



# *Costituzionalismo.it*

Fascicolo 1 | 2022

**La Costituzione rimossa**

di Gaetano Azzariti

EDITORIALE SCIENTIFICA

# LA COSTITUZIONE RIMOSSA

*di Gaetano Azzariti*

Professore ordinario di Diritto costituzionale

Università di Roma “La Sapienza”

SOMMARIO: 1. *SI VIS PACEM, PARA PACEM*; 2. LA SOLIDARIETÀ NON PUÒ ESSERE ARMATA; 3. UN DIRITTO COSTITUZIONALE DI PACE.

## 1. *Si vis pacem, para pacem*

Nel dibattito sulla guerra in Ucraina che si è svolto il Parlamento la Costituzione è stata rimossa. Mai richiamata, né nell'intervento del presidente del Consiglio, né nella risoluzione approvata con il concorso di maggioranza e opposizione. In fondo può comprendersi: non è facile coniugare lo scontro armato con il diritto, la guerra assieme al suo “ripudio”. Ben presente invece la NATO, richiamata nel discorso rivolto alle Camere per ben sei volte. C'è allora da chiedersi se, in caso di guerra, i principi costituzionali debbano essere sostituiti con i vincoli internazionali. Domanda per nulla peregrina poiché è evidente che la crisi Ucraina ha una sua determinante dimensione globale e la soluzione deve essere ricercata coinvolgendo il diritto internazionale più che quello nazionale. Ciò non toglie però che il comportamento del nostro Governo, anche sul piano dei rapporti con gli altri Stati e nelle organizzazioni cui è parte, deve essere indirizzato dalla sua *legge suprema*.

D'altronde la nostra Costituzione fornisce precise indicazioni. Non tanto nelle disposizioni che prevedono il “sacro dovere di difesa della Patria” (art. 52) e dunque la legittimità della guerra difensiva (secondo quanto specificato negli articoli 78, 60 e 87), quanto nel sempre richiamato, ma poco meditato, articolo 11 della Costituzione. È questa una disposizione più articolata e meno “arresa” di quanto non si dica solitamente. Infatti, non solo si enuncia il principio pacifista in base al quale “L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali”, ma si indica con chiarezza in che modo si deve assicurare quest'obiettivo. In assoluta continuità concettuale, stilistica e sostan-

ziale (l'articolo non è distinto in commi, bensì composto da un'unica frase separata da punti e virgola) si richiamano le organizzazioni internazionali rivolte ad assicurare la pace e la giustizia tra le Nazioni. Nei confronti di queste istituzioni, in condizioni di parità, sono ammesse limitazioni di sovranità; richiedendosi altresì che esse siano promosse e favorite. Il richiamo all'ONU è del tutto esplicito (anche storicamente fondato, basta leggere gli atti dell'Assemblea costituente). Non può invece farsi risalire a questa disposizione né la nostra adesione alla NATO, né i vincoli di natura militare che comporta. Il che non vuol dire che sia "incostituzionale" l'adesione al patto atlantico (almeno fin tanto che si presenta come organizzazione di "difesa" dei Paesi aderenti), ma semplicemente che non è questa l'organizzazione idonea a conseguire l'obiettivo supremo della pace e la giustizia tra le Nazioni. Non è neppure difficile comprendere perché sia necessario affidarsi ad organizzazioni che perseguono la pace come obiettivo e non la difesa armata come strategia. In Ucraina, in questo momento, se vuoi la pace devi far cessare il confronto militare, non solo quello armato che sta producendo gli orrori della guerra, ma anche quello tra le potenze e gli Stati che si armano per continuare lo scontro, magari in altre forme.

Ora è il tempo dei "costruttori di pace", ovvero di soggetti che in piena autonomia possano operare come mediatori tra le parti in lotta. Organizzazioni terze, non perché prive di giudizio – è chiaro in questo caso chi siano gli aggressori e chi le vittime – ma perché estranee al conflitto. Per poter svolgere la funzione di mediazione necessaria, infatti, non si può al tempo stesso partecipare alla guerra.

Sono note le enormi difficoltà in cui si trova ad operare l'ONU. Oggi paghiamo a caro prezzo la sua mancata riforma e quella del Consiglio di Sicurezza in specie, con la conservazione dei poteri di veto attribuito alle potenze vincitrici della Seconda guerra mondiale. Eppure, nel rispetto del principio pacifista della nostra Costituzione, dovremmo continuare a chiederci come si possano contrastare le logiche di potenza che stanno prevalendo, la cultura del riarmo come strumento di difesa, l'orribile latinetto "*si vis pacem, para bellum*". Se non ci si vuole arrendere alla guerra si impone la ricerca spasmodica di soggetti e organizzazioni in grado di rappresentare un'alternativa all'impotenza operativa delle Nazioni Unite, capaci di opporsi all'arroganza bellica delle Nazioni. Ma veramente si pensa di poter fermare l'esercito di Putin contrapponendogli le vittime civili e armando gli aggrediti?

## 2. La solidarietà non può essere armata

A quest'ultimo proposito, non regge il parallelo tra la decisione italiana – ma adottata anche in sede europea – di fornire armi all'esercito ucraino e gli aiuti ricevuti dai nostri partigiani per combattere i fascisti e l'invasore tedesco. Durante la Seconda guerra mondiale le armi erano fornite da alleati entro uno scenario di guerra dichiarata, al fine di abbreviare il conflitto e sconfiggere militarmente le truppe tedesche, destabilizzando il Paese: la resistenza come forma di guerra civile, come ci è stato spiegato. Ora invece le armi sono fornite con scopi essenzialmente tattici, non con la prospettiva di sconfiggere le armate russe, vista la sproporzione tra le forze in campo, ma per sfiancare ed indebolire politicamente l'aggressore, rendendo meno agevole la guerra di conquista. Una via d'uscita per non giungere al coinvolgimento diretto delle Nazioni europee o della Nato, che rischierebbe di trasformare la guerra in un'apocalisse nucleare, fornendo però una forma di "solidarietà armata" al popolo vittima dell'aggressione e al suo esercito.

Ma può dirsi vera solidarietà quella armata? I popoli e le legittime istituzioni ucraine che, in questo momento, combattono contro l'invasore hanno il diritto di difendersi anche "in armi", esercitando quel "diritto naturale di autotutela individuale o collettiva" previsto all'articolo 51 della Carta Onu. Ai popoli e agli Stati non in guerra spetta un altro compito: quello di far cessare le ostilità, "porre fine al conflitto", non invece alimentarlo. Siamo di fronte ad una drammatica emergenza umanitaria ed occorre una straordinaria iniziativa per ripristinare "la pace e la sicurezza internazionale", individuando una "soluzione pacifica", come richiede sempre la Carta Onu agli articoli 51-54.

Due argomenti dovrebbero far riflettere.

In primo luogo, se armare la parte aggredita rientrasse tra le azioni possibili per garantire il diritto di autodeterminazione dei popoli, allora si dovrebbe con coerenza prospettare un dovere di "solidarietà armata" nei confronti di tutte le popolazioni i cui territori sono, per ragioni geopolitiche assai diverse, occupati da altri, anche nei casi di popoli senza più Stato: dai curdi ai palestinesi. Nessuno ha mai – giustamente – proposto di armare questi popoli, semmai – forse troppo debolmente – ha provato a trovare soluzioni pacifiche di composizione dei conflitti politici.

In secondo luogo, la storia ci ha mostrato come si possa dare solidarietà ai popoli oppressi senza per questo partecipare direttamente

allo scontro armato. Pensiamo al Vietnam che fu liberato dopo una sanguinosa ed eroica guerra di resistenza svolta in condizioni di evidente squilibrio nei rapporti di forza tra occupanti e occupati. Una lotta di liberazione che venne sostenuta da ampi settori dell'opinione pubblica mondiale ed ebbe dalla sua parte combattivi movimenti contro la guerra ("Yankee go home", era lo slogan universale risuonato in mille manifestazioni di protesta e solidarietà con il popolo vietnamita). Oggi, invece le rarefatte manifestazioni per la pace in Ucraina vengono tacciate – se non proprio di "fare il gioco di Putin" – di essere contro l'etica della resistenza. Secondo alcuni oggi il "pacifismo" non può che essere "armato": pura *contradictio in adiecto*.

In caso, sul piano propriamente umanitario, ci sarebbe da chiedersi cosa accadrebbe se al posto delle armi si sollecitasse l'invio di medicinali e medici. Gino Strada non ha lasciato eredi?

Se anche si dovesse ritenere che non spettino agli Stati le azioni di natura umanitaria come quelle appena richiamate (sebbene non vedo perché debba essere lasciata alle organizzazioni non governative la proposta di inviare medicinali e forze di soccorso), rimarrebbe da chiedersi cosa devono fare le organizzazioni sovranazionali, i singoli Paesi, l'Italia. Quale intervento attivo è richiesto per cercare di garantire i diritti inviolabili dell'umanità e adempiere ai doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale nei confronti del popolo ucraino?

Non voltarsi dall'altra parte oggi vuol dire dichiararsi pronti a mediare, reclamare a gran voce – l'intera comunità internazionale – una conferenza internazionale per affrontare la questione Ucraina, disposti a riconsiderare i rapporti geopolitici che ci hanno condotto alla soglia della distruzione dell'intera umanità. Una soglia che varcheremo se dovessero concretizzarsi le minacce nucleari, che vengono ormai ciniamente prospettate, con incredibile superficialità, dai vari leader del mondo. La comunità internazionale, giunta sul ciglio di un precipizio, dovrebbe essere disposta a rimettere in gioco gli attuali equilibri, le alleanze, i rapporti tra i blocchi e le potenze; dovrebbe farlo prima che si perda definitivamente la misura trascinando le Nazioni nel disordine planetario, ponendo a rischio il futuro del genere umano.

Una domanda prima di ogni altra dovremmo a questo punto con urgenza e realisticamente porci: se non può essere l'ONU l'organizzazione internazionale in grado di "salvare le future [e le presenti] generazioni dal flagello della guerra", riaffermando "la fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana,

nella eguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne e delle nazioni grandi e piccole” (così è scritto nel preambolo dello Statuto delle Nazioni Unite), chi altri? Seguendo la via maestra della nostra Costituzione – oltre che il nostro senso dell’umano – dovremmo promuovere e favorire qualunque organizzazione internazionale rivolta a tali scopi. Oltre agli Stati, un ruolo non indifferente possono esercitare i movimenti, le organizzazioni sociali non governative, le chiese e i partiti che credono che per costruire la pace non bisogna prepararsi alla guerra. Dovremmo sostenere e incoraggiare tutti quei soggetti individuali o collettivi, pubblici o privati, che non si sono ancora arresi alla follia della guerra. Ovunque essi si trovino.

### 3. Un diritto costituzionale di pace

Vale la pena svolgere un’ultima considerazione in prospettiva. La logica delle armi – seppure in chiave difensiva – legittima la corsa al riarmo, allontanando la possibilità di un ritorno ad un *diritto costituzionale di pace*. Ne abbiamo la prova guardando alle vicende di oggi, ma anche a quelle di ieri. Proprio a seguito della decisione di fornire armi all’esercito ucraino e in previsione di un temibile ulteriore inasprirsi sul piano militare dei rapporti internazionali, quelli con la potenza russa in particolare, che non può per nulla escludersi, si stanno aumentando le spese militari in tutti i Paesi europei. La Germania ha assunto la “storica” decisione di investire ben cento miliardi di euro per riarmare e rendere efficiente il suo esercito, abbandonando le politiche che duravano dalla conclusione della Seconda guerra mondiale. La Finlandia, ma forse anche la Svezia, sono tentate di abbandonare la loro tradizionale neutralità, ipotizzando una prossima adesione al patto atlantico. Sembra quasi che ci si affidi sempre più agli eserciti e alla forza militare per garantire le nostre democrazie dai suoi nemici.

Ciò che però non viene valutato è che la difesa della democrazia in armi si pone alla base di tutte le più recenti guerre. Dovrebbero far riflettere a lungo gli argomenti che oggi la Russia pone a fondamento del proprio ingiustificabile intervento di aggressione militare: un presunto intervento umanitario reso necessario da un supposto tentativo di genocidio dei russofoni da parte degli ucraini; la necessità di una difesa preventiva di fronte al rischio di un dispiegamento di missili a testata nucleare che l’eventuale adesione dell’Ucraina alla Nato avrebbe

permesso. Tesi o motivazioni inaccettabili, sempre. Dottrine politiche e interpretazioni del diritto internazionale da respingere, che hanno infine portato 141 Stati a votare una importante risoluzione dell'Assemblea delle Nazioni Unite di condanna dell'aggressione russa, con la richiesta esplicita che cessi immediatamente l'uso illegale della forza in Ucraina. Se vogliamo ritornare alla pace sarebbe utile che la comunità internazionale si convincesse che il ripudio della guerra "come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali" (per ripetere ancora le parole della nostra Costituzione) deve escludere anche gli interventi cosiddetti "umanitari" che oggi vengono branditi da Mosca, ma che nel 1999 hanno legittimato l'intervento armato in Kosovo; ovvero la sciagurata dottrina della "legittima difesa preventiva" di George W. Bush che ha legittimato l'intervento in Afghanistan e la guerra d'Iraq, e che ora viene ripresa da Putin.

Chi ieri era contro quelle guerre, oggi continua a sostenere con coerenza le proprie idee.

Il primo fascicolo di questa rivista, nel 2003, venne dedicato a contrastare la seconda guerra del Golfo e le dottrine ora richiamate. Continuiamo a farlo. La guerra è sempre illegittima.



# *Costituzionalismo.it*

*Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)*

*Registrazione presso il Tribunale di Roma*

*ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)*