



anno V, n. 1, 2015
data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Editoriale

La nozione di guerra costituzionalmente sostenibile e la vicenda dell'Isis

di Roberto Borrello *

1. *L'escalation* dell'Isis nel Nord Africa e la concretizzazione di una seria minaccia all'integrità territoriale dell'Italia avevano portato all'attenzione dell'opinione pubblica la possibilità di un'azione militare diretta del nostro esercito in Libia, dove alligna il centro propulsore della possibile aggressione¹. Tale iniziale presa di posizione è stata poi ridimensionata nel contesto della formulazione di una ipotesi di un più moderato intervento di *peacekeeping* rivolto a una funzione di ricostituzione di una *leadership* unitaria nel governo della Libia (in grado di neu-

* Professore ordinario di Diritto costituzionale italiano e comparato presso l'Università degli Studi di Siena – Dipartimento di Scienze politiche e internazionali.

¹ V. una efficace sintesi nell'articolo di M. Pasciuti, *Libia, dal "pronti alla guerra" di Gentiloni allo stop di Renzi: sei giorni di confusione*, in *il Fatto Quotidiano*, versione online, 19 febbraio 2015 (disponibile all'indirizzo <http://www.ilfattoquotidiano.it/2015/02/19/libia-dal-pronti-guerra-gentiloni-stop-renzi-giorni-confusione/1436400/>, ultima consultazione il 2 aprile 2015).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Editoriale

tralizzare o respingere l'invasione dell'Isis), nell'ambito del quale l'Italia aspirerebbe, al più, a un ruolo di guida dei paesi coinvolti, sotto l'egida dell'Onu.

Al di là della contingenza storica, in questo momento estremamente magmatica, l'evento ci induce, nel sintetico contesto del presente editoriale, a una riflessione sulla regolazione del fenomeno della guerra da parte della nostra Costituzione, raccordandoci a un dibattito originatosi intorno alla fine degli anni Novanta dello scorso secolo.

In questo caso, la riflessione si collega alla peculiare situazione venutasi a determinare in un'area geografica molto vicina e, per questo, idonea a disvelare, come si diceva, scenari del tutto inediti.

2. Rispetto alla chiara volontà dei costituenti, espressa dal combinato disposto degli artt. 11, 52, 78 e 87 Cost., di operare, enfatizzando al massimo la capacità innovativa del *pouvoir constituant*, una netta cesura rispetto alla concezione della "guerra di potenza" del regime fascista, la successiva evoluzione storica ha più volte messo alla prova la tenuta del principio della "guerra difensiva" concepita, nelle origini, come legittima reazione militare ad aggressioni direttamente localizzate a ridosso o già all'interno del territorio della «Patria» (per usare la pregnante espressione dell' art. 52 Cost.) o, al più, a tutela di interessi nazionali concreti, localizzati ovunque, fuori dal territorio stesso. Tale guerra difensiva, peraltro, andava valutata nella sua legittimità, alla stregua del diritto internazionale, evidenziandosi, *ab imis*, la stretta correlazione nella definizione della fattispecie, tra diritto costituzionale e, appunto, internazionale.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Editoriale

Sotto tale profilo, si può affermare che la tenuta del principio pacifista espresso dalla nostra Costituzione è stata sottoposta a forti e perduranti sollecitazioni dal coinvolgimento sempre più forte ed articolato del nostro Paese nella dimensione internazionale, quella dimensione che paradossalmente, nelle intenzioni dei costituenti, doveva rappresentare la forma di esaltazione del principio pacifista stesso, nell'ottica di una rottura verso le chiusure autarchico-nazionaliste del passato regime (Carlassare 2006, par. 6)

La prima forma di possibile problematicizzazione del concetto di guerra difensiva è stata rappresentata dall'adesione da parte dell'Italia, non tanto all'Onu (legittimata dal secondo inciso dell'art. 11 stesso) quanto alla Nato. Nel pieno fulgore della guerra fredda l'alleanza atlantica rappresentava, nel contesto della contrapposizione tra i due blocchi, una forma di impegno a una "autodifesa collettiva", comportante l'intervento armato a fianco di paesi alleati aggrediti e, quindi, con una azione collocata fuori dal territorio nazionale. In tale fattispecie l'elemento aggregante, lo schmittiano chiudersi contro l'*Hostis*, come un corpo unico, era rappresentato dalla "occidentalità", come attributo tipico della democrazia di derivazione liberale, da contrapporre al modello "socialista".

La possibile messa in crisi della nozione di guerra difensiva di cui all'art. 11 Cost. è rimasta, tuttavia all'epoca, del tutto teorica. Fondamentale appare, in tal senso, la riflessione di Norberto Bobbio (1976, 52) sulla "guerra giusta", nel momento della sua declinazione come guerra atomica di difesa. Ricordava il grande Maestro che la guerra di difesa viene giustificata in base a un principio valido in ogni ordinamento giuridico e accettato da ogni dottrina morale (tranne dalle dottrine della non violen-



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Editoriale

za): *vim vi repellere licet*. Occorreva, tuttavia, chiedersi se la strategia della guerra atomica permetteva di mantenere la distinzione tra guerra di offesa e guerra di difesa, in quanto vi sono due modi tradizionali di intendere la guerra di difesa: in senso stretto, come risposta violenta a una violenza in atto; in senso largo, come risposta violenta a una violenza soltanto temuta o minacciata, cioè come guerra preventiva.

Nella strategia atomica, ricordava sempre Bobbio, la guerra di difesa in senso stretto ha perduto ogni ragion d'essere, in quanto, come messo in luce dagli esperti di studi strategici già all'epoca, ciò che conta in una guerra combattuta con armi termonucleari è il primo colpo. Pertanto, chi attacca per primo si trova nella condizione favorevole per rendere inattuabile il principio dell'eguaglianza tra delitto e castigo, e quindi la guerra di difesa nel senso tradizionale della parola. In una guerra termonucleare l'attuazione rigorosa del principio dell'eguaglianza tra delitto e castigo condurrebbe al limite al suicidio universale.

La conclusione a cui perviene Bobbio è che, nel contesto nucleare, la nozione di guerra difensiva preventiva appare più come un progetto che come un evento concretamente realizzabile.

Ricorda, a sua volta, Giuseppe De Vergottini (2002, par. 1) che la netta prevalenza data in quegli anni al valore della pace e la convinzione della irrealizzabilità di un'oggettiva situazione di guerra – in quanto esclusa dalla permanenza di un equilibrio bipolare basato, appunto, sulla deterrenza nucleare – hanno reso del tutto teorico, nel contesto italiano, il ricorso alla clausola dell'articolo 78 Cost. relativa alla delibera dello stato di guerra e alla connessa dichiarazione dell'articolo 87. Inoltre, ciò ha condotto a valutare in modo progressivamente riduttivo il dovere di di-



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Editoriale

fesa dell'articolo 52 Cost., eliminando in successive tappe il servizio di leva obbligatoria.

Si era tuttavia posta, quantomeno, la questione della posizione dominante degli Usa, quale Paese guida dell'alleanza determinante una asimmetria contrastante con il disposto dell'art. 11 Cost., che presupponeva un pari concorso dei componenti di organizzazioni internazionali nel conseguimento dei fini di pace (De Fiores 2003, 2).

3. Negli anni Ottanta, il paradigma dell'art. 11 Cost. è stato messo alla prova in prima battuta dalla vicenda dell'installazione delle batterie missilistiche a Comiso, che vide alcune prese di posizione contrarie nella dottrina costituzionalistica, motivate dalla vocazione palesemente offensiva di tale tipo di armamento (v. De Fiores 2003, 2) e, successivamente, con l'inizio delle c.d. missioni di pace, consistenti nell'invio fuori dal territorio nazionale di uomini e mezzi, decisi dal Governo di intesa con altri esecutivi, o in alcuni casi in forma unilaterale (invio di mezzi navali nel Golfo Persico nel 1987), ma sempre fuori della trama legittimante di risoluzioni dell'Onu. Tali iniziative sono avvenute con un coinvolgimento *ex post* e marginale del Parlamento e del Presidente della Repubblica, sulla base della pretesa estraneità della fattispecie alla guerra difensiva *ex art. 11 Cost.* e, quindi, alle procedure *ex artt. 78 e 87 Cost* (De Fiores 2003, 2).

Negli anni Novanta, con la fine della guerra fredda, si sono intensificate azioni coinvolgenti le forze militari italiane all'estero, la cui qualificazione è avvenuta mediante l'elaborazione di concetti tendenti a dissimulare (quasi a esorcizzare) la guerra in senso proprio, mediante terminologie, quali, l'intervento umanitario, la partecipazione a operazioni di



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Editoriale

“polizia internazionale”, la resistenza al terrorismo internazionale (De Vergottini 2004, *Premessa*). Tali nuove fattispecie sono caratterizzate da moduli organizzativi che appaiono eccentrici rispetto allo stretto paradigma costituzionale e allo stesso diritto internazionale delimitante il perimetro di azione ordinaria dell’Onu, moduli caratterizzati dall’uniformarsi a decisioni assunte da organi direttivi di una organizzazione di sicurezza collettiva o di coalizioni formate *ad hoc* egemonizzate dagli Stati Uniti, il cui ruolo si è sempre più imposto in una cornice di progressiva e inarrestabile delegittimazione di quello delle Nazioni Unite (De Vergottini 2004, *Premessa*). In tale contesto si sono collocate le vicende della prima guerra del Golfo, della “guerra umanitaria” del Kosovo e della guerra “preventiva”, di cui alla dottrina Bush, susseguente all’11 settembre 2001 (Afghanistan ed Iraq) (Ruotolo 2003, Marsocci 2003, Ronchetti 2003).

4. La vicenda che vede come protagonista l’Isis s’inquadra come una forma di inquietante “evoluzione della specie” del fenomeno terroristico.

Quest’ultimo si è manifestato sotto forme differenti già nelle sue origini, dando luogo nel corso del XIX e del XX secolo, a fenomeni differenti, riconducibili sia all’azione di Stati che di gruppi socio-politici organizzati, posti in essere all’interno di un Paese ovvero in un contesto transnazionale o internazionale (Polidori 2007, 9). Si è così operata una distinzione tra terrorismo di Stato e terrorismo rivoluzionario: il primo inteso come forma di coercizione violenta esercitata da istituzioni (o entità ad esse riconducibili) per piegare il popolo; il secondo inteso come uso sistematico della violenza da parte di gruppi, più o meno organizzati, a



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Editoriale

matrice politico-rivoluzionaria, razziale, religiosa, indipendentista, separatista o secessionista, con la finalità di attuare un cambiamento di valenza politica (Polidori 2007, 9) e, quindi, non (solo) per conseguire uno scopo di profitto individuale di natura economica (aspetto che può sussistere, ma solo strumentalmente rispetto al primo).

In tale connotazione di ordine generale, il terrorismo ha attraversato un'evoluzione storica² che, partendo da forme di isolate azioni contro esponenti di *leadership* istituzionali a carattere monocratico (anche in contesti pluralistici) ad alto valore rappresentativo (capi di stato), intesi alla destabilizzazione di un regime, ha assunto le peculiari caratterizzazioni via via, delle azioni mirate di terrore del nazismo e del fascismo, preliminari alla presa del potere, delle azioni connesse, in prospettiva indipendentista, alle fasi di decolonizzazione successive alla seconda guerra mondiale, passando per i gruppi organizzati nel contesto dell'America latina degli anni '60-'70 del XX secolo e dell'Europa degli "anni di piombo".

È proprio negli anni '70 medesimi che nasce il terrorismo a vocazione internazionale, nell'ambito dei movimenti di liberazione della Palestina, caratterizzati in origine da connotazioni laiche e dal tentativo di portare all'attenzione della comunità internazionale le problematiche interne mediante azioni violente nel territorio di altri Stati.

Pochi anni dopo, tali movimenti, condividendo le medesime metodologie di azione criminale, assumono fisionomie di tipo religioso, aderen-

² V. sempre, per la ricostruzione che segue, l'ottimo contributo di Polidori (2007, 15 ss.).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Editoriale

do a una visione islamico-radical, avente le sue origini nei "Fratelli musulmani" fondati nel 1928 da Hasan al-Banna, con lo scopo di combattere i governi non islamici in Medio Oriente e a ripristinare il Califfato. È sempre negli anni Settanta che nasce la nozione di *Jihad* come lotta armata e violenta contro ogni infedele (in pratica gli occidentali) e apostata (musulmani non ortodossi, filo-occidentali), la cui azione ufficiale avviene con l'omicidio del Presidente egiziano Sadat nel 1981.

Nel 1983 iniziano gli attentati suicidi contro eserciti stranieri e nel 1985 avviene il sequestro dell'Achille Lauro e l'uccisione di ostaggi.

È dopo la seconda guerra del Golfo, nel 1991, che la lotta jihadista assume la conformazione di una internazionale del terrore attraverso Al Qaida, che mira ad attuare, nei territori islamizzati, il legame, ritenuto fisiologico tra religione, società e stato. Tale forma di stato è quella, quindi, della sintesi tra politica e religione (stato teocratico o confessionale). Il c.d. califfato, vede il califfo (*khalifa* - letteralmente «luogotenente», «vicario»... del Profeta) come, al contempo guida politica e spirituale di una comunità di fedeli (*umma*) governata secondo la legge religiosa (*shari'a*) (Polidori 2007, 23).

5. L'attuazione dello stato islamico, in tale caratterizzazione estrema, è restata tuttavia sinora sul piano teorico, in quanto la stessa esperienza talebana in Afghanistan è stata caratterizzata da un processo costituente localizzato avente caratteristiche di tipo interno ed è stata comunque interrotta (anche se non in modo decisivo) dalle vicende successive all'11 settembre 2001.

L'attuale occupazione stabile da parte dell'Isis di parte del territorio dell'Iraq e della Siria tenta ora di far compiere il salto di qualità, tra-



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Editoriale

sformando il terrorismo da fenomeno strisciante, mimetizzato, come un parassita nel tessuto delle comunità statali nelle quali alligna, a preteso Stato esso stesso, tendenzialmente uniformato agli indici di riconoscimento tradizionali (popolo, territorio e sovranità).

Le minacce nei confronti dell'Italia pretenderebbero di essere, pertanto, provenienti da una entità territorialmente definita e, quindi, connotate nella loro origine, secondo una ripresa del classico schema della guerra tra Stati-Nazione.

In realtà l'organizzazione in questione sembra ancora avere indici di mero agglomeramento, privo di un effettivo e stabile collegamento soprattutto con l'elemento popolare, nei cui confronti manca la volontà di rappresentare un modo di intenderne, sia pure in modo non democratico, le esigenze complessive. In altri termini, la stabilizzazione su un territorio dell'organizzazione terroristica, appare strumentale alla sola continuazione del disegno eversivo, inteso per così dire a colpire e non a costruire.

Appaiono quindi fondate le considerazioni di Sabino Cassese (2015), secondo il quale allo stato non è possibile nel contorto teatro libico, «distinguere tra insorti e nemici e tra operazioni belliche e operazioni di polizia, come ben sanno gli americani fin dal momento in cui il presidente Bush lanciò la *war on terror*, definita guerra, ma non rivolta ad uno Stato-nazione nemico, bensì ad una organizzazione di natura terroristica con legami globali».

Non inganni, pertanto, la fallace prospettiva che nei confronti dell'Isis possa ricorrere la piana e non contrastata applicazione dell'art. 11 Cost. nell'ottica originaria della guerra difensiva *tout court*.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Editoriale

La soluzione, come il buon senso ha, comunque, da subito suggerito, è quella di una risposta di tipo internazionale, peraltro connotata dalle luci e ombre che, come si accennava più sopra, caratterizzano, sul piano di fenomeni complessi, l'attuale assetto del fenomeno terroristico.



anno V, n. 1, 2015
data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Editoriale

Bibliografia

Bobbio N. (1976), *La guerra nella società contemporanea*, a cura di L. Bonanate, Milano: Principato.

Carlassare L. (2013), *L'art. 11 Cost. nella visione dei costituenti*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1, 11 febbraio, www.costituzionalismo.it (consultato il 2 aprile 2015).

Cassese S. (2015), *Le armi spuntate dei vecchi Stati*, in *Corriere della Sera*, 19 febbraio, www.corriere.it (consultato il 2 aprile 2015).

De Fiores C. (2003), *La "Guerra fredda": dall'istituzione della Nato agli Euromissili*, in F. Bilancia, C. De Fiores, P. Marsocci, L. Ronchetti, M. Ruotolo, *Guerra e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1, 19 marzo, www.costituzionalismo.it (consultato il 2 aprile 2015).

De Vergottini G. (2004), *Guerra e Costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna: Il Mulino.

De Vergottini G. (2002), *Guerra ed attuazione della costituzione*, Intervento al Convegno *Guerra e Costituzione*, Roma, 12 aprile 2002, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, ora in www.studiperlapace.it (consultato il 2 aprile 2015).

Marsocci P. (2003), *La guerra in Afghanistan*, in F. Bilancia, C. De Fiores, P. Marsocci, L. Ronchetti, M. Ruotolo, *Guerra e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1, 19 marzo, www.costituzionalismo.it (consultato il 2 aprile 2015).

Polidori C.M. (2007), *Il terrorismo internazionale negli ordinamenti giuridici dei paesi occidentali e i relativi strumenti di cooperazione giudiziaria e di polizia*, Roma: Centro militare di studi strategici, www.cesdis.it (consultato il 2 aprile 2015).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Editoriale

Ronchetti L. (2003), *La crisi irachena*, in F. Bilancia, C. De Fiores, P. Marsocci, L. Ronchetti, M. Ruotolo, *Guerra e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1, 19 marzo, www.costituzionalismo.it (consultato il 2 aprile 2015).

Ruotolo M. (2003), *La guerra in Kosovo*, in F. Bilancia, C. De Fiores, P. Marsocci, L. Ronchetti, M. Ruotolo, *Guerra e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1, 19 marzo, www.costituzionalismo.it (consultato il 2 aprile 2015).