerra di offesa, mentre è consentita quella di autodifesa, è consentita anche quella di difesa di altri popoli? In altre parole, l'autodifesa si estende anche ad altri? L'articolo 11, quello sul ripudio delle guerre di offesa, continua disponendo che l'Italia promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte ad assicurare la pace e la giustizia fra le nazioni. È a questo scopo che l'Italia ha sottoscritto la Carta delle Nazioni Unite, le cui disposizioni si intrecciano dunque con quelle costituzionali, che esse stesse consentono «limitazioni della sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni». L'articolo 51 della Carta delle Nazioni unite consente l'autotutela, sia individuale, sia collettiva, nel caso di un attacco armato contro un membro delle Nazioni Unite. Questa norma non è diversa, nel contenuto, dall'articolo 52 del codice penale italiano, che prevede il cosiddetto soccorso difensivo.

Il diritto di difesa collettiva sancito dalla Carta dell'Onu ha poi avuto, negli ultimi venti anni, una applicazione particolare nei casi di crimini di guerra e contro l'umanità, tanto numerosi in Ucraina: si è affermato il principio della «responsabilità di proteggere», perché i membri della comunità internazionale debbono assistere singoli Stati a prendere appropriate iniziative collettive anche a difesa di altre nazioni. Sono quasi 150 le risoluzioni di organi dell'Onu che, a partire dal «World Summit» del 2005, hanno fatto valere tale responsabilità.

Se la principale organizzazione internazionale, di cui l'Italia fa parte, consente l'autotutela anche collettiva e addirittura impone una responsabilità di proteggere popolazioni offese da crimini contro l'umanità, c'è ancora da chiedersi se la cessione di armi comporti la partecipazione alla guerra di difesa dell'Ucraina, e trasformi l'Italia in cobelligerante.

Trenta Stati di varie parti del mondo stanno fornendo armi agli ucraini. La cessione di mezzi materiali ed equipaggiamenti militari all'Ucraina fino al dicembre 2022 è stata consentita dal Parlamento italiano con la legge numero 28 del 5 aprile 2022, ma già il 1° marzo Camera e Senato avevano approvato una risoluzione riguardante la cessione di armi. Sulla base dell'articolo 51 della Carta dell'Onu, il Consiglio dell'Unione europea, con la «Posizione comune» 944 dell'8 dicembre 2008, aveva riconosciuto che gli Stati membri dell'Unione hanno il diritto di trasferire strumenti di difesa ad altri Stati. A sua volta, l'Unione europea, consapevole che l'articolo 41 del Trattato sull'Unione europea proibisce l'uso di fondi per operazioni militari, ha costituito fin dal 22 marzo 2021 un «European Peace Facility» per la politica di sicurezza e difesa comune, previsto per interventi nel Sahel e in Mozambico e già utilizzato per quelli in Georgia, Moldavia e Mali. Con i mezzi di questo fondo, raddoppiati il 23 marzo scorso, l'Unione ha fornito a sua volta assistenza militare diretta all'Ucraina.

Che la cessione di armi non faccia diventare cobelligeranti è dimostrato, infine, dai precedenti dell'assistenza russa ai Vietnamiti tra il 1955 e il 1975 e da quella americana agli israeliani per la guerra del Kippur nel 1973: né gli americani nel primo caso, né egiziani e siriani nel secondo accusarono, rispettivamente, Unione sovietica e Stati Uniti di essere cobelligeranti.

In conclusione, diritto nazionale, diritto europeo e diritto internazionale consentono la cessione di armi a scopi di difesa, in presenza di violazioni tanto gravi del diritto internazionale come quelle commesse dalla Federazione russa a danno dell'Ucraina.

Dalla vicenda dell'aggressione russa dell'Ucraina possono trarsi molte lezioni. La cessione di armi ad altro Stato, che si difende e rifiuta che la guerra sia uno strumento di risoluzione di controversie internazionale, è legittima per il diritto internazionale, per quello europeo e per quello costituzionale italiano: se la Federazione russa sostenesse il contrario, affermando che i trenta Stati che inviano armamenti all'Ucraina sono cobelligeranti, sarebbe, oltre tutto il resto, in contraddizione con se stessa, visto che rifiuta di chiamare guerra la sua «operazione militare speciale».

Questa ennesima manifestazione di nazionalismo aggressivo è una sconfitta del sovranismo, che deve pagare il costo imposto non solo dalle sanzioni (è più corretto definirle contromisure o ritorsioni, come vengono chiamate nel diritto del commercio internazionale), ma anche da una rete di altre misure previste da accordi internazionali, quasi tutti firmati e violati dalla Federazione russa. Chi sostiene che intrappolare l'orso russo lo rende più pericoloso disconosce alcuni secoli di progresso del diritto internazionale.

La Russia sta commettendo le più gravi violazioni del diritto umanitario non solo a danno degli ucraini aggrediti, ma anche dei suoi stessi soldati, allo stesso modo del generale Žukov che, durante la Seconda guerra mondiale, faceva avanzare la sua fanteria nei campi minati per farvi poi passare i carri (quando lo disse al generale Eisenhower, suscitò il suo orrore).

Il ventennio putiniano (due mandati come primo ministro, quattro come presidente della Federazione) non ha solo rovesciato il processo di democratizzazione e liberalizzazione postsovietico, ma ha anche suscitato la reazione della comunità internazionale: la Nato ha raddoppiato il numero degli Stati membri nello stesso periodo, ed altri Stati bussano alla sua porta. È ora che il rispetto del diritto internazionale ritorni nelle mani delle corti, che possono giudicare in modo indipendente, ed hanno già cominciato a valutare le violazioni della Convenzione del 1948 sul genocidio e del trattato di Roma, che ha istituito la Corte penale internazionale.

Termino con le parole pronunciate dal filosofo Karl Popper in una conferenza del 17 dicembre 1993: «La pace è necessaria. Per essa bisognerà ancora a lungo lottare e difenderla. Dobbiamo rassegnarci a questa lotta e a questa difesa. E anche al fatto che noi e le Nazioni Unite faremo degli errori. Ma l'ottimismo è dovere».