

“SI VIS PACEM, PARA BELLUM”?

LA GUERRA E LE DEMOCRAZIE EUROPEE

ATTI DEL CONVEGNO ANNUALE DELL'OSDE, ROMA 16 FEBBRAIO 2024



a cura di
Francesco Rimoli, Silvia Talini

49

Collana

L'Unità del Diritto



Roma TiE-Press
2024



Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Giurisprudenza

NELLA STESSA COLLANA

1. P. CARNEVALE (a cura di), *La Costituzione riscritta. Saggi sulla revisione costituzionale in itinere*, 2016
2. E. BATTELLI, B. CORTESE, A. GEMMA, A. MASSARO (a cura di), *Patrimonio culturale: profili giuridici e tecniche di tutela*, 2017
3. R. BENIGNI (a cura di), *Libertà religiosa, diritti umani e globalizzazione*, 2017
4. A. MASSARO (a cura di), *La tutela della salute nei luoghi di detenzione. Un'indagine di diritto penale intorno a carcere, REMS e CPR*, 2017, 2017
5. V. ZENO-ZENCOVICH, *Comparative Legal Systems. A Short Introduction*, 2017 (I ed.) *Comparative Legal Systems. A Short and Illustrated Introduction*, 2019 (II ed.)
6. M. GAMBACCIANI, *Impresa e lavoro: il nuovo bilanciamento nei licenziamenti collettivi*, 2017
7. A. MASSARO, M. SINISI (a cura di), *Trasparenza nella P.A. e norme anticorruzione: dalla prevenzione alla repressione*, 2017
8. A. D. DE SANTIS (a cura di), *I profili processuali della nuova disciplina sulla responsabilità sanitaria*, 2017
9. V. VITI, *La locazione finanziaria tra tipicità legale e sottotipi*, 2018
10. C. CARDIA, R. BENIGNI (a cura di), *50 Anni dalla Populorum Progressio. Paolo VI: il Papa della modernità. Giustizia tra i popoli e l'amore per l'Italia*, 2018
11. G. NUZZO, *L'abuso del diritto di voto nel concordato preventivo. Interessi protetti e regola di correttezza*, 2018
12. G. GRISI, C. SALVI (a cura di), *A proposito del diritto post-moderno. Atti del Seminario di Leonessa, 22-23 settembre 2017*, 2018
13. G. MAESTRI, *L'ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, 2018
14. G. CONTE, A. FUSARO, A. SOMMA, V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Dialoghi con Guido Alpa. Un volume offerto in occasione del suo LXXI compleanno*, 2018
15. E. Poddighe, *Comunicazione e "dignità della donna". Uno studio di genere*, 2018
16. G. GRISI (a cura di), *L'abuso del diritto. In ricordo di Davide Messinetti*, 2019
17. S. ANASTASIA, P. GONNELLA (a cura di), *I paradossi del diritto. Saggi in omaggio a Eligio Resta*, 2019
18. S. DEL GATTO, *Poteri pubblici, iniziativa economica e imprese*, 2019
19. R. BENIGNI, B. CORTESE (a cura di), *La "giurisdizione". Una riflessione storico-giuridica*, 2019

20. M. RUOTOLO (a cura di), *La Costituzione...aperta a tutti*, 2019 (I ed.); M. RUOTOLO, M. CAREDDA (a cura di), *La Costituzione...aperta a tutti*, 2020 (II ed.); M. RUOTOLO, M. CAREDDA (a cura di), *La Costituzione...aperta a tutti*, 2021 (III ed.); M. RUOTOLO, M. CAREDDA (a cura di), *La Costituzione...aperta a tutti*, 2022 (IV ed.)
21. N. POSTERARO, M. SINISI (a cura di), *Questioni di fine vita*, 2020
22. G. RESTA (a cura di), *L'Armonia nel diritto. Contributi a una riflessione su diritto e musica*, 2020
23. F. LATTANZI (a cura di), *Genocidio. Conoscere e ricordare per prevenire*, 2020
24. E. TOTI, *Diritto cinese dei contratti e sistema giuridico romanistico tra legge e dottrina*, 2020
25. B. CORTESE, *La tutela in caso di vizio della res empta e della res locata: inadempimento rispondenza ex fide bona*, 2020
26. M.S. BONOMI, *La motivazione dell'atto amministrativo: dalla disciplina generale alle regole speciali*, 2020
27. G. GRISI, F. RASSU (a cura di), *Perspectives nouvelles du droit. Thèmes, méthodes et historiographie en France et en Italie*, 2020
28. F. APERIO BELLA, A. CARBONE, E. ZAMPETTI (a cura di), *Dialoghi di Diritto Amministrativo. Lavori del Laboratorio di Diritto Amministrativo 2019*, 2020
29. S. CALDARELLI, *I vincoli al bilancio dello Stato e delle pubbliche amministrazioni. Sovranità, autonomia e giurisdizione*, 2020
30. A. MASSARO (a cura di), *Connessioni di Diritto Penale*, 2020
31. R. BENIGNI (a cura di), *Diritto e religione in Italia*, 2021
32. E. CALZOLAIO, R. TORINO, L. VAGNI (a cura di), *Liber amicorum Luigi Moccia*, 2021
33. A. CARRATTA (a cura di), *Limiti esterni di giurisdizione e diritto europeo. A proposito di Cass. Sez. Un. n. 19598/2020*, 2021
34. M. CATENACCI, R. RAMPIONI, V.N. D'ASCOLA (a cura di), *Studi in onore di Antonio Fiorella*, 2021
35. F. GRASSI, O. HAGI KASSIM (a cura di), *Vecchie e nuove certezze nel diritto amministrativo. Elementi essenziali e metodo gradualista. Dibattito sugli scritti di Giampaolo Rossi*, 2021
36. B. CORTESE (a cura di), *Il diritto dei beni culturali. Atti del Convegno OGIPAC in memoria di Paolo Giorgio Ferri. Roma 27 maggio 2021*, 2021
37. V. MANNINO, *Governo misto romano e repubblicanesimo americano*, 2022
38. V. BONTEMPI (a cura di), *Lo Stato digitale nel piano di ripresa e resilienza*, 2022
39. E. BATTELLI, M. LOTTINI, G. SPOTO, E.M. INCUTTI, (a cura di), *Nuovi orizzonti sulla tutela degli animali*, 2022
40. F. APERIO BELLA, A. CARBONE, E. ZAMPETTI (a cura di), *Dialoghi di diritto amministrativo. Lavori del laboratorio di diritto Amministrativo 2020-2021*, 2022

41. J.M. PERIS RIERA, A. MASSARO, *Derecho Penal, Inteligencia Artificial y Neurociencias. Diritto Penale, Intelligenza Artificiale e Neuroscienze*, 2023
42. A.D. DE SANTIS, *La disapplicazione dell'atto amministrativo nel processo civile. Premesse per uno studio*, 2023
43. F. RUGGERI, *Poteri privati e mercati digitali. Modalità di esercizio e strumenti di controllo*, 2023
44. E. RIGO (a cura di), *Per una ragione artificiale. In dialogo con Lorenzo d'Avack su Costituzione, ordine giuridico e biodiritto*, 2023
45. C. SALVI, *Cinquant'anni di scritti giuridici*, 2024
46. D. CHINNI, L. PACE (a cura di), *Il Referendum abrogativo dopo la tornata del 2022. Nuove tendenze e nodi irrisolti*, 2024
47. V. ZENO-ZENCOVICH, *Il futuro dell'Accademia. Scritti dedicati agli allievi*, 2024
48. F. APERIO BELLA, A. CARBONE, E. ZAMPETTI (a cura di), *Dialoghi di diritto amministrativo. Lavori del laboratorio di diritto Amministrativo 2022-2023*, 2024



Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Giurisprudenza

“SI VIS PACEM, PARA BELLUM”?

LA GUERRA E LE DEMOCRAZIE EUROPEE

ATTI DEL CONVEGNO ANNUALE DELL'OSDE, ROMA 16 FEBBRAIO 2024

a cura di
Francesco Rimoli, Silvia Talini

49

L'Unità del Diritto
Collana del Dipartimento di Giurisprudenza



Roma TrE-Press
2024

La Collana *L'unità del diritto* è stata varata su iniziativa dei docenti del Dipartimento di Giurisprudenza. Con questa Collana si intende condividere e sostenere scientificamente il progetto editoriale di Roma TrE-Press, che si propone di promuovere la cultura giuridica incentivando la ricerca e diffondendo la conoscenza mediante l'uso del formato digitale ad accesso aperto.

Comitato scientifico della Collana:

Paolo Alvazzi Del Frate, Roberto Baratta, Concetta Brescia Morra, Paolo Carnevale, Antonio Carratta, Mauro Catenacci, Alfonso Celotto, Carlo Colapietro, Emanuele Conte, Tommaso Dalla Massara, Carlo Fantappiè, Elena Granaglia, Giuseppe Grisi, Andrea Guacero, Luca Luparia Donati, Francesco Macario, Luca Marafioti, Enrico Mezzetti, Giulio Napolitano, Giuseppe Palmisano, Annalisa Pessi, Giorgio Pino, Alberto Franco Pozzolo, Giampiero Proia, Giorgio Resta, Francesco Rimoli, Giuseppe Ruffini, Marco Ruotolo, Maria Alessandra Sandulli, Chris Thomale, Giuseppe Tinelli, Luisa Torchia, Mario Trapani, Vincenzo Zeno-Zencovich, Andrea Zoppini.

Collana pubblicata nel rispetto del Codice etico adottato dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre, in data 22 aprile 2020.

Il volume pubblicato è stato sottoposto a previa e positiva valutazione nella modalità di referaggio *double-blind peer review*.

Coordinamento editoriale:

Gruppo di Lavoro *Roma TrE-Press*

Elaborazione grafica della copertina: **MOSQUITO**. mosquitoroma.it

Caratteri tipografici utilizzati:

American Typewriter condensed, Brandon Grottesque, Gotham rounded (copertina e frontespizio)
Adobe Garamond Pro (testo)

Impaginazione e cura editoriale: Colitti-Roma colitti.it

Edizioni: Roma TrE-Press

Roma, dicembre 2024

ISBN: 979-12-5977-413-2

<http://romatrepress.uniroma3.it>

Quest'opera è assoggettata alla disciplina *Creative Commons attribution 4.0 International License* (CC BY-NC-ND 4.0) che impone l'attribuzione della paternità dell'opera, proibisce di alterarla, trasformarla o usarla per produrre un'altra opera, e ne esclude l'uso per ricavarne un profitto commerciale.



L'attività della *Roma TrE-Press* è svolta nell'ambito della
Fondazione Roma Tre-Education, piazza della Repubblica 10, 00185 Roma

Indice

ANTONIO CARRATTA, FRANCESCO RIMOLI, GIULIO MARIA SALERNO, <i>Saluti introduttivi</i>	9
---	---

PRIMA SESSIONE

FLAVIA LATTANZI, <i>Coordinamento della sessione</i>	19
GUIDO CRAINZ, <i>Le differenti Europe e la storia come arma</i>	41
GIUSEPPE DE VERGOTTINI, <i>Ripudio della guerra e neutralità alla luce dell'articolo 11 Cost.</i>	57
FRANCO MARIA DI SCIULLO, <i>Guerra e democrazia in Europa dopo il 1989</i>	69

SECONDA SESSIONE

TAVOLA ROTONDA

PAOLO CARNEVALE, <i>Introduzione alla tavola rotonda</i>	85
JEAN-PHILIPPE DEROSIER, <i>Guerre et Constitution démocratique. Analyse d'un rapport antagoniste mais nécessaire à l'aune de la Constitution de la V^e République française</i>	99
DANIELA IRRERA, <i>Se vuoi la guerra, prepara la pace: le trasformazioni dell'ordine politico mondiale</i>	105
VALERIA PIERGIGLI, <i>Guerra e democrazia costituzionale: spunti comparati tra norme e prassi</i>	115
MIRKO SOSSAI, <i>Alcune note sull'accordo bilaterale di cooperazione tra Italia e Ucraina in materia di sicurezza</i>	127
<i>Notizie sugli Autori</i>	133

Saluti introduttivi

Antonio Carratta

Sono particolarmente contento e onorato di portare il saluto mio personale e del Dipartimento a tutti i partecipanti a questo importante incontro di studi dedicato ad un tema di così drammatica attualità come quello del rapporto fra la guerra e i sistemi democratici europei.

E lo sono, in particolare, per due ragioni.

In primo luogo, perché con quest'incontro s'inaugura l'attività dell'Osservatorio sui processi di sviluppo delle democrazie europee (OSDE), diretto dal prof. Francesco Rimoli, che il nostro Dipartimento ha istituito in collaborazione con l'Istituto sui sistemi federali e sulle autonomie "Massimo Severo Giannini" del CNR (ISSiRFA-CNR), diretto dal prof. Giulio Salerno.

L'attivazione dell'Osservatorio era uno degli obiettivi che ci eravamo prefissi in sede di presentazione del progetto per il Dipartimento di eccellenza 2023-2027, essendo una delle linee di ricerca del progetto dedicata all'impatto sul mondo del diritto delle nuove tecnologie. In quest'ottica, l'Osservatorio si prefigge proprio di indirizzare le sue attività (convegnistiche e di ricerca) verso l'analisi dei più recenti sviluppi dei sistemi democratici, soprattutto nel contesto europeo. E non v'è dubbio che alcuni di questi sviluppi siano orientati proprio dall'irrompere – sul proscenio del tradizionale dibattito all'interno dei sistemi democratici – dei nuovi strumenti di comunicazione di massa, come hanno evidenziato numerosi recenti esempi (dalla vicenda sul referendum relativo alla Brexit alle recenti elezioni statunitensi).

In secondo luogo, per lo specifico tema scelto per quest'incontro, per il quale ringrazio in modo particolare gli organizzatori e gli illustri relatori che hanno accettato di intervenire. È difficile negare, infatti, che le drammatiche vicende belliche che stanno interessando l'Europa e il Medio-Oriente negli ultimi tempi abbiano già sortito tutta una serie di conseguenze per i sistemi democratici di tutto il mondo e per quelli europei in modo particolare. A cominciare dal tema fondamentale di quale posizione assumere rispetto a queste vicende e rispetto alle parti in conflitto e come la posizione assunta in un senso o nell'altro si concili con i principi fondamentali sui quali si fondano le moderne Costituzioni europee, nate

dalle macerie della seconda guerra mondiale.

Oggi più che mai, in effetti, emergono le difficoltà di conciliare i processi della decisione democratica, basati sul confronto dialogico, pubblico e trasparente, con la gestione dei conflitti bellici, che invece richiedono decisioni veloci e soprattutto assunte segretamente. Senza considerare, peraltro, la questione fondamentale – almeno per quel che in questa sede rileva – della distinzione fra la guerra “difensiva”, o “giusta” di bobbiana memoria, e quella di “aggressione” o, per dirla con l’art. 11 Cost., di «offesa e mezzo di risoluzione delle controversie internazionali».

Né tranquillizza, d’altro canto, l’idea che traspare anche dal titolo di quest’incontro, e cioè che, tutto considerato, la pace non sia altro che la parentesi fra una guerra conclusa e la preparazione della successiva, con armamenti sempre più sofisticati e “intelligenti” e finanziamenti pubblici sempre più consistenti.

Sono convinto che su queste come su altre numerose questioni collegate al difficile, se non ossimorico, rapporto fra guerra e democrazia molti spunti di riflessione verranno dagli interventi degli illustri relatori, ai quali anche per questo rinnovo il mio sincero ringraziamento.

E dunque, non mi resta che augurare a tutti voi una piacevole permanenza presso il nostro Dipartimento e una fruttuosa partecipazione ai lavori del convegno.

Francesco Rimoli

Saluto e ringrazio tutti i partecipanti a questo incontro inaugurale dell’attività dell’Osservatorio sui processi di sviluppo delle democrazie europee (OSDE), da qualche mese costituito presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università “Roma Tre”. L’Osservatorio, del quale ho l’onore di essere il Coordinatore, è inserito nel quadro del progetto che ha visto il nostro Dipartimento conseguire per il periodo 2024-27, e la seconda volta consecutiva, la qualifica di Dipartimento di Eccellenza (qui ringrazio il nostro Direttore, prof. Antonio Carratta, che ha incluso l’Osservatorio tra gli obiettivi del progetto stesso, sostenendo in tal modo questa iniziativa fin dall’inizio), ma opera anche in sinergia con l’Istituto sui sistemi federali, regionali e sulle autonomie “Massimo Severo Giannini” del CNR (ISSiRFA-CNR), con il quale è stata stipulata un’apposita convenzione (e qui il ringraziamento va al suo attuale Direttore, prof. Giulio

M. Salerno). Un altro, doveroso ringraziamento deve andare a tutti coloro che stanno collaborando per costruire questa nuova realtà e hanno reso possibile l'organizzazione di questo incontro, in particolare alla dott.ssa Silvia Talini che coordina il Comitato di redazione dell'Osservatorio.

L'idea di costituire l'Osservatorio nasce dalla constatazione delle difficoltà che il processo di integrazione europea ha sempre trovato nel corso dei decenni, e dei problemi di equilibrio sorti particolarmente dopo la creazione della moneta unica, incautamente attivata prima della realizzazione di una unione politica, ma anche, più ampiamente, dalla consapevolezza dell'evidente processo di indebolimento delle democrazie all'interno degli Stati nazionali dell'area occidentale.

Ma, restando all'ambito continentale, la natura strutturalmente ambigua dell'Unione europea (comunitaria da una parte, intergovernativa dall'altra) e la perdurante originaria impostazione mercantile che, a dispetto di ogni acquisizione successiva sul fronte dei diritti, permane nel suo codice genetico, hanno prodotto in tempi recenti politiche a dir poco opinabili che hanno contribuito ad alimentare, quale reazione, una recrudescenza di nazionalismi (oggi sovranismi) certo anacronistici, ma non per questo meno pericolosi.

Pericolosi non solo per il futuro dell'Unione, ma anzitutto, come detto, per gli assetti interni dei singoli Paesi europei, ormai orientati verso forme di democrazia che, pur senza giungere ancora a forme palesi di autoritarismo, tendono tuttavia a involversi in modelli sempre più decisionisti, giustificati con malintesi obiettivi di stabilità degli esecutivi ed efficienza dei sistemi politici, alla luce di concetti in apparenza nitidi e neutrali, ma in realtà non privi di insidie.

Ovviamente, ciò riguarda non solo quei Paesi che sono, come l'Ungheria, ormai da tempo caratterizzati dalle cosiddette "democrazie illiberali", ma anche – e per noi anzitutto – quelli che, come l'Italia (ma anche la Germania, la Francia o la Spagna), non sono ancora giunti a una torsione autoritaria dei paradigmi democratici tradizionali, ma rischiano fortemente di arrivarci, soprattutto in presenza di contesti partitici frammentati e conflittuali.

Ovviamente, deve dirsi, in questo processo non operano solo fattori interni, perché in esso anzitutto agiscono fortemente fattori globali in rapida trasformazione: l'iperfinanziarizzazione dell'economia, la tirannia dei mercati, il riprodursi sistemico di meccanismi adespoti e matrici comunicative anonime che sono in sé del tutto incontrollabili, anche da coloro che credono di esserne padroni. A questi si aggiungono, inoltre,

fenomeni pressanti e capaci di mutare profondamente la società, nonché la percezione stessa della realtà: la transizione digitale, l'Intelligenza Artificiale e la gestione dei *big data* sono sfide estremamente ardue per i regimi democratici. E ciò, se rende ancor meno sensate le rivendicazioni dei sovranismi di dimensione nazionale, dimostra forse anche, in prospettiva, l'insufficienza dei progetti di livello (solo) continentale.

Questi e altri fattori fanno sì che oggi la democrazia, specialmente quella discorsiva *à la* Habermas, con i suoi tempi lenti, faticosi sempre di più a fronteggiare i ritmi ormai imposti dal sistema sociale complessivo ai decisori politici, che sono pressoché totalmente asserviti ai paradigmi operativi della finanza globale. In tale quadro, la democrazia rischia di diventare, agli occhi delle *élites* globali, una forma politica disfunzionale rispetto agli obiettivi del modello neoliberale tardo-capitalista.

È inutile negare che tutto ciò costituisce un problema oggettivo: credo che compito degli studiosi di tali fenomeni sia quello di comprendere e far comprendere, nei limiti del possibile, quanto sta accadendo, onde evitare degenerazioni probabili e sempre più incombenti. Di qui l'idea, forse ambiziosa, ma certo seducente, di osservare i processi evolutivi (o involutivi, secondo i diversi punti di vista) degli assetti politici dei Paesi europei (e di quelli limitrofi dal punto di vista geopolitico), ripartendo dal livello statale per comprendere meglio le strutture, i problemi, le conseguenze e i limiti della *governance* multilivello.

Ciò detto, l'attività dell'OSDE si svolgerà, seguendo il nostro progetto, su due piani distinti ma convergenti: da un lato, la gestione di una sezione apposita del sito *web* del Dipartimento, già strutturata e consultabile, in cui sono inseriti, con una suddivisione per temi e per singolo Paese, materiali eterogenei, ma rilevanti per lo studio dei fenomeni in atto (noi speriamo possa essere un utile strumento per chiunque voglia aggiornarsi e conoscerli meglio); dall'altro, la tradizionale organizzazione di seminari, convegni, incontri che – in una prospettiva rigorosamente di multi- e interdisciplinarietà, cifra essenziale dell'OSDE, rispecchiata nella stessa composizione dell'ampio Comitato scientifico – affrontino profili di attualità, ma anche temi di maggior respiro storico, politico, filosofico, sociologico e giuridico.

E dunque, mi pare che, per questo secondo versante, l'esordio di oggi sia, per merito degli illustri Colleghi che oggi ci onorano con la loro partecipazione a questo incontro e che ringrazio ancora, il migliore che potessimo augurarci. Il tema che abbiamo scelto per questo primo incontro certo non è originale, ma è purtroppo, oggi più che mai, drammaticamente

attuale, e comunque resta uno degli oggetti di più antica e profonda riflessione interdisciplinare, nonché uno dei luoghi più interessanti per cogliere – nella sua dimensione emergenziale estrema – la natura e i limiti dei modelli democratici sotto le diverse prospettive analitiche.

Questa mia brevissima presentazione non può andare oltre: cedo dunque la parola al prof. Giulio Salerno, che porta i saluti dell'ISSiRFA, e alla prof.ssa Flavia Lattanzi, che coordinerà le relazioni della prima sessione. A tutti ancora grazie e buon lavoro!

Giulio Maria Salerno

Con questa iniziativa scientifica dell'“*Osservatorio sui processi di Sviluppo delle Democrazie Europee*” (OSDE) si inaugura un percorso di analisi e riflessioni su tematiche di cruciale interesse che costituiscono oggetto di studio anche dell'“*Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie – Massimo S. Giannini*” (ISSiRFA-CNR), che ho l'onore di dirigere. ISSiRFA ha deciso, infatti, di contribuire allo svolgimento delle attività scientifiche dell'Osservatorio, nella convinzione che nella missione di ISSiRFA rientri senz'altro la prospettiva del rafforzamento dei rapporti di collaborazione con il mondo universitario ove la ricerca scientifica si svolge ai più elevati livelli di eccellenza. Come nel caso, per l'appunto, del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Roma Tre, che, dando vita all'OSDE su decisivo impulso dell'Amico e Collega prof. Francesco Rimoli, ha consentito di ampliare ulteriormente le opportunità di approfondimento scientifico su tematiche di straordinario interesse nel mondo contemporaneo, ovvero sulle questioni attinenti ai molteplici profili attinenti all'evoluzione – e talora all'involuzione – dei sistemi democratici in Europa.

Tra il Dipartimento di Giurisprudenza, diretto dal prof. Antonio Carratta che sentitamente ringrazio per il prezioso sostegno, e ISSiRFA, pertanto, è stata stipulata una Convenzione che ratifica il reciproco impegno a collaborare su tematiche che appaiono evidentemente trasversali rispetto ai rispettivi ambiti di interesse scientifico, consentendo dunque a ISSiRFA la possibilità di fornire un diretto contributo alla preparazione, organizzazione e realizzazione delle iniziative che saranno condivise con la Direzione dell'Osservatorio sulle problematiche relative alla democrazia in Europa.

Si tratta di tematiche che, a ben vedere, per molti aspetti non possono

non coinvolgere anche le questioni concernenti il governo multilivello delle collettività, quel governo multilivello che rappresenta ormai una costante in tutte le democrazie europee. Essere e fare democrazia in Europa (e non solo), infatti, significa rispettare e concretizzare quell'autonomia politica che si traduce nella garanzia della presenza e dell'azione di istituzioni pubbliche strettamente collegate alle istanze dei territori in cui si articolano i singoli ordinamenti statuali. L'articolazione territoriale degli assetti istituzionali democraticamente organizzati e funzionanti, insomma, è la concreta dimostrazione del pluralismo politico che connota ciascuno Stato europea e la stessa Unione europea. Senza le autonomie territoriali realmente presenti e funzionanti, e capaci di innestare le esigenze che si innervano nelle molteplici componenti – a partire dagli aspetti culturali, sociali e economici – degli ordinamenti, in estrema non vi è democrazia.

Le democrazie europee, quindi, possono ben funzionare se bene funzionano le rispettive articolazioni territorialmente connotate: sussiste non soltanto un rapporto di strutturale interconnessione, ma anche una reciproca interdipendenza che impone di dedicare apposita attenzione alla declinazione territoriale delle forme e delle modalità in cui il potere pubblico si articola e si sostanzia. Una declinazione territoriale che condizionando la determinazione e lo svolgimento dei poteri legittimamente – e quindi – democraticamente esistenti, plasma il sistema dei diritti e delle libertà individuali e collettive nel senso proprio del principio di autodeterminazione e di autogoverno che è alla base della democrazia.

Con specifico riferimento all'argomento che sarà affrontato nel corso di questo incontro di studi - e che è stato icasticamente ed efficacemente sintetizzato nel titolo dell'evento, ovvero "*Si vis pacem, para bellum*"?, è di piena evidenza quanto sia stretto il collegamento tra la presenza di un assetto pluralistico delle istituzioni territoriali e il perseguimento dell'obiettivo di mantenere lo stato di pacifica convivenza, in specie in quegli ordinamenti ove siano presenti particolari faglie, distinzioni o comunque diversità di vario ordine e tipo (dalla lingua utilizzata alla religione praticata), che richiedono specifica attenzione e dunque dedicate forme e condizioni di autonomia e di tutela.

Si pensi, ad esempio, all'annosa questione dell'Alto Adige/*Südtirol*, questione che ha potuto trovare definitiva e pacifica composizione proprio mediante l'originalissima formula che è stata apprestata, in un non facile percorso politico-istituzionale che ha preso avvio dopo il secondo dopoguerra, mediante la creazione di una Regione a statuto speciale – il Trentino-Alto Adige – al cui interno sono state istituite due Province auto-

nome, quella di Trento e quella di Bolzano, dotate di un ampio ventaglio di competenze legislative e amministrative. Un articolato e delicato *puzzle* di enti, organi e funzioni, che ha consentito di superare anche quelle fasi più violente in cui alcune istanze autonomistiche stavano rischiando di travolgere gli stessi rapporti internazionali tra l'Italia e l'Austria.

Si pensi, poi, alla ricca esperienza della cooperazione transfrontaliera, mediante la quale, all'interno dell'Unione europea, si attivano strumenti innovativi di collaborazione tra gli enti territoriali degli Stati confinanti, in modo da poter affrontare, in spirito di amicizia, questioni e problemi di forte impatto per le popolazioni vicine, ma nello stesso tempo divise dai confini di Stato. Così, ad esempio, sta avvenendo su diversi fronti delle frontiere italiane, dal versante orientale – ove la seconda guerra mondiale aveva lasciato drammatiche memorie di reciproche violenze – a quello occidentale tra Italia e Francia, là dove, in particolare, si sta avviando, a seguito del Trattato del Quirinale, un'interessante sperimentazione di cooperazione transfrontaliera che vede protagoniste anche e soprattutto le rispettive istituzioni territoriali.

La storia dimostra, e l'Italia ne è testimone diretto all'interno dell'Europa, che la democrazia si coltiva anche mediante il decentramento istituzionale. E mediante i confronti, le analisi e i dibattiti che saranno attivati dall'Osservatorio, anche in collaborazione con ISSiRFA, si potranno approfondire aspetti e profili di indubbio interesse scientifico. Questo obiettivo, infine, potrà essere perseguito con maggiore profitto tanto più si valorizzerà un tratto comune all'Osservatorio e all'ISSiRFA, ossia quell'approccio multidisciplinare e interdisciplinare che sarà indispensabile per cogliere appieno la profondità e la rilevanza delle questioni che saranno via via affrontate.

PRIMA SESSIONE

Flavia Lattanzi

Coordinamento della sessione

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Una sintesi delle relazioni e alcune osservazioni a loro margine.

Ringrazio ancora gli organizzatori per avermi invitata a coordinare la I sessione di un incontro che, svoltosi il 16 febbraio 2024 presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università Roma Tre, ha visto la partecipazione di illustri studiosi di diverse discipline.

L'incontro ha avuto l'obiettivo di stimolare la riflessione su un tema molto delicato e purtroppo di grande attualità nel momento storico che viviamo con una guerra di aggressione in corso in Europa e una, *sui generis* per vari aspetti, nel Vicino-Oriente: e cioè la sfida che i conflitti armati rappresentano in generale per la democrazia, qui vista in particolare dall'ottica di quella europea.

Tale obiettivo è stato certamente raggiunto in modo proficuo. Si è quindi rivelata quanto mai opportuna la decisione delle tre Istituzioni che avevano organizzato l'incontro di pubblicarne gli Atti.

Ecco, dunque, qui la mia breve nota introduttiva alla I sessione, nonché la sintesi delle Relazioni e le osservazioni che esse mi avevano allora stimolato, integrate con quelle ulteriormente suggeritemi dalla lettura delle relazioni scritte.

1. *Introduzione*

Dall'illusione da cui eravamo ripartiti dopo le tragedie della II guerra mondiale con l'adozione alla Conferenza di San Francisco della Carta delle NU, l'illusione cioè che si potesse gradualmente conseguire l'obiettivo da essa perseguito di liberare le generazioni future dal flagello della guerra, siamo dapprima entrati nella guerra fredda, peraltro accompagnata da varie guerre calde che le due Superpotenze si facevano per procura, soprattutto guerre civili nei Paesi del c.d. Terzo mondo.

Ci siamo poi convinti che l'Europa delle democrazie liberali, grazie soprattutto alla Comunità europea poi Unione europea, fosse ormai indenne da qualsiasi trauma conflittuale. E tale convinzione era certamente fondata quanto alla eventualità di uno scontro diretto fra Stati europeo-occidentali costruttori di un'Europa unita.

Avevamo però trascurato il fatto che, in un mondo sempre più interdipendente, nessuno Stato poteva considerarsi un'isola di pace se in altre parti del mondo si combatteva in modo pressoché permanente, come soprattutto in Africa, ma anche non lontano da noi, nel Vicino e Medio-Oriente.

E tanto più non potevamo illuderci di restare in un'isola di pace se proprio ai nostri confini c'era una Potenza che dopo il 1989, sebbene di dimensioni territoriali ormai ridotte, era pur sempre animata dalla storica *grandeur* imperiale della Madre Russia e non accettava quindi affatto che gli Stati Uniti restassero da soli a governare il mondo. E, dopo il tentativo fallito di *perestroika* e *glasnost*' di Gorbaciov, non accettava neppure di adottare un sistema democratico all'occidentale, nonostante qualche *avance* di Putin, erroneamente non raccolta, per l'ingresso della Federazione russa nella NATO. Anzi, il nuovo Stato rimasto dal 2000 nelle mani di un *ex-kagebesnik* abituato a metodi brutali per mantenere il potere, ha virato decisamente verso un sistema autocrate, grazie anche all'aiuto venutogli dal Capo della Chiesa ortodossa russa, che ha un controllo pressoché totale su un popolo prigioniero anzitutto del proprio fanatismo religioso.

Insomma, l'Occidente democratico aveva di molto sbagliato i suoi calcoli. Ci siamo dunque ritrovati nei problemi del conflitto nei Balcani, alle porte dell'Italia, nei problemi del terrorismo internazionale senza confini, in particolare quello dell'Islam estremistico. E ora, nella stessa Europa, siamo intensamente coinvolti nel tentativo della difesa da una guerra di aggressione contro l'Ucraina.

Peraltro, tanto dalle ondate di anti-semitismo che si intensificano anche nei Paesi delle avanzate democrazie europee, quanto dall'aumento dei rischi di atti di terrorismo, risulta evidente che il conflitto armato Israele-Hamas ci coinvolge molto più degli altri conflitti arabo-israeliani o di quelli – numerosi, ma di minore intensità –, che si sono già svolti fra Hamas-Israele a partire dal 2008.

Le riflessioni sul tema “La guerra e le democrazie europee” sono quindi di incomparabile attualità.

Non possiamo che affidarci ai nostri Relatori.

Abbiamo anzitutto il prof. de Vergottini, che ci illuminerà su come

le democrazie europee, ma soprattutto quella italiana, abbiano legiferato e legiferino in materia di conflitti armati, con riferimento particolare al rapporto fra divieto/ripudio del ricorso alla forza armata e regole internazionali di neutralità nell'ottica specifica del soccorso europeo alla difesa ucraina.

Ci affideremo poi a due storici, per immergerci, con il prof. Crainz, nelle riflessioni sul dopo 1989, con le differenti Europee nelle reazioni agli eventi del 1989, con le guerre della storia e con la storia come arma di guerra; e con il prof. De Sciullo nelle riflessioni sul mancato superamento critico del passato precedente il 1989 e sul condizionamento che ne è derivato sul modo di intendere la guerra e sulle conseguenti decisioni politiche e prese di posizione di esperti commentatori.

Nessuno dei tre relatori ha bisogno di una lunga presentazione, perché la loro competenza e la loro vasta e molto apprezzata produzione scientifica sono ben note a tutti noi.

Ricordo solo che Giuseppe de Vergottini, ora professore emerito dell'Università di Bologna, insegnava Diritto costituzionale comparato, che Guido Crainz insegnava Storia contemporanea nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Teramo, mentre Franco Di Sciullo è professore ordinario di Storia delle dottrine politiche nell'Università di Messina.

2. Una sintesi delle relazioni e alcune osservazioni a loro margine

I.

Nelle riflessioni svolte dal prof. de Vergottini su “Ripudio della guerra e neutralità alla luce dell'articolo 11 Cost.”, si è posta anzitutto la problematica preliminare della determinazione della disciplina internazionale dell'istituto della neutralità e di come i sistemi interni, in particolare quello costituzionale italiano, si rapportino a esso.

Quanto al primo aspetto, emerge chiaro che l'istituto internazionale della neutralità lascia gli Stati liberi vuoi di decidere a livello costituzionale o con un accordo internazionale una neutralità permanente, vuoi di decidere *ad hoc*, sia esplicitamente sia *de facto*, se rimanere o meno neutrali rispetto a un conflitto concreto (c.d. neutralità occasionale o contingente). Una volta decisa la neutralità permanente o occasionale, lo Stato neutrale e i belligeranti diventano destinatari di rispettivi diritti/obblighi.

Nella Relazione si evidenzia che prima dell'imporsi, dopo la II guerra mondiale, della norma di diritto internazionale generale sul divieto del ricorso alla forza armata, tale ricorso era considerato lecito, salvo l'obbligo per i membri della S.d.N. di attivare preventivamente un tentativo di soluzione pacifica della controversia. L'illiceità di tale ricorso si era imposta solo nel 1927 con il Patto Briand-Kellogg e solo però fra alcuni Stati.

A quei tempi, quindi, secondo la codificazione della neutralità nelle Convenzioni dell'Aja del 1907, lo Stato neutrale era tenuto all'obbligo di "astensione, prevenzione, imparzialità" nei confronti di tutti i belligeranti, per l'appunto l'obbligo che, se ancora in vigore, vieterebbe l'invio di armi all'Ucraina.

L'obbligo di astensione, comportava anche lo *status* di non belligeranza per i terzi Stati, anzi la neutralità veniva fatta coincidere con tale *status*.

Nel rispetto dell'obbligo abbastanza generico di "astensione, prevenzione, imparzialità", gli Stati potevano però anche specificarne i contenuti. È quanto è occorso con il r.d. n. 1415/1938, che, integrando nell'ordinamento italiano la disciplina internazionale del 1907, ha però vietato espressamente la fornitura di armi a qualsiasi parte belligerante.

Alla fine della II guerra mondiale, il principio tradizionale della neutralità, quale codificato all'Aja, nonché il divieto della fornitura di armi specificato nel regio decreto del 1938, non appaiono più compatibili con le nuove norme internazionali sul ricorso alla forza armata adottate con la Carta delle Nazioni Unite (N.U.): queste, nel vietare all'art. 2 par. 4 il ricorso, oltre alla minaccia del ricorso alla forza armata, lo fanno salvo solo se volto alla legittima difesa individuale o collettiva contro un attacco armato da Stato a Stato, secondo la formula dell'art. 51.

Tali disposizioni sono rapidamente divenute norme di diritto consuetudinario e sono quindi, integrate nell'ordinamento italiano dall'art. 10 della Costituzione e, implicitamente, come specifica il Relatore, anche dall'art. 11.

In conformità con queste norme, i belligeranti non si trovano dunque più nella precedente situazione di parità, che comportava il loro uguale trattamento ad opera dei neutrali secondo l'obbligo di "astensione, prevenzione, imparzialità".

Ne consegue che, di fronte a un atto di aggressione, come quello russo contro l'Ucraina, che rappresenta la forma più grave di attacco armato, gli Stati terzi sono ormai non solo *abilitati* alla difesa collettiva, previo consenso dello Stato vittima, ma perfino a volte *obbligati* a intervenire, se il Consiglio di sicurezza (C.d.s.) così decide ai sensi del Capo VII della Carta delle NU.

Anche tale obbligo è stato integrato nel nostro ordinamento con la disposizione dell'art. 11 relativa all'accettazione delle limitazioni di sovranità.

Il prof. de Vergottini conclude dunque la sua argomentazione affermando che il principio di neutralità non possa non aver subito modifiche a livello tanto internazionale quanto interno per adattarsi a queste nuove norme sul ricorso alla forza armata, con riferimento particolare al rapporto giuridico fra lo Stato neutrale e il belligerante vittima di un'aggressione.

Con riguardo all'integrazione delle nuove norme sul divieto del ricorso alla forza armata, egli vede però un problema quanto alla coincidenza fra il nuovo regime di neutralità che esse hanno comportato e la scelta costituzionale italiana, nell'art. 11, del *ripudio* della guerra, concetto certamente più forte e categorico di quello del *divieto* di cui alla norma internazionale.

Egli si chiede cioè se tale scelta non significhi obbligo di astensione assoluta dal prendere parte a favore di un belligerante anche allorché si tratti di andare in soccorso di un aggredito, come nel caso ucraino.

Indagando anzitutto sull'intento dei costituenti con la scelta di questo termine, egli perviene alla conclusione che con esso non si sia affatto voluta una "neutralità *ex se*". Con il *ripudio* della guerra si è voluto bandire senza mezzi termini la guerra di aggressione, salvando quella difensiva sia individuale – del resto prevista dalla Costituzione come un dovere –, sia collettiva con l'integrazione a livello costituzionale del sistema complessivo di sicurezza collettiva di cui alla Carta delle N.U.

Tale sistema è comprensivo tanto delle limitazioni di sovranità che il C.d.s. imponga ai sensi del Capo VII, quanto della deroga all'obbligo di imparzialità assoluta dei neutrali nei confronti di tutti i belligeranti, previsto dal tradizionale principio di neutralità, ma che non può più valere allorché ci si trovi di fronte a un aggressore e un aggredito.

Sappiamo che, in nome di un'ideologia pacifista a tutti i costi, tale deroga è però contestata da alcuni politici e studiosi, per i quali le condotte "benevole" nei confronti dell'aggredito, come quella dell'invio di armi all'Ucraina, sarebbero tuttora incompatibili col principio di neutralità e metterebbero in dubbio la situazione di non-belligeranza nei confronti della Federazione russa che gli Stati che inviano armi pretendono di mantenere.

Alcuni internazionalisti sostengono però che si sarebbe ormai imposta una situazione intermedia, fra neutralità e belligeranza, che consisterebbe nella c.d. *neutralità qualificata*, che comporterebbe lo *status* di non-belligeranza anche in presenza di condotte "benevole" e quindi la compatibilità di queste condotte con il nuovo regime di neutralità.

Tale tesi è accolta anche dal prof. de Vergottini, che quindi conclude, alla luce tanto del diritto internazionale che del diritto costituzionale italiano, per la liceità dell'invio di armi e più in generale delle condotte "benevole" anche rispetto alla scelta costituzionale italiana del *ripudio della guerra*.

Condivido tale conclusione, ma mi preme una precisazione sulla questione delle armi e una osservazione critica sulla questione della configurazione di uno *status* intermedio fra neutralità e belligeranza.

Alcuni studiosi ritengono lecito l'invio delle armi c.d. non letali e non di quelle c.d. letali, come, mi pare ritengano gli stessi Stati inviati riferendosi specificamente a quelle "non letali", e forse considerando così implicitamente illecito l'invio di quelle c.d. letali. Il prof. de Vergottini, se non sbaglio, mi pare prescindere da tale distinzione.

Condivido tale approccio, perché nel diritto internazionale dei conflitti armati, c.d. Diritto internazionale umanitario (DIU), è assente la distinzione fra armi letali e armi non letali sotto l'aspetto della loro liceità o meno. Alla luce di tale diritto, la sola distinzione possibile fra le armi in uso in un conflitto è quella relativa vuoi all'*inevitabilità o meno dei loro effetti sulla vita* della persona, vuoi *al livello della sofferenza* che esse provochino, vuoi *ai tipi di danni* che esse causino. Sono così banditi la produzione e l'uso, e dunque implicitamente anche l'invio a qualsiasi belligerante, di quelle che provocano *inevitabilmente* la morte o sofferenze *inutili* o danni irreparabili all'ambiente naturale.

Dunque, nell'affermare la liceità dell'invio di armi queste vanno intese quali armi il cui uso non sia bandito dal diritto internazionale e non già quali armi non-letali.

Passo alle mie perplessità quanto alla configurazione di una situazione giuridica intermedia fra neutralità e non-belligeranza, e cioè la c.d. neutralità qualificata, che giustificerebbe l'invio di armi a uno Stato aggredito.

Tale configurazione mi pare piuttosto una "creazione accademica", fenomeno frequente davanti alla difficoltà di valutare a livello del diritto internazionale determinati comportamenti statali. Con troppa facilità si rilevano nuove norme di diritto internazionale consuetudinario senza che si accerti il loro processo di formazione tramite una prassi e un'*opinio iuris* statali consolidate.

A mio avviso, dunque, poiché il preteso *status* intermedio fra neutralità e non-belligeranza non è riferibile con certezza ad alcun istituto o principio di diritto internazionale o diritto interno, esso è utilizzabile come argomento di opportunità politica in aggiunta a un argomento giuridicamente fondato che possa legittimare le condotte "benevole".

Tale argomento può cioè essere anch'esso politicamente utilizzato nel rispondere all'accusa russa, del resto già pervenuta, che gli Stati che inviano armi all'Ucraina sarebbero parti del conflitto in corso e quindi possibili destinatari di attacchi armati da parte della Federazione russa, ma è anche necessario un argomento fondato su norme "collaudate".

Lo stesso prof. de Vergottini avverte la necessità di ancorare la liceità delle condotte "benevole" che si tengono nei confronti dell'Ucraina a un argomento più strettamente giuridico, come quello della sanzione collettiva contro Putin per la violazione grave del diritto internazionale, e, *en passant*, quello della legittima difesa collettiva.

Ebbene, io ritengo che sia quest'ultimo il vero fondamento giuridico, alla luce sia del diritto internazionale che del diritto costituzionale italiano, della liceità dell'invio all'Ucraina di armi non bandite dal DIU.

È vero che in questo caso la difesa con condotte "benevole" non si esprime con una "diretta partecipazione collettiva" al conflitto contro l'aggressore, espressamente autorizzata dall'Art. 51 della Carta NU e implicitamente dall'art. 10 e dall'art. 11 della Costituzione. Ma, a mio avviso, dove sta il più – e cioè l'esercizio della legittima difesa collettiva attraverso la partecipazione diretta alla risposta a un attacco armato – sta certamente anche il meno, e cioè le semplici condotte difensive "benevole", come la fornitura di armi.

E proprio perché si tratta del meno rispetto alla partecipazione diretta al conflitto, ciò ci garantisce una maggiore incertezza rispetto alla correttezza di considerarsi fuori del conflitto e cioè tanto neutrali quanto non belligeranti.

Soprattutto coloro che come me sanno concretamente cosa sia la guerra, avendola io vissuta sotto l'occupazione nazista della Cecoslovacchia, non possono non essere pienamente d'accordo con la scelta dei Governi europei e più in generale dei Paesi NATO di non fare nulla di più a difesa collettiva dell'Ucraina del tenere condotte qualificabili come "benevoli". E cioè di non fare qualcosa che possa considerarsi come partecipazione diretta al conflitto russo-ucraino, come l'invio in Ucraina di truppe NATO, ipotizzato dal Presidente Macron.

Un siffatto intervento, che sarebbe ben gradito agli Ucraini e alla loro leadership, comporterebbe però per gli Stati parti della NATO lo *status* di belligeranti e quindi li renderebbe pressoché automaticamente passibili di attacchi da parte della Federazione russa del tipo di quelli che si verificano quotidianamente sul territorio ucraino dal 24 febbraio 2024.

Evitare siffatti attacchi non significa abbandonare l'Ucraina al suo

destino, che sembra profilarsi come non vittorioso anche per via del nostro cauto soccorso, ma significa solo evitare l'estensione di un conflitto fra due parti a un conflitto mondiale, ciò che non gioverebbe neppure agli Ucraini. E la cautela si impone anche per altre condotte a rischio di essere lette come condotte incompatibili con lo *status* di non-belligeranza.

C'è infatti da tener conto del fatto che se i dittatori, nella loro aggressività tanto interna che esterna, sono del tutto alieni dal prendere in considerazione l'interesse e il benessere dei popoli che governano, come lo si vede bene nella Federazione russa (soprattutto con le mobilitazioni sempre più estese e rivolte anche a giovanissimi, in particolare non russi, ma ceceni...), la cautela nella scelta o meno della partecipazione a un conflitto o di condotte a rischio di essere considerate tali è invece d'obbligo per i sistemi democratici.

Tale cautela è d'obbligo anche nel rispetto dello spirito pacifista che ha ispirato i fondatori sia delle NU che quelli dell'Unione Europea. A tale spirito si è giustamente riferito il prof. de Vergottini come fondante della normativa rilevante nella valutazione del rapporto fra democrazia e guerra, in particolare alla luce sia del principio di neutralità come trasformatosi dopo la II guerra mondiale, sia del ripudio della guerra deciso allora dai nostri costituenti.

Insomma, alla domanda "*Si vis pacem para bellum?*", che gli organizzatori dell'incontro del 16 febbraio 2024 si sono posta e con cui hanno anche qualificato il tema dell'incontro, le democrazie non possono che rispondere in modo negativo.

II.

Dall'analisi delle norme internazionali e costituzionali rilevanti nella trattazione del tema "democrazia e guerra" siamo passati, con le Relazioni di due storici, il prof. Crainz e il prof. De Sciuillo, alle riflessioni sulle reazioni, degli Stati e degli studiosi, al crollo del Muro di Berlino e su cosa il 1989 abbia rappresentato per i Paesi dell'Est europeo e per quelli dell'Ovest.

Tale crollo non ha avuto come diretta e immediata conseguenza una guerra - sebbene essa sia scoppiata poco dopo in ex-Iugoslavia -, poiché per fortuna la dissoluzione dell'URSS è stata pacifica. Ma esso ha in ogni caso rappresentato nella vita dell'Europa un evento emergenziale, pressoché rivoluzionario, che ha condizionato anche il modo di rapportarsi alla guerra da parte sia delle democrazie europee avanzate che di quelle

“traballanti” createsi dopo l’uscita dal socialismo reale, come ben risulta da entrambe le relazioni.

La relazione del prof. Crainz può ritenersi sostanzialmente costituita di due parti, strettamente interconnesse ed entrambe molto ben articolate: una parte centrata sull’analisi, attraverso le opinioni degli studiosi e la politica dei Governi, del modo in cui la fine del socialismo reale è stata diversamente vissuta nel 1989 dai due mondi dell’Est e dell’Ovest europeo, ciò che lo porta anche a indagare tanto le ragioni del risorgere in Europa, soprattutto in quella dell’Est, dei “nazionalismi, intrecciati a pulsioni populiste e antidemocratiche”, quanto le “difficoltà emerse nel processo di costruzione europea”; un’altra parte è poi volta a mostrare come la storia sia stata usata, dalla politica dell’Est europeo, quale arma di guerra.

i.

Il prof. Crainz ci mostra anzitutto come nel 1989 si diffonda nelle società dei Paesi dell’Est un forte sentimento di liberazione dal sistema del socialismo reale, avvertito dai più come emblema di tutti i mali del mondo.

Tale sentimento si accompagna spesso a una nostalgia per i sistemi di governo del pre-II conflitto mondiale, con la conseguente rimozione degli orrori di alcuni di essi e della loro responsabilità nello scoppio della guerra o di politiche non compatibili soprattutto con i diritti delle minoranze che si erano imposti dopo il I conflitto mondiale nel quadro della Società delle Nazioni (S.d.N.).

Nell’Europa dell’Ovest, invece, “la costruzione europea era stata la via per superare le tragedie dei nazionalismi”, in particolare di quelle provocate dal fascismo e dal nazismo: non c’era quindi alcun passato da recuperare, ma neppure da cancellare, perché lo si era già distrutto con la II mondiale.

L’intento politico era solo quello di creare le condizioni democratiche per andare avanti con la creazione di una unione europea che garantisse la convivenza almeno fra i popoli dell’Europa occidentale.

Mi permetto qui alcune osservazioni sulle reazioni al 1989 da parte dei Paesi dell’Est europeo, che sono basate sulla mia esperienza quale italo-boema, avendo io vissuto in Cecoslovacchia durante l’occupazione nazista e dopo la fine della guerra: anzitutto nei Sudeti, da cui siamo poi sfollati a 50 km da Praga, in fuga, invano, da quella occupazione. Ma vi sono tornata ogni anno per passare le vacanze estive con i miei nonni fino alla loro scomparsa e poi vi sono tornata saltuariamente dai miei numerosi parenti, vivendo dunque indirettamente le fasi più salienti della vita dei Cecoslovacchi; vi torno con nostalgia tuttora, anche per farmi rinfrescare

da una cugina ora novantaseienne i ricordi del passato.

Mi ha dunque coinvolta profondamente sul piano personale l'analisi sia del forte senso di liberazione che le società dell'Est hanno vissuto con il crollo del Muro di Berlino sia di una certa nostalgia da esse avvertita per governi che avevano preceduto i regimi del socialismo reale.

Tale senso di liberazione è stato infatti avvertito anche dalla maggioranza dei miei parenti boemi, soprattutto da coloro che avevano patito il carcere per ragioni religiose, per i quali io ho avuto una certa incomprendimento sia per il loro desiderio di cancellare anche quel che di buono c'era stato nel socialismo reale, come il sistema molto efficace di protezione sociale, sia per la nostalgia da loro avvertita per i governi liberal-democratici di Masaryk e Beneš, che non mi risultavano essere stati solo rose e fiori (mia nonna, che si sentiva austro-ungarica, aveva invece nostalgia dell'Imperatore Franz Joseph).

Se è vero che il mio Maestro elementare ci parlava in modo molto elogiativo della liberal-democrazia attuata da quei due importanti statisti cecoslovacchi (è significativo il fatto che quando nel 1948 lasciai la scuola per trasferirmi con i miei genitori in Italia, egli mi abbia fatto dono di una biografia di Masaryk!), è anche vero che io avevo avuto informazioni alquanto diverse dai racconti di mio nonno, di due miei zii e di mia madre. Avevo così saputo, da un lato, che i comunisti vi erano stati discriminati e, dall'altro, che le minoranze, in particolare quella ungherese e quella germanofona (non dico tedesca perché mia nonna, che si sentiva austriaca, rifiutava di essere qualificata tedesca), non vi erano state trattate secondo i loro diritti, ciò che aveva portato a "ricorsi" alla S.d.N.

Poiché mio nonno e i due zii erano comunisti già durante la liberal-democrazia e si erano poi opposti all'occupazione nazista, essi conservavano una memoria conforme al loro vissuto, in particolare del tragico periodo successivo allo scoppio della guerra, allorché i miei due zii erano stati internati, sempre per via della loro ideologia comunista, l'uno a Buchenwald e l'altro a Teresina. Dopo il 1989, tutti e tre vivevano con amarezza e delusione la fine del socialismo reale, con qualche problema di relazione con gli altri miei parenti.

Naturalmente, anche i giovani cecoslovacchi hanno vissuto il 1989 come un grande evento liberatorio, ma, secondo i miei ricordi delle idee dei figli dei miei cugini, essi non guardavano affatto ai governi Masaryk e Beneš come modello per la ricostruzione del Paese con un moderno e democratico sistema di governo. Essi avevano come modello le viventi liberal-democrazie occidentali, nonché, in particolare, l'unificazione europea.

Peraltro, la Cecoslovacchia, avendo avuto un passato liberal-democratico

ed essendo stata allora il secondo Paese industrializzato europeo dopo il Regno Unito, aveva in parte mantenuto questa eredità anche durante il socialismo reale, riuscendo così ad avere il più alto livello economico-sociale fra tutti i Paesi in cui tale regime vigeva, ciò che la rendeva più pronta di altri Paesi all'ingresso nell'Unione europea.

Essa era anche meno coinvolta dai fanatismi (salvo nella parte slovacca del Paese che ha poi portato alla separazione della Cecoslovacchia) del «recupero di memorie a lungo sepolte sotto la cappa dell'ideologia e della storia ufficiale (...)», qualifica che il prof. Crainz prende da una Raccolta scritti di storici francesi intitolata *A est, la memoria ritrovata*. E infatti, Vaclav Havel parlava di un "ritorno in Europa".

Come il Relatore ben dimostra, il recupero di memorie secolari gloriose o pretese gloriose ha largamente coinvolto quasi tutti i Paesi dell'Est europeo, rappresentando per essi un'affermazione della propria identità etnica e un "richiamo al sentimento nazionale", trasformatosi nel nazionalismo anche sciovinista: emblematiche sono alcune disposizioni costituzionali post 1989 di Croazia, Slovacchia, Polonia, Lituania, Ucraina, citate nella Relazione, che rivelano un fortissimo sentimento nazionale ancorato a una lontana storia pregressa ricostruita in modo trionfalistico, perfino, per esempio, con l'evocazione nella Costituzione lituana di una statualità indipendente risalente al XIII secolo!

Il recupero patriottico delle memorie lontane ha portato al rifiuto della "storia critica della verità" che si occupava di quanto avvenuto nel periodo precedente la II guerra mondiale e durante la stessa guerra, storia tacciata di essere una "storia della vergogna".

Insomma, si è scelta dai Governi di quei Paesi una vera e propria "politica della storia" per creare una forte identità nazionale in contrapposizione anche ai concetti di fraternità, uguaglianza e internazionalismo, predicati dal socialismo reale.

In alcuni Paesi si è perfino arrivati a riabilitare personaggi che avevano collaborato con i nazisti e che erano coinvolti direttamente o indirettamente nella Shoah, passato che veniva ignorato. Valga un esempio emblematico: la "beatificazione" quale eroe nazionale ucraino di un personaggio come Stepan Bandera, che dopo la I guerra mondiale era stato terrorista antipolacco e "nazionalista estremo", poi "filofascista e filonazista", capo di un'organizzazione attiva nei *pogrom* che accompagnavano l'avanzata nazista, ma pur tuttavia eroe perché nel 1941 aveva tentato di creare l'Ucraina indipendente e nel 1959 era stata assassinato in Germania da un agente sovietico.

Con la "politica della storia", quindi, il collaborazionismo col nazismo

di rilevanti frange delle società dell'Est viene rimosso, come l'antisemitismo presente in alcuni Paesi dell'Est già dalla prima metà del secolo XX, come il contributo dato alla Shoah durante la guerra, come la pulizia etnica di alcune minoranze dopo la guerra.

In questa stessa logica vengono stravolti i progetti di musei e memorial che alcune persone e associazioni di buona volontà e aspiranti alla verità avevano cercato di organizzare: così, per esempio l'interessante progetto del Museo della II guerra mondiale di Danzica, che fu boicottato dal governo al potere in Polonia perché lo considerava un "tradimento dell'identità polacca" e "uno strumento per disgregarla", e ciò solo perché raccontava, precisa il prof. Crainz, alcune storie vere, come l'espulsione dei Tedeschi da alcuni loro territori passati alla Polonia dopo la II guerra mondiale.

Arriva quindi anche il "populismo", la "tentazione di instaurare governi dalla mano forte", si manifesta l'avversione di alcuni di questi sistemi, come in particolare quello polacco e quello ungherese, per le limitazioni di sovranità determinate dall'ingresso nell'Unione europea, limitazioni che, secondo Orbán, vorrebbero creare l'"homo bruxellicus" in sostituzione dell'"homo sovieticus".

Insomma, appare chiaro dall'argomentazione e dalla ricchezza dei dati riportati nella Relazione che l'Europa democratica non ha colto che le diverse esperienze vissute dai popoli dell'Est europeo rispetto a quelle vissute dall'Ovest non permettevano l'innesto automatico di un sistema democratico europeo costruito in quasi 40 anni. Vaclav Havel diceva in proposito: "Le strutture europee oggi esistenti... sono strutture sostanzialmente europeo-occidentali. È necessario quindi uno sforzo di entrambe le parti perché solo un'iniziativa del genere può portare all'integrazione".

"Così non avvenne", ci dice il prof. Crainz, citando uno studioso secondo il quale le migliaia di pagine "da incorporare nella legislazione dei nuovi membri "trasformavano i Parlamenti dei Paesi coinvolti in meccanismi per la fotocopiatura della legislazione europea".

Ma ci fu un "altro errore nella transizione comunista", anzi, lo si qualifica un "vizio mortale": quello "dell'identificazione di democrazia liberale e di liberismo economico, oltretutto in una fase in cui spirava forte il vento del 'neoliberismo selvaggio', con potenti spinte ad attuare in tempi rapidi la privatizzazione, la deregolamentazione e la flessibilità del mercato del lavoro".

Al fine di infonderci un po' di speranza, il prof. Crainz evoca anche alcune voci di intellettuali che si alzano contro la "politica della storia

delle memorie”, in particolare in Polonia, e poi menziona le interessanti iniziative di riconciliazione fra Polonia e Ungheria, che egli qualifica “quasi un miracolo”, visti i rapporti molti difficili che fra i due Stati si erano creati alla fine della guerra.

Si tratta del percorso fatto dai due Paesi verso la riconciliazione, a partire da subito dopo il crollo del Muro di Berlino e che era stato in parte preparato da una Rivista polacca con l'accettazione, approvata da Solidarność, dei confini post-conflitto. La Polonia sarà poi il primo Stato a riconoscere l'indipendenza ucraina e subito dopo partirà il processo di riconciliazione, volto alla costruzione di “una memoria comune”.

Ma purtroppo tale processo si è arenato, o forse è perfino tornato indietro, in ragione di alcuni avvenimenti, tra cui, secondo il Relatore, la diversa reazione dei due Stati all'invasione russa dell'Ucraina.

L'analisi di questa vicenda ha portato il prof. Crainz a osservare che difetta “una memoria comune europea”, “base necessaria di un sentimento di identità condiviso”. Egli conclude dunque affermando che “un lavoro di riunificazione delle memorie rimane interamente da compiere”, altrimenti “si apre la via a populisti e demagoghi”.

Tale conclusione rappresenta un appello a un impegno di tutti noi, ma soprattutto degli storici, a costruire una memoria condivisa, che ha già avuto un inizio con il sogno dei fondatori del progetto di unificazione europea, ma ha poi avuto un percorso traballante. Bisogna ciononostante non fare arenare tale processo attraverso un impegno di tutti che comporti anche l'ascolto delle “ragioni altrui”, suggerimento che si evince anche dall'analisi del prof. Crainz.

Solo una memoria condivisa può evitarci in Europa i conflitti che sorgono dal recupero di memorie passate, dalla loro narrazione distorta dei fatti del passato, i conflitti che usano la storia come arma di guerra: è quanto appare anche dall'analisi del prof. Crainz di questo secondo aspetto.

ii.

Appare evidente nella Relazione che tutto quello che vi si è dimostrato e detto a proposito del “recupero di memorie sepolte” e della rimozione di un passato scomodo rappresenta anche la preparazione all'uso, in alcune situazioni, della storia come arma di guerra.

Emblematiche sono soprattutto due vicende cui ci si riferisce: da una parte, la narrazione vittimistica della storia della Grande Serbia impostasi e diffusasi con Milosevic; dall'altra parte, la narrazione distorta, più o meno un decennio dopo, a partire dai primi anni 2000, della storia russa fatta da

Putin e dagli ideologici della “Grande Madre Russia”.

Per quanto riguarda la vicenda ex-iugoslavia ho trovato particolarmente interessante la ricostruzione dei suoi prodromi nella rilettura distorta, durante il regime di Tito, della II guerra mondiale e soprattutto della Resistenza contro il nazismo, rilettura che “nascondeva le aspre ferocie interetniche che l’avevano segnata” e che avevano portato a reciproche stragi, fra ustascia croati e cetnici serbi, ma anche i massacri - e all’occultamento dei loro cadaveri nelle foibe - degli Istriani di etnia italiana. Sintomatica è anche, alla caduta di Tito e con la dissoluzione della Iugoslavia, la riabilitazione con la riscrittura della storia da parte, rispettivamente, della *leadership* croata e di quella serba, degli ustascia e dei cetnici.

Il prof. Crainz ci conduce poi nelle tragiche vicende dei cruenti conflitti in Iugoslavia e sul territorio dell’ex-Iugoslavia, ai quali si è arrivati proprio usando la storia come arma di guerra, come egli ci dimostra. Inoltre, egli riconduce questo tragico sviluppo anche a un discorso di Milošević tenuto nel 1989 alla Piana dei Merli, il luogo della sconfitta serba ad opera degli Ottomani musulmani nel 1389!

Su queste vicende, che hanno ricevuto un accertamento giudizio ad opera del TPIY, mi permetto un riferimento alla mia esperienza di giudice di tale Tribunale, in particolare in due processi: in quello a carico di Karadžić, stimato psichiatra serbo-bosniaco (ma di origini montenegrine) votato alla ideologia della *Grande Serbia* e divenuto Presidente della Republika Srpska di Šešelj; ma soprattutto nel processo a carico di Šešelj, stimatissimo ex-professore serbo-bosniaco di dottrine politiche all’Università di Sarajevo, poi membro del Parlamento bosniaco quale capo del partito radicale di estrema destra, ideologo della *Grande Serbia*, autore di numerosi libri sulla pregressa gloriosa storia serba, sui Serbi vittima dei musulmani e dei cattolici croati, sui “criminali ustascia e sui gloriosi cetnici”, libri di cui alcuni sono agli atti del processo dopo una loro traduzione in inglese richiesta da Šešelj e autorizzata dalla Camera (e che ho anche usato come prove nella redazione della mia opinione dissidente alla sentenza di assoluzione adottata a maggioranza in prima istanza sulle imputazioni per crimini di guerra e crimini contro l’umanità; egli è poi stato condannato in appello), nonché, *last but not least*, fondatore e capo di una sua milizia di agguerriti e cruenti cetnici da lui direttamente indottrinati e istigati all’odio contro i Bosniaco-musulmani – c.d. Bosniacchi - e i Croati.

Dalle prove è chiaramente emerso anche tutto quello che ci dice il prof. Crainz: entrambi gli imputati hanno ampiamente utilizzato la storia in una narrazione del tutto personale per giustificare in particolare la guerra

civile nella Bosnia-Erzegovina ormai indipendente, secondo lo spirito del discorso di Milošević alla Piana dei Merli. Anche secondo Šešelj e Karadžić, i Serbi sarebbero stati da secoli vittime di entrambe le comunità che, in origine etnicamente serbe, avevano tradito la serbità dal punto di vista sia etno-religioso che etno-biologico (purtroppo in molti credono ancora che esistano le etnie-biologiche, scomparse ormai dalla notte dei tempi grazie alle migrazioni che hanno permesso l'espandersi dell'*homo sapiens* su tutto il pianeta terra): i Bosniacchi avendo collaborato con i conquistatori musulmani, convertendosi alla loro religione e integrandosi con loro anche con matrimoni misti; i Bosniaco-Croati avendo ceduto alle interferenze vaticane convertendosi al cattolicesimo, per poi inventarsi anche una propria etnia biologica e una propria lingua, che, secondo Šešelj, non sarebbe altro che un dialetto serbo.

Šešelj e Karadžić, privi di avvocati a difenderli perché erano stati autorizzati alla *self-defense*, avevano perfino impostato la loro difesa non già sul piano personale - come tecnicamente avrebbero dovuto -, ma sul vittimismo del popolo serbo nel suo insieme. Karadžić ha perfino cercato di estendere la sua difesa nel processo alla pretesa difesa di tutti gli Europei, perché questi sarebbero ciechi davanti al grande pericolo per la civiltà europea rappresentato dall'invasione dell'Europa ad opera dei migranti soprattutto musulmani e dei troppi figli che mettono al mondo (egli aveva una ossessione demografica, che forse ci ha in parte contagiati, visti i discorsi che sentiamo anche in Italia sugli immigrati, soprattutto se musulmani).

Per quanto riguarda la altrettanto grave vicenda del conflitto russo-ucraino, le ricostruzioni distorte del passato della Madre Russia e *Sull'unità storica di Russi e Ucraini*, titolo di un articolo opera di Putin e dei suoi ideologici (apparso nel luglio 2021 sul sito del Cremlino e citato dal prof. Crainz), vengono viste come «l'esito di un percorso che Putin aveva imboccato sin dall'inizio» e che lo aveva portato a divulgare una «storia nazionale basata su orgoglio e onore (...)».

In questa illustrazione della “politica della storia” nel caso della Federazione russa, è di particolare interesse anche tutta l'attività posta in essere da Putin per l'educazione all'unità nazionale e al patriottismo non solo dei giovani, ma anche degli infanti, con la riscrittura delle fiabe, dei poemi epici e la creazione di nuovi cartoni animati, con l'intervento governativo nei programmi di insegnamento e nella riscrittura dei manuali, con la presenza periodica di Putin nelle scuole a tenere discorsi di indottrinamento sulla gloriosa storia della Rus' di Kiev e dell'Impero

zarista, ecc. ecc., tutto ciò volto a preparare l'annessione della Crimea e la c.d. *operazione speciale* contro l'Ucraina, che in verità per Putin sarebbe russa anch'essa. Preparazione anche funzionale a stimolare il patriottismo al fine di un'accettazione da parte dei giovani delle future mobilitazioni come combattenti nelle future guerre patriottiche, che forse, si ipotizza anche nella Relazione, non si fermeranno all'Ucraina.

La riscrittura della storia della Grande Madre Russia è del tutto analoga a quella che il prof. Crainz ci illustra con riferimento a Bielorussia, Ucraina, Polonia, Ungheria. Menziono solo un episodio fra i tanti cui egli si riferisce: quello di Orbán, che per rinfocolare il senso patriottico cita sempre il Trattato di pace di Trianon del 1920, con cui il territorio e la popolazione ungherese sono stati ridotti di pressoché due terzi.

Per fortuna, questo nazionalismo e patriottismo non sembra destinato a far scoppiare una guerra di memorie, ma forse solo perché l'Ungheria è parte dell'Unione europea. Almeno, è quanto possiamo augurarci.

Sull'utilizzo non solo in Europa della storia come arma di guerra mi preme un rapido riferimento all'attuale conflitto Israele-Hamas: anch'esso, come tutte le precedenti guerre o ostilità insorte, già dagli anni '20 del XX secolo, nei rapporti fra Arabo-palestinesi ed Ebrei, trae origine dalla narrazione di una storia essenzialmente mitica e raramente basata su fatti reali, relativa alle origini di Israele, storia che ha contribuito notevolmente, insieme alle persecuzioni violente che essi hanno subito nel corso dei secoli, alla nascita dello Stato di Israele nel 1948.

La storia delle origini di Israele è falsata non solo dai miti, ma anche dalla lettura, non sempre corretta di dati storici e archeologici operata soprattutto dalla archeologia nazionale israeliana, contestata però anche da alcuni storici e archeologici israeliani. Purtroppo spesso una lettura non corretta di tali dati ha accompagnato la diffusione sul territorio palestinese degli insediamenti dei coloni.

Questa storia andrebbe quindi rivisitata, non già contro questo Stato - che ha tutti i diritti di esistere, a dispetto di coloro che invocano la sua distruzione -, ma solo al fine di stimolare la presa di coscienza del passato di comune convivenza pacifica fra il popolo ebraico e quello arabo-palestinese (in verità, sono già in molti fra loro ad avercela, ma la loro voce è soffocata dagli estremismi dilaganti da una parte e dall'altra) e renderli dunque più disponibili alla costruzione di una nuova convivenza pacifica vuoi fra lo Stato israeliano e lo Stato palestinese già esistente - come ho cercato di dimostrare in un mio scritto -, ma purtroppo ancora occupato e quindi non indipendente, vuoi fra due comunità etno-religiose in un unico Stato

non confessionale da creare insieme, cosa molto più difficile.

Senza una rivisitazione della loro storia secolare, soprattutto di quella israeliana, sulla base non già di mitici testi sacri, ma di dati storici e archeologici correttamente letti, non c'è, ritengo, alcuna possibilità di venire a capo della situazione conflittuale israelo-palestinese.

L'analisi del Prof. Crainz sulla politica della storia e sulla storia come arma di guerra, seguite nell'Europa dell'Est al crollo del Muro di Berlino si collega perfettamente a quella del Prof. De Sciullo centrata sulla mancanza, al momento di quello "snodo decisivo" nella vita dell'Europa, della capacità di "superamento storico del passato" quale "fattore di un modo di rapportarsi alla guerra".

Egli dimostra il mancato superamento critico del passato attraverso l'analisi delle letture di questo snodo date soprattutto da politologi, ma anche da storici, filosofi, come da studiosi portatori di un approccio antropologico o socio-psicologico, "onnicomprensivo".

Alcuni studiosi da lui citati videro nel 1989 una rivoluzione volta, più che alla costruzione di un futuro, al "recupero" e "ripristino" del passato, accompagnata però dal rifiuto delle ideologie, ritenute responsabili delle catastrofi passate, dunque "un passaggio storico senza superamento".

Emerge così che, nell'euforia della liberazione dal socialismo reale, vissuta come "sbornia del 1989", tali opinioni sono generalmente state orientate alla costruzione di memorie del passato. Si sarebbe cioè imposta allora una "generale cultura della rimozione e selezione della storia", non più illustrata e letta dagli storici secondo le modalità tradizionali, ma diventata, da una parte, una storia pubblica a carattere divulgativo che passa attraverso i media e i social e, dall'altro, una storia istituzionalizzata attraverso le commemorazioni dei fatti fausti o infausti, insomma piuttosto una storia della memoria.

Tale cultura si sarebbe imposta perché, se la storia è stata tradizionalmente intesa come maestro della politica, questo rapporto si sarebbe attualmente alterato anche perché "all'insegnamento e allo studio della storia... si è sostituita la cosiddetta "scuola pubblica" in due diverse accezioni del termine: quella cioè di storia *divulgativa, destinata al pubblico*" fatta dai media, dai social, e dai governi, come il prof. Di Sciullo ci ha mostrato, "e quella di storia *istituzionalizzata* attraverso l'uso politico del calendario", ossia attraverso la commemorazione dei giorni fausti..." e "dei giorni infausti". La conclusione è che la storia si trova attualmente a essere sostituita dalle memorie.

Alla luce di alcune autorevoli prese di posizione di esperti commentatori degli eventi del 1989, il Relatore ci dimostra anche come la rimozione del passato e il suo mancato superamento critico abbiano condizionato lo spirito con cui si è letto il crollo del Muro di Berlino: e cioè, da un lato, con l'intento comune di individuare il determinante fattore dei mali che avevano accompagnato il precedente periodo della vita dell'Europa, e, dall'altro, con la conseguente speranza, o perfino convinzione, che si sarebbe passati a un futuro senza guerre, che ci sarebbe stata la fine della storia delle passate ostilità e catastrofi.

Proprio da tale speranza è nata la visione ottimistica, dopo il 1989, nelle democrazie liberali, nelle loro "capacità espansive" e nella loro capacità di "stabilità futura", ciò che è stato interpretato come la "fine della storia" delle passate ostilità, il declino della guerra grazie alla fine del "nazismo e del comunismo".

Il Relatore sottolinea però che, come ricorda uno stimato politologo statunitense, il periodo della fiducia nelle democrazie si era già aperto con la Rivoluzione dei garofani dell'aprile del 1974, che ha spazzato via la dittatura portoghese.

Tale riferimento mi ha fatto ricordare il senso di liberazione espresso in alcune righe di una poesia scritta da una poetessa portoghese il 25 aprile 1974, che ho cercato e ritrovato: «*Questa è l'alba che stavo aspettando/Il primo giorno intero e pulito/In cui emergiamo dalla notte e dal silenzio/E liberi abitiamo la sostanza del tempo*», versi che esprimono molto bene anche il senso di liberazione del 1989.

Quel senso di liberazione e la rinuncia al superamento critico del passato che lo hanno accompagnato si ritrovano anche nelle opinioni di due autorevoli giornalisti italiani, citate nella Relazione: l'uno scriveva che la "Bastiglia dell'Est" era crollata senza ruspe né picconi e ciò che restava era solo "un'illusione ottica"; l'altro che l'*ancien régime* socialista era stato dissolto dai diritti umani.

Insomma, la fine del socialismo reale ci avrebbe assicurato l'avvento in tutta Europa della liberal-democrazia, panacea di tutti i mali, foriera della pace di kantiana memoria: una ottimistica ed evidente distorta visione del futuro.

La fiducia nella liberal-democrazia veniva però criticata anzitutto da esponenti della tradizione culturale marxista che la leggevano come «una sbornia ottantanovista» o come «una subalternità del pensiero critico europeo all'esistente», o ancora come capitolazione «alla nuova egemonia, neoliberale e conservatrice».

Ad avviso del prof. Di Sciullo, tali commenti mostrerebbero tanto una

confusione fra l'*ottantanovismo* (o altrimenti detto "sbornia ottantanovista") e «lo spirito autentico dell'Ottantanove consistente nell'aspirazione alla liberazione», quanto una sottovalutazione della speranza che gli eventi del 1989 ci potessero liberare dalle catastrofi mondiali e, con riferimento specifico alla situazione italiana, dagli *anni di piombo*.

A suo giudizio, le mal riposte speranze per il futuro erano piuttosto il frutto di "mistificazioni ideologiche" espressioni del «tentativo di avvalorare la lettura della fine del socialismo in Europa orientale come l'esito di una lunga, pacifica, spontanea e inarrestabile marcia di affermazione della libertà», di fronte, invece, a un evidente "disastro economico-sociale epocale" dopo quasi messo secolo "di guerra di logoramento" e di catastrofi varie, di cui ci fu non solo mancanza di superamento critico, ma totale rimozione.

Egli passa dunque all'analisi delle poche opinioni di studiosi che avevano avuto una visione pessimistica del futuro successivo agli eventi del 1989 e avevano segnalato «i rischi connessi all'evanescenza della storia e all'emergere di una subcultura che assume un vuoto come fattore costitutivo» o avevano denunciato «il mito di un sistema mondiale in grado di autoregolarsi senza alcun bisogno della politica», mito dietro il quale «si celava la realtà di un dominio economico-finanziario indifferente ai bisogni, alle speranze e alle aspettative delle classi e dei popoli più poveri».

In tutte queste opinioni sul 1989 e sul futuro, conclude il prof. Di Sciullo, erano le forme di governo a rappresentare il fattore determinante una situazione negativa o positiva di convivenza fra i popoli. Egli riporta come esempio anche le evocazioni delle tesi di Hobbes e Rousseau, da una parte, e di quella di Kant, dall'altra.

La ricerca di quel fattore sarebbe espressione di una tendenza, tipica della modernità, alla «universalizzazione di un unico fattore, quale causa di tutti i mali, spazzato via il quale si sarebbe eliminato ogni male e quindi anche la guerra».

Non sempre però tale fattore veniva identificato con una forma di governo. Ci viene quindi ricordato come, secondo alcuni studiosi del XVIII secolo, la panacea di tutti i mali fosse rappresentata dal libero commercio. Grazie a esso, i popoli «avrebbero sviluppato spontaneamente relazioni improntate a pace, amicizia e rispetto reciproco»; grazie all'azione del libero commercio, le società avrebbero inevitabilmente sviluppato una forza pacificatrice "universale"; il commercio sarebbe stata la maggiore garanzia della pace nel mondo, rendendo la guerra "obsoleta".

In questo contesto, il Relatore cita anche l'ottimismo di Marx ed Engels con la loro visione degli "operai che non hanno patria", con la conseguenza

che lo sviluppo della loro autocoscienza avrebbe fatto cessare la “condizione di ostilità fra le nazioni”, convinzione condivisa all’inizio anche da Lenin, ci dice il prof. Di Sciullo.

Si tratta di una logica ottimistica analoga a quella di chi ritiene invece necessario un “ripensamento del diritto internazionale”, dove non più gli Stati ma i popoli siano “i soggetti razionali e ragionevoli”, in particolare “i popoli democratici”.

Tesi fantasiosa anzitutto per l’affermazione della possibilità di sostituire i popoli ai protagonisti reali delle relazioni internazionali e cioè gli Stati e per di più con un semplice “ripensamento”. Ma è tesi fantasiosa anche per la fiducia riposta nei “popoli democratici”, che “sarebbero capaci di far funzionare il diritto internazionale e i suoi principi fondamentali”, evitando così le guerre o conducendole nel rispetto del diritto dei conflitti armati!

È certamente più realistica la visione di quegli studiosi che trovano invece l’origine delle guerre nella natura umana e che evocano in questo senso perfino Tucidide, secondo il quale sono la paura, il prestigio, l’interesse a provarle, tesi analoga a quella di un Autore più vicino a noi e che il Relatore ci ricorda, e cioè Macchiavelli, che «riservava il ruolo decisivo all’ambizione, alla mutevolezza e all’instabilità d’animo dei potenti e alla loro perenne insoddisfazione: *“la mala contentezza”*».

Vanno nello stesso senso coloro che riconducono «la questione della guerra in quelle, più generali della conflittualità o della violenza, a loro volta ricondotte al funzionamento della mente umana».

Il prof. Di Sciullo ritiene, invece, che «non si tratta di intervenire sulla natura umana» e di esorcizzare la guerra con la rimozione rendendola dunque “impensabile” per gli statisti. Bisogna invece prepararsi alla sua possibilità e impegnarsi al contempo a costruire la pace anche «con una visione del mondo e del futuro».

Egli specifica tale sua opinione affermando che il fattore che potrebbe portarci alla costruzione di un futuro di pace si troverebbe “nell’adozione di uno sguardo che rifiuti ogni rimozione e si disponga finalmente, su un piano di consapevolezza storico-critica, a compiere un’operazione di autentico *superamento* del passato, che non ci si può gettare alle spalle come una carta straccia o un brutto ricordo, ma si deve fare proprio, con le sue contraddizioni e le sue tragedie, in vista di un futuro costruito da persone razionali intenzionate a vivere in pace sullo stesso pianeta in cui vivono altre persone razionali”.

Se ho ben capito il suo pensiero, la razionalità delle persone deriverebbe dal rifiuto della rimozione del passato e dal suo superamento critico, ciò che

farebbe difetto alla nostra epoca e originerebbe le attuali ostilità e guerre.

Ma poiché in ogni epoca ci sono sempre state le guerre, credo che dall'insieme delle riflessioni del prof. De Sciullo si debba e si possa cogliere una conclusione più articolata, che provo a esprimere sperando di non sbagliare: un tempo la storia dava lezioni alla politica e quindi del passato c'era piena consapevolezza, ma non c'era ancora la consapevolezza del male delle guerre – queste venivano infatti considerate lecite e la liceità era anch'essa un elemento di cui si prendeva conoscenza proprio attraverso la storia critica.

La nostra epoca ha invece preso pienamente coscienza del male delle guerre e delle tragedie che ne conseguono e le ha dunque vietate, ma la politica, invece di utilizzare la tradizionale storia critica come maestro, favorisce e strumentalizza la storia divulgativa e la storia istituzionalizzata, che distorcono i fatti creando storie di memorie mistificate, spesso del tutto inventate, che producono irrazionalità, provocando ostilità e perfino guerre, le guerre di memorie.

È questa certamente una caratteristica tipica della nostra epoca, di cui il prof. Di Sciullo si auspica l'eliminazione attraverso un ritorno alla storia critica, da cui, con il superamento critico del passato, può nascere un impegno razionalmente organizzato, volto alla costruzione della pace.

Forse, si tratta di una conclusione troppo ottimistica, ma senza ottimismo non c'è speranza e senza speranza c'è la fine della storia della costruzione della pace, obiettivo fondamentale che ha ispirato i fondatori dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, come i fondatori dell'Unione europea.

Ringrazio i tre illustri Relatori per gli stimoli che le loro riflessioni ci hanno offerto.

Guido Crainz

Le differenti Europe e la storia come arma

All'indomani del 1989, nel crollare dei regimi comunisti, il recupero di «memorie a lungo sepolte sotto la cappa dell'ideologia e della storia ufficiale non corrispondeva necessariamente a un risanamento reale del rapporto con il passato»: riemergevano anche «memorie intossicate, vittimistiche, vendicative, annunciatrici di conflitti violenti». Non sono parole recenti: le scrivevano nel 1990, in presa diretta, Alain Brossat e altri storici francesi in un libro curato da Jacques Le Goff, *A est, la memoria ritrovata*. Nel 2018 invece, in riferimento ai rapporti fra Russia e Ucraina, Nicolay Kaposov ha sottolineato come la legislazione sul passato possa trasformarsi in uno strumento delle guerre di memoria, che possono condurre a guerre realmente combattute. E quel giudizio è stato ripreso poi in più forme: ad esempio da Volodymyr Sklokin, in un confronto fra studiosi polacchi e ucraini, o da Georgiy Kasianov. Kasianov ha segnalato al tempo stesso alcuni tratti comuni all'Europa post comunista: una «eccessiva attenzione delle élites alla politica della storia, forti elementi di nazionalismo etnico, sensibilità per i risentimenti e le tragedie del passato, assieme ad una sorta di “sindrome post-coloniale” ma anche alla “riproduzione di modelli e comportamenti del periodo sovietico”. E ha visto nell'intensificazione delle “politiche della storia” successiva al 2000 una “risposta a sfide esterne e interne, e a una modernizzazione problematica».

Per più versi, insomma, per dirla con Georges Mink e Laure Neumayer, nell'Europa centro-orientale «la storia si siede prontamente al tavolo del presente». Ma al tempo stesso il presente porta i suoi nodi irrisolti al tavolo della storia. La interroga, e in qualche modo la “deforma” a partire da essi: vale la pena almeno evocare qui i nodi che emergono all'indomani del 1989 e contribuiscono a incrinare i primi entusiasmi - se non le prime illusioni- per il “ritorno in Europa”, per usare l'espressione di Václav Havel. È di grande lucidità il discorso tenuto nel 1990 al Senato polacco da Bronislaw Geremek, *leader* autorevole di Solidarnosc e storico di qualità. Oggi, annotava, nelle nostre società postcomunistiche «possiamo scorgere sia un'atmosfera di libertà riconquistata» sia «un radicamento troppo debole delle istituzioni democratiche», non solide neppure prima dei regimi

comunisti (con l'eccezione della Cecoslovacchia fra le due guerre).

Tre pericoli segnano dunque questa fase di transizione, continuava Geremek: «il primo è il populismo, che trova un naturale terreno di coltura nelle esperienze finora vissute da tali società e si fonda sulle illusioni egualitarie». Il secondo, aggiungeva, «è la tentazione di instaurare governi dalla mano forte (...) particolarmente presente nelle società post-comuniste proprio perché sono deboli invece le istituzioni democratiche e lo stile democratico di pensiero». Il terzo pericolo, infine, è il nazionalismo: nei regimi comunisti sottomessi all'Unione sovietica la forma più naturale di opposizione «era il richiamo al sentimento nazionale (...). Ma a volte, in situazioni di grande trasformazione e di instabilità sociale, tale sentimento subisce delle deformazioni e diventa nazionalismo e sciovinismo».

Vi è qui un nodo centrale: al dissolversi della Cortina di ferro le due parti dell'Europa ci appaiono quasi "eredi di due diversi Novecento". Nell'esperienza dei padri fondatori, infatti, la costruzione europea era stata la via per superare le tragedie dei nazionalismi mentre i paesi post-comunisti uscivano da quarant'anni di dominazione sovietica ammantata di internazionalismo. Da questo punto di vista, insomma, ha osservato Max-Erwann Gastineau, «europei dell'Est e dell'Ovest abitano tempi, non solo spazi, intimamente diversi»: dalla Polonia all'Ungheria o ai Paesi baltici chi ha riconquistato di recente la propria indipendenza non «aderisce di cuore alle parziali cessioni di sovranità che noi eurooccidentali concordammo (...) dopo la sconfitta collettiva nella IIa guerra mondiale». Su questo differente vissuto mira a far presa una propaganda sovranista che giunge a mettere sullo stesso piano la difesa europea dello Stato di diritto e i diktat sovietici, Bruxelles e Mosca. «Dopo 30 anni dalla caduta del Muro», dice Viktor Orbán nel 2017, c'è di nuovo una forza mondiale che vuole plasmare le nazioni europee in modo che diventino dello stesso colore e della stessa sostanza (...). Volevamo credere che l'ossessivo sogno comunista di creare l'homo sovieticus al posto degli ungheresi fosse sconfitto per sempre. Ed ora (...) vediamo che le forze della globalizzazione lavorano affinché al posto degli ungheresi venga creato un homo bruxellicus».

Si consideri poi un altro aspetto, evocato in quello stesso 1990 proprio da Václav Havel: «Le strutture europee oggi esistenti - annotava - (...) sono strutture sostanzialmente europeo-occidentali. È necessario quindi uno sforzo di entrambe le parti perché solo un'iniziativa del genere può portare all'integrazione». Così non avvenne: le migliaia di pagine «da incorporare nella legislazione dei nuovi membri» - ha annotato Jacques Rupnik - «trasformavano i Parlamenti dei Paesi coinvolti in meccanismi per la fotocopiatura della legislazione europea».

E si consideri infine un “un vizio mortale” della transizione post-comunista, segnalato oggi in modo convergente da molti commentatori: l’identificazione di democrazia liberale e di liberismo economico, oltretutto in una fase in cui spirava forte il vento del neoliberalismo. Un “neoliberalismo selvaggio”, con potenti spinte ad attuare in tempi rapidi la privatizzazione, la deregolamentazione e la flessibilità del mercato del lavoro. E con la contemporanea erosione delle protezioni sociali comunque assicurate dai regimi comunisti: l’esatto contrario di quel che era avvenuto nell’Occidente del dopoguerra, dove la democrazia si era coniugata con l’affermarsi del *welfare*. E se a Ovest la democrazia si era consolidata – o ricostruita – all’interno del “miracolo economico” dei “trenta anni gloriosi”, nei paesi postcomunisti essa arriva ora con le privatizzazioni selvagge e una disoccupazione prima sconosciuta o quasi. Con l’espansione delle imprese occidentali e con processi che vedono spesso gli ex apparati di partito riconvertirsi nelle attività economiche ed arricchirsi. Con diffusi fenomeni di corruzione che rendono ancor più acute e rancorose le insicurezze sociali, soprattutto nelle aree più fragili.

È in questo quadro di “disincanto per l’Europa” che diventano più acute quelle pulsioni nazionalistiche, innervate da nuovi populismi, che era possibile intravedere in qualche modo già all’indomani del 1989. Il riemergere di “memorie intossicate, annunciatrici di conflitti violenti” era più nettamente percepibile allora in una Jugoslavia che stava per esplodere, e vi contribuiva anche un esplicito uso della storia come arma da guerra da parte dei promotori e protagonisti di quei conflitti. Conflitti annunciati già nel giugno del 1989 da una “celebrazione storica” convocata dal presidente serbo Slobodan Milošević alla Piana dei Merli, in Kosovo (con una folla enorme di serbi fatta affluire da tutta la Jugoslavia), a ricordo di una battaglia di 600 anni prima. La battaglia della Piana dei Merli, appunto, l’ultimo tentativo di frenare l’avanzata ottomana: veniva celebrata in realtà una sconfitta, e la morte in battaglia del suo eroe, il principe Lazar, con un esplicito richiamo alla riscossa futura. Il messaggio era tutto qui, quella “celebrazione storica” del martirio e dell’eroismo dei serbi era l’annuncio appena velato di una escalation aggressiva: «seicento anni dopo siamo di nuovo in guerra» disse dalla tribuna Milošević. Non è una guerra d’armi, *anche se questo non può essere ancora escluso*. Nei mesi precedenti la salma del principe Lazar era stata dissepolta e portata di monastero in monastero, di città in città, ovunque vi fosse una presenza Serba, quasi a prefigurare una “grande Serbia” (“vi è Serbia ovunque vi sia una tomba serba”, secondo un detto popolare). Va aggiunto che quel mito lontano, intrecciato ad altro, è ricomparso anche nel recente riaccendersi degli scontri in Kosovo: nella

parte settentrionale della città di Mitrovica, abitata da serbi, sono apparsi manifesti con la foto del presidente russo sotto la statua del principe Lazar e la scritta "Putin Kosovo".

In quel post '89 vi era la costruzione di un passato mitico anche in Croazia ed è eloquente il Preambolo della Costituzione croata del 1990, scritto probabilmente dallo stesso presidente (e storico) Franjo Tudman che guiderà il paese sino al 2000: vi si afferma che «il popolo croato ha conservato nei millenni la sua indipendenza nazionale (...) ha conservato e sviluppato al di là degli avvenimenti storici, in differenti forme di stato, l'idea fondamentale di un diritto storico del popolo croato alla piena sovranità statale». E si prende avvio dalla "nascita dei principati croati del VII secolo", in una lunghissima elencazione. Di lì a poco, del resto, il Preambolo della Costituzione slovacca richiama il «lascito politico e culturale dei nostri antenati e le esperienze secolari delle lotte per l'indipendenza nazionale e statale», evocando l'eredità spirituale e storica dei santi Cirillo e Metodio e della Grande Moravia (IX secolo d.C.). Dal canto suo il 24 agosto del 1991 il Soviet supremo dell'Ucraina dichiara «l'indipendenza dell'Ucraina e la costituzione di uno Stato ucraino indipendente (...) continuando così una tradizione statale vecchia di un millennio». Ed evoca la Rus' di Kiev, di cui è ripristinata la moneta (la hryvnja). Già prima la Dichiarazione di sovranità della Repubblica socialista di Lituania aveva affermato che il popolo lituano «nel XIII secolo creò il proprio Stato e per secoli difese la sua libertà e indipendenza. Nel 1918 fece rinascere la sua statualità». Difficile stupirsi di questi testi: proprio la assenza di una tradizione statale consolidata fa emergere ancora alla fine del ventesimo secolo la ottocentesca "invenzione della tradizione", o della nazione.

Al di là dei miti delle origini, nella Jugoslavia di allora c'è un aspetto centrale che ha conseguenze immediate sulla rilettura della seconda guerra mondiale (e, più in generale, del Novecento europeo). Assieme al mito di Tito va in frantumi anche la sua narrazione, incentrata sulla "fratellanza ed unità" di serbi, croati e sloveni nella Resistenza contro il nazismo: una narrazione che nascondeva le aspre ferocie interetniche che l'avevano segnata. Con il crollo della Jugoslavia tutto esplose e riemergono impetuosamente i traumi rimossi. A partire da quello più grande, l'uccisione di decine di migliaia di persone da parte dei partigiani di Tito nel maggio del 1945, soprattutto in Slovenia e in Croazia: «in parte collaborazionisti -ha scritto Raoul Pupo- in parte anticomunisti, in parte gente spaventata che fugge». Le modalità delle stragi erano sempre le stesse, ha aggiunto: «marce della morte, fucilazioni collettive (...), occultamento dei cadaveri

negli abissi carsici» e così via (è in questo quadro che si collocano anche le foibe istriane, pur nei loro tratti specifici). 60-65 mila vittime occultate: all'indomani del 1989 le salme vengono riportate alla luce, celebrate e risepolte con grande eco nei giornali e in televisione (in Croazia nello stesso periodo vengono danneggiate centinaia di targhe e monumenti alla Resistenza). Agnes Heller parlò allora di "guerre del ricordo" e Predrag Matvejevič aggiungeva: «abbiamo voluto salvaguardare la memoria e ora la memoria sembra punirci». Dal canto suo Katherine Verdery ha sintetizzato in modo icastico: «gli scheletri sepolti nelle cave di pietra furono le prime truppe mobilitate nelle guerre jugoslave». È l'avvio di un processo più ampio di riscrittura della storia a partire dalla propria etnia (vista al tempo stesso come "martire ed eroica") che risale molto all'indietro ma comprende anche la riabilitazione di chi aveva collaborato con il nazismo. Con la rivalutazione dello Stato ustascia in Croazia (attenuata solo in parte nel percorso d'ingresso nell'Unione europea), dei cetnici in Serbia, del collaborazionismo della Chiesa e degli stessi domobranzi (le formazioni collaborazioniste) in Slovenia. È una rilettura che ha moduli speculari e opposti (in modo più acuto in Serbia e in Croazia), e che orienta radicalmente l'insegnamento stesso della storia: con i richiami dei curricula ministeriali alla costruzione dell'identità nazionale e al patriottismo dei ragazzi come scopo principale dell'insegnamento.

Con l'esaltazione del sacrificio individuale in nome della nazione e con l'accento costantemente posto su persecuzioni e guerre, in un *continuum* che lega fra loro anche epoche lontane. Il processo è continuato sino all'oggi: nel 2020, in riferimento sia alla Croazia che alla Serbia, Tamara Trošt e Jovana Mihailović Trbovic hanno osservato che i manuali più recenti hanno attenuato sì i toni più estremi ma le retoriche di fondo non sono mutate. Per molti versi, inoltre, e per un periodo non breve, le guerre degli anni Novanta hanno reso quasi irrisolvibile la lacerazione, talora hanno imposto il silenzio: nel 1995 l'accordo di Erdut, volto a reintegrare in Croazia la Slavonia orientale abitata anche da serbi – e luogo poco prima di scontri feroci – sospendeva temporaneamente l'insegnamento della storia recente. Un nodo che non può essere rimosso: aver trascurato questo tema negli accordi di Dayton del 1995 per la Bosnia ed Erzegovina, ha osservato Frank Pingel, non ha portato a un nuovo inizio ma al proseguimento dello stallo attraverso l'insegnamento separato per serbi, croati e musulmani bosniaci. Via apparsa inizialmente quasi "necessaria", per non esasperare le sensibilità e le paure dei differenti gruppi etnici, ma destinata a consolidare gli irrigidimenti reciproci (e questo stesso nodo è presente in Kosovo).

Ricordando sempre che Slovenia e Croazia fanno già parte dell'Unione europea, Serbia e Bosnia Erzegovina sono paesi candidati e il Kosovo aspira ad esserlo.

Non è una “storia lontana”: in tempi recenti Vladimir Putin ci ha dato lezioni esemplari sull'uso della storia come arma da guerra, e non solo con il discorso con cui ha annunciato l'invasione, nel febbraio del 2022, o con il testo del luglio del 2021 *Sull'unità storica di Russi e Ucraini*. Entrambi sono l'esito di un percorso che Putin aveva imboccato sin dall'inizio, invertendo radicalmente il processo che era stato avviato nell'era di Gorbaciov con l'impegno a colmare le “pagine bianche” e con quel più generale clima che permise la nascita di Memorial: alla vigilia dell'invasione dell'Ucraina Memorial è stato chiuso e il cerchio si è completato. Già nel 2001 infatti Putin dice che è compito del governo imporre una storia nazionale basata su orgoglio e onore, capace di promuovere il patriottismo, e in questa chiave interviene in modo deciso sui manuali di storia (va sin ai convegni degli insegnanti per spiegare che storia devono insegnare). Nel 2013 auspica un unico manuale, e la continuità della “grande madre Russia” – dall'epoca imperiale all'oggi – è al centro dei tre manuali approvati nel 2020.

In questa narrazione diventa progressivamente centrale l'esaltazione della “grande guerra patriottica” – la seconda guerra mondiale – inserita in una storia di lunghissimo periodo della “Russia eterna”, che va dalla Rus' di Kiev a Pietro il Grande e sino a Stalin, sia pure con qualche riserva. Una Russia eterna di cui Putin si vive come rifondatore, mosso dall'idea di ricostruire il “mondo russo” disperso dopo la fine dell'Urss. È una lettura accompagnata dalle critiche dure agli anni 90, letti come “l'epoca della vergogna nazionale e della sventura del popolo”, mentre nel 2005 la dissoluzione dell'Urss è definita “la più grande tragedia geopolitica del XX secolo” (una tragedia cui porre rimedio, dunque: pochi ne capirono le implicazioni). È una visione inculcata ai giovani sin dall'infanzia, in primo luogo con l'insegnamento, mentre fra gli anziani fa leva anche sulla nostalgia di un grande passato e sulle amare delusioni e sui traumi degli anni di Eltsin: lo testimonia in modo esemplare uno splendido libro di Svetlana Aleksievič, *Tempo di seconda mano*. La diffusione della narrazione di Putin avviene su tutti i terreni. Con i parchi storici “La mia storia”, ad esempio (il primo apre a Mosca nel 2015), il cui messaggio è chiaro: la Russia prospera quando è unita e ha un *leader* forte. E con programmi televisivi come *Il tribunale del tempo* (molto seguito), che aveva preso avvio dopo il 2010 e giustificava figure ed episodi “controversi” della storia sovietica: dalla collettivizzazione forzata al patto Molotov-Ribbentrop e ad altro ancora.

All'indomani dell'invasione dell'Ucraina questo uso della storia è diventato ancor più "invasivo": il ministro dell'istruzione annuncia subito che i manuali saranno integrati per comprendere gli eventi relativi alla "Operazione militare speciale" in corso e la storia sarà insegnata sin dalla prima elementare utilizzando anche fiabe, poemi epici e cartoni animati. Ed è introdotta un'ora di puro indottrinamento, una "conversazione settimanale sulle cose importanti". All'inaugurazione dell'anno scolastico 2022-2023 Putin va a tenerla personalmente in una scuola di Kaliningrad, l'exclave russa nei paesi baltici, e il *leader* bielorusso Lukashenko non gli è da meno: in quello stesso giorno parla per quattro ore sulla storia del suo paese di fronte a studenti delle scuole superiori e dell'università. In precedenza, Lukashenko aveva proclamato il 17 settembre "giornata dell'unità nazionale", evocando il 1939 e l'invasione sovietica della Polonia dopo il patto Molotov-Ribbentrop: patto visto come «atto di giustizia per il popolo bielorusso, diviso contro la sua volontà nel 1921».

All'indomani dell'invasione, inoltre, nei musei di Mosca venivano aperte due mostre: *Nazismo ordinario*, sull'Ucraina, e *Nato, cronaca della crudeltà*. E di lì a poco Putin ne inaugurava un'altra, *Nascita di un impero*, presentandosi come continuatore di Pietro il Grande. Si prosegue poi con il concorso a premi riservato agli studenti liceali per temi su "Novorossija: da Caterina la Grande ai nostri giorni": i giovani sono esortati a «immergersi nella storia per riprendersi quello che è nostro, indipendentemente dall'opposizione dei nostri partner occidentali». E già anni prima Putin aveva detto: «In tempi zaristi ciò che si chiamava Nuova Russia - Kharkov, Lugansk, Doneck, Kerson, Mikolaev e Odessa - non era parte dell'Ucraina. Quei territori vennero dati all'Ucraina negli anni Venti del Novecento dal governo sovietico». Lucio Caracciolo ha commentato: «La Nuova Russia è la posta per cui Putin sta rischiando il suo residuo di impero nello scontro con l'«Occidente collettivo». Mito geopolitico, indefinito nello spazio e nel tempo perché strumentale all'espansione della patria, avanguardia del vagheggiato Mondo Russo (Russkij Mir), per raggruppare sotto Mosca un impero» che ricomprenda quei 25 milioni di russi che dal 1991 fanno parte di altri stati. E di cui si erge a difensore e protettore: ha iniziato appunto dall'Ucraina e intende proseguire con i russi dei Paesi Baltici, come ha annunciato nel gennaio del 2024. Annuncio da prendere molto più sul serio di quanto sia stato fatto in passato. L'«ossessione della storia» invade tutti i terreni: dal coinvolgimento dei più piccoli – in divisa – per la parata del 9 maggio alla scelta stessa dei temi per gli esami di maturità e sino alla preparazione a tambur battente di un nuovo manuale di storia (molto "moderno", con QR code per ascoltare i discorsi di Putin). Con capitoli

dedicati allo “Scontro con l’Occidente” (e la Russia vittima dell’aggressione, in lotta per la sua stessa sopravvivenza) o alla denazificazione dell’Ucraina, e così via. Non c’è dubbio, ha scritto Paolo Mieli, «è uno sbaglio considerare le divagazioni storiche di Putin come cose marginali. A maggior ragione adesso che le tesi dell’autocrate moscovita si accingono a diventare cardine formativo di una generazione di giovani russi».

Nelle lacerazioni della ex Jugoslavia e nella Russia di Putin la storia è stata ed è usata davvero come arma da guerra ma in tutta l’Europa centro-orientale i *leader* sovranisti le danno grande importanza. Si pensi all’Ungheria di Viktor Orbán, l’unico *leader* vivente che nella sua propaganda politica usi polemicamente un trattato della prima guerra mondiale (il trattato del Trianon). Può far leva su visioni e pulsioni realmente diffuse nel Paese: alla vigilia dell’89 Timoty Garton Ash annotava che non si poteva «viaggiare per l’Ungheria senza sentirsi ricordare che sono state le potenze occidentali a smembrare il Paese dopo la prima guerra mondiale», amputandolo pesantemente. Ancora nel 2020, alla vigilia degli esami scolastici, Orbán faceva gli auguri agli studenti invitandoli a non dimenticare la storia e postando sulla sua pagina facebook la carta geografica della “Grande Ungheria” precedente a quel trattato. La stessa carta che campeggia nella sede centrale del suo partito, Fidesz. Contemporaneamente venivano resi pubblici i nuovi programmi scolastici: «esaltano il nazionalismo e assolvono l’Ungheria dall’alleanza con Hitler. Il silenzio di una democrazia ibernata è sceso sull’Ungheria», annotava Andrea Tarquini su “la Repubblica”. Si veda poi la “lezione” di storia del Novecento della “Casa del Terrore” di Budapest, inaugurata nel 2002 allo scadere del primo mandato di Orbán. Delinea davvero i tratti di una Ungheria “incolpevole”: tutti i drammi, a partire dalla shoah, sono venuti – dice un testo della Casa – dalla «breve occupazione nazista» e dai «lunghi decenni del dominio comunista». Omettendo di ricordare che le prime misure antiebraiche in Ungheria sono del 1920, con i limiti posti all’accesso alle università, e proseguono con le leggi antisemite del 1938, del 1939 e del 1941. Ignorando anche – ha osservato István Rév – che l’Ungheria prese parte alla guerra al fianco di Hitler non «per salvare dalla minaccia del comunismo l’“Occidente accecato” ma in vista di vantaggi territoriali»: per riconquistare, appunto, i territori perduti con il Trattato del Trianon. Vi è sullo sfondo, ha osservato Amélie Poinssot, la sostanziale riabilitazione della reggenza di Miclós Horthy, autoritaria, oligarchica, antidemocratica («distante dal populismo fascista come dalla democrazia di tipo occidentale»). Una riabilitazione iniziata già nel 1993 con la sua risepoltura e proseguita con più forza dal

2010, con il ritorno di Orbán al potere. Si colloca in questo quadro una offensiva di Orbán contro le voci dissonanti che ha tratti generali: con una riscrittura della Costituzione segnata dall'impronta nazionalistica e autoritaria, dal richiamo ai valori cristiani e dalla più generale ridefinizione di una "identità ungherese" fondata su patriottismo, orgoglio nazionale e "valori tradizionali". Con l'attacco all'autonomia delle Università, all'Accademia ungherese delle scienze e alla Central European University di Soros, costretta a lasciare il paese. Con un deciso intervento su manuali di storia e curricula: abbiamo «dieci anni di tempo» - dice nel 2010 a un suo consigliere - «per educare una nuova generazione di storici».

Si consideri poi il caso polacco, che ha differenti versanti e vede al tempo stesso importanti opposizioni alle riletture nazionalistiche (il risultato delle ultime elezioni conferma un quadro più mosso di quello ungherese). La riflessione pubblica che si apre qui all'indomani del 1989 coinvolge anche un tema centrale, il ruolo della popolazione polacca nella shoah: segna una svolta, nel 2000, il libro di Jan Tomasz Gross, *Neighbors*, dedicato a un pogrom compiuto da polacchi a Jedwabne nel luglio del 1941. «Esprimiamo il nostro dolore e la nostra vergogna», dice il Presidente Aleksander Kwaśniewski nella cerimonia di commemorazione che si svolge in quel luogo nel 2001, ed è la prosecuzione di una riflessione già avviata. In contrapposizione ad essa prese corpo allora nell'area conservatrice e nazionalistica di Diritto e Giustizia - e giunse al culmine nella campagna elettorale del 2005 - una assunzione della "politica della storia" come asse non secondario dello scontro politico. Concetto esplicitato senza veli da Marek Cichocki, influente intellettuale di quell'area: «ci sono importanti ragioni per non lasciare la storia agli storici, e la storia deve rimanere elemento essenziale di ogni politica». Le linee generali di questa "politica della storia" erano tracciate sin dagli anni Novanta da intellettuali e storici conservatori raccolti attorno alla rivista "Arcana": vi è sullo sfondo la paura di un dissolvimento dei "valori eterni della nazione", nell'impatto con i processi di modernizzazione. Di qui - in Andrzej Novak, Tomasz Merta e altri - l'impegno a ribadire la centralità dei valori cristiani e il richiamo agli eroi e ai martiri di una Polonia "Cristo delle nazioni". Di qui, anche, l'idea esplicita che storici e politici abbiano obblighi non solo verso la verità ma anche verso la "comunità". E debbano promuovere quindi una narrazione positiva ed eroica della storia nazionale: una "pedagogia dell'onore" contrapposta a una "storia critica" che tende "non alla verità ma alla vergogna". «Cugina del romanzo giallo» - per dirla appunto con Novack -, che «ritrova cadaveri e rintraccia criminali, dovendo portare allo scoperto

i peccati del nostro passato»: «una scuola di pensiero basata sul nihilismo, che priva i polacchi del loro orgoglio nazionale». Il tutto accompagnato da modifiche significative nell'insegnamento: dal 2015 in poi, con il ritorno al potere di Diritto e Giustizia, i *curricula* scolastici hanno accentuato drasticamente questo aspetto, assumendo esplicitamente come principi guida il “destino” della nazione e la sua grandezza. E con il compito dichiarato di «rafforzare l'amore per la patria» (ignorando le pagine meno limpide). Tutto bene, o quasi, se questo porta ad elogiare enfaticamente l'insurrezione di Varsavia (rimuovendo le riflessioni critiche che possono esser fatte), o il valore dei combattenti polacchi a Monte Cassino e altrove, o i polacchi che hanno aiutato ebrei. Con conseguenze negative di rilievo, invece, quando si approva la legge che punisce chi parla di corresponsabilità polacche nella shoah (modificata poi per intervento di Israele). O quando il “sentimento nazionale” porta il premier Mateusz Morawiecki a rendere omaggio alla Brigata Santacroce, che aveva combattuto sì contro il comunismo ma al fianco dei nazisti. O quando si glorificano quelli che vengono romanticamente chiamati i “soldati maledetti”: i militanti della destra armata che continuarono a combattere dopo il 1945 e avevano come modello ideologico Francisco Franco (autori anche di violenze «contro i civili, soprattutto se minoranze come ucraini e bielorusi, o ebrei»).

Vi è anche chi si oppone alle derive andando incontro ad attacchi durissimi, ed è di grande interesse la vicenda del Museo della seconda guerra mondiale di Danzica. Il progetto che prendeva corpo negli anni dei governi riformatori di “Piattaforma civica” (2007- 2015) metteva al centro il vissuto di un'Europa centro-orientale che aveva conosciuto sia il nazismo che il comunismo. E comprendeva al suo interno anche l'irto e doloroso nodo delle espulsioni dei tedeschi dai territori assegnati alla Polonia dopo la seconda guerra mondiale, collocandole nello scenario generale della guerra e del dopoguerra. Infrangendo silenzi radicati, in Polonia, e rispondendo al tempo stesso alle unilaterali letture delle associazioni degli esuli tedeschi. La costruzione del Museo poté valersi di consulenze internazionali importanti (da Norman Davies a Timothy Schneider o ad Henry Rousso e ad altri) che affiancarono gli storici polacchi. E vi fu al tempo stesso una riflessione collettiva sulla “forma Museo”, con il coinvolgimento di architetti come Daniel Libeskind o del regista Andrzej Wajda, che ha offerto anche le sue memorie (e ha ricordato il padre, ucciso a Kathyń). Un progetto duramente avversato sin dall'inizio da un ampio fronte nazionalista e conservatore, concorde nel considerare il Museo «privo di un punto di vista polacco», un «tradimento dell'identità polacca» e «uno strumento per disgregarla» (così

Jaroslaw Kaczynski e altri). Con il ritorno al potere di Diritto e Giustizia la sorte del Museo era segnata, con l'estromissione dei suoi ideatori e l'introduzione di radicali modifiche: caso non usuale di uno scontro politico molto ampio attorno ad un Museo (molto frequentato sia prima che dopo lo snaturamento).

Non mancano poi altri esempi di importanti lavori svolti "in controtendenza": al di là della sua effettiva capacità di incidere è di grande interesse, ad esempio, il manuale storico tedesco-polacco uscito fra il 2016 e il 2020. Di grande interesse, ma con poca eco da noi: con molte ragioni Basil Kerski, direttore dell'European Solidarity Center di Danzica, ha osservato che l'opinione pubblica occidentale conosce i tratti generali dell'offensiva condotta dai sovranisti anche nella lettura della storia ma ignora largamente il lavoro di chi si oppone a quelle derive.

È molto significativo, infine, l'evolversi dei rapporti su questo terreno fra Polonia e Ucraina, che hanno alle spalle le lacerazioni profondissime della IIa guerra mondiale: con la vera e propria pulizia etnica nei confronti dei polacchi compiuta in Volinia e nella Galizia orientale dall'Esercito insurrezionale ucraino (Upa) di Stepan Bandera, e con contrapposte ferocie da parte polacca. Vi sono poi gli spostamenti dei confini decisi alla fine della guerra: con l'Unione sovietica che ingloba la parte orientale della Polonia d'anteguerra, forzosamente abbandonata allora dalla popolazione polacca; e con la "compensazione" a occidente data alla Polonia a spese della Germania, portandone i confini sino alla linea dei fiumi Oder e Neisse. Da quest'area è la popolazione tedesca ad essere espulsa, mentre vi affluiscono largamente i polacchi provenienti dall'area orientale. E vi affluiscono poi forzosamente gli Ucraini che erano rimasti in Polonia, costretti ad abbandonare il precedente insediamento a est: è l'"Operazione Vistola" del 1947, volta a far cessare la perdurante azione anche in quest'area dell'Esercito insurrezionale ucraino.

Se pensiamo a questo insieme di lacerazioni e di ferocie reciproche ci sembra quasi un miracolo che il rapporto polacco-ucraino si sia potuto ricostruire già all'indomani del 1989, e questo rinvia anche a uno straordinario percorso realmente fatto. Poi, nell'ultima fase, c'è stata un'inversione di tendenza sul terreno stesso della "politica della storia": «dalla riconciliazione alla deconciliazione», appunto, per citare un libro importante scritto da storici polacchi ed ucraini.

Iniziamo dalla riconciliazione. Colpisce la straordinaria preveggenza di una rivista dell'emigrazione polacca, "Kultura", che sin dagli anni Settanta parte dall'accettazione dei confini stabiliti dopo la IIa guerra mondiale

(e non era affatto scontato). Considera cioè definitivamente persi dalla Polonia i territori annessi allora alle repubbliche sovietiche dell'Ucraina, della Lituania e della Bielorussia, e ipotizza quel che allora pareva utopia: il loro costituirsi come stati sovrani nel crollo dell'Unione sovietica. Stati con cui dialogare, con cui costruire futuro. Negli anni Ottanta la posizione di "Kultura" è fatta propria da Solidarność e nel 1989 Adam Michnik può portare il suo sostegno all'indipendenza ucraina nel congresso di fondazione del Rukh, movimento nazionalista di quel Paese. La Polonia sarà poi la prima nazione a riconoscere l'Ucraina indipendente e la sosterrà anche nel percorso successivo, avviando anche processi di riconciliazione (sino al congiunto omaggio del presidente polacco Aleksander Kwaśniewski e di quello ucraino Victor Juščenko nel 2005, a Lviv, alle vittime della Prima guerra mondiale di entrambe le parti).

Un percorso esposto anche a passi all'indietro, come s'è detto, fortemente accentuati in Polonia dalla "politica della storia" di Diritto e Giustizia e in Ucraina dalla crescita di un nazionalismo favorito – paradossalmente – da quelle stesse tensioni con la Russia che accentuano il suo avvicinamento all'Europa. E se era ben fondata la prima contrapposizione alla Russia, legata allo "svelamento" dell'"Holodomor" (la grande carestia del 1932-1933, aggravata dalle scelte di Stalin nei confronti dell'Ucraina) è certamente inaccettabile la riscoperta e la celebrazione di un nazionalismo ucraino di cui è simbolo Stepan Bandera. Leader riconosciuto dell'Organizzazione nazionalistica Ucraina (Oun) e poi dell'Upa (Esercito insurrezionale ucraino), nato nella parte orientale della Galizia – assegnata dopo la I guerra mondiale alla Polonia: nazionalista estremo, filofascista e filonazista, impegnato sin dagli anni Trenta in azioni terroristiche anti-polacche. Con lo scoppio della guerra l'Oun e poi l'Upa sono attive nei pogrom che accompagnano l'avanzata nazista del 1941 e vi è poi, nel 1943, la feroce pulizia etnica antipolacca in Galizia orientale e Volinia (oltre sessantamila vittime, secondo le stime più basse). L'Upa conduce allora una sorta di "guerra autonoma" (mentre molti nazionalisti ucraini militano nella divisione "Galizia delle SS" o nelle fila della polizia tedesca) perché nel 1941 il tentativo di proclamare una Ucraina indipendente -sia pur filonazista e alleata alla Germania – era stato stroncato da Hitler. E Bandera non partecipa direttamente alle azioni e ai crimini compiuti dalla sua organizzazione perché per gran parte della guerra è rinchiuso nel campo di concentramento nazista di Sachsenhausen: solo verso la fine di essa viene liberato dai nazisti, che puntano ad utilizzarlo nell'ultima resistenza all'avanzata sovietica. E l'Upa combatterà contro l'Urss fino ai primi anni

Cinquanta avendo ancora come riferimento Bandera, che vive in Germania e nel 1959 è assassinato da un agente sovietico.

Nella diaspora ucraina si diffonde allora il mito: rimuovendo antisemitismo e pulizia etnica antipolacca, accentuando il contrasto con il nazismo e presentandolo in primo luogo come eroe della resistenza antisovietica. Come eroe della nazione oppressa, cancellando tutto il resto: è questo che riemerge progressivamente anche in Ucraina dopo il 1991 (soprattutto -e quasi esclusivamente, allora- nella sua parte occidentale), in una lettura accentuata dalla contrapposizione all'Urss. Ed è con la "rivoluzione arancione" del 2004 e poi con il 2013-2014 (con il movimento di "Euromaidan" e poi con l'invasione russa della Crimea e la guerra nel Donbass) che il mito cresce e si estende progressivamente anche oltre l'Ucraina occidentale. Inizialmente solo gruppi ristretti inneggiano a Bandera ma progressivamente è assunto come riferimento anche da chi ignora chi sia stato realmente: è anche l'effetto di una campagna propagandistica russa che definisce "banderista" ogni avversario ucraino. Non è rimasta senza conseguenze, infine, la "politica della storia" condotta con decisione dal Presidente Yushenko dal 2005 al 2010, incentrata contemporaneamente sull'"Holodomor", sulla "decomunizzazione" e sulla celebrazione del nazionalismo ucraino. Sino alla proclamazione di Bandera "eroe nazionale" proprio allo scadere del suo mandato, con un'immediata condanna del Parlamento europeo. «Noi difendiamo i nostri eroi» dice alla storica Delphine Bechtel un giovane ucraino, e la Bechtel annota: «Sapranno mai questi giovani che i loro eroi, quelli dell'Oun del 1939-1945, portavano uniformi tedesche e s'erano arruolati nella Wehrmacht e nelle SS? Come potranno un giorno valutare il loro impegno non solo nella guerra contro l'Urss ma anche nella pulizia etnica contro polacchi ed ebrei?». Dal canto suo il principale biografo di Bandera ha paragonato il silenzio ucraino sui crimini dell'Oun e dell'Upa a quello della Germania del dopoguerra sui crimini del nazismo. Si può aggiungere, infine, che la "beatificazione" di Bandera si afferma in Ucraina negli stessi anni in cui il Parlamento polacco definisce "genocidio" la pulizia etnica in Volinia, rimuovendo al tempo stesso le vittime ucraine delle ritorsioni polacche e gli spostamenti forzati dell'"operazione Vistola", condotta con estrema durezza. In altri termini, l'offensiva russa ha favorito l'avvicinamento politico di Ucraina e Polonia ma ha alimentato al tempo stesso in Ucraina narrazioni storiche che portano immediatamente in rotta di collisione anche con la Polonia (una Polonia in cui ritorna al potere nel 2015 Diritto e Giustizia). Con conseguenze che vanno molto oltre le celebrazioni pubbliche e coinvolgono

in modo diretto anche l'insegnamento e la formazione dei giovanissimi: ricordando sempre il grande afflusso in Polonia di famiglie ucraine in fuga dalla invasione russa.

Per più versi, dunque, l'intrico delle memorie e degli usi politici della storia è molto fitto, talora quasi irrisolvibile e incide sul presente. Non solo in Ucraina: già diversi anni fa, in un importante volume sugli "usi e abusi di storia" promosso dal Partito socialista europeo, Bronisław Geremek osservava che «gli europei dell'est e dell'ovest non si sono impegnati a mettere in sintonia i loro corsi di storia o a unire le loro memorie conflittuali». E la storia del XX secolo è per più versi fattore di divisione, proseguiva: «nella crisi morale del primo dopoguerra François Furet vedeva le origini delle due ideologie e dei due sistemi totalitari, ma per molti paesi dell'Europa centrale quel periodo è associato alla nascita, o alla rinascita, degli stati nazionali». Il lavoro di «riunificazione delle memorie rimane interamente da compiere» - concludeva - ma «è la base necessaria di un sentimento di identità condiviso»: senza di esso si apre la via a populisti e demagoghi. Difficile non condividere, infine, le considerazioni di Georges Mink e Laure Neumayer: nel 2004 l'Europa ha offerto «il suo modello di pacifico superamento di un passato doloroso fra ex nemici» ma il processo è lungo. Conosce sia passi avanti che passi indietro e non ci può essere "europeizzazione" della storia europea «se non si comprende che le partite di memoria a est hanno un contenuto specifico, legato alla IIa guerra mondiale e alla sovietizzazione».

Nota bibliografica

Rinvio, in primo luogo, a G. CRAINZ, *Ombre d'Europa. Nazionalismi, memorie, usi politici della storia*, Donzelli, Roma, 2022 e alle indicazioni bibliografiche lì contenute.

Ad esse si aggiungano i seguenti volumi:

- K. AMACHER, É. AUNOBLE, A. PORTNOV, *Histoire partagée Mémoires divisés. Ukraine, Russie, Pologne*, Antipodes, Lausanne, 2021.
- K. AMACHER, L. HELLER (eds.), *Le Retour des Héros. La Reconstitution des Mythologies Nationales à l'Heure du Post-Comunisme*, Academia Bruylant, Louvaine-la-Neuve, 2010.
- J.P. HIMKA, J. BEATA MICHLIC, *Bringing the Dark Past to Light*, Lincoln & London, University Nebraska Press, 2013.
- A. GRAZIOSI, *L'Ucraina e Putin tra storia e ideologia*, Laterza, Roma-Bari, 2022.

- G. KASIANOV, *Memory Crash. The Politics of History in and around Ukraine 1980s-2010s*, Ceu Press, Budapest-Vienna-New York, 2022.
- N. KOPOSOV, *Memory Laws, Memory Wars. The Politics of the Past in Europe and Russia*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018.
- G. MINK, L. NEUMAYER (eds.), *History, Memory and Politics in Central and Eastern Europe. Memory Games*, Palgrave Macmillan, New York, 2013.
- L. MONTANARI (a cura di), *L'allargamento dell'Unione europea e le transizioni costituzionali nei Balcani occidentali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.
- E. OCHMAN, *Post-Communist Poland. Contested Pasts and Future Identities*, Routledge, London and New York, 2013.
- G. ROSSOLIŃSKI-LIEBE, *Stepan Bandera. The Life and Afterlife of a Ukrainian Nationalist. Fascismo, Genocide and Cult*, Ibidem Verlag, Stuttgart, 2014.
- T. STRYJEK, J. KONIECZNA-SALAMATIN (eds), *The Politics of Memory in Poland and Ukraine. From Reconciliation to De-Conciliation*, Routledge, London and New York, 2022.
- H. SWOBODA, I. MARINUS WIERSMA (eds.), *Politics of the Past: The Use and Abuse of History*, PSE., Renner Institute, 2009.
- B. TÖRNQUIST-PLEWA, N. BERNSAND, *Centre for European Studies at Lund University*, Lund, 2012.

Giuseppe de Vergottini

Ripudio della guerra e neutralità alla luce dell'articolo 11 Cost.

SOMMARIO: 1. Guerra, neutralità e diritto costituzionale – 2. Invio di armamenti e compatibilità col principio di neutralità – 3. L'articolo 11, la neutralità benevola e lo scudo della non belligeranza – 4. Il regime di neutralità, belligeranza e non belligeranza – 5. Il confine fra belligeranza e non belligeranza.

L'invio di armamenti alla Ucraina vittima di aggressione da parte della Federazione russa ha posto il problema della compatibilità di tale azione rispetto al netto principio di ripudio della guerra previsto dall'articolo 11 della Costituzione. Occorrerebbe verificare se sia stato superato l'obbligo di imparzialità e astensione nei confronti delle parti di un conflitto armato internazionale. E ciò in quanto si ritenga che nel concetto di ripudio della guerra possa farsi rientrare l'obbligo di astenersi da interventi a favore di parti in conflitto. L'invio di armi a uno dei due contendenti metterebbe a prima vista in risalto una presa di posizione contraria alla neutralità.

Nelle considerazioni che seguono si intende accennare al rapporto ora richiamato fra ripudio della guerra e vincolo di neutralità e alla situazione di neutralità "qualificata" in cui l'Italia viene a trovarsi in quanto non belligerante.

1. Guerra, neutralità e diritto costituzionale

I contributi dei costituzionalisti che si riferiscono al principio pacifista condensato nell'articolo 11 della Costituzione sono ben noti e concordano nell'inserire il divieto del ricorso alla guerra nella cornice dei principi che regolano l'uso della forza nel quadro dello Statuto delle Nazioni Unite. Un profilo del tutto particolare che rimane fuori dalla attenzione di studiosi e commentatori è quello che riguarda il regime della *neutralità* che è istituito tradizionalmente affrontato dagli internazionalisti ma non oggetto di attenzione sotto il profilo del diritto interno. Riducendo la questione ai termini essenziali possiamo chiederci se il rifiuto della guerra di cui tratta il noto articolo 11 possa sfociare nell'obbligo di neutralità dell'Italia sia in

via generale che rispetto a un preciso conflitto internazionale. Dobbiamo quindi porci la domanda se ripudiare la guerra come voluto dall'articolo 11 significa anche ritenere presente un indirizzo che impone al Paese l'astensione dal prendere parte per uno dei contendenti in un conflitto fra stati in particolare quando si profili la necessità di sostenere uno stato sottoposto a una aggressione come nel recente caso del conflitto internazionale in Ucraina.

La neutralità è istituto che merita una riconsiderazione. E ciò partendo da un chiaro dato di fatto: l'Italia non è un Paese neutralizzato per una propria scelta di valore costituzionale come nel caso della Confederazione elvetica o per un vincolo internazionalmente imposto o condizionato, come per l'Austria. Dai lavori della Assemblea Costituente risulta chiaramente che fu rigettata l'idea della neutralizzazione permanente similmente a quanto previsto dal regime costituzionale svizzero.

Dobbiamo quindi prendere le mosse dal concetto di guerra aggiornato con quello più ampio di conflitto armato nel cui ambito la guerra rimane l'ipotesi estrema per intensità della applicazione della forza ricordando che sulla base dell'art. 11 della Costituzione va distinta nettamente la guerra d'aggressione da ripudiare dalla guerra di difesa costituzionalmente dovuta, affermandosi che quest'ultima deve essere interpretata nella cornice del diritto internazionale. Ed è alla luce della relazione fra diritto costituzionale e internazionale che emerge l'esigenza di riflettere sulla rilevanza per l'ordinamento italiano dell'istituto della neutralità.

Il diritto della neutralità era disciplinato dalla XIII convenzione dell'Aia del 18 ottobre 1907 «concernente i diritti e i doveri delle Potenze e delle persone neutrali in caso di guerra per terra» ricognitiva di principi generalmente riconosciuti nella comunità internazionale. Dalla stessa derivava il divieto per i neutrali di favorire una delle parti in conflitto e la sua violazione comportava un atto ostile e il rischio di entrare in un rapporto bellico nei confronti delle parti sfavorite.

Si aggiunga che in Italia il r.d. n. 1415/1938, recante l'approvazione dei testi della legge di guerra e della legge di neutralità richiamava all'art. 9 il contenuto degli artt. 7 e 9 della convenzione dell'Aja, e all'art. 8 vietava espressamente la fornitura di armi a qualsiasi parte belligerante. Ma la neutralità, cioè la astensione e l'imparzialità rispetto ai contendenti, era una facoltà non un obbligo.

Come sostenuto dalla Corte internazionale di giustizia, il principio della neutralità è «an established part of customary international law» (International Court of Justice, *Legality of the Threat or Use of*

Nuclear Weapons, Advisory Opinion, ICJ Reports 1996, parr. 88-89). Soluzione questa confermata da sentenze nazionali e altri elementi della prassi statale, evidenziati soprattutto dai manuali militari e dalla dottrina, che ne richiedono, ancora, l'applicazione. Il diritto della neutralità implica una serie di obblighi e diritti per le parti belligeranti e gli stati neutrali nel caso di conflitti armati internazionali. In linea di massima tradizionalmente si ritiene che lo stato neutrale sia tenuto a non coinvolgere le proprie forze armate nel conflitto, a non fornire assistenza militare alle parti in guerra e ad adottare un trattamento paritario nei confronti dei belligeranti. Si tenga tuttavia ben presente che questo regime giuridico è stato inciso dall'emergere del sistema centralizzato di sicurezza collettiva, che potenzialmente consentirebbe al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite di adottare risoluzioni vincolanti ai sensi del Capitolo VII della Carta abilitate a richiedere agli stati di adottare misure contrarie agli obblighi sottesi al regime della neutralità.

Ricordiamo in premessa che si distingue il regime di *neutralità permanente* – imputabile a scelte costituenti o a vincoli internazionali – che per definizione ha il carattere della continuità come nel diritto costituzionale della Confederazione elvetica e dell'Austria, dalla situazione dipendente dalle opzioni di volta in volta discrezionalmente adottabili da qualsiasi stato nei confronti delle parti di qualunque conflitto internazionale (casi di *neutralità contingente/occasionale*). Opzioni che individuano facoltà di astensione imputabili a libere scelte del potere dello stato interessato. Una volta attivato il regime di neutralità entrano in campo le regole condivise da tempo in via consuetudinaria nel diritto internazionale e recepite dalle ricordate convenzioni del 1907. Il diritto di neutralità imporrebbe una posizione di imparzialità e di estraneità ai conflitti armati fra stati ed è disciplinato da un corpo di norme di diritto internazionale consuetudinario che integra l'ordinamento italiano in virtù dell'art. 10, primo comma della Costituzione che dispone l'adattamento automatico al diritto internazionale consuetudinario. Pertanto, la citata norma della nostra Costituzione introduce nell'ordinamento non solo la neutralità come istituto, ma anche le sue articolazioni e modifiche avvenute nel corso del tempo. E ciò sia a livello consuetudinario sia per quanto riguarda la validità delle convenzioni dell'Aja nel sistema delle Nazioni Unite basato sul divieto della guerra.

2. *Invio di armamenti e compatibilità col principio di neutralità*

Il deflagrare del conflitto russo-ucraino e il supporto offerto allo stato aggredito ha reso attuale la questione della compatibilità dell'aiuto militare col principio di neutralità manifestando divergenze di atteggiamento nei diversi stati coinvolti.

Con la fornitura massiccia di armamenti da più di trenta stati e dall'Unione Europea si era acceso un ampio dibattito tra gli internazionalisti discutendo se tale condotta contrasti (o possa essere compatibile) con gli obblighi imposti agli stati dal diritto di neutralità. Le conseguenze e le modifiche derivanti dalla guerra in Ucraina per il diritto della neutralità ci conducono all'attuale dibattito sulla qualifica giuridica della fornitura di equipaggiamenti militari ad un paese in guerra e evidenziano le difficoltà di lettura dei più recenti profili che riguardano lo *ius ad bellum* nei suoi (rinnovati) paradigmi.

In un contesto internazionale in cui la guerra viene criminalizzata e le relazioni internazionali sono sempre più spesso oggetto di valutazioni da parte delle giurisdizioni lo *status* di neutralità mal si concilia con l'esigenza di una legittima reazione collettiva nel caso di aggressioni armate illegittime.

Va però anche ricordato come negli attuali dibattiti sulla legittimazione giuridica della fornitura di armamenti sono frequenti i riferimenti alle regole della neutralità, anche se molti stati hanno scelto di non assumere una posizione giuridica chiara su tali questioni nell'attuale conflitto. Le regole della neutralità assumono, invece, profili costituzionali più definiti in tutti quegli ordinamenti che si sono dichiarati permanentemente neutrali, come la Svizzera, l'Austria, Malta e la Repubblica d'Irlanda. In tutti questi paesi la neutralità permanente è dichiarata direttamente o indirettamente (come nel caso irlandese) nella costituzione e viene considerata facendo esplicito riferimento alle regole che si sono affermate nel diritto internazionale.

Dal confronto delle esperienze costituzionali che vengono analizzate nell'ultimo fascicolo di *Percorsi costituzionali* (1/2023) emerge come i diritti e specialmente gli obblighi implicati dallo *status* di neutralità permanente vengono attuati e declinati in modo assai diverso e con una notevole flessibilità da ognuno di questi ordinamenti. Da un punto di vista strutturale, il quadro giuridico stratificato tra diritto internazionale e riferimenti orientativi nel diritto costituzionale consente l'individuazione di spazi per interpretazioni differenziate quanto a come declinare i vincoli e divieti connessi nelle questioni relative alla partecipazione al sistema europeo ed internazionale di sicurezza rispetto ai propri interessi nazionali.

L'aspetto comune delle esperienze europee di neutralità permanente è che nel contesto del diritto dell'Unione Europea (il principale riferimento è l'art. 42, comma 7 TUE) le concezioni costituzionali della neutralità non si pongono in una radicale incompatibilità con la guerra, ma forniscono limiti giuridici di grado diverso secondo i quali orientare il comportamento dello stato nei confronti di una crisi bellica internazionale, come quella russo-ucraina. Ciò emerge in particolar modo dal fatto che gli stati neutrali si sono astenuti da fornire direttamente o indirettamente armi a sostegno della difesa militare ucraina. Ma la Repubblica d'Irlanda e l'Austria hanno deciso di partecipare attraverso la *European Peace Facility* al sostegno dell'Unione Europea fornendo equipaggiamenti militari non letali al paese aggredito in violazione del diritto internazionale.

Un aspetto di particolare interesse è offerto dal riscontro del principio di neutralità nell'Unione Europea. A questo proposito non solo emerge il ruolo fondativo del principio pacifista per l'ordinamento europeo, ma anche il dato per cui l'Unione, in passato in un periodo di assenza di conflitti bellici tradizionali che la chiamassero in causa anche solo indirettamente, abbia assunto una posizione di neutralità occasionale *de facto*. Si è agito, da una parte, per consolidare la pace tra gli Stati membri e mettere le premesse per una loro difesa comune e, dall'altra, per contribuire, fuori dai confini esterni, al mantenimento e al ritorno della pace tramite missioni civili e operazioni militari di cui si è sempre salvaguardata la neutralità. Dopo il 2022, l'assunzione di responsabilità militari dirette da parte dell'Unione di fronte alle drammatiche conseguenze del conflitto in Ucraina, potrebbe porre le premesse per un significativo cambiamento del suo originale indirizzo pacifista.

Il cambiamento del contesto geopolitico provocato dalla aggressione russa impone una nuova aggiornata riflessione finalizzata a valutare le attuali tendenze del diritto della neutralità e a riflettere sullo spostamento dell'ambito dei suoi confini giuridici che hanno importanti ricadute anche sulla Costituzione italiana.

3. *L'articolo 11, la neutralità benevola e lo scudo della non belligeranza*

Sinteticamente, dall'articolo 11 della nostra Costituzione non discende un obbligo di neutralità *ex se*. Rimane piuttosto in virtù del diritto consuetudinario internazionale una *facoltà di astensione* dal prendere

parte a conflitti. A livello interno, comunque, il ripudio della guerra non comporta necessariamente neutralità. Quindi rientra nella discrezionalità decisionale degli organi costituzionali decidere se rimanere estranei a un conflitto o schierarsi a favore o contro i contendenti, ovviamente nel rispetto di costituzione e trattati. La neutralità costituisce un istituto che con l'instaurazione del sistema della Nazioni Unite ha perso il fulcro del suo originale significato in quanto derogabile ove l'intervento di aiuto a una parte del conflitto fosse giustificabile per essere rapportabile a un quadro di concorso nella difesa dell'agredito. Ma alcune sue regole continuano ad essere rilevanti e soprattutto utili per una riflessione più articolata sull'attuale momento di trasformazione del sistema di sicurezza collettiva che necessariamente deve coinvolgere le regole e i principi del diritto internazionale nelle interpretazioni aggiornate del principio costituzionale del ripudio della guerra.

In caso di violazione delle norme dello Statuto delle Nazioni Unite l'Italia può intervenire a fianco dell'agredito, in virtù della legittima difesa collettiva prevista da una norma di diritto consuetudinario (riflessa nell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite), immessa nel nostro ordinamento tramite l'art. 10, primo comma Cost. e ammessa implicitamente dallo stesso art. 11 Cost., o restare neutrale. Ma può assumere una posizione intermedia, quale la *non belligeranza*, che consente di derogare agli stretti doveri della neutralità senza intervenire nel conflitto armato, ma aiutando la vittima dell'aggressione in deroga ai doveri di prevenzione, astensione e imparzialità. È quindi a questo *temperamento del principio di neutralità* che occorre rivolgere l'attenzione. Prassi e dottrina considerano gli interventi in deroga al regime di neutralità giustificabili quali ipotesi di aiuto come qualificanti uno *status di non belligeranza*. Per quanto riguarda l'indirizzo seguito dall'Italia questa nel 2003 uscì dalla neutralità schierandosi a favore degli Stati Uniti in quanto sotto attacco terroristico talebano. Una situazione non dissimile per quanto riguarda l'assistenza a uno stato aggredito si è presentata nel 2022 al momento in cui si è deciso l'invio di aiuti all'Ucraina, non essendosi condivisa la tesi di una totale astensione del Paese dalla partecipazione a interventi di aiuto a soggetti vittime di aggressione.

In pratica ricorrono casi in cui l'Italia abbandona uno *status* di neutralità e interviene, senza assumere il ruolo di parte, in un conflitto internazionale ponendosi in un regime di non belligeranza. La situazione che viene a crearsi appare di non agevole definizione in termini di rapporto fra ordinamenti interno e internazionale. Situazione che va richiamata

tenendo sullo sfondo il profilo del rispetto o meno del principio del ripudio di cui all'articolo 11.

Occorre quindi porsi la domanda se ripudiare la guerra come voluto dall'articolo 11 comporti anche ripudiare un *indirizzo radicalmente neutralista* che ponga il Paese in una posizione di astensione dal prendere parte per uno dei contendenti in un conflitto fra stati. Se la decisione statale si concretizza nell'invio di armi letali a uno dei contendenti ciò significa in concreto rinunciare a una situazione di neutralità? In secondo luogo, tale determinazione può comportare l'assunzione del ruolo di parte del conflitto? Infine, si presenta in concreto il rischio di una partecipazione attiva al conflitto?

Avendo l'Italia rigettata in sede costituente ed esplicitamente l'idea della neutralizzazione permanente del nostro Paese, la neutralità dell'Italia è uno *status* che va stabilito caso per caso. Di fronte a qualsiasi nuovo conflitto internazionale può maturare l'esigenza di decidere, in assenza di condizionalità permanenti in termini di neutralità, se intervenire o meno (e come). Si tratta di una scelta di indirizzo connessa alla libera determinazione statale. La scelta se rimanere neutrale o intervenire viene fatta quindi caso per caso, spettando alla discrezionalità decisionale degli organi costituzionali dello stato decidere se rimanere estranei a un conflitto o schierarsi a favore o contro i contendenti, ovviamente nel rispetto di costituzione e trattati.

Collegata a questo aspetto c'è l'importante questione di come si qualifichi in concreto la decisione di schierarsi a favore dell'agredito.

4. *Il regime di neutralità, belligeranza e non belligeranza*

Per un migliore inquadramento della questione occorre ricordare che le norme internazionali assicuravano tradizionalmente che gli stati potessero astenersi dal prendere posizione a favore o contro i contendenti rimanendo con particolari garanzie neutrali. Tenendo conto delle normative internazionali e nazionali accennate si potrebbe giungere a ritenere che la presa di posizione italiana tramite l'invio di armi abbia posto il Paese in uno stato di guerra (*belligeranza*). Ma questa conclusione sarebbe sicuramente affrettata.

Oggi appare evidente che il tradizionale istituto della neutralità ha trovato una modifica nelle ricordate sopravvenute regole delle NU che

secondo parte della dottrina renderebbero l'istituto del tutto superato.

In realtà per una comprensione dell'odierno *rapporto fra neutralità e divieto di conflitti armati* occorrerebbe partire da quando gli stati si unirono per bandire la guerra col Patto Briand Kellog del 1928. Divieto riaffermato nella Carta delle Nazioni Unite nel 1945, creando un nuovo ordine mondiale in cui la forza non è più giusta e in cui gli stati possono fornire armi e altro sostegno a uno stato attaccato ingiustamente in modo che possa difendersi.

Il superamento dell'imparzialità significa anche che gli stati sono oggi autorizzati a fornire armi o altro supporto all'Ucraina. Ciò non viola alcun obbligo legale di neutralità. Gli stati diventerebbero parti del conflitto armato internazionale tra Russia e Ucraina solo se ricorressero alla forza armata contro la Federazione russa. In effetti, semmai, fornire assistenza all'Ucraina potrebbe venire giustificato come aiuto per l'ordine legale internazionale consentendo all'Ucraina di difendersi da una guerra di aggressione. Secondo una opinione diffusa si ritiene che la Russia, lo stato aggressore, abbia impedito il funzionamento del meccanismo di applicazione del Capitolo VII dello Statuto esercitando il suo veto, e che quindi le operazioni russe sono atti di aggressione che non possono essere giustificati e in tal senso un numero rilevante di stati ha condannato gli attacchi russi come violazioni del diritto internazionale. In tali casi si sostiene che gli stati neutrali non possono più essere vincolati da un obbligo di rigorosa imparzialità ed essere condizionati dal divieto di fornire alla vittima di un'aggressione i mezzi necessari per difendersi da uno stato aggressore chiaramente determinato a ignorare i principi fondamentali e norme di diritto internazionale.

Sicuramente nell'attuale regime del diritto internazionale dei conflitti esiste il diritto di autodifesa per l'agredito e la facoltà o il diritto di intervenire in suo aiuto da parte di altri stati. Ciò pone in secondo piano o addirittura supera le perplessità circa l'obbligo di imparzialità o di non intervento a favore di uno dei due contendenti in base alla tradizionale dottrina della neutralità.

Quindi, conclusivamente sul punto, è vero che fa parte delle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute il principio di neutralità. In linea di principio nessun dubbio sugli obblighi di astensione, ovvero di imparzialità, rispetto alle parti belligeranti, che da esso discendono, né sulla qualificazione del divieto di cessione di materiale bellico, quale corollario della neutralità. Ma poiché l'attacco all'Ucraina è una guerra offensiva, inaccettabile dal punto di vista del diritto internazionale – che

censura, ai sensi dell'art. 2, par. 4, della Carta delle NU, la minaccia o l'uso della forza –, l'invio di armamenti può essere considerato opportuna *contromisura* collettiva, sicuramente antinamica rispetto al principio di neutralità, ma giustificabile – anche in assenza di un esplicito richiamo all'autodifesa collettiva, *ex art.* 51 della Carta delle NU e in mancanza di indicazioni chiare delle NU in risposta alla più grave violazione del diritto internazionale perpetrata dallo stato aggressore.

5. *Il confine fra belligeranza e non belligeranza*

Da quanto sopra considerato emerge che la presa di posizione a favore dell'agredito tramite l'invio di armamenti non pone un problema di violazione della neutralità in quanto non esisteva un obbligo giuridico in tal senso. Resta da chiarire se l'invio di armi comporti l'assunzione del ruolo di parte nel conflitto. La risposta è negativa in quanto per essere parte secondo una lettura tradizionale non basterebbe la semplice perdita della neutralità. Occorrerebbe un atto di guerra cioè il ricorso diretto alla forza armata.

Quindi nel nostro caso si dovrebbe concludere che non esercitando la forza ma limitandoci all'invio di aiuti non si diviene parte (cobelligerante). L'Italia si troverebbe piuttosto in uno *status* di “*non belligeranza*”, situazione ibrida in cui si assiste una delle parti uscendo dalla neutralità, senza entrare nel conflitto.

In tal senso il Paese sarebbe collocabile in una posizione intermedia fra neutralità e belligeranza. Si deve quindi tener presente che la dottrina internazionalistica ha fatto dubitare della chiara netta alternativa tra stati belligeranti e stati neutrali individuando la categoria della *non belligeranza* come una forma di *neutralità qualificata*. Sono state quindi prospettate come legittime le condotte “benevoli” nei confronti di una delle parti in conflitto e il divieto di favorire una delle parti è stato reinterpretato nel senso di un obbligo in capo al neutrale di non utilizzare il proprio territorio come base di un attacco diretto. Si viene così a definire la non belligeranza come un terzo *status*, intermedio tra la neutralità e la belligeranza assunto dallo stato che, non partecipando direttamente al conflitto, decide di favorire una delle parti in guerra.

L'Italia ha già assunto una posizione di ‘non belligeranza’ nel conflitto in Iraq del 2003, rivendicando così il diritto, senza partecipare direttamente

alle ostilità, di aiutare le forze statunitensi, uno dei belligeranti, concedendo uso di basi, transito e sorvolo del proprio territorio. L'assistenza tramite invio di armamenti alla Ucraina si riporterebbe a analogo schema di intervento sussidiario senza partecipazione attiva al conflitto.

Conclusivamente sul punto si può ritenere che la rinuncia alla neutralità prendendo posizione a favore della Ucraina con l'invio di armamenti è compatibile con il proposito di rispettare la normativa dello Statuto delle NU in tema di concorso alla difesa dell'agredito. Per le ragioni sopra evidenziate l'intervento consente di non assumere il ruolo di belligerante. Si tratterebbe di una ipotesi evidente di attenuazione del principio di neutralità ormai comunemente definito come *neutralità benevola o qualificata*.

Quindi occorre confermare che nel ripudio dell'articolo 11 non è incluso un obbligo rigido di neutralità ma soltanto un principio tradizionalmente vigente per il diritto internazionale recepito tramite l'articolo 10, sottoponibile a deroga di volta in volta dagli organi costituzionali secondo criteri di discrezionalità politica.

Nell'accogliere questa lettura dell'attuale stato della posizione italiana nel conflitto in corso non può che riprendersi la posizione della dottrina internazionalistica che ha fatto dubitare della netta alternativa tra stati belligeranti e stati neutrali individuando la categoria della *non belligeranza* come una forma di *neutralità qualificata*. Sono state quindi prospettate come legittime le condotte "benevole" nei confronti di una delle parti in conflitto, condotte che trovano supporto nel rispetto del regime di sicurezza collettiva previsto dallo Statuto delle Nazioni Unite.

Nota bibliografica

Alla neutralità è dedicato il fascicolo 1, 2023 di *Percorsi costituzionali su Neutralità e Costituzione*.

Sulla genesi dell'articolo 11, cfr. L. CHIEFFI, *Pace e guerra nel dibattito alla assemblea costituente*, in *Nomos*, 1, 2023.

L'aggressione russa alla Ucraina ha riproposto e attualizzato l'attenzione della dottrina circa il permanere del principio di neutralità e la sua violazione. Cfr. G. BARTOLINI, *The Law of Neutrality and the Russia/Ukraine Conflict: Looking at State Practice*, in *Ejil: Talk*, April 11, 2023; S. TALMON, *Waffenlieferungen an die Ukraine als Ausdruck eines wertebasierten Völkerrechts*, in *Verfassungsblog*, 2022/3/2009.

In generale per il regime di neutralità in diversi ordinamenti, cfr. H. NEUHOLD, *Permanent Neutrality in Contemporary International Relations*, in *Irish Studies on International Affairs*, 1982, p. 13 ss.; A. RIKLIN, *Die Neutralität der Schweiz*, in A. RIKLIN, H. HAUG E R. PROBST (a cura di), *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern e.a., 1992, p.192 ss.; M. GEHLER, *Finis Neutralität? Historische und politische Aspekte im europäischen Vergleich: Irland, Finnland, Schweden, Schweiz und Österreich*, *Diskussionspapier, Zentrum für Europäische Integrationsforschung*, Universität Bonn, 2001, p. 29 ss.; S. ANDÒ, *Il declino della neutralità nell'attuale fase del costituzionalismo europeo*, Padova, 2002; M. NILSSON, M. WYSS, *The Armed Neutrality Paradox: Sweden and Switzerland in US Cold War Armaments Policy*, in *Journal of Contemporary History*, April, 2016, vol. 51, 2, p. 335 ss.; N. VERLINDEN, *The Law of Neutrality*, in J. WOUTERS, P. DE MAN, N. VERLINDEN (eds), *Armed Conflicts and the Law*, Intersentia, 2016, p. 103 ss.; U. HAIDER QUERCIA, *La neutralità austriaca: un perpetuo dibattito*, in *www.diritticomparati.it*, 2 maggio 2022; P. HILPOLD, *La neutralità austriaca – aspetti di diritto costituzionale, internazionale ed europeo*, in *Percorsi costituzionali*, 3, 2019, p. 913 ss.; U. HAIDER QUERCIA, *La neutralità permanente in tempi di guerra: Austria e Irlanda e il sostegno europeo all'Ucraina*, in *DPCE online* (in corso di pubblicazione).

Sull'attualità dell'istituto della neutralità anche se riconsiderato alla luce dello Statuto delle NU, cfr. D. SCHINDLER, *Transformations in the Law of the Neutrality since 1945*, in *Humanitarian Law of Armed Conflicts: Challenges ahead. Essays in Honour of Frits Kalshoven*, Dordrecht, 1991, p. 367 ss.; S. TONOLO, *Neutralità e non intervento nel diritto internazionale attuale*, in D. ANDREOZZI (a cura di), *Attraverso i conflitti. Neutralità e commercio fra età moderna ed età contemporanea*, Trieste, 2017, p. 131 ss.; M. GAVOUNELI, *Neutralità: un sopravvissuto?* in *Giornale europeo di diritto internazionale*, 23/1, 2012, p. 267 ss.; C. ANTONOPULOS, *Non-Participation in Armed Conflict. Continuity and Modern Challenges to the Law of Neutrality*, Cambridge, 2022; J. Upcher, *Neutrality in Contemporary International Law*, Oxford, 2020; P. CLANCY, *Neutral Arms Transfers and Russian Invasion of Ukraine*, *ICLQ* vol. 72, 2023, p. 527 ss.

Sulla neutralità benevola o qualificata, cfr. W. HEINSTCHEL VON HEINEGG "Benevolent" *Third States in International Armed Conflicts: The Myth of the Irrelevance of the Law of Armed Conflict* in M. SCHMITT, J. PEJIC (eds), *International Law and Armed Conflict: Exploring the Faultlines. Essays in Honour of Yoram Dinstein*, Martinus Nijhoff, 2007, p. 554 ss.

Contro la categoria dello *status* intermedio fra neutralità e belligeranza, cfr. M. BOTHE, *The Law of Neutrality*, in D. FLECK (ed), *The Handbook of International Humanitarian Law*, 3 ed., OUP, 2013, p. 550; N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, VII ed., Torino, 2021.

Per una prospettazione sulla non belligeranza, v. P. BONETTI, *Difesa dello stato e potere*, in *Enciclopedia del diritto, I tematici, Potere e costituzione*, Milano, 2023, p. 56.

A proposito della non belligeranza italiana nel conflitto iracheno, cfr. N. RONZITTI, *Italy's non – belligerency during the Iraqi War*, in M. RAGAZZI, *Essays Schachter*, Leiden-Boston, 2005, p. 197 ss.

Con riferimento al conflitto russo-ucraino: P.F. ROSSI, *La compatibilità con la costituzione italiana e il diritto internazionale dell'invio di armi alla Ucraina*, in *Sidiblog*, 8, 2022, sub 3.; G. PISTORIO, *La cessione di armamenti alle forze armate ucraine tra interpretazioni costituzionalmente e internazionalmente conformi e (ir)regolarità costituzionali*, in *Rivista AIC*, 4, 2022; M. CAVINO, *Cessione di armi all'Ucraina. Belligeranza?*, in *Eublog. eu.*, 8 marzo 2023; M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, in *AIC Osservatorio costituzionale*, 3, 2022, p. 20 ss.

Sulle emergenze V. PIERGIGLI, *Diritto costituzionale della emergenza*, Torino, 2023.

Franco Maria Di Sciullo

Guerra e democrazia in Europa dopo il 1989

Vorrei partire da un aspetto tipico dell'età che stiamo vivendo: l'alterazione del legame tra politica e storia. Se la politica ha un maestro, questo è la storia, non la filosofia, la morale, il diritto o l'economia. Eppure, nei confronti della storia, intesa come riflessione critica sul proprio passato, la politica ha maturato un atteggiamento di fastidio e di insofferenza. Guido Crainz ha studiato con attenzione e puntualità la produzione di storia da parte della politica nei paesi dell'Europa orientale. Penny Von Eschen ha ricostruito le contraddizioni e i «paradossi» di una politica culturale di “rimozione selettiva” e “correzione” del passato, a partire dall'età della Guerra fredda, negli Stati Uniti come in diversi paesi europei. In Italia, a seguito delle riforme apportate all'ordinamento degli studi scolastici e universitari nel primo decennio di questo secolo, l'insegnamento delle discipline storiche ha subito una significativa riduzione. Tuttavia, non si può sostenere che vi sia meno attenzione per la storia. All'insegnamento e allo studio della storia come specifico ambito disciplinare si è sostituita la cosiddetta “storia pubblica”, *pubblica* in due diverse accezioni del termine: quella, cioè, di storia *divulgativa*, *destinata al pubblico*, fatta dai giornali, dai canali radiotelevisivi, dalle *fiction*, dai film, dai video caricati su Youtube, dai *social*, e così via; e quella di storia *istituzionalizzata*, attraverso l'uso politico del calendario, ossia attraverso la commemorazione dei giorni fausti, come il 25 aprile o la festa della Repubblica, e dei giorni infausti, dei quali purtroppo abbiamo diversi esempi: il Giorno della Memoria, quello del Ricordo, quello in memoria delle vittime innocenti del terrorismo e delle stragi, quello in ricordo delle vittime innocenti delle mafie, e via dicendo. In tutti questi casi, la *storia* si trova a essere sostituita dalla *memoria*: una memoria, appunto, *pubblica*, avente origine e destinazione determinate, così come origine e destinazione determinate ha anche la storia fatta da giornali, programmi radiotelevisivi, social, etc. In breve, il rapporto tra storia e politica che era stato tipico del passato, fino al secolo scorso, come quello tra storia e informazione, è finito ed è stato sostituito da qualcosa di diverso, qualcosa che non agevola la consapevolezza, il senso critico e dunque il *superamento* del passato (intendo superamento nel senso forte,

hegeliano, del termine). È appunto sulla mancanza del *superamento storico* che vorrei centrare queste pagine, cercando di vedere questa mancanza come *fattore* di un modo di rapportarsi alla guerra, ma anche come *risultato di un processo*. Questo ci porta a riconsiderare lo snodo decisivo di questa nostra epoca, ossia il 1989.

Poco dopo il crollo del Muro di Berlino, due figure di spicco della cultura tedesca, Joachim Fest e Jürgen Habermas, sottolinearono il carattere del tutto peculiare degli eventi, che somigliavano a una specie di rivoluzione del «ripristino», o del «recupero». Un'azione, secondo Habermas, orientata, più che a proporre una nuova progettualità per il futuro, a riappropriarsi di valori e processi istituzionali smarriti nei decenni precedenti, a recuperare quanto era andato perduto. A parere di Fest, a ciò si aggiungeva un moto di rifiuto (assai diffuso a livello della psicologia sociale) di tutte le politiche portatrici di una forte carica utopica: una carica che, secondo lo studioso, nel XX secolo aveva avuto esiti catastrofici, in quanto caratterizzata da una esclusiva concentrazione sulle funzioni «predittive» del pensiero e sul conseguimento di ipotetici risultati derivati da generali e apodittiche teorie della storia e della natura umana – risultati che, senza alcuna analisi empirica, erano dati per certi e proiettati in un lontano futuro, in funzione del quale la libertà, le opportunità, perfino la vita degli esseri umani nel presente potevano essere sacrificate.

Credo si debba aggiungere che venne allora compiuto un *passaggio storico senza superamento*. In luogo di un superamento, si ebbe una *rimozione*, una rinuncia a rivedere criticamente e analiticamente una fase storica durata diversi decenni. La tendenza si esprime e fu modulata in modi e a livelli diversi. Ne considero qui alcuni, per me particolarmente significativi.

All'inizio di questo secolo, guardando al decennio precedente, Mario Tronti parlò sarcasticamente di una «sbornia ottantanovista», della quale erano rimasti vittime gli intellettuali dell'epoca. Sul piano internazionale, Pasquale Serra pose il problema del «ripristino della complessità» del 1989, sostenendo che, tramite una lettura idealistica dell'Ottantanove, si erano gettate le fondamenta della subalternità del pensiero critico europeo all'esistente. Chantal Mouffe scrisse che la dichiarata pretesa di collocarsi oltre la lotta per l'egemonia manifestava una «capitolazione» di fronte alla *nuova* egemonia, neoliberale e neoconservatrice, subita come un fenomeno epocale incontrastabile e solo limitatamente emendabile. In breve, questi esponenti della sinistra critica denunciavano una politica che si toglie dall'antagonismo e pensa *idealisticamente* il mondo come libero

in quanto liberato dal conflitto tra i blocchi, sul piano internazionale e sul piano sociale.

A questo livello si colloca, a mio avviso, un primo problema, ossia la confusione, da parte di influenti e autorevoli esponenti della cultura critica di tradizione marxista, tra l'*ottantanovismo* e la componente più autentica dello spirito dell'Ottantanove, consistente nell'aspirazione alla liberazione. Questa confusione impedisce di comprendere l'attrazione allora esercitata dalla speranza, fattasi improvvisamente realistica, di una via d'uscita dalle catastrofi di un intero secolo vissuto in base alla logica dell'ostilità: due guerre mondiali, campi di sterminio, deportazioni di massa, bombardamenti nucleari, pulizie etniche, nonché, nei due blocchi, decenni di equilibrio del terrore e di sistemi politici chiusi a ogni significativa trasformazione. In Italia, terra di confine tra le sfere d'influenza (dunque, sorvegliata speciale), democrazia incompleta, *conventio ad excludendum*, lotta di classe accesa; terrorismo e stragismo, con bombe sui treni, nelle stazioni, nelle banche, nelle piazze affollate; mitragliate negli aeroporti e nelle università; assassinii politici: in breve, secondo una suggestiva e fortunata espressione, *anni di piombo*.

Col crollo del Muro si diffuse la sensazione che quella stagione fosse conclusa una volta per tutte e la società, per usare le parole di Dahrendorf, si fosse, finalmente, «riaperta». Solo una eliminazione di questo aspetto dall'analisi può portare a identificare i segni di una gioia disseminata nelle opinioni pubbliche europee con una «sbornia» collettiva. Certo, vi fu anche una componente di irriflessa fiducia; vi fu una sottovalutazione, nell'immediato, dei contraccolpi di quella trasformazione epocale sugli equilibri generali del mondo; ma neppure questo giustifica quella confusione di cui si è detto.

Anche l'ipotesi di «fine della storia», che fu resa popolare in quegli anni da Francis Fukuyama ed ebbe considerevole influenza nell'elaborazione della dottrina «ottantanovista», meriterebbe di essere riconsiderata. Fukuyama, come egli stesso scrisse, intendeva affermare che la vittoria storica della democrazia avrebbe potuto porre fine al ricorso, fino ad allora apparso inevitabile, alla lotta armata per la soluzione delle contraddizioni politiche e sociali. Va anche ricordato che la dottrina di Fukuyama si sostanzialmente in una proposta rivolta ai paesi definiti «post-storici», ossia conquistati alla democrazia liberale, mentre suggeriva di mantenere un livello di scrupolosa attenzione e difesa nei confronti del resto del mondo, che doveva ancora considerarsi inserito in una realtà pienamente «storica», vale a dire regolata dalla logica dell'ostilità.

Intervenendo sulla questione dopo un trentennio, lo studioso ha sottolineato che non è facile, negli anni Venti del XXI secolo, di fronte all'attuale emergere delle democrazie illiberali e alla sfida lanciata all'Occidente dal *soft power* dell'autoritarismo cinese e dall'aggressività militare della Russia, proiettarsi nella mentalità di un'epoca segnata da una massiccia transizione dall'autoritarismo alla liberaldemocrazia. Tra l'altro, come ha notato Yascha Mounk, non pochi tra quanti oggi considerano con sufficienza l'ottimismo allora dimostrato da Fukuyama, all'epoca della pubblicazione de *La fine della storia* si dichiaravano altrettanto certi delle capacità espansive e della stabilità futura delle democrazie liberali. In effetti, le tesi di Fukuyama riflettevano il clima culturale di tutto un decennio e, in fondo, possono essere messe in relazione sia con quelle del libro di Samuel Huntington sulla *terza ondata di democratizzazioni*, sia con quelle avanzate pochi anni dopo da un pensatore ben più solido, come John Rawls. Huntington, come è noto, vedeva nel periodo apertosi con la Rivoluzione dei garofani (della quale si celebra quest'anno il cinquantesimo anniversario) una fase estremamente innovativa nella storia politica del mondo e specialmente favorevole per la democrazia – fase seconda, per importanza, solo all'età delle grandi rivoluzioni borghesi del XVIII secolo e a quella della liberazione del mondo occidentale dalle dittature nazifasciste. Di fatto, decine di paesi, in meno di venti anni, avevano trasformato i propri regimi politici in senso democratico, rinunciando all'autoritarismo, nelle diverse forme che quest'ultimo aveva assunto, per abbracciare i principi della libertà politica. Rawls, per parte sua, affermava che la nuova situazione mondiale rendeva necessario un drastico ripensamento del diritto internazionale, con l'attribuzione di una soggettività giuridica ai popoli, anziché agli stati: i popoli sono infatti soggetti morali collettivi; in particolare, i popoli democratici sono soggetti *razionali e ragionevoli*. Come tali, sono in grado di evitare le implicazioni più deplorable della sovranità nazionale tradizionale, tra le quali la principale è la convinzione che ogni mezzo sia da ritenersi lecito, in ambito domestico e internazionale, per massimizzare la potenza dello stato. I popoli democratici sono in grado di far funzionare i principi fondamentali della ragione in ambito internazionale e di rispettare le otto regole minimali di gestione dei rapporti reciproci, che includono, tra l'altro, il rispetto dei trattati internazionali, dell'uguaglianza tra i popoli, della libertà, indipendenza e autodeterminazione di ciascun popolo; la difesa dei diritti umani; il diritto all'autodifesa; il divieto di guerre di aggressione. I popoli democratici non entrano in guerra l'uno contro l'altro e, nei casi in cui sono costretti alla guerra da aggressioni

esterne (s'intende: da parte di popoli non democratici), rispettano le norme morali basilari nella conduzione della guerra: in breve, non fanno uso di armi di distruzione di massa; le operazioni militari sono orientate a colpire militari, non civili; e, nella gestione complessiva della guerra, sanno distinguere tra le responsabilità dei vertici politici nemici, quelle dei vertici militari, quelle dei comandanti, dei soldati e, infine, quelle dei civili.

Lo spirito del 1989 era dunque uno spirito di speranza, di emancipazione dalla politica del terrore e dell'ostilità. Tuttavia, non si può negare che esso contenesse anche i germi dell'*ottantanovismo*, ossia della rimozione e della rinuncia all'analisi storico-critica del passato messe in atto da parte di tutte quelle forze che si riconoscevano come vincitrici di un lungo confronto politico, sociale e culturale e confondevano la crisi fatale dei sistemi di socialismo autoritario con l'insuperabilità storica e il valore perpetuo del capitalismo neoliberista. Si affermava, così, una retorica e irrealistica esaltazione del modello occidentale, visto come destino dell'essere umano, anziché come forma sociopolitica portatrice di specifici difetti e contraddizioni, ma preferibile all'autoritarismo.

Significativo, a questo riguardo, fu il contributo al processo di rimozione dato dal ceto intellettuale, intenzionato soprattutto a non fare i conti, a seconda dei casi, col proprio passato o con le contraddizioni interne del capitalismo maturo, ormai già post-industriale e interessato ad archiviare il tema dei diritti sociali. Restiamo alla stampa più autorevole, in particolare al *Corriere della Sera*. Franco Venturini, il 10 novembre 1989 (immediatamente a ridosso dei fatti) scriveva che la «Bastiglia dell'Est» era crollata senza ruspe né picconi e quanto di essa era ancora in piedi ne denunciava il carattere di «illusione ottica». Il 12 novembre Salvatore Veca aggiungeva che l'*ancien régime* socialista era stato dissolto dai diritti umani. Il 20 novembre, Francesco Alberoni definiva i berlinesi «nipoti pacifici della ghigliottina», capaci di ripudiare l'ideale del «bagno di sangue» rivoluzionario, tipico di anarchici e marxisti; e prefigurava un mondo che, grazie all'eliminazione del comunismo, non avrebbe più conosciuto guerre.

Queste, ancora a caldo, erano le prime reazioni. È facile notare che, negli anni in cui si affermava la mentalità postmoderna, in esse sopravviveva una delle più tipiche tendenze della modernità: quella dell'universalizzazione di un unico fattore, quale causa di tutti i mali, spazzato via il quale si sarebbe senza meno eliminato ogni male e dunque anche la guerra. Penso, ad esempio, all'idea, condivisa anche da Immanuel Kant, per la quale la forma politica repubblicana, fondata sui principi della libertà, dell'uguaglianza e della rappresentatività, avrebbe scongiurato il ricorso alla guerra e

favorito una «pace perpetua», non essendovi «niente di più naturale», per i cittadini repubblicani, della volontà di evitare le calamità, le distruzioni e le conseguenze economiche della guerra. È anche possibile ricordare la certezza, presente in autori quali Thomas Paine, Benjamin Constant, Richard Cobden e John Stuart Mill, che, grazie al libero commercio, i popoli avrebbero sviluppato spontaneamente relazioni improntate a pace, amicizia e rispetto reciproco. In *The Rights of Man, Part II* (1792), Paine contrappose lo spirito egoista e prevaricatore dei governi, che guardano indietro, a quello progressista delle «società», che guardano avanti e sono consapevoli dei veri, comuni, interessi dei loro membri: le società, grazie all'azione del libero commercio, a suo avviso avrebbero inevitabilmente sviluppato una forza pacificatrice «universale». Constant, nel 1819, si diceva sicuro che, con il moderno sviluppo dell'economia, le società «civilizzate» avessero già raggiunto uno stadio di maturazione tale da sostituire lo spirito razionale dei commerci all'istinto violento di conquista. Cobden, nei suoi interventi, non mancava di sottolineare che il commercio educa alla pace e alla priorità dell'economia sulla politica di potenza. Nei *Principles of Political Economy* (1848), Mill, raccogliendo i frutti di questa tradizione di pensiero, scrisse che il libero commercio tra i popoli si presenta come la maggiore garanzia di affermazione della pace nel mondo: a suo parere, a metà Ottocento, di fatto, esso stava già, «rapidamente», rendendo la guerra «obsoleta». È poi impossibile dimenticare che per Marx ed Engels «gli operai non hanno patria», sicché lo sviluppo dell'autocoscienza nella classe operaia avrebbe posto fine alla «condizione di ostilità tra le nazioni»; una convinzione, quest'ultima, pienamente condivisa, fino alla catastrofe del 1914, anche da un «iperpolitico» come Lenin, che rimase comunque certo che nel mondo contemporaneo le cause della guerra tra popoli risiedono nelle tendenze imperialistiche del capitalismo maturo.

Per altri aspetti, però, le reazioni prima citate non erano mere riproposizioni di un modo consolidato di guardare al mondo: in esse si manifestava la logica della rimozione, anzitutto nella forma della mistificazione ideologica, espressa in un tentativo di avvalorare la lettura della fine del socialismo in Europa orientale come l'esito di una lunga, pacifica, spontanea e inarrestabile marcia di affermazione della libertà, culminata in una grande festa popolare, mentre, come a tutti era noto e chiaro, si era di fronte a un disastro economico-sociale epocale e all'esito di quasi mezzo secolo di guerra di logoramento, combattuta con tutti i mezzi e su tutti i fronti, definita *fredda* solo perché escludeva le armi nucleari e i fronti europei. Guerra fatta di spionaggio politico, militare, industriale; di

finanziamenti a gruppi terroristici; di sabotaggi; di abbattimento di aerei civili; di incidenti internazionali inventati a tavolino, corsa agli armamenti, creazione sistematica di notizie false e false minacce, campagne di stampa orchestrate; di strategie di immiserimento di intere popolazioni. Guerra condotta con l'invasione di paesi amici che intendevano scegliersi i propri governanti e attraverso il sostegno dato a colpi di stato, dittature sanguinarie e autoritarismi criminali. Guerra, infine, di eserciti, distruttiva, cruenta, senza esclusione di colpi, senza rispetto delle convenzioni internazionali.

Se, dunque, vi fu un *ottantanovismo*, esso fu il tentativo di porre fine al Novecento, come dicevo, *senza un processo di superamento* e attraverso una volontaria e grossolana serie di falsificazioni, il cui obiettivo principale, in Occidente, non era neppure la politica della memoria di cui parla Crainz per i paesi dell'Europa Orientale, ma la rimozione del passato, compreso il passato più recente, nel quale ad esempio, come ricorda Von Eschen, gli Stati Uniti, durante la presidenza Reagan, avevano considerato il regime sudafricano dell'*apartheid* «indispensabile per il mondo libero» e annoverato l'African National Congress di Nelson Mandela tra le organizzazioni terroristiche.

Su questo piano trovava conferma la pessimistica visione di chi, come Serra, segnalava i rischi connessi all'evanescenza della storia e all'emergere di una subcultura che assume un vuoto come fattore costitutivo; e quella di quanti, come Alain Touraine, denunciavano il mito di un sistema mondiale in grado di autoregolarsi senza alcun bisogno della politica, mito dietro il quale si celava la realtà di un dominio economico-finanziario indifferente ai bisogni, alle speranze e alle aspettative delle classi e dei popoli più poveri.

Una delle più palesi espressioni della cultura della rimozione si può trovare negli scritti di John Mueller, che proprio nel 1989 pubblicò *Retreat from Doomsday*, libro nel quale si avanza la tesi del declino della guerra, un declino che, già possibile fin dai tempi della Prima guerra mondiale, appariva destinato a realizzarsi grazie alla fine delle uniche due forze che nel XX secolo avevano, unilateralmente, provocato la persistenza dello spirito bellico: il nazismo e il comunismo. La loro scomparsa faceva presagire a Mueller la fine delle guerre, in quanto facilitava la presa di coscienza della intrinseca inadeguatezza della guerra come strumento di soluzione delle controversie internazionali. Dopo il 1989, la guerra poteva essere vista come risultato di una scelta illogica, analogamente a quanto avveniva per il duello come soluzione delle controversie private; poteva, cioè, cessare di essere presa in considerazione tra le opzioni razionalmente attivabili.

Mueller espone con coerenza, lucidità e forza sintetica una tesi che, come

si diceva, non è certo unicamente sua. La letteratura, negli anni successivi, annovera non pochi interventi orientati nello stesso senso: si pensi, ad esempio, alla raccolta di saggi *The Waning of major War* (2006) curata da Raimo Väyrynen; a *War in Human Civilization*, di Azar Gat (2006), *The Better Angels of Our Nature*, di Steven Pinker (2011), *The End of War* di John Horgan (2011), *Winning the War on War* di Joshua Goldstein (2011); o, ancora, a *The Causes of War and the Spread of Peace* (2017), sempre di Gat. Si tratta di contributi non sempre collocati con chiarezza nell'ambito della politologia. Alcuni sono di carattere transdisciplinare, di impostazione in qualche caso legata all'antropologia o alla psicologia sociale, e tentano un approccio onnicomprensivo, talvolta risolvendo, in ponderosi trattati, la questione della guerra in quelle, più generali, della conflittualità o della violenza, a loro volta ricondotte al funzionamento della mente umana o alle implicazioni dell'evoluzione della specie.

Tanto Gat quanto Pinker contrappongono, in modo consapevolmente stereotipato, le impostazioni di Hobbes e Rousseau, per concludere che, in definitiva, lo sviluppo storico ha dato ragione a Hobbes: l'adozione globale del modello di stato sovrano, a partire dall'età moderna, a loro avviso ha ridotto la violenza, anche se riconoscono a) che questa riduzione si riferisce in primo luogo alla violenza interpersonale e in secondo luogo alla violenza tra gruppi sociali, mentre riguarda solo in misura minore la violenza tra stati e b) che rapporti non violenti sul piano internazionale sussistono finché il potere degli stati è esercitato con razionalità e sulla base di norme consolidate e coerentemente osservate. Entrambi restano comunque convinti che il progresso senza precedenti che l'umanità ha compiuto negli ultimi tre secoli, ossia a partire dalla diffusione di una mentalità che può essere *grosso modo* definita "illuministica", con lo sviluppo delle scienze, della tecnologia e dell'economia, ha distolto sempre più gli individui e le società dalla lotta per il potere – che può essere considerata una sorta di «gioco a somma zero» –, orientandoli a favore della lotta per il benessere. Rispetto a quest'ultima, che necessita di cooperazione, di stabilità e di una condizione di generale "prevedibilità" del futuro a breve e medio termine, l'opzione bellica è apparsa sempre più frequentemente disfunzionale, tanto che lo stato delle relazioni internazionali tra le grandi potenze, a partire dalla fine delle guerre napoleoniche (ossia nell'arco di duecento anni) può essere indicato come una «pace prolungata», che ha come uniche interruzioni estremamente drammatiche le due guerre mondiali del XX secolo. Nel suo libro del 2011, Pinker sostiene anzi che il periodo storico che data dalla fine della Seconda guerra mondiale è, in estrema sintesi, definibile

come *periodo zero*: zero scontri armati diretti tra le due superpotenze durante la Guerra fredda; zero usi delle armi atomiche dopo il 1945; zero guerre tra grandi potenze dopo il 1953; zero guerre tra stati in Europa; zero guerre interstatali tra paesi avanzati a livello globale; infine, zero nuove entità statali nate da guerre di conquista e in seguito riconosciute a livello internazionale. In breve, così come la razionalità sociale sconsiglia agli individui il ricorso all'omicidio (che ha conosciuto un significativo declino nel corso dei secoli), l'intelligenza politica continua la sua marcia di affermazione, sconsigliando alle società il ricorso alla guerra. A parere di Gat, a queste considerazioni va aggiunto il fatto che la razionalità moderna, che è stata in grado di produrre armi dalle potenzialità di sterminio senza precedenti, ha anche funzionato da deterrente rispetto all'utilizzo delle stesse e c'è da aspettarsi che, con la diffusione delle democrazie liberali, il rischio continui a decrescere progressivamente. Horgan riprende, con toni emotivi, stile divulgativo e con espliciti riferimenti a Mueller, Pinker e Gat, molti di questi punti: a partire dalla metà del XX secolo le morti conseguenti ad azioni belliche sono calate a circa un decimo di quelle della prima metà del secolo, anche se la popolazione mondiale è nel frattempo aumentata in proporzione vertiginosa; negli ultimi decenni sono fortemente diminuite anche le vittime di «democidi», ossia di campagne di sterminio, per definizione non assimilabili ai genocidi, ma condotte nei confronti di intere cittadinanze; la diffusione dei sistemi democratici porta a limitare il ricorso alla guerra, in quanto lo «statuto ideale» della democrazia esclude la soluzione armata delle controversie tra stati democratici. In breve, la guerra interstatale può considerarsi un fenomeno che si sta dissolvendo: così come è possibile una trasformazione politica in senso democratico, anche dopo secoli di esercizio autoritario del potere, allo stesso modo è possibile una pace duratura dopo secoli di ricorso alla guerra. Tutti temi, questi fin qui ricordati, già presenti in *The Waning of major War* e ancora vivi in *Winning the War on War*: libro, quest'ultimo, nel quale Goldstein chiarisce la sua posizione fin dal sottotitolo (*The decline of armed conflict worldwide*) e propone, a quanti sono scettici circa le effettive possibilità di «sconfiggere la guerra», di effettuare dei raffronti, per così dire, *a specchio*, ad esempio paragonando la quantità, l'intensità e gli effetti dei conflitti armati nel primo decennio del XXI secolo con quelli dell'ultimo decennio del XX, per poi seguire la stessa procedura mettendo a confronto gli ultimi venti anni coi venti anni precedenti; gli ultimi trenta coi trenta precedenti, e così via. Se si adotta questo sistema, secondo l'autore, non si può fare a meno di convenire che, a partire dal 1945 e, più in generale, nel corso dei secoli, le

guerre sono andate progressivamente diminuendo e si deve riconoscere che questa tendenza, ormai radicata, continuerà e finirà per rendere il conflitto armato un fatto marginale.

C'è da notare che, nel libro del 2017 sulla diffusione della pace, Gat, fin dal sottotitolo (*But will war rebound?*) tenta di temperare l'ottimismo precedentemente dimostrato, affermando che, così come è già avvenuto che il processo di progressiva «modernizzazione» dei rapporti internazionali (ossia, di trasformazione dei conflitti armati in confronti dinamici ma pacifici tra diversi sistemi economico-sociali) fosse drammaticamente interrotto e rovesciato, allo stesso modo può ancora accadere che le forze «antimoderne» abbiano il sopravvento sullo spirito della pace. Dubbi di questo genere, non estranei peraltro a Pinker, sembrano invece non fare presa su Mueller, che è tornato a riproporre la sua idea a più riprese, impegnandosi a sostenerla, con dati empirici e considerazioni teoriche, per oltre un trentennio, fino al libro più recente, intitolato *The Stupidity of War*. Vi sono due punti di quest'ultimo che meritano di essere oggi ricordati. Il primo è relativo all'ostilità israelo-palestinese, che a Mueller non sembrava destinata a cessare in tempi prevedibili, ma neppure a sfociare in una guerra, intendendosi per guerra un conflitto che vede impegnati eserciti regolari e comporta almeno mille morti. La seconda è la tensione russo-ucraina, che ha portato, riconosceva Mueller, alla crisi del 2014, ma, secondo le sue previsioni, avrebbe potuto degenerare solo se l'amministrazione americana pro-tempore si fosse lasciata trascinare dalla sindrome della minaccia e dell'ostilità, visto che appariva del tutto improbabile che la Russia intendesse davvero dare inizio a una guerra internazionale invadendo l'Ucraina. A questo proposito mi astengo da commenti, limitandomi a ricordare che il libro è stato pubblicato nel 2021, solo alcuni mesi prima che Putin ordinasse l'*Operazione militare speciale*.

Per contrasto, nell'ambito della letteratura del realismo politico, si potrebbe citare il celeberrimo libro di Huntington sullo scontro di civiltà, che tracciava sul confine russo-ucraino una linea di demarcazione politica, strategica e culturale, particolarmente rischiosa per la pace; oppure il confronto aperto nel 2007 tra Christopher Layne e Bradley Thayer sulla strategia più efficace per evitare o ridurre al massimo l'eventualità delle guerre: quella di difendere una sorta di «egemonia imperiale» degli Stati Uniti, o, al contrario, quella di una rinuncia al ruolo di superpotenza che manifesta l'intenzione di far valere una superiorità schiacciante a livello globale. Le tesi sostenute in *American Empire: a Debate* sono state negli anni successivi confermate da Thayer, critico impietoso delle

scelte strategiche dell'amministrazione Biden. Vittorio Emanuele Parsi, in un libro del 2018 significativamente intitolato *Titanic. Il naufragio dell'ordine liberale*, ricostruisce quasi tutti gli stessi passaggi sottolineati dalla letteratura della rimozione, evidenziando le criticità e discutendo la parzialità e l'insufficienza di un atteggiamento pacifista che non compia lo sforzo di passare dal piano delle dichiarazioni d'intenti ideali al confronto col piano della realtà delle relazioni internazionali. Egli si colloca pertanto in una posizione terza rispetto tanto all'ottimismo di Mueller quanto al contributo dato al dibattito da Donald Kagan, celebre studioso dell'antica Grecia, nel ponderoso volume del 1995 intitolato *On the Origins of War and the Preservation of Peace*. Kagan rivaluta la lezione degli antichi, cristallizzata nell'opera di Tucidide e dimenticata dai moderni: quella lezione che trascura fattori astratti e sovrapersonali, quali le forme politiche, economiche e culturali, e fa risalire le origini della guerra alla natura umana, individuandone le fonti nella paura, nel prestigio e nell'interesse.

Interpretare i conflitti del XX e del XXI secolo alla luce della Guerra del Peloponneso può in effetti destare qualche perplessità e si potrebbe comunque più opportunamente richiamare Machiavelli, secondo il quale il ruolo decisivo tocca all'ambizione, alla mutevolezza e all'instabilità d'animo dei potenti, e, soprattutto, alla loro perenne insoddisfazione: la *mala contentezza*. In ogni caso, diversamente da quanto ritenuto da alcuni tra gli autori ricordati, non si tratta di intervenire sulla natura umana. Il fatto è che ciò che non viene superato, ma solo rimosso, torna. Il tentativo di esorcizzare la guerra, compiuto da tutti i teorici della rimozione, ha davvero contribuito a renderla, per usare la terminologia di Mueller, «impensabile». Ma cosa significa «renderla impensabile»? Per la nostra esperienza di europei, significa, in termini esatti, rendere gli statisti incapaci di pensare la guerra – cosa che, a sua volta, significa renderli incapaci di progettare sistemi di difesa e dissuasione efficaci, come dimostra il ritorno, dopo diversi decenni, di uno degli spettri più spaventosi d'Europa, ossia la pretesa di modificare i confini degli stati per mezzo di un'aggressione militare. La politologia ha più volte ricordato (di recente con *Il posto della guerra e il costo della libertà*, di Parsi) che, se la guerra ha costi elevatissimi e provoca sofferenze atroci e ingiuste, la pace non è un dono spontaneo della buona volontà e non può essere data per scontata come condizione “naturale” di un mondo pensato come razionalizzato solo perché conquistato, in gran parte, al governo rappresentativo e all'economia di mercato. Piuttosto, essa è il risultato di un continuo impegno e implica, a sua volta, organizzazione, spese, investimenti, sacrifici, frustrazioni, criticità e rinunce. Oltre a ciò, implica

una visione del mondo e del futuro: l'adozione di uno sguardo che rifiuti ogni rimozione e si disponga finalmente, su un piano di consapevolezza storico-critica, a compiere un'operazione di autentico *superamento* del passato, che non ci si può gettare alle spalle come una carta straccia o un brutto ricordo, ma si deve fare proprio, con le sue contraddizioni e le sue tragedie, in vista di un futuro costruito da persone razionali intenzionate a vivere in pace sullo stesso pianeta in cui vivono altre persone razionali.

Nota bibliografica

- R. COBDEN, *Scritti e discorsi politici. Il libero scambio per la pace tra le nazioni*, a cura di A. MINGARDI, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2022.
- B. CONSTANT, *De la liberté des Anciens comparée à celle des Modernes*, trad. ital., in G. PAOLETTI (a cura di), *La libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*, Torino, Einaudi, 2005.
- G. CRAINZ, *Ombre d'Europa. Nazionalismi, memorie, usi politici della storia*, Roma, Donzelli, 2022.
- R. DAHRENDORF, *Reflections on the Revolution in Europe. In a letter intended to have been sent to a gentleman in Warsaw*, trad. ital., 1989. *Riflessioni sulla rivoluzione in Europa. Lettera immaginaria a un amico di Varsavia*, Roma-Bari, Laterza, 1990.
- R. DAHRENDORF, *Der Wiederbeginn der Geschichte. Vom Fall der Mauer zum Krieg im Irak*, 2004, trad. ital., *La società riaperta. Dal crollo del muro alla guerra in Iraq*, Roma-Bari, Laterza, 2005.
- F.M. DI SCIULLO, *Dopo la storia. La democrazia tra ostilità e ragione pubblica. 1989-2001*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012.
- F.M. DI SCIULLO, *Lottantanovismo e la fine mancata del secolo breve*, in V. CALABRÒ, D. NOVARESE (a cura di), *The Wall. Storie di muri tra passato e presente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021.
- J. FEST, *Der zerstörte Traum. Vom Ende des utopischen Zeitalters*, 1991, trad. ital., *Il sogno distrutto. La fine dell'età delle utopie*, Milano, Garzanti, 1992.
- J. FEST, *Die schwierige Freiheit*, 1993, trad. ital., *La libertà difficile*, Milano, Garzanti, 1996.
- F. FUKUYAMA, *The End of History*, in *The National Interest*, 16, 1989, p. 3-18.
- F. FUKUYAMA, *Liberal Democracy as a Global Phenomenon*, in *Political Science and Politics*, XXIV, 1991, p. 659-664.

- F. FUKUYAMA, *The End of history and the last Man*, trad. ital., *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Milano, Rizzoli, 1992.
- F. FUKUYAMA, *Thirty Years of World Politics. What has changed?*, in *The Journal of Democracy*, XXXI, 2020, p. 11-21.
- A. GAT, *War in Human Civilization*, Oxford, Oxford University Press, 2006.
- A. GAT, *The Causes of War and the Spread of Peace. But will War rebound?*, Oxford, Oxford University Press, 2017.
- J. GOLDSTEIN, *Winning the War on War: the Decline of the Armed Conflict Worldwide*, New York, Penguin, 2011.
- J. HABERMAS, *Die Nachholende Revolution*, trad. ital., *La rivoluzione in corso*, Milano, Feltrinelli, 1990.
- T. HOBBS, *Leviathan*, trad. ital. *Leviatano*, a cura di A. Pacchi, Roma-Bari, Laterza, 1996.
- J. HORGAN, *The End of War*, San Francisco, McSweeney, 2012.
- S. HUNTINGTON, *No Exit. The Errors of Endism*, in *The National Interest*, Fall 1989, p. 3-11.
- S. HUNTINGTON, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, 1993, trad. ital., *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, Bologna, Il Mulino, 1995.
- S. HUNTINGTON, *The Clash of Civilizations and the remaking of the World Order*, New York, Simon & Schuster, 1996.
- D. KAGAN, *On the Origins of War and the Preservation of Peace*, New York, Doubleday, 1995.
- I. KANT, *Zum ewigen Frieden*, trad. ital. in I. KANT, *Scritti di storia, politica e diritto*, F. GONNELLI (a cura di), Roma-Bari, Laterza, 1995.
- C. LAYNE, B. TAHYER, *American Empire. A Debate*, New York, Routledge, 2007.
- V.I. LENIN, *Il fallimento della II Internazionale*, 1915, in V.I. LENIN, *Opere scelte*, 6 voll., Roma-Mosca, Editori Riuniti-Edizioni Progress, 1975, vol. II, p. 332-376.
- V. I. LENIN, *Il socialismo e la guerra*, 1915, in V.I. LENIN, *Opere scelte*, 6 voll., Roma-Mosca, Editori Riuniti-Edizioni Progress, 1975, vol. II, p. 377-411.
- V. I. LENIN, *L'imperialismo, fase suprema del capitalismo*, 1916, in V.I. LENIN, *Opere scelte*, 6 voll., Roma-Mosca, Editori Riuniti-Edizioni Progress, 1975, vol. II, p. 451-549.
- N. MACHIAVELLI, *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, in M. MARTELLI (a cura di), *Tutte le opere*, Firenze, Sansoni, 1971.

- K. MARX, F. ENGELS, *Manifest der kommunistischen Partei*, trad. ital., E. CANTIMORI MEZZOMONTI (a cura di), *Manifesto del Partito comunista*, Roma-Bari, Laterza, 1985.
- J.S. MILL, *Principles of Political Economy*, trad. ital., B. FONTANA (a cura di) *Principi di economia politica*, Torino UTET, 2 voll., 1983.
- C. MOUFFE, *The democratic paradox*, London, Verso, 2000.
- Y. MOUNK, *The End of History Revisited*, in *The Journal of Democracy*, XXXI, 2020, p. 22-35.
- J. MUELLER, *Retreat from Doomsday. The Obsolescence of major War*, New York, Basic Books, 1989.
- J. MUELLER, *The Remnants of War*, Ithaca and London, Cornell University Press, 2004.
- J. MUELLER, *War and Ideas. Selected Essays*, London and New York, Routledge, 2011.
- J. MUELLER, *The Stupidity of War. American Foreign Policy and the Case for Complacency*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021.
- T. PAINE, *The Rights of Man. Part II, Combining Principles and Practices*, trad. ital. in T. PAINE, *I diritti dell'uomo*, T. MAGRI (a cura di), Roma, Editori Riuniti, 1978.
- V. E. PARSI, *Titanic. Il naufragio dell'ordine liberale*, Bologna, Il Mulino, 2018.
- V. E. PARSI, *Il posto della guerra e il costo della libertà*, Firenze, Giunti, 2022.
- S. PINKER, *The Better Angels of Our Nature. Why Violence has declined*, New York, Viking, 2011.
- J.J. ROUSSEAU, *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*, trad. ital., V. GERRATANA (a cura di), *Discorso sull'origine e i fondamenti della disuguaglianza tra gli uomini*, Roma, Editori Riuniti, 1968.
- P. SERRA, *Da Berlino alle Twin Towers. Questioni del dopo ottantanove*, in *Democrazia e diritto*, 2003, 1, p. 88-101.
- P. SERRA, *Europa e mondo. Temi per un pensiero politico europeo*, Roma, Ediesse, 2004.
- M. TRONTI, *La sinistra europea. Tra passione e realismo*, in *La rivista del Manifesto*, 31, 2002.
- A. TOURAINE, *Pourrons-nous vivre ensemble? Égaux et différents* 1997, trad. ital., *Libertà, uguaglianza, diversità. Si può vivere insieme?*, Milano, Il Saggiatore, 1998.
- P. VON ESCHEN, *Paradoxes of Nostalgia. Cold War Triumphalism and Global Disorder since 1989*, Durham and London, Duke University Press, 2022.

SECONDA SESSIONE

TAVOLA ROTONDA

Paolo Carnevale

Introduzione alla tavola rotonda

1. È con molto piacere che do inizio alla tavola rotonda, di cui consta la seconda sessione del seminario odierno, che raccoglie e mette in relazione giuristi e politologi chiamati ad affrontare un tema sfidante com'è quello della guerra. Sfidante in sé per la natura del fenomeno preso ad oggetto che sfugge naturalmente ai vari tentativi di regolarlo o incasellarlo in schemi teorici, ma anche per la congiuntura che ne fa un che di sinistramente incombente.

Essendo io un giurista ed in particolare un costituzionalista vorrei svolgere qualche considerazione introduttiva proprio sul tema del rapporto fra diritto e guerra, nella prospettiva di indagine che più mi si addice che è quella del c.d. *ius ad bellum*, il cui fondamento bifronte, sia sul terreno del diritto internazionale che su quello del diritto costituzionale, legittima il sottoscritto a proporre qualche spunto di riflessione. Volendo, peraltro, assicurare al mio piccolo contributo alla discussione un carattere di concretezza e di attualità, intendo focalizzare la mia attenzione sulla problematica relativa alla normazione sulle missioni internazionali che vedono l'impiego delle nostre forze armate, in specie in frangenti idonei a comportare il coinvolgimento in veri e propri conflitti armati. Lo farò, in modo particolare, orientando l'analisi al profilo che disciplinarmente è a me più congeniale: quello cioè del processo decisionale da seguire in simili contingenze.

2. Orbene, quello dello *ius ad bellum*, come si sa, è uno dei due punti di vista attraverso cui il diritto guarda e cerca di aggredire un fenomeno – la guerra – tradizionalmente riottoso ad essere irretito dall'ambizione regolatoria che quello nutre per definizione. L'altro, come si sa, è quello che appelliamo con l'espressione *ius in bello*. Il primo si occupa di normare il ricorso (ed oggi assai spesso ponendo l'accento sul non ricorso [*ius contra bellum*]) allo strumento bellico da parte degli Stati; il secondo si interessa di condizionare la modalità di svolgimento delle operazioni di guerra.

Ambo le aspirazioni coltivate dallo *ius* debbono fare i conti con la natura fortemente problematica della relazione ch'esso intrattiene con la guerra, esemplata dall'antico motto ciceroniano “*silent leges inter arma*”, la quale,

prima ancora che dalle evidenze della storia e dallo sviluppo del pensiero, trova una singolare testimonianza sul piano linguistico dall'etimologia del termine che, a stare ad una consolidata opinione, troverebbe radice nel vocabolo germanico, di matrice longobarda, *wërra*, che significa mischia, disordine ed è indicativo della modalità sregolata di condurre le operazioni belliche da parte delle popolazioni barbariche. Tale radice, oltre a contrapporsi direttamente a quella latina di *bellum* come esercizio, per l'appunto, *quodammodo* disciplinato della guerra, finisce per opporsi più in generale all'idea stessa del diritto come istanza regolatoria. Il fatto che la nostra lingua abbia accolto la matrice tedesca in luogo di quella latina – che pure è in vario modo penetrata nel nostro vocabolario – è verosimilmente il segno della vittoria del disordine sull'ordine consegnataci dalla storia in seguito alla caduta dell'Impero romano sotto la spinta delle pressioni barbariche. Ma rivela, al contempo, il carattere giuridicamente sfuggente del fenomeno bellico. Il che potrebbe trovare conferma nell'analogo processo che si registra nelle altre lingue romanze ed *e contrario* nel fatto del mancato accoglimento del termine proprio in quella che avrebbe dovuto costituire la sede elettiva – vale a dire – la lingua tedesca che gli ha preferito il vocabolo *Krieg*.

Certo, la predetta difficoltà a fare della guerra un fatto regolato – di cui in questi ultimi anni ciascuno di noi fa quotidiana esperienza – si direbbe non sembri, a tutta prima, *egualmente* investire i due fronti dello *ius ad bellum* ed *in bello*, potendo il diritto *potenzialmente* vantare qualche maggiore *chance* di successo sul primo terreno, quantomeno su scala nazionale. Ciò, quantomeno per la *tendenziale* maggiore cogenza che il diritto statale risulta presentare rispetto al diritto internazionale.

3. Il nostro ordinamento si è da qualche anno dotato di una disciplina di carattere generale in tema di missioni internazionali, ivi comprese quelle che comportano il coinvolgimento in guerre: mi riferisco alla normativa recata dalla legge 21 luglio 2016, n. 145, rubricata per l'appunto, "Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali".

Si tratta, come noto, del primo esempio di legge organica della materia che, ad una regolazione relativa al processo decisionale circa la partecipazione delle nostre forze armate, fa seguire un ampio corpo unitario di regole volto a garantire alle missioni internazionali quella copertura amministrativa e finanziaria sin lì assicurata volta per volta da una serie infinita di decreti-legge, il cui iterativo succedersi nel tempo ha dato vita ad un singolare concentrato normativo di stratificazione, episodicità e disorganicità. Una

legge-quadro lungamente auspicata, di cui si attendeva il varo da decenni.

Non siamo, tuttavia, in presenza del primo tentativo operato dal nostro legislatore per normare, per quel che qui più direttamente interessa, la dinamica propria del percorso decisorio in parola. A tale proposito va rammentato che, se in una prima lunga fase la questione è stata rilasciata al libero atteggiarsi della prassi o, meglio, alle dinamiche proprie del rapporto fiduciario, è l'adozione della legge n. 25 del 1997 a segnare il passaggio dalla fase del libero determinarsi degli attori del circuito dell'indirizzo politico a quella della etero-normazione. Si tratta, peraltro, di una regolazione obliqua, indiretta (e, in buona misura, incidentale, potrebbe dirsi), trattandosi di legge avente lo specifico compito di procedere ad un generale riordino della normativa in punto di "Attribuzioni del Ministro della difesa, ristrutturazione dei vertici delle Forze armate e dell'Amministrazione della difesa".

È in questo contesto, che l'art. 1 della stessa si occupa di offrire una definizione dell'*iter* procedimentale per l'assunzione delle decisioni in materia di difesa e sicurezza nazionale, fra cui senz'altro rientrano anche quelle in punto di partecipazione a missioni internazionali operanti in teatri di guerra. In particolare, la lett. *a*) del primo comma – ora, peraltro, riprodotta senza modificazioni dall'art. 10 del "Codice dell'ordinamento militare" (d. lgs. n. 66 del 2010) – prevede che: «*[Il Ministro della difesa...] attua le deliberazioni in materia di difesa e sicurezza adottate dal Governo, sottoposte all'esame del Consiglio Supremo di difesa e approvate dal Parlamento*». Pur se formulata nell'ottica dell'individuazione delle attribuzioni proprie del ministro preposto all'amministrazione della difesa, la richiamata normativa delinea un percorso decisionale articolato intorno alla imputazione di un potere di codecisione a Governo e Parlamento, congiuntamente ad una potestà di osservazione assegnata al Consiglio supremo di difesa.

Si può dire che, pur trattandosi di previsione alternativa a quella dell'art. 78 della Costituzione, rifletta nondimeno la logica complessiva della disciplina costituzionale, in quanto, da un verso, assicura il rispetto del duplice principio di «una primazia in posizione del Parlamento e una primazia in funzione attiva (operativa) del Governo» che ispira il medesimo art. 78; dall'altro, si colloca nel solco della medesima "filosofia istituzionale" che ha guidato la redazione degli artt. 78 e 87, comma nono, segnatamente con riferimento alla necessità di coinvolgimento sia dei titolari dell'indirizzo politico, sia del Capo dello Stato in qualità di soggetto esercente la suprema istanza di garanzia dell'ordinamento costituzionale.

Molte le questioni aperte dalla normativa *ex lege* n. 25; su di esse tuttavia non ritengo opportuno intrattenermi, sia perché alcune di esse appaiono irrimediabilmente datate, stante il fatto che, ai nostri fini, quella previsione risulta, come si vedrà, in buona misura sostituita dalla nuova regolamentazione introdotta dalla legge n. 145 del 2016, sia perché talune altre saranno riprese in sede di esame proprio di quest'ultima disciplina.

4. Vengo pertanto all'attuale normativa. Mi limiterò qui a qualche rapida osservazione su qualche profilo qualificante di questa importante legge, partendo innanzitutto dal rapporto che la nuova disciplina intrattiene con quella costituzionale.

L'*incipit* del testo di legge precisa che la normativa recata trova applicazione alle missioni internazionali, ivi comprese quelle militari, con esclusione di quelle rientranti nelle ipotesi di cui agli artt. 78 e 87, nono comma, della Costituzione. Ad esse le nostre Forze armate (per quanto qui più direttamente interessa) possono partecipare «nel rispetto dei principi di cui all'articolo 11 della Costituzione, del diritto internazionale generale, del diritto internazionale dei diritti umani, del diritto internazionale umanitario e del diritto penale internazionale». Si precisa, altresì, che «rientra nell'ambito di applicazione della presente legge l'invio di personale e di assetti, civili e militari, fuori del territorio nazionale, che avvenga secondo i termini della legalità internazionale, delle disposizioni e delle finalità costituzionali, in ottemperanza agli obblighi di alleanze o ad accordi internazionali o intergovernativi, o per eccezionali interventi umanitari» (art. 1).

Vorrei preliminarmente richiamare l'attenzione al senso della esclusione relativa ai «casi di cui agli artt. 78 e 87 della Costituzione».

S'è detto che essa risulti espressiva di una sorta di spartizione di campo fra missioni di guerra, da assegnarsi al percorso decisionale *ex artt. 78 e 87 Cost.*, e missioni di pace (o non di guerra) da riservare alla nuova disciplina. Tuttavia, ad impedire una simile lettura sta, da un verso, il dato testuale del richiamo al «rispetto dei principi di cui all'art. 11 Cost.» – il quale sta e cade con l'eventualità di un coinvolgimento in una guerra – e, dall'altro, la palese contraddizione con la possibilità, altrove prevista, che il Governo deliberi l'applicazione a singole missioni del codice penale militare di guerra (art. 19, comma 2).

Non solo, essa trascura quella che a me pare la corretta interpretazione da dare proprio alla richiamata normativa costituzionale e segnatamente alla previsione dell'art. 78.

Deve, infatti, ritenersi che il *proprium* della decisione parlamentare in

punto di deliberazione dello stato di guerra lì prevista, vada ricondotto, piuttosto che alla scelta sull'*an* della partecipazione alla guerra (c.d. scelta sulla guerra), *alla opzione circa la necessità di provocare*, a seguito del coinvolgimento nel conflitto, *quelle modificazioni ed alterazioni dell'ordinamento interno previste in occasione dell'instaurarsi del tempo di guerra* (c.d. scelta sullo stato di guerra).

In sostanza, ciò che la Costituzione intende riservare all'apprezzamento parlamentare è, prima d'ogni cosa, la determinazione relativa al "prezzo" da pagare al coinvolgimento in guerra, inteso in termini – come si sa – di sospensione del regime ordinamentale ordinario a seguito dell'entrata in vigore di quel complesso normativo che dà corpo al regime d'eccezione bellico e che si ritiene, anche per induzione dai disposti degli artt. 60, u.c., 103, u.c., 111, penultimo comma, Cost., cui *adde* ovviamente lo stesso art. 78, comporti l'eventualità di una temporanea alterazione della "dinamica costituzionale", sia sotto il profilo istituzionale e dei rapporti di competenza fra organi costituzionali, sia riguardo allo stesso sistema delle garanzie costituzionali in tema di diritti fondamentali.

Orbene, se una simile ricostruzione appare decisamente coerente con la concezione dominante fra i costituenti di ritenere ammessa solo la guerra strettamente difensiva – onde la decisione sulla guerra non poteva essere neppure contemplata, immaginandosi il ricorrere del presupposto fattuale della deliberazione dello stato di guerra solo nell'ipotesi di una *guerra subita*, quindi scelta da altri e, perciò, di un *conflitto di reazione all'altrui aggressione* – cionondimeno nel passaggio dalla guerra subita a quella scelta, non ritengo che la *ratio* originaria della previsione dell'art. 78 debba necessariamente perdersi.

Nel senso che, l'ammettersi della possibilità di una guerra positivamente opzionata, se fa sì, da un lato, che nel mutato contesto la deliberazione parlamentare, in assenza di ogni altra decisione assunta dalle Camere, acquisirebbe il significato *anche* di un pronunciamento *sulla* guerra; dall'altro, comporta che si possa altresì decidere la guerra, senza tuttavia ritenere di dover attivare il meccanismo instaurativo dello stato di guerra: fine quest'ultimo cui risulta comunque indirizzata la decisione parlamentare di cui all'art. 78 Cost.

Ed è appunto ciò che si è venuto a determinare nella prassi di questi anni, ove, almeno nei casi di veri e propri conflitti internazionali – penso alle guerre del 1991, 1998, 2001 e 2011 – a fronte della mancata deliberazione dello stato di guerra, vi è stato, quantomeno formalmente, un tendenziale rispetto del ruolo in funzione di autorizzazione al

coinvolgimento nel conflitto, delle Camere, e di dominio operativo del Governo, secondo lo schema dell'approvazione previa (o quasi), ad opera delle prime, di atti di indirizzo politico (mozioni o risoluzioni) di sostegno dell'azione dell'esecutivo. Tanto da potersi concludere osservando che al mancato ricorso alla previsione dell'art. 78 come *regula*, abbia corrisposto il suo rispetto, sia pur quale norma principio e che, quindi, lo spirito abbia *quodammodo* riscattato il (preteso) *vulnus* arrecato alla lettera della Costituzione.

Ne consegue che, quella prefigurata dall'art. 1 della legge non sarebbe una esclusione *ratione obiecti*, bensì in forza di una valutazione *quoad effectum*, il che reca con sé la diversa demarcazione fra operazioni militari di natura bellica che richiedono la deliberazione dello stato di guerra, che rimangono evidentemente sotto l'impero degli artt. 78 e 87 Cost., e operazioni militari che, condividendo quella natura, tuttavia non esigano la torsione costituzionale che quella deliberazione comporta, le quali sono sottoposte alla nuova normativa legislativa.

5. Giungo ora ad affrontare quello che è il fuoco d'interesse di queste mie considerazioni: la ridefinizione del processo decisionale. Dico: ridefinizione perché, pur rimanendo per certi aspetti nel solco di quanto previsto dalla legge del 1997, l'attuale procedimentalizzazione in altra misura se ne distacca, ponendo invero nuovi interrogativi.

Il primo comma dell'art. 2 della legge prevede: «La partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali è deliberata dal Consiglio dei ministri, previa comunicazione al Presidente della Repubblica. Ove se ne ravvisi la necessità, può essere convocato, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, il Consiglio supremo di difesa». Il comma successivo aggiunge: «Le deliberazioni di cui al comma 1 sono trasmesse dal Governo alle Camere, che tempestivamente le discutono e, con appositi atti di indirizzo, secondo le norme dei rispettivi regolamenti, autorizzano per ciascun anno la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, eventualmente definendo impegni per il Governo, ovvero ne negano l'autorizzazione».

La nuova scansione procedimentale prevede l'invio preventivo al Presidente della Repubblica delle deliberazioni governative in materia, le quali, una volta assunte dal Consiglio dei ministri, vanno immediatamente trasmesse alle Camere perché queste possano autorizzare o meno la missione attraverso il voto su atti di indirizzo. Viene derubricato come meramente eventuale l'intervento del Consiglio supremo di difesa.

Due notazioni generali.

La prima è che si è in presenza di un'accentuazione del ruolo centrale assegnato alle Camere, cui spetta, come già nella legge n. 25, la decisione ultima in tema di partecipazione alle missioni militari; accentuazione che suona, però, anche a reazione ad una prassi precedente che, pur in costanza di vigenza di quest'ultima legge, non aveva mancato di fornire esempi di eccessivo protagonismo governativo.

L'altra e più immediata osservazione è che, pur con i mutamenti intervenuti, l'*iter* decisionale vede riprodotta quella triplice interazione fra Presidente, Governo e Parlamento e quella duplicità di primazie – in funzione attiva e posizione – degli ultimi due che, già presenti nella legge n. 25, appaiono frutto del delicato equilibrio fra poteri che, come già rilevato, emerge dalla normativa costituzionale in materia e in definitiva dalla stessa forma di governo.

6. Il nuovo impianto presenta molteplici motivi di interesse sui quali, tuttavia, non posso in questa sede soffermarmi. Voglio piuttosto spendere qualche considerazione sulla “novità” dell'autorizzazione parlamentare alla missione resa attraverso l'approvazione di appositi atti di indirizzo, anche in funzione delle osservazioni di più stretta attualità che svolgerò in chiusura di questa introduzione.

È sì perché l'art. 2, secondo comma, della legge prescrive che le «deliberazioni di cui al comma 1 sono trasmesse dal Governo alle Camere, che tempestivamente le discutono e, con appositi atti di indirizzo, secondo le norme dei rispettivi regolamenti, autorizzano per ciascun anno la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, eventualmente definendo impegni per il Governo, ovvero ne negano l'autorizzazione».

Si tratta di una novità che è vero codifica una prassi già in atto durante la vigenza della legge n. 25 del 1997, affermata senza però che quest'ultima imponesse una simile soluzione, onde il ricorso all'atto di indirizzo politico fu acquisizione maturata in sede applicativa, in sé sempre reversibile. Quello della forma della decisione parlamentare era infatti un problema lasciato impregiudicato dalla legge, visto che la richiamata previsione dell'art. 1, primo comma, lett. a), richiedeva genericamente che le deliberazioni in materia di difesa e sicurezza adottate dal Governo fossero «approvate dal Parlamento». Al pari, del resto, di quanto fa la disposizione *ex* art. 78 Cost. Quella indeterminatezza ora è colmata, ma in un senso diverso da quello prevalente nei vari progetti di riforma che hanno anticipato la legge del 2016, ove si era registrata una preferenza per la forma legislativa. Ad essere

prescelta è la forma dell'atto di indirizzo che è lo strumento *esclusivo* sia per l'autorizzazione originaria che per quelle successive.

Orbene, il fatto che la decisione favorevole delle Camere sia qualificata in termini di autorizzazione – indicando così che si tratta di intervento di natura concessiva, rivolto com'è, giusta la radice amministrativistica della figura, a consentire l'esercizio di un altrui (*i.e.* del Governo) potestà pubblica, mercé la rimozione di un ostacolo che lo impediva – esclude recisamente che la scelta compiuta dal legislatore possa essere interpretata come il tentativo di operare una sorta di nostalgico ritorno al passato, quasi immaginando l'implicito rifluire della scelta da compiere nel ventre molle delle dinamiche dell'indirizzo politico.

Non bisogna, infatti, cadere nel vizio logico di confondere la *natura* dello strumento – la risoluzione o la mozione in quanto atti di indirizzo politico – con la *funzione* assegnata dalla legge alle Camere, cui spetta l'autorizzazione delle determinazioni governative in assenza della quale quest'ultime non possono trovare attuazione (e se la trovassero sarebbero viziate). Ne consegue che, senza nulla togliere alla valenza politica dell'assenso parlamentare e alla sua sicura allocazione nel novero delle decisioni di indirizzo politico, la forma espressiva dell'atto di indirizzo si carica in questo caso di un indubbio *quid pluris* discendente dalla sua giuridificazione *quoad effectum*. *Effectum*, peraltro, da ascrivere non in sé al singolo atto di indirizzo, ma al concorde concorso di ambo gli atti monocamerale di Camera e Senato, la cui adozione da parte di ciascun ramo del Parlamento è frutto di una procedura collegata di approvazione, secondo la nota prospettazione dell'*atto complesso bicamerale* a suo tempo delineata da autorevole dottrina per la stessa (e per certi versi congenere) deliberazione dello stato di guerra *ex art. 78 Cost.*

7. L'opzione operata dal legislatore è, come visto, l'approvazione di "appositi" atti di indirizzo politico, la cui definizione in concreto rimane tuttavia riservata alla valutazione interna di ciascuna Camera («secondo le norme dei rispettivi regolamenti»). Il termine "appositi" sta ad indicare "specifiche" e "dedicate" espressioni della volontà parlamentare, secondo quella logica della esplicita e diretta assunzione di responsabilità dell'organo rappresentativo – corrispondente al minimo di solennità che simili scelte esigono, specie nel caso delle missioni militari comportanti il coinvolgimento in conflitti armati – che troppe volte in passato è stata frustrata dalla prassi del *consenso obliquo*, ricavato per deduzione, ad esempio, dall'approvazione di leggi di conversione di decreti-legge di

copertura finanziaria ed amministrativa delle singole missioni.

La dizione “atti di indirizzo” è ampia e comprende una serie di atti forgiati dal diritto parlamentare, come le mozioni, le risoluzioni, gli ordini del giorno, le cui specificità e la cui virtualità particolare debbono fare i conti con una natura un po’ anfibia che talora li caratterizza. La scelta che, ad ogni modo, sembra preferibile (ed anzi in concreto è stata sin qui preferita) è quella della *risoluzione parlamentare*, sulla scorta della considerazione per cui, da un verso, si tratta di un atto vocato a chiudere e non aprire il dibattito come invece la mozione e, dall’altro, in possesso di una propria autonomia funzionale a differenza dell’ordine del giorno. Non solo, la risoluzione presenta anche il vantaggio dell’utilizzo sia in sede di Commissione parlamentare che in sede di Assemblea.

Peraltro, com’è noto, non mancano ipotesi nelle quali la legge abbia affidato un simile compito proprio ad atti di indirizzo votati dalle Camere, regolandone gli effetti giuridici: il caso sicuramente più noto è quello del Documento di economia e finanza (e della relativa Nota di aggiornamento) predisposto dal Governo e presentato entro il 10 aprile di ogni anno alle Camere che devono pronunciarsi adottando «le conseguenti deliberazioni parlamentari». Ma altri se ne potrebbero fare.

Ebbene, l’aver indicato nell’atto di indirizzo politico, in luogo di quello legislativo, la veste formale della decisione parlamentare è stata scelta oggetto di levanti critiche mosse da una parte significativa della nostra dottrina sulla scorta del paventato *plusvalore* vantato dalla legge, al pari di quanto pure sostenuto in passato nell’ambito dell’antica (e assai nota) *querelle* sulla forma propria della deliberazione parlamentare sullo stato di guerra *ex art. 78* della Costituzione. Deliberazione di cui, in buona misura, quella qui in considerazione può considerarsi, per certi versi, una sorta di erede legittimo.

Ora, mi è già capitato in altra occasione di mostrare la contestabilità degli argomenti addotti a sostegno della tesi della “preferibilità” della forma legislativa dell’autorizzazione parlamentare. Lo spazio disponibile induce qui a limitarmi a rinviare a quella riflessione. Piuttosto vorrei rapidamente richiamare, invece, la ragione di “preferibilità” che, a mio parere, la scelta di riservare ad atti di indirizzo l’autorizzazione delle Camere sottende.

In astratto, l’adozione del modulo legislativo reca con sé il rischio di consentire l’intervento anche ad atti legislativi e, in particolare, la possibilità che l’Esecutivo possa ricorrere alla decretazione d’urgenza, così che la *ratio* garantistica del ruolo centrale delle Camere che, in genere,

anima la scelta in favore della legge, finirebbe del tutto travolta da quella che si prefigurerebbe invece – secondo quanto già accaduto in passato – come un’operazione di sostanziale espropriazione del Parlamento da parte del Governo.

Il fatto che, anche a fronte di una simile eventualità, le Camere non sarebbero messe fuori gioco, data la necessità del loro intervento nei sessanta giorni, ai fini della conversione in legge, non consente in alcun modo di ritenere parzialmente ridimensionato l’evocato pericolo di marginalizzazione del Parlamento. Questo, sol che si consideri che l’intervento di quest’ultimo avverrebbe *ex post facto*, cioè a dire a missione ormai già autorizzata e verosimilmente iniziata, e quindi la decisione di convertire il decreto risulterebbe fortemente condizionata. Insomma, sarebbe una scelta – quella delle Camere – operata sotto il ricatto del “fatto compiuto”.

Non solo, l’opzione in favore della forma legislativa potrebbe recare con sé l’effetto di esporre a rischio la complessiva tenuta della normativa-quadro in tema di missioni internazionali, anche con riguardo alla parte sostantiva riguardante la disciplina del personale, la normativa penale, ecc. Ciò in quanto, l’autorizzazione resa con legge aprirebbe la strada alla contestuale (possibilità di) deroga o modifica della disciplina di carattere generale oggi recata dalla legge in esame, facendo così ripiombare il sistema in quella condizione di regolazione rapsodica, stratificata e discontinua, che lo ha sin troppo a lungo caratterizzato e il cui abbandono ha rappresentato uno dei più significativi (e lodati) obiettivi perseguiti dalla legge n. 145.

In tal modo, la scelta legislativa potrebbe avere il sapore acre e un po’ sgradevole del ritorno indietro per il nostro ordinamento.

Certo, è sin troppo evidente che il fine garantistico legato alla decisione di affidare ad atti non legislativi l’autorizzazione parlamentare delle missioni internazionali e di lasciare fuori dall’uscio la legge formale, sta e cade con l’eventualità che non sia la stessa legge n. 145 oggetto dell’intervento legislativo governativo. Ed è proprio questa notazione finale che mi induce, per quanto si vedrà fra un momento, a volgere ormai la mia attenzione alla vicenda di più stretta attualità della guerra russo-ucraina.

8. Sino al marzo del 2022, circa il complessivo rendimento applicativo della legge in questione, peculiarmente nell’ottica di questo intervento, si poteva tracciare un bilancio con luci ed ombre.

A fronte del formale rispetto dell’architettura procedimentale-istituzionale lì tracciata e della maggior qualificazione del ruolo codecisorio

delle Camere, assicurato dall'effettivo rispetto dell'onere informativo da parte del Governo in ordine alle missioni internazionali da autorizzare *ex novo* o da prorogare, si era per contro registrata più di una slabbratura nell'ossequio della tempistica nell'interazione fra gli organi coinvolti. Cosa che ha, in certo qual senso, finito per parzialmente svuotare di significato quel formale rispetto di quell'architettura.

Ben più forti e significativi appaiono a mio modo di vedere gli scossoni subiti dalla disciplina in esame nella circostanza della crisi ucraina.

Prima e più evidente frustrazione è quella che discende dal ritorno in campo di un fantasma del passato, grande protagonista della confusa prassi precedente e che proprio la legge n. 145 aveva voluto rinchiudere nell'armadio. Mi riferisco alla decretazione d'urgenza.

Sono infatti, come noto, due decreti-legge adottati dal Governo a distanza di pochi giorni l'uno dall'altro ad intervenire *ab initio*. L'uno – il n. 14 del 2022 – è assunto per disporre, fra le altre cose, l'autorizzazione, fino al 30 settembre 2022, alla «partecipazione di personale militare alle iniziative della NATO per l'impiego della forza ad elevata prontezza, denominata *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF)», oltre alla prosecuzione, per l'anno 2022, «della partecipazione di personale militare al potenziamento dei seguenti dispositivi della NATO: *a*) dispositivo per la sorveglianza dello spazio aereo dell'Alleanza; *b*) dispositivo per la sorveglianza navale nell'area sud dell'Alleanza; *c*) presenza in Lettonia (*Enhanced Forward Presence*); *d*) *Air Policing* per la sorveglianza dello spazio aereo dell'Alleanza». Il tutto, come espressamente indicato nel preambolo del decreto, «in deroga alla [...] legge 21 luglio 2016, n. 145». L'altro decreto-legge – il n. 16 – dispone, fra le altre cose, l'autorizzazione, fino al 31 dicembre 2022 e *previo atto di indirizzo delle Camere*, della «cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari in favore delle autorità governative dell'Ucraina, in deroga alle disposizioni di cui alla legge 9 luglio 1990, n. 185, agli articoli 310 e 311 del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, e alle connesse disposizioni attuative». Mezzi, materiali ed equipaggiamenti, la cui individuazione è assegnata ad «uno o più decreti del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e con il Ministro dell'economia e delle finanze».

Comunque la si pensi, mi pare poco disputabile che tutto questo segni la riedizione della vecchia logica del mettere il Parlamento dinanzi al fatto compiuto, al già deciso cui prestare *ex post* il proprio consenso. Insomma, ratifica piuttosto che codecisione.

Quanto poi alla questione della cessione di armi all'Ucraina, va detto che sin fra i primi commentatori della legge n. 145 s'era discusso se una simile determinazione – al pari di quella riguardante l'autorizzazione all'utilizzo delle basi e degli spazi aerei – potesse o meno rientrare sotto l'egida di quest'ultima, per via del fatto che il trasferimento di sole armi non accompagnato dall'invio di forze armate si opinava estraneo al suo ambito applicativo che riguardava missioni internazionali in cui personale ed assetti militari non fossero tra loro separabili.

Orbene, di là da ogni considerazione sul punto, a me pare che quantomeno *in mente Gubernaculi* si sia ritenuta applicabile proprio la legge in questione, giacché a farlo pensare, pur in assenza di una esplicita affermazione derogatoria nei suoi confronti – che il preambolo al decreto contiene, come s'è visto, ma con riferimento alle prescrizioni sui limiti all'invio di armi a paesi belligeranti contenute nella legge n. 185 del 1990 e negli artt. 311 e 312 del codice dell'ordinamento militare – è il singolare richiamo all'adozione di appositi atti di indirizzo politico da parte delle Camere che il decreto opera, subordinando al *placet* parlamentare lì espresso l'efficacia della disposta autorizzazione alla cessione di armi all'Ucraina, a mo' di clausola sospensiva degli effetti. Quel richiamo, in sé un po' bizzarro in una procedura che il consenso parlamentare, comunque, lo richiede per la conversione in legge, assieme alla corrispondenza delle formule utilizzate evoca evidentemente (o ne è spia) proprio la disciplina *ex art. 2, comma 2, della l. n. 145*, quasi che, a fronte dell'inversione della sequenza procedimentale prodotta, si volesse mitigare il *vulnus* apprestato.

Non solo, si potrebbe ulteriormente opinare che le condizioni di straordinaria necessità ed urgenza del decreto (*rectius* la straordinarietà) sembrerebbero in qualche modo rimesse in discussione proprio dalla scelta di condizionare l'efficacia dell'autorizzazione governativa all'approvazione degli atti di indirizzo parlamentari, posto che si sarebbe potuto a quel punto seguire proprio l'*iter* ordinario delineato dalla legge-quadro che, rispetto a quello di adozione del decreto-legge, non sarebbe stato né più lungo, né più complicato, né più rischioso, anzi semmai il contrario.

Sennonché, a richiedere il decreto-legge, in luogo del procedimento *ex lege* 145, sarebbe stata la necessità di derogare alla richiamata disciplina legislativa in tema di limiti alla cessione delle armi, onde alla necessità ed urgenza del provvedimento (e del provvedere) *in sé* si sarebbe aggiunta la necessità ed urgenza della *forma* del provvedimento (e del provvedere). A quella necessità, indubbiamente, la deliberazione governativa sottoposta all'esame del Presidente della Repubblica ed autorizzata dalle Camere con

l'approvazione di conformi risoluzioni parlamentari non avrebbe potuto rispondere. E ciò, in certa misura, spiegherebbe perché non solo in sede di prima autorizzazione, ma anche in occasione delle successive si sia replicato lo stesso schema.

Il fatto è, però, che quella necessità non sembra essere così... necessaria, posto che nelle pieghe della normativa derogata parrebbe trovare giustificazione e copertura (e non piuttosto impedimento) la decisione di invio delle armi all'Ucraina in quanto stato aggredito.

Senza poi dire del velo di ignoranza che ha coperto la scelta parlamentare, compiuta al netto della individuazione degli armamenti da inviare, rimessa – come detto – ad uno o più decreti del Ministro della Difesa, che però, una volta adottati, sono stati *in parte qua* dichiarati classificati e quindi secretati, contraddicendo in tal modo uno dei principi-guida della riforma del 2016: quello, cioè, di garantire alle Camere un adeguato flusso informativo circa l'oggetto delle proprie determinazioni autorizzative al fine di assicurare un consenso prestato dai parlamentari *ex informata conscientia*.

Il tutto, infine, nella cornice di una prassi in tema di decretazione d'urgenza la cui incostituzionalità può dirsi conclamata. Mi riferisco alla tecnica della c.d. confluenza di più decreti-legge nella medesima legge di conversione (di uno solo di essi), in base alla quale quest'ultima accoglie nel proprio seno (in tutto od in parte) la disciplina recata da altro decreto rispetto a quello suo oggetto (anch'esso evidentemente in corso di conversione), sotto forma di un emendamento con il quale si dispone l'abrogazione (in tutto od in parte) del decreto da “prendere a bordo”, accompagnata dalla previsione della clausola di salvaguardia degli atti adottati e degli effetti prodotti da quest'ultimo nel tempo della sua vigenza e dalla riproduzione materiale della disciplina in parola (c.d. decreto “a perdere”). È quanto accaduto al decreto n. 16 che, ricorrendo a questa modalità assolutamente abusiva, è finito ospitato nella legge di conversione del d.l. n. 14.

9. Cosa poter osservare in chiusura di queste considerazioni? Che se ne può trarre?

Quello che mi viene da rilevare è che, tributaria di un certo credito per l'operazione complessiva che essa compie e accompagnata sin qui da un rendimento applicativo quantomeno discreto, la legge n. 145 del 2016 alla prova del primo confronto con una crisi internazionale di natura bellica ha mostrato tutta la sua fragilità. E l'ha mostrata – per quanto qui maggiormente rileva – proprio nella sua funzione regolatoria del processo

decisionale “in materia” e dei rapporti fra organi intervenienti.

A farne le spese, innanzitutto, una delle scelte qualificanti che la connota: quella, cioè, di assicurare una maggiore centralità alle Camere, sia mediante la ridefinizione della sequenza procedimentale, sia attraverso la complessiva riqualificazione del *decisum* parlamentare assicurata dall’elevato standard del flusso informativo di cui beneficiano.

Ma ancor di più, a mio modo di vedere, a uscirne *quodammodo* indebolita è quella sua natura – per usare una dicitura che ha avuto ben scarsa fortuna – di legge “materialmente costituzionale”, che ad essa discende dal fatto di porsi a strumento definitorio delle competenze e dei rapporti fra gli organi costituzionali nell’assunzione di una scelta il cui rilievo politico-costituzionale non abbisogna di essere dimostrato.

Così, a ben vedere, è la stessa Costituzione che, di riflesso, può subire un negativo contraccolpo. Se è vero, infatti, che fra l’art. 78 Cost. e la normativa *ex lege* n. 145 esiste – come s’è visto – una spartizione di campo in tema di decisione circa il nostro coinvolgimento in conflitti armati, fondata sulla valutazione relativa all’opportunità dell’attivazione dello stato di guerra, cionondimeno proprio il fatto che l’*obiectum* risulti potenzialmente condiviso fa sì che da quella condivisione derivi una necessaria contaminazione di logica ispiratrice; meglio un’esigenza di allineamento della previsione legislativa allo spirito informatore di quella costituzionale. Spirito che – come ho già rammentato – in simili contesti richiede vada assicurata «una primazia in posizione del Parlamento e una primazia in funzione attiva (operativa) del Governo», cui aggiungerei una primazia in garanzia del Capo dello Stato.

Ed è questa, a mio modo di vedere, la questione cruciale che si staglia sullo sfondo.

Jean-Philippe Derosier

*Guerre et Constitution démocratique.
Analyse d'un rapport antagoniste mais nécessaire à l'aune de la
Constitution de la V^E République française*

SOMMAIRE: 1. Mettre fin à la guerre – 2. Préserver la paix.

La démocratie n'est jamais un acquis: elle suppose une vigilance et une préservation permanentes. Des démocraties pourtant historiquement installées peuvent être attaquées, même de l'intérieur. L'épisode du « Capitole » du 6 janvier 2021 l'a illustré, lorsque Donald J. Trump, Président battu mais refusant de reconnaître sa défaite, a encouragé ses partisans à se rendre devant le siège du Congrès des États-Unis. Animés du climat de violence qu'il n'a eu de cesse d'attiser verbalement durant toute sa campagne et le jour même, ils l'ont pris d'assaut. Trump n'a jamais condamné cette insurrection qui a fait plusieurs morts et il a été poursuivi par la justice des États-Unis, avant d'être réélu et que les poursuites ne soient suspendues.

De même, alors que l'on espérait la démocratie durablement installée sur le territoire européen et la guerre définitivement écartée, l'invasion de l'Ukraine par la Russie de l'autocrate Poutine rappelle que, sans un effort continuellement collectif, ce que l'on souhaite durable ou définitif peut à tout instant redevenir éphémère et fragile. Pourtant, la démocratie est bien le seul régime à même de garantir une paix sociale durable car, reposant sur le principe de la prise de décision par ceux auxquels elle s'adresse, ils sont supposés être en tout instant en mesure de l'adapter ou de la changer. Encore faut-il, cependant, que la minorité accepte la décision majoritaire et que la majorité permette à la voix minoritaire de s'exprimer.

La Constitution pose les fondements et les garanties de la démocratie, la préservant de la guerre. La guerre ne lui est pourtant pas totalement étrangère, car la Constitution peut être élaborée pour y mettre fin (1) et peut prévoir les moyens de l'éviter (2). C'est ce que l'on entend illustrer à l'aune de l'exemple français.

1. *Mettre fin à la guerre*

Il est fréquent qu'une guerre, qu'elle soit civile ou internationale, donne lieu, une fois la paix retrouvée, à l'élaboration d'une nouvelle Constitution, notamment parce qu'elle a pu engendrer l'apparition d'un ou plusieurs nouveaux États, ou parce que le régime antérieur est tenu pour responsable de la guerre et c'est en le changeant qu'on évitera qu'elle ne survienne à nouveau. Ce processus est d'ailleurs l'illustration de la théorie hobbesienne du pacte social, ce dernier permettant, selon Thomas Hobbes, un passage de l'état de guerre permanente qu'est l'état de nature à un état de paix sociale qu'est l'État de droit (*Léviathan*, not. Chapitre XVII). Si d'autres théories du pacte social, notamment celle développée par Jean-Jacques Rousseau, s'éloignent de cette perception quant à la guerre permanente pendant l'état de nature, elles convergent bien sur l'objectif de ce pacte, destiné à garantir paix, liberté et protection à tous ceux qui se placent sous son autorité. L'analyse de Rousseau illustre alors la pérennité recherchée par une Constitution démocratique puisque cette dernière, résultat de la « volonté générale », peut à tout instant évoluer sous l'impulsion de cette même volonté générale, afin de satisfaire ses nouvelles attentes.

En Europe, plusieurs Constitutions ont ainsi vu le jour au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale, comme en Allemagne ou en Italie. D'autres ont été élaborées plus tardivement, après une transition démocratique, comme en Espagne. En France, les trois dernières Constitutions républicaines sont toutes « nées de la guerre ». En 1870, la « Constitution » de la III^e République correspondait à trois lois constitutionnelles, votées par une Assemblée initialement élue pour négocier la paix avec la Prusse (et qui n'avaient d'ailleurs qu'une vocation transitoire, alors qu'elles ont duré 65 ans). En 1946, la Constitution de la IV^e République est préparée après que le peuple français a rejeté le régime de la III^e République par *referendum*, en souhaitant que l'assemblée élue soit constituante. Dès les premiers mots de son Préambule (toujours en vigueur, au demeurant), la Constitution du 27 octobre 1946 marque le contexte duquel elle naît en rappelant que, « au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés ». En 1958, enfin, la Constitution de la V^e République est élaborée alors que la France est confrontée à une

guerre civile en Algérie et que les institutions de la IV^e République ne parviennent pas à la résoudre.

Qu'elle naisse de la guerre ou qu'elle sombre dans la guerre, la vie d'une Constitution est intimement liée à cette dernière, alors même qu'elle établit les moyens de l'éviter et de préserver la paix.

2. Préserver la paix

Même si elle apparaît dans un contexte conflictuel ou pour y mettre fin, la Constitution est d'abord destinée à assurer la paix sociale et, ainsi, à éviter la guerre en préservant la paix. Cependant, elle est contrainte de l'envisager, directement ou indirectement, afin de déployer les mécanismes permettant de garantir une paix durable.

Préserver la paix suppose d'abord de disposer des moyens de veiller sur elle: ce principe est inscrit à l'article 12 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789, encore en vigueur dans la Constitution française, selon lequel « la garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique: cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée ». Par ailleurs, cette force publique impose une contribution collective pour fonctionner, ce que prévoit l'article 13 de cette même Déclaration, lequel retient que « pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ». On retrouve ici une autre conception philosophique de la naissance de l'État, qui repose sur la théorie du double monopole, de la contrainte légitime et de la contrainte fiscale, développée par Max Weber, puis par Norbert Elias.

Dans le prolongement de ces principes, la Constitution de la V^e République pose les règles institutionnelles régissant cette force publique, lesquelles installent une répartition des pouvoirs entre plusieurs organes. D'une part, selon l'article 15, « le Président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et les comités supérieurs de la défense nationale ». D'autre part, cette disposition doit être lue conjointement avec les articles 20 et 21 de la Constitution, selon lesquels, respectivement, « le Gouvernement (...) dispose (...) de la force armée » et « le Premier ministre (...) est responsable de la défense nationale ». Enfin, l'article

35 précise le rôle du Parlement, qui peut seul autoriser « la déclaration de guerre » et qui exerce un rôle de contrôle des activités militaires. En particulier, « le Gouvernement [l']informe de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention » et, « lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le Gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement ». D'ailleurs, démocratiquement, il ne serait pas inutile de faire évoluer cet article 35, comme ce fut proposé au sein du GRÉCI (Groupe de réflexion sur la Constitution et les Institutions), que j'ai eu l'honneur de présider, afin que cette autorisation soit confirmée régulièrement, par exemple tous les six mois (*65 ans de la Ve République : une analyse prospective de la Constitution*, LexisNexis, 2024, p. 270).

Globalement, cette articulation des compétences entre le Président, le Gouvernement et le Parlement se justifie par la nécessité d'établir un mécanisme strict de contre-pouvoirs et de contrôle des institutions les unes sur les autres dans le domaine précis de la défense nationale et des opérations militaires extérieures, alors qu'elles doivent généralement être construites et, parfois, menées avec une relative discrétion. C'est également ce qui a conduit à identifier politiquement et doctrinalement ce que l'on appelle le « domaine réservé » du Président de la République, eu égard au rôle constitutionnel qu'il exerce en cette matière (ainsi qu'en matière d'affaires étrangères), mais aussi en raison de la volonté de chaque Président, à commencer par le Général de Gaulle, fondateur du régime, de s'investir sur ce terrain. Cependant, la répartition des compétences entre le chef de l'État et le chef du Gouvernement empêche le premier d'agir totalement à sa guise, en devant obtenir, *a minima*, le contre-seing du second pour toute décision militaire (en vertu de l'article 19 de la Constitution).

Enfin, la Constitution pose fondamentalement l'interdiction de toute guerre d'invasion, à l'alinéa 14 du Préambule de la Constitution de 1946 (ce Préambule étant toujours en vigueur), selon lequel « la République française [...] n'entreprendra aucune guerre dans des vues de conquête et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple ». En revanche, la Constitution prévoit bien les moyens de se défendre en cas de guerre, ne serait-ce qu'à travers la création d'une « force publique », l'articulation des compétences précédemment soulignée et des dispositions qui permettent de déployer des moyens exceptionnels, en cas de conflit. L'article 36 concerne ainsi l'état de siège, décrété en Conseil des ministres (compétence du pouvoir exécutif, décision prise par le

Président de la République avec contreseing du Premier ministre) et dont la « prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par le Parlement » (compétence du pouvoir législatif, donc nouvelle articulation des compétences).

De surcroît, sans référence expresse à la guerre, deux autres dispositions relatives au Président de la République mentionnent son rôle et certaines de ses modalités d'action en période de conflit. D'abord, l'article 5 le pose comme « garant de l'indépendance nationale [et] de l'intégrité du territoire ». Ensuite, l'article 16, relatif aux pouvoirs exceptionnels qu'il peut mobiliser en certaines circonstances, évoque parmi celles-ci une menace grave et immédiate de « l'indépendance de la nation [ou de] l'intégrité de son territoire ».

La guerre, alors qu'elle est l'ennemi de la démocratie et qu'elle est parfois destinée à mettre un terme à une Constitution, est saisie par la Constitution. Ce qui peut paraître un paradoxe n'en est pas un car, pour éviter la guerre et préserver la paix, il est nécessaire de poser démocratiquement les règles qui permettent de l'empêcher.

Daniela Irrera

*Se vuoi la guerra, prepara la pace:
le trasformazioni dell'ordine politico mondiale*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Dalla guerra difensiva alla pace democratica: alcune riflessioni teoriche – 3. Le sfide alla sicurezza provenienti dagli attori non statali – 4. Implicazioni per le politiche di difesa – 5. Conclusioni.

1. *Premessa*

I dibattiti sulle trasformazioni in corso nell'ordine politico mondiale sono focalizzati sulle crisi regionali e sulle implicazioni che queste producono, dalla guerra in Ucraina al conflitto a Gaza. La ricerca della stabilità e della pace passa attraverso il tentativo di costruire alleanze ampie e durature o, al contrario, di avviare negoziati minilaterali che possano risultare funzionali nel medio termine. Le comunità di studiosi di Relazioni Internazionali continuano ad occuparsi di queste tendenze, analizzando l'ordine mondiale contemporaneo alla luce della stabilità egemonica, della diversa distribuzione del potere o della capacità delle istituzioni internazionali di produrre cooperazione o raffreddare le ostilità. Capire se la ricerca della pace passa attraverso l'adeguata preparazione alla guerra è una tentazione antica dei teorici realisti e neorealisti, volti a spiegare (e giustificare) politiche di difesa spesso aggressive da parte dell'egemone americano e dei suoi alleati. Si tratta di una elaborazione che non ha smesso di esercitare il suo fascino. In questo capitolo, si discuterà il modo in cui il dibattito teorico sta interpretando guerra e pace nel sistema politico globale contemporaneo, le implicazioni sulla sicurezza regionale e globale prodotte da attori emergenti, quali gli attori non statali, in particolare quelli armati, e come il quadro complessivo spinga le politiche di difesa nazionali a adattarsi ed a convergere verso obiettivi ed esigenze necessariamente comuni.

2. *Dalla guerra difensiva alla pace democratica: alcune riflessioni teoriche*

La teoria realista classica ha cercato di spiegare, in tutte le sue varianti, le ragioni per le quali gli stati ricorrono alla guerra, ma soprattutto le strategie politico-militari della potenza egemone, nel quadro del sistema di sicurezza collettiva implementato alla fine della Seconda Guerra Mondiale. Dalla deterrenza nucleare – che ha regolato le relazioni internazionali durante la guerra fredda – alle guerre civili e intrastatali degli anni '90, e fino ai conflitti di prossimità contemporanei, il sistema ha visto un proliferare di interventi militari e/o misti, sotto mandati internazionali o guidati da 'coalitions of the willing'. Il realismo difensivo, in particolare, ha legittimato la linea interventista, facendo ricorso alla necessità di mantenere la *balance of power*, garantire la sopravvivenza delle alleanze e limitare i vincoli posti al potere statale dall'anarchia che caratterizza il sistema.

Non mancano approcci teorici prevalentemente focalizzati sulla natura della cooperazione in ambito di sicurezza. La teoria della pace democratica ha spiegato la relazione tra democrazia e pace, affermando che più una democrazia è consolidata, più la propensione a ricorrere alla guerra si abbassa. Tale assunto si fonda sull'osservazione di alcuni criteri strutturali. Secondo Maoz e Russett, «l'azione internazionale in un sistema politico democratico richiede una notevole mobilitazione interna che coinvolge non soltanto l'opinione pubblica generale e le istituzioni che compongono il sistema di governo, ma anche le burocrazie politiche ed i principali gruppi di interesse» (Maoz and Russett 1993, 626). I *leader* democratici devono formulare politiche che riflettano gli interessi dei cittadini e delle organizzazioni più influenti. In caso contrario, possono andare incontro ad elevati costi elettorali e rischiare di essere rimossi dal loro incarico (Bueno de Mesquita et al. 1999). Tale capacità delle democrazie di segnalare le proprie intenzioni rafforza i vincoli strutturali. Il dibattito è pubblico e il processo decisionale formalizzato, in modo che le decisioni siano prese almeno in parte sulla base di informazioni complete ed attendibili sui costi potenziali dell'azione. «I leader democratici non temeranno l'attacco di un'altra democrazia. Sapranno anche che i vincoli istituzionali e la necessità di un dibattito pubblico nell'altra democrazia impediranno un attacco a sorpresa, eliminando così i propri incentivi a lanciare un attacco preventivo» (Ember, Ember e Russett 1997, 576-77).

La pace democratica spiega non soltanto la propensione delle democrazie alla soluzione delle controversie (di qualunque natura) attraverso lo strumento negoziale, ma sostanziano anche il fatto che il consolidamento

di principi e pratiche democratiche regola le relazioni tra stati, abbassando notevolmente la possibilità stessa che una controversia possa sorgere e rendendo prevedibile le performance statali.

Il paradigma “comunitario” si spinge oltre, associando al processo di costruzione della pace i concetti di sicurezza e di comunità. Lo sviluppo di principi e percezioni comuni, favoriti da un ambiente democratico, incoraggia la costruzione della “comunità”. Questi teorici identificano l'esistenza di valori comuni come la condizione principale per una maggiore cooperazione che, a sua volta, genera più sicurezza. Comunità di stati caratterizzate da un elevato e omogeneo numero di regimi politici democratici diventano anche comunità di sicurezza, ossia regioni del sistema in cui il ricorso alla guerra si allontana quasi del tutto (Adler & Barnett, 1998). Tali investimenti in sicurezza da parte degli stati implicano un prezzo da pagare, in termini di cessione di sovranità, ad istituzioni sovranazionali che possono essere anche estremamente alti. Il caso dell'Unione Europea costituisce un unicum, considerato l'altissimo livello di commitment da parte dei membri verso l'integrazione, anche in settori di *policy* molto sensibili (Williams & Neumann, 2000). Le *partnership* di sicurezza, a livello regionale, possono riguardare anche gruppi di stati non democratici. Organizzazioni come l'ASEAN o lo Shanghai Cooperation Organization sono nate con il principale obiettivo di abbassare la possibilità del ricorso all'uso della forza, attraverso lo sviluppo di misure di *confidence-building* (Attinà, 2023). Secondo alcune interpretazioni, però, queste partnership darebbero soprattutto luogo a cooperazioni di natura politico-militare, utili a reggere l'ordine regionale, e pertanto vengono anche definite “comunità di difesa”, distinguendosi da quelle di sicurezza, per le diverse aspettative, non necessariamente pacifiche (Acharya, 1991).

Questi intensi dibattiti teorici, nati e sviluppati intorno agli stati ed ai ruoli contrali che questi svolgono nel sistema globale hanno dovuto tenere in conto anche l'avanzata di attori diversi, di natura e capacità di influenza varia. I regimi internazionali, le organizzazioni intergovernative, le alleanze militari e difensive, e le *partnership* regionali hanno contribuito a mantenere lo *status quo*, a preservare e legittimare la stabilità egemonica, ma anche a costruire la fiducia nelle regioni più turbolente o a favorire l'integrazione e la cooperazione economica in quelle più democratiche.

3. *Le sfide alla sicurezza provenienti dagli attori non statali*

Le interazioni tra gli stati e gli attori non statali (ANS) ed il crescente ruolo da questi svolto a livello globale erano già evidenti alla fine della Guerra Fredda, in seguito allo sviluppo delle istituzioni internazionali, del processo di decolonizzazione e di democratizzazione di diverse regioni del sistema. In molti ambiti di *policy*, gli ANS hanno sviluppato risposte alle crisi e capacità di resilienza, ma anche contestazione (Josselin & Wallace, 2001). La letteratura di Relazioni Internazionali ha indagato gli ANS, concependoli come agenti di potere, o di cambiamento o di entrambi. Se le organizzazioni internazionali riflettono le preferenze e le esigenze degli Stati e se la maggior parte dei gruppi etnici contesta l'autorità governativa, altri casi – le ONG o i gruppi armati – non sono sempre facilmente definibili in termini di cooperazione o contestazione o sono caratterizzati da ambiguità e confini sfumati (Irrera, 2022).

Nell'ambito della sicurezza, è necessario comprendere i cambiamenti nella cooperazione globale e regionale e che l'escalation della violenza e la gestione delle crisi, la risoluzione dei conflitti e la costruzione della pace non dipendono solo – e non interamente – dagli Stati.

La strategia di deterrenza nucleare e i negoziati sul controllo degli armamenti, iniziati durante la Guerra Fredda e proseguiti nei decenni successivi, il processo di Helsinki durato tre decenni e la formulazione di politiche di difesa nazionali e multilaterali negli anni '90 in risposta alle nuove minacce alla sicurezza, come le nuove guerre civili e la proliferazione delle armi di distruzione di massa, hanno contribuito alla crescente volontà degli stati europei di rafforzare la loro cooperazione, anche nel campo della politica estera. La convergenza dei membri dell'UE verso un imponente sistema di valori e obiettivi internazionali comuni - già visibile nei Trattati - ha portato alla creazione di una politica estera e di sicurezza comune (PESC) (Richter, 2015; Howorth, 2016). In questi complicati processi, il ruolo delle ONG, dei gruppi di interesse, delle comunità epistemiche è stato rilevante e complementare.

Non cambia soltanto la sicurezza, ma anche la natura dei conflitti civili contemporanei ed i caratteri del sistema umanitario globale. Alla fine della Guerra Fredda, il mondo ha assistito alla crescente importanza dei problemi dei cosiddetti Stati deboli e, in alcuni casi, al loro collasso. La debolezza istituzionale, l'assenza di uno Stato di diritto e l'arretratezza economica sono diventati la causa di "nuove" guerre. Queste non hanno le stesse caratteristiche, ma alcuni tratti comuni le distinguono dalle

guerre tradizionali. Il tratto più importante è il passaggio dalla dimensione interstatale a quella intrastatale. Questa distinzione non implica che gli effetti del conflitto siano contenuti all'interno dei confini statali. Al contrario, il conflitto si diffonde normalmente dal territorio interessato a quello di stati limitrofi. Un'ulteriore e importante caratteristica comune è la presenza attiva, e talvolta condizionante, di attori non statali armati. Le nuove guerre sono combattute da un'ampia gamma di gruppi politici che hanno diverse identità e relazioni, anche se possono essere inclini a cambiare facilmente l'allineamento delle alleanze (Kaldor, 2013). Tali condizioni di non governabilità e deterioramento dello stato favorisce il proliferare di terroristi, gruppi insurrezionisti, reti criminali, ma aprono anche a possibili alleanze strategiche, grazie alle quali ANS armati possono condividere corridoi logistici, ambienti sicuri e accesso a fonti di finanziamento (Shelley & Picarelli, 2005; Irrera, 2023).

Inoltre, la crescente presenza di compagnie di sicurezza privata, come la Wagner, in ambienti ad alto rischio politico e zone di conflitto e l'esternalizzazione di funzioni militari ad attori privati solleva legittime preoccupazioni etiche e legali. La potenziale mancanza di supervisione, trasparenza e responsabilità insita nelle attività di tali attori mette a rischio il monopolio dell'uso della forza da parte dello stato, oltre ad ampliare la possibilità di abusi e violazioni dei diritti umani (Singer, 2001; Pokalova, 2023).

Tali conflitti producono una serie di implicazioni alla sicurezza, quali pulizie etniche, carenza nella fornitura di beni alimentari, masse di rifugiati in movimento o sfollati interni. Il sistema umanitario globale è stato costruito e sviluppato per produrre risposte collettive necessarie ad alleviare le sofferenze umane e garantire alle politiche del sistema globale, ma anche per progettare misure di preparedness, le politiche per la prevenzione delle emergenze e il rafforzamento della resilienza degli Stati. In tale sistema, emergono altri influenti ANS (Davies, 2019).

4. Implicazioni per le politiche di difesa

Gli studi di Relazioni Internazionali si sono concentrati sulle missioni e sugli interventi militari – ossia il peacekeeping concepito all'interno del sistema ONU - come componenti vitali del sistema umanitario globale, indagandone gli sviluppi rispetto ai mutamenti nella natura dei conflitti. Proprio tali mutamenti hanno comportato una trasformazione parallela

degli strumenti di *crisis management* e di intervento umanitario, e spinto tutte le istituzioni internazionali e regionali a adattarvisi. Studiosi e *practitioners* hanno elaborato definizioni alternative, come operazioni di supporto alla pace e missione di pace integrata per indicare le forme più importanti di intervento multilaterale, che comprendono tutti gli sviluppi del peacebuilding e le relative misure di risoluzione dei conflitti, volte non solo a fermare le attività militari e promuovere il cessate-il-fuoco ma anche la stabilità nel lungo periodo. Tali studi hanno evidenziato come le operazioni militari abbiano gradualmente sviluppato una dimensione civile, che include vari task, quali la ricostruzione economica, il *rule of law*, il monitoraggio elettorale, il dialogo con gli attori locali. Si tratta di componenti fondamentali per migliorare le possibilità di successo nel contenimento della violenza e nella costruzione della pace, ma che richiedono personale civile adeguato (Doyle & Sambanis, 2000; Western & Goldstein, 2011).

La collaborazione tra attori civili e militari diventa sempre più importante per gestire e risolvere i conflitti, e non poteva non essere riconosciuto anche dai governi e dalle istituzioni internazionali. Le ricerche sulle ONG umanitarie hanno evidenziato i compiti svolti sul campo, sia quelli tradizionali (assistenza alle popolazioni in pericolo) sia quelli innovativi, come le operazioni di *Search and Rescue* nel Mediterraneo centrale, così come i crescenti rischi, legati al fatto di operare in aree di conflitto, spesso senza adeguata protezione. I fattori interni, che riguardano la natura delle ONG stesse, il loro approccio ai conflitti e agli interventi umanitari, il livello di propensione a cooperare/coordinarsi con altri attori governativi, militari, internazionali si combinano in queste indagini con i fattori esterni prima menzionati, ossia la deregolamentazione dei conflitti civili e l'alto impatto di ANS violenti e armati. Il quadro che emerge è una cooperazione civile-militare non sempre facile e spesso contestata che risulta, però inevitabile per far fronte ai mutamenti in corso e di fronte ai quali il peacekeeping tradizionale sarebbe inadatto.

La dimensione civile delle missioni e gli aumentati compiti di peacebuilding risultano anche coerenti con il carattere democratico del multilateralismo. La diversificazione degli strumenti di gestione delle crisi e il coinvolgimento di un maggior numero di Stati sono stati spiegati anche con la diffusione della democrazia. Benché studi specifici abbiano dimostrato quanto il numero di Paesi non democratici, appartenenti al Global South, che forniscono personale militare alle missioni sia in aumento, quelli democratici continuano a svolgere un ruolo politico

preponderante (Pfeifer Cruz & van del Lijn, 2024). L'esistenza di un regime politico democratico aumenta la propensione di uno Stato a impegnarsi maggiormente per risolvere una crisi al di fuori del proprio territorio. Il fatto che sia nell'interesse degli Stati democratici agire, come parte del sistema multilaterale, ma anche per rafforzare la propria dimensione di sicurezza spiega anche l'investimento in risorse economiche ed umane rispetto a missioni che possono anche durare a lungo (Diehl, 2009).

Nell'ambito del club degli stati democratici, soprattutto europei, possono però esserci delle differenze, legate a contingenze economiche, culture strategiche e varia sensibilità. Come dimostrano ricerche recenti, l'Europa ha dovuto fare i conti con il passato e con le responsabilità legate alle guerre mondiali (Coticchia, Dian & Moro, 2023). Paesi come l'Italia e la Germania hanno avviato profondi processi di trasformazione delle forze armate negli ultimi tre decenni, sia in termini di struttura che di dottrina militare. Partendo da Costituzioni fondate essenzialmente su un modello pacifista e di ripudio totale della guerra, supportato anche dalle élite politiche e dall'opinione pubblica, le forze armate, progettate per difendere e scoraggiare contro le minacce su larga scala, sono divenute fornitori di sicurezza sempre più attivi. L'Italia, in particolare, è passata da una condizione di *security consumer* - cui la storia sembrava averla destinata - ad una di *security provider*, arrivando a registrare il tasso di partecipazione alle missioni - inviate dall'ONU, NATO e dall'UE - tra i più alti¹. In conflitti come il Kosovo, Somalia, Libano, il contributo italiano è stato estremamente rilevante, complementato anche dalla dimensione civile. Nonostante questo, l'attivismo italiano è stato in gran parte guidato da una serie di fattori limitanti: dal timore di apparire una media potenza passiva; dalla necessità di mantenere stabili le alleanze europee ed atlantiche; dalla necessità di bilanciare una cultura strategica ed un dibattito politico interno spesso altalenanti e talvolta ostili (Tercovich 2016; Abbondanza, 2020; Vignoli & Coticchia, 2022). Le crescenti sfide alla sicurezza, l'incidenza di attori non statali e l'urgenza di elaborare risposte e contromisure (sia multilaterali che minilaterali) non potranno che confermare questo trend ed imporre a paesi come l'Italia un maggior e diversificato impegno.

¹ L'Italia è impegnata in 34 missioni e operazioni internazionali. Il contingente massimo autorizzato per le missioni internazionali è di 12.000 unità, mentre l'impiego medio all'estero è di circa 7.800 unità (Ministero Difesa).

5. Conclusioni

La percezione secondo la quale per raggiungere la pace sia necessario contare su politiche di difesa robuste e sempre vigili ha dominato gran parte del dibattito politologico e gli ambienti politici durante la Guerra Fredda. Quello che è seguito è stato variamente interpretato come crisi dell'ordine liberale, nuovo ordine mondiale, o anche disordine mondiale. Come osservato da Attinà, gli stati tendono a formare coalizioni per risolvere crisi, allocare risorse ed elaborare politiche pubbliche. La fase di formazione delle coalizioni può essere lunga e passare attraverso negoziati. Fino a quando tali condizioni non maturano, però, domina il disordine (Attinà, 2024). Dalla prospettiva realista o, al contrario, della pace democratica, la guerra è una istituzione costitutiva, spesso utilizzata per risolvere controversie tra stati e modificare l'ordine mondiale. Le trasformazioni alla sicurezza intervenute negli ultimi decenni hanno interessato la gestione delle crisi, proprio nello strumento più utilizzato e significativo, ossia le missioni di peacekeeping, che cambiano etichetta, mandato, ruoli.

Se la guerra nucleare appare lontana, poiché non funzionale alla creazione di un nuovo ordine e di nuove alleanze, da parte di tutte le principali grandi e medie potenze, occorrerà puntare allora su politiche di difesa più flessibili e strategiche.

Nota bibliografica

- G. ABBONDANZA, *Italian Peacekeeping Missions: Vast, Praised and Underused*, Istituto Affari Internazionali (IAI), 2020.
- A. ACHARYA, *The Association of Southeast Asian Nations: "Security Community" or "Defence Community"?*, *Pacific Affairs*, 1991, p. 159-178.
- E. ADLER, M. BARNETT (eds.), *Security communities*, 62, Cambridge University Press 1998.
- F. ATTINÀ, *A che punto è la notte?*, in <https://www.paradoxaforum.com/a-che-punto-e-la-notte/>, 2024.
- F. ATTINÀ, *World-Scale Problems and the Policy Response of Multilateral Institutions*, in *Development, Globalization, Global Values, and Security: Essays in Honor of Arno Tausch*, Springer International Publishing, 2023, p. 77-90,
- F. ATTINÀ, *The world order lifecycle and world power competition. World order transition and the Atlantic area: Theoretical perspectives and empirical analysis*, 2021, p. 11-37.

- F. ATTINÀ, *World Order Transition and the Atlantic Area*, Springer International Publishing, 2021.
- M. CHAROUNTAKI, D. IRRERA, *Mapping non-state actors in international relations*. Springer International Publishing, 2022.
- F. COTICCHIA, M. DIAN, F.N. MORO, *Reluctant Remilitarisation. Transforming the Armed Forces in Germany, Italy and Japan After the Cold War*, Edimburgh University Press, Edimburgh, 2023.
- T.R. DAVIES, *Routledge handbook of NGOs and international relations*, London, Routledge, 2019.
- B.B. DE MESQUITA, J.D. MORROW, R.M. SIVERSON, A. SMITH, *An institutional explanation of the democratic peace. American political science review*, 93(4), 1999, p. 791-807.
- P.F. DIEHL, *Peacekeeping and beyond. The SAGE handbook of conflict resolution*, 2009, p. 525-542.
- M.W. DOYLE, N. SAMBANIS, *International peacebuilding: A theoretical and quantitative analysis American political science review*, 94(4), 2000, p. 779-801.
- M. EMBER, C.R. EMBER, B. RUSSET, *Inequality and democracy in the anthropological record. Inequality, democracy, and economic development*, 1997, p. 110-130.
- D. JOSSELIN, W. WALLACE, *Non-state actors in world politics: a framework. In Non-state actors in world politics*, London, Palgrave Macmillan UK, 2001, p. 1-20.
- M. KALDOR, *In defence of new wars. Stability: International journal of security and development*, 2 (1), 2013.
- J. HOWORTH, *The Lisbon Treaty, CSDP and the EU as a security actor. In The EU's Foreign Policy*, Routledge, London, 2016, p. 65-76.
- D. IRRERA, *Criminality and Delinquency: The Impact on Regional and Global Security*, in *Routledge Handbook of the Future of Warfare*, Routledge, London, 2023 p. 284-294.
- Z. MAOZ, B. RUSSETT, *Normative and structural causes of democratic peace, 1946–1986. American political science review*, 87(3), 1993, p. 624-638.
- C. PFEIFER CRUZ, J. VAN DEL LIJN, *Multilateral peace operations in 2023: developments and trends*, SIPRI, in <https://www.sipri.org/commentary/topical-backgroundunder/2024/multilateral-peace-operations-2023-developments-and-trends>, 2024.
- E. POKALOVA, *The Wagner group in Africa: Russia's quasi-state agent of influence. Studies in Conflict & Terrorism*, 2023, p. 1-23.
- F. RICHTER, *The emergence and evolution of CSDP: a Liberal approach*.

- In International Relations Theory and European Security*, Routledge, London, 2015, p. 48-64
- L. SHELLEY, J. PICARELLI, *Methods and Motives: exploring links between transnational organized crime and international terrorism*, *Trends in Organized Crime*, 9, 2, 2005, p. 52-67.
- P.W. Singer, *Corporate warriors: The rise of the privatized military industry and its ramifications for international security*. *International security*, 26(3), 2001, p. 186-220.
- G. TERCOVICH, *Italy and UN peacekeeping: constant transformation*, International Peacekeeping, 2016.
- V. VIGNOLI, F. COTICCHIA, *Italy's military operations abroad (1945–2020): Data, patterns, and trends*, *International Peacekeeping*, 29(3), 2022, p. 436-462.
- J. WESTERN, J. S. GOLDSTEIN, *Humanitarian intervention comes of age: lessons from Somalia to Libya*, *Foreign Affairs*, 2011, p. 48-59.
- M. C. WILLIAMS, I. B. NEUMANN, *From alliance to security community: NATO, Russia, and the power of identity*. *Millennium*, 29(2), 2000, p. 357-387.

Valeria Piergigli

*Guerra e democrazia costituzionale:
spunti comparati tra norme e prassi*

SOMMARIO: 1. Le Costituzioni belliche europee: un quadro con molte affinità – 2. L'allontanamento dalle Costituzioni belliche e la disciplina delle missioni militari all'estero – 3. L'allontanamento dalla disciplina delle missioni militari all'estero in occasione della guerra russo-ucraina – 4. Emergenze, fuga dalle norme prestabilite e rischi per la democrazia costituzionale: le raccomandazioni della Commissione di Venezia.

1. Le Costituzioni belliche europee: un quadro con molte affinità

Scorrendo i testi delle Costituzioni degli Stati membri dell'Unione europea, colpisce la straordinaria affinità di approccio e disciplina nei confronti del fenomeno bellico. La generalità delle Costituzioni – gran parte delle quali adottate nel secondo dopoguerra, alcune nell'ultimo trentennio – muove infatti dal presupposto del rifiuto della guerra come strumento di offesa e dalla ammissione della sola guerra difensiva, oltre a sancire la volontà degli Stati di conformarsi all'obbligo della difesa collettiva che scaturisce da precisi vincoli internazionali.

Sul piano lessicale, i testi costituzionali non offrono una definizione di guerra, dandola per presupposta e rinviando implicitamente alla nozione sviluppata nel diritto internazionale, ma prevedono le *circostanze di fatto* che possono dar luogo all'applicazione dello stato di guerra o comunque di un regime derogatorio di emergenza. A questo proposito, i riferimenti più ricorrenti sono: le guerre e le aggressioni armate, la minaccia di attacchi terroristici, il pericolo imminente per la sovranità, per l'indipendenza e l'unità dello Stato, per l'integrità territoriale, per le istituzioni democratiche o l'ordine costituzionale, per l'ordine interno e la sicurezza. Non mancano, poi, richiami ad altri eventi eccezionali, diversi da guerre e conflitti armati, che legittimano l'instaurazione di stati di emergenza (incidenti industriali o ecologici, disastri, calamità o catastrofi naturali e la diffusione di malattie infettive).

Sotto il profilo *procedurale e organizzativo*, le Costituzioni distinguono

le fasi della proposta, della deliberazione, della dichiarazione e della gestione dell'emergenza bellica. Questi diversi momenti sono imputati a organi costituzionali distinti, ma che devono operare in stretta collaborazione. In linea con il costituzionalismo liberal-democratico, l'organo che delibera (talora è indicato espressamente: mediante risoluzione o autorizzazione) lo stato di guerra (così come la conclusione della pace), eventualmente a maggioranza assoluta o qualificata, è generalmente l'assemblea parlamentare, da intendere come assemblea monocamerale oppure come i due rami distinti nei parlamenti bicamerali, a meno che non sia prevista la riunione congiunta di entrambe le camere. L'ultima ipotesi ricorre, ad esempio, in Austria, Romania, Olanda.

Nella generalità dei Paesi, alla deliberazione dello stato di guerra segue la formale dichiarazione di inizio delle ostilità, che spetta al capo dello Stato, re o presidente della Repubblica. Le Costituzioni dell'Europa centro-orientale e balcanica, revisionate o approvate nella fase successiva al 1989, appaiono ancora più garantiste e – salvo casi di assoluta urgenza o di impossibilità di intervento dell'organo legislativo – assegnano tanto la proclamazione che la deliberazione dello stato di guerra al parlamento, talora con maggioranze particolarmente elevate.

La dichiarazione dello stato di guerra si riflette *sull'assetto e sul funzionamento degli organi costituzionali* determinando di massima il temporaneo trasferimento delle competenze verso l'esecutivo e/o il capo dello Stato. Così, ad esempio, la Costituzione italiana affida al parlamento il conferimento dei «poteri necessari» al governo in caso di guerra (art. 78), mentre secondo la Costituzione estone, il presidente della Repubblica, in caso di aggressione, dichiara lo stato di guerra e nomina il Comandante in capo delle forze armate, senza attendere la risoluzione del parlamento (art. 128); al capo dello Stato compete, inoltre, l'adozione delle misure necessarie o delle decisioni sulla guerra (es. Cost. di Lituania, Slovenia, Danimarca), salvo darne immediata comunicazione al parlamento.

In pendenza dello stato di guerra (così come di altre emergenze), le Costituzioni talora prevedono la facoltà dei pubblici poteri di introdurre *limitazioni o sospensioni all'esercizio* di un catalogo più o meno esteso di diritti fondamentali (es. Cost. di Spagna, Portogallo, Cipro, Grecia, Polonia, Slovenia, Olanda, Lituania).

A *garanzia dei valori fondamentali e della continuità dell'ordinamento* nel periodo in cui vige un qualsiasi stato di emergenza, depone il divieto generalizzato, e quasi sempre esplicitato, di revisione della Costituzione. Ad esso si aggiunge il divieto di scioglimento delle camere, con la previsione,

che talvolta è presente, della loro convocazione di diritto o straordinaria durante gli stati di emergenza. Accanto alla proroga delle camere, è talvolta sancita la proroga del mandato del presidente della Repubblica (art. 103, terzo comma Cost. Slovenia) e degli organi rappresentativi degli enti locali (es. art. 131, secondi comma Cost. Estonia).

In sintesi, si riscontra una sostanziale compartecipazione dei principali organi costituzionali di vertice nelle determinazioni relative alla decisione di muovere guerra e all'impiego della forza armata per scopi difensivi. Ferma restando la centralità delle assemblee rappresentative, di fatto l'esecutivo occupa una posizione privilegiata nella gestione dell'emergenza bellica; d'altra parte, l'intervento del capo dello Stato, e di eventuali organi da lui presieduti (come il Consiglio supremo di difesa in Italia), non può dirsi marginale, in quanto al capo dello Stato è ovunque riconosciuto il ruolo di garante della legalità costituzionale e rappresentante della Nazione.

2. L'allontanamento dalle Costituzioni belliche e la disciplina delle missioni militari all'estero

Le normative qui sinteticamente richiamate risultano desuete o comunque non applicate e non applicabili al cospetto delle sfide che la prassi ci impone, almeno negli ultimi decenni. Già dagli anni '90 del secolo scorso, il ricorso alla forza armata non è mancato nella scena internazionale. Basti pensare alle guerre balcaniche o alla c.d. guerra umanitaria in Kosovo e, più recentemente, al conflitto russo-ucraino: tutti frangenti che hanno visto il coinvolgimento di numerosi Stati, non direttamente parti belligeranti, ma che hanno partecipato nell'ambito di coalizioni internazionali e in adempimento di precisi obblighi internazionali. In ogni caso, senza mai attivare lo stato di guerra e la disciplina dettata dalle rispettive Costituzioni.

Di fronte alla inadeguatezza – o comunque a integrazione – della c.d. Costituzione bellica, alcuni testi sono stati aggiornati per affiancare all'ipotesi della guerra classica le situazioni ascrivibili, ad esempio, alle missioni internazionali o missioni militari all'estero. D'altra parte, è noto che il lessico dei conflitti si è arricchito ed è sorta la necessità di regolamentare le numerose fattispecie che non sono riconducibili alle guerre vere e proprie.

Così, la Costituzione della Repubblica ceca assegna alla maggioranza

assoluta delle due camere, accanto alla deliberazione dello stato di guerra, la competenza ad approvare una risoluzione per «l'invio di truppe fuori dal territorio dello Stato o per accogliere sul territorio le forze armate di altri Paesi» (art. 39) e, analogamente, la Costituzione slovacca dispone che il parlamento approva l'invio di forze armate all'estero (art. 86), a meno che non sia il governo ad assumere questa determinazione, nell'ambito degli impegni internazionali assunti per esigenze di difesa comune e con l'obbligo di notificare entro sessanta giorni al parlamento la determinazione stessa (art. 119 p).

Altri testi costituzionali contengono riferimenti espliciti all'impiego delle forze armate e alla partecipazione a missioni anche internazionali a sostegno della pace e della sicurezza al di fuori del territorio nazionale (es. art. 275, quinto comma Cost. Portogallo; art. 97, primo comma Cost. Olanda; art. 16, parte 14 del Cap. XV *Instrument of Government* della Svezia).

La Costituzione francese, con la revisione del 2008, ha aggiunto alla dichiarazione di guerra, che deve essere autorizzata dal parlamento, la previsione degli interventi all'estero: in questo caso è il governo ad assumere la decisione, informando il parlamento entro 3 giorni dall'inizio della missione e specificando gli obiettivi perseguiti; se la durata della missione supera i 4 mesi, il governo sottopone il suo prolungamento all'autorizzazione del parlamento (art. 35).

D'altra parte, anche in assenza di specifiche disposizioni costituzionali, si rileva la chiara tendenza a coinvolgere le assemblee rappresentative nel processo decisionale relativo all'invio di truppe all'estero. Così, nel 2005 il legislatore tedesco ha richiesto la previa autorizzazione del *Bundestag* per le singole missioni, incluse quelle considerate minori per impatto e durata. Dal canto suo, il Tribunale costituzionale ha rimarcato, in diverse occasioni, il necessario e preventivo passaggio parlamentare della delibera concernente la partecipazione della Germania alle operazioni militari fuori confine.

La tendenza a favorire la riconduzione all'interno del circuito parlamentare delle decisioni per le missioni all'estero è riscontrabile, altresì, nel sistema spagnolo: in particolare, la legge organica 5/2005 ha disposto l'approvazione *ex ante* del Congresso dei deputati per la partecipazione alle missioni all'estero, sebbene non strettamente correlate ad esigenze difensive.

Tuttavia, tanto nell'esempio tedesco che in quello spagnolo, il coinvolgimento necessario e preventivo delle assemblee rappresentative viene meno in situazioni di urgenza, discrezionalmente valutate dal governo che assume, di fatto, la decisione dell'intervento all'estero, sia

pure con l'obbligo della sottoposizione al parlamento per la formale ratifica. Non è azzardato immaginare, allora, che l'attivismo dell'esecutivo, pensato in via eccezionale, diventi la regola in simili frangenti.

Nell'ordinamento italiano, la l. 145/2016 ha posto fine alla prassi parlamentare e governativa delle missioni all'estero, senza tuttavia riuscire a valorizzare appieno il ruolo del parlamento nel processo decisionale. Spetta infatti al Consiglio dei ministri, previa comunicazione al presidente della Repubblica che ha facoltà di convocare il Consiglio supremo di difesa, deliberare la partecipazione alle missioni internazionali. Le camere sono chiamate ad aprire un dibattito, al fine di autorizzare con appositi atti di indirizzo la partecipazione alle missioni. Alla autorizzazione delle camere seguono appositi decreti del presidente del consiglio per disporre l'assegnazione delle risorse necessarie. Nella prassi, di solito il parlamento approva all'unanimità le delibere governative, accorpando peraltro più missioni; il che denota scarsa volontà partecipativa dell'organo rappresentativo, cui si aggiungono il ritardo delle richieste governative e il conseguente slittamento dei tempi parlamentari, così come il posticipo nella presentazione della relazione annuale al parlamento per l'eventuale richiesta di proroga, e il conseguente ritardo nel finanziamento delle missioni. Si registra, in pratica, un *gap* tra le previsioni legislative e la loro applicazione.

3. L'allontanamento dalla disciplina delle missioni militari all'estero in occasione della guerra russo-ucraina

Quali relazioni si sono instaurate tra gli organi legislativi ed esecutivi delle democrazie europee che hanno scelto di offrire sostegno all'Ucraina all'indomani dell'aggressione russa il 24 febbraio 2022? Più precisamente, è stata data applicazione alle normative in tema di missioni internazionali che si sono ora richiamate oppure gli Stati si sono regolati e si stanno tuttora regolando diversamente? Le risposte a questi interrogativi muovono, sinteticamente, dalla considerazione secondo cui le "missioni militari all'estero" presupporrebbero la partecipazione a teatri di guerra fuori dai confini nazionali mediante l'invio di corpi armati, situazione che in occasione del conflitto russo-ucraino non si è (al momento) verificata.

In proposito, è stata rilevata in dottrina la presenza di diversi gradi di coinvolgimento delle assemblee rappresentative che tuttavia lascia

impregiudicato il protagonismo degli esecutivi, fermo restando che i paesi terzi che sono intervenuti in aiuto hanno ripetutamente negato la posizione di co-belligeranza, hanno fermamente condannato l'invasione, hanno manifestato la loro solidarietà al popolo ucraino e sostegno politico al governo di Kiev, come dimostrano i soccorsi prestati, in termini economici, umanitari e militari.

È stata così proposta una sorta di graduazione, quanto a intensità di partecipazione degli organi costituzionali e di trasparenza di azione, negli approcci seguiti dalle principali democrazie europee. A mero titolo esemplificativo, si può riscontrare che in Francia non è stata data applicazione all'art. 35 Cost., né nella parte sullo stato di guerra, né in quella riformata concernente le missioni militari all'estero, perché non era inviato l'esercito, bensì materiale militare, comprensivo di armi letali. Sul piano istituzionale, il presidente della Repubblica non ha scelto l'interlocuzione col parlamento, preferendo relazionarsi direttamente con l'opinione pubblica attraverso conferenze-stampa e l'impiego dei canali *social*. Il ministro delle forze armate ha risposto in diverse occasioni ad audizioni parlamentari, ma il dibattito raramente si è concluso con un voto. Risulta una sola risoluzione con cui l'assemblea nazionale prima (fine novembre 2022) e il senato dopo (febbraio 2023) hanno espressamente invitato il governo a proseguire l'invio di armi in Ucraina, sulla base di appositi decreti ministeriali previamente autorizzati con decreti del primo ministro. In tal modo, l'organo legislativo ha confermato *ex post* l'appoggio alla linea politica del presidente della Repubblica e del governo, accontentandosi della mera informativa resa dall'esecutivo con cadenza annuale.

Il caso spagnolo presenta analogie con quello francese, ma solo nella fase iniziale, perché già a marzo 2022 il Congresso dei deputati cominciava a manifestare un progressivo attivismo nei confronti dell'azione di governo, formulando interrogazioni a risposta scritta e richieste di informative sulla tipologia di armi da inviare, la frequenza degli invii e altri aspetti tecnici. Pertanto, la decisione sull'invio di armi letali veniva ben presto ricondotta entro i canali parlamentari. Di fronte alla precisa volontà del Congresso di essere informato, il governo ha risposto inizialmente in maniera piuttosto lasca e non esaustiva; tuttavia, dall'autunno 2022, davanti al persistere dell'intendimento parlamentare, ha preso a presentarsi con regolarità davanti al Congresso per riferire periodicamente sul coinvolgimento spagnolo nella vicenda e talvolta la discussione in aula ha condotto alla adozione di apposite risoluzioni.

L'esperienza tedesca si allinea a quella dei paesi cui si è ora accennato, ma se ne distacca per l'elevato grado di trasparenza, con specifico riferimento

alla tipologia e alla quantità degli armamenti inviati, oltre che per il costante coinvolgimento del *Bundestag*. La camera bassa, infatti, con una risoluzione votata dalla maggioranza ha formalmente approvato, ad aprile 2022, in via generale l'invio di armi in Ucraina e approva periodicamente incrementi al bilancio così garantendo uno stretto monitoraggio sugli invii e sull'azione dell'esecutivo. Quanto all'aspetto della trasparenza, va detto che la lista dei mezzi militari e dei materiali inviati è caricata sul sito web del governo federale ed è liberamente accessibile.

In termini diametralmente opposti al caso tedesco si colloca l'esperienza italiana. Immediatamente dopo l'aggressione, l'allora presidente del consiglio Mario Draghi si presentava alle camere per informarle sulla situazione di crisi, dando atto di un pacchetto di aiuti finanziari a favore dell'Ucraina e anticipando possibili sanzioni economico-finanziarie nei confronti della Russia, in linea con le decisioni assunte dall'UE. Contestualmente, il governo adottava, prima, il d.l. 14/2022 e, subito dopo, il d.l. 16/2022, nel quale anche il primo confluiva per essere poi convertito nella l. 28/2022. In estrema sintesi, non è stata applicata la l. 145/2016 sulle missioni internazionali, nonostante questa preveda l'invio, non soltanto di personale, ma altresì di «assetti, civili e militari, fuori del territorio nazionale...» (art. 1, secondo comma). È stato invece preferito il ricorso – di nuovo, come accadeva regolarmente prima della l. 145/2016 – alla decretazione d'urgenza. La cessione di materiali, armi, equipaggiamenti è disposta con decreti del ministro della difesa, di concerto con i ministri delle finanze e degli esteri, previo atto di indirizzo delle Camere. I decreti ministeriali di cessione si sono susseguiti da marzo 2022 sino al momento in cui si scrive, così come gli atti di indirizzo delle camere. L'autorizzazione alla cessione dei mezzi in parola, inizialmente prevista con vigenza fino al 31 dicembre 2022, è stata prorogata dapprima con il d.l. 185/2022 (conv. in l. 8/2023) fino al 31 dicembre 2023 e quindi con il d.l. 200/2023 (conv. in l. 12/2024) sino al 31 dicembre 2024. Quanto alla tipologia e alla quantità dei materiali inviati, questi dati sono totalmente secretati. Complessivamente, è emerso un ruolo defilato dell'organo rappresentativo, tanto nella fase della autorizzazione preventiva che è rimessa ad atti di indirizzo delle camere che della successiva verifica, piuttosto blanda risultando l'obbligo dei ministri della difesa, degli affari esteri e della cooperazione internazionale di riferire «con cadenza almeno trimestrale» alle camere «sull'evoluzione della situazione in atto» (art. 2-*bis* l. 28/2022), così come decisamente debole è l'intervento del COPASIR che non può sostituirsi al controllo delle commissioni parlamentari permanenti competenti per la politica estera e di difesa.

4. *Emergenze, fuga dalle norme prestabilite e rischi per la democrazia costituzionale: le raccomandazioni della Commissione di Venezia*

A dispetto della evoluzione lessicale e concettuale della nozione di “guerra”, le guerre tradizionali non sono mai scomparse dal pianeta; nel cuore dell’Europa si sta combattendo da oltre due anni una guerra convenzionale asimmetrica con effetti (economici, energetici, umanitari) su larga scala, per non parlare del più recente conflitto israelo-palestinese che da locale si sta allargando alla regione medio-orientale, con ricadute inevitabili sugli equilibri geo-politici-economici mondiali. A questo proposito, le istituzioni italiane hanno dato applicazione, sia pure con una procedura non proprio ortodossa, alla l. 145/2016 e aderito, a febbraio 2024, alla missione militare difensiva *Aspides*, promossa dalla UE allo scopo di garantire la sicurezza dei traffici commerciali nel Mar Rosso.

Dunque, i teatri di guerra sono numerosi e in vario modo interconnessi. Eppure, le norme costituzionali che nelle democrazie consolidate europee disciplinano il fenomeno bellico risultano da tempo inapplicabili, così come si tende, in alcuni frangenti, ad allontanarsi dalla regolamentazione appositamente dettata per le missioni internazionali. È di questi ultimi mesi la presentazione di un disegno di legge governativo per la riforma della legge sulla partecipazione dell’Italia alle missioni internazionali «con la primaria finalità di rendere il procedimento di autorizzazione e finanziamento delle missioni internazionali italiane più snello e più rispondente alle rapide evoluzioni del contesto geo-politico internazionale» (Relazione, AS n. 1020/2024). In sostanza, le normative esistenti non sono giudicate sufficienti o adeguate, nelle specifiche contingenze, per affrontare le guerre e gli altri conflitti che costituiscono le sfide del presente. Si assiste allora alla fuga dai modelli (costituzionali o legislativi) predefiniti e al rincorrersi di norme e prassi derogatorie. Il dato si registra anche in presenza di emergenze diverse da quelle belliche: si pensi a quanto accaduto in occasione della crisi sanitaria da Covid-19 in paesi come l’Italia e la Francia, dove, rispettivamente, si è deciso di affiancare al codice della protezione civile altre modalità di intervento ovvero di introdurre un *état d’urgence sanitaire* appositamente individuato per reagire alla drammatica situazione in atto.

In questo scenario, così cangiante e profondamente mutato negli ultimi decenni, ciò che negli ordinamenti democratici dovrebbero rimanere ben saldi – a prescindere dalla forma di governo adottata – sono l’equilibrio tra i poteri legislativo ed esecutivo, il meccanismo dei *checks and balances*

e il sistema dei controlli che rappresentano i capisaldi dello stato di diritto anche a tutela delle libertà dei cittadini. Non ci sono, almeno per ora, ricette o modelli da seguire: si può però attingere dall'esperienza, anche da quella comparata, per correggere nei singoli ordinamenti eventuali lacune e rafforzare il circuito decisionale che vede impegnati gli organi di indirizzo politico.

A questo proposito, risulta ancora attuale lo studio, elaborato nel 1995 dalla Commissione di Venezia, nel quale si raccomandava agli Stati, di fronte alle diverse tipologie di emergenze pubbliche (militari, politiche ed economiche), di non abbandonare il c.d. *rule of law approach*, che è il metodo seguito nelle democrazie costituzionali e nel diritto internazionale in contrapposizione al c.d. *sovereignty approach* di schmittiana memoria. Quello studio e la sua intelaiatura di fondo sarebbero stati ribaditi, nel corso del 2020, in occasione dei regimi derogatori introdotti da numerosi ordinamenti per la gestione dell'emergenza sanitaria.

Secondo l'interpretazione della Commissione di Venezia, è legittimo e doveroso che gli ordinamenti si difendano da pericoli reali o potenziali per la salute, l'ordine pubblico e la sicurezza della collettività, purché senza contraddire i principi dello stato di diritto e senza mettere in pericolo i valori della democrazia costituzionale. A questo scopo, la Commissione raccomanda di costituzionalizzare gli stati di emergenza, di garantire l'effettività del sistema dei controlli, sia politici che giurisdizionali, di assicurare la continuità, la trasparenza, la correttezza e la completezza dell'informazione. In particolare, la disciplina costituzionale non dovrebbe lasciare carta bianca all'esecutivo, bensì dettare una serie di limiti formali, materiali e temporali ai poteri di emergenza, così da allontanare il rischio di abusi ed evitare pericolose alterazioni del sistema delle garanzie. Meglio di uno stato di emergenza *de facto*, attivato ma non proclamato, uno stato di emergenza *de iure*, soprattutto se regolato nel testo costituzionale, risponde all'esigenza di certezza giuridica, perché consente la procedimentalizzazione dell'*iter* e permette ai pubblici poteri e ai cittadini di conoscerne durata, contenuti e obiettivi.

Malgrado la naturale emarginazione (o auto-emarginazione) del parlamento a vantaggio dell'esecutivo, nelle attuali democrazie rappresentative il primo conserva (o dovrebbe conservare) nelle diverse fasi dell'emergenza il ruolo di co-decisore e supervisore rispetto alle attività del secondo. Quanto al controllo giurisdizionale, generalmente attivabile *ex post*, esso dovrebbe riguardare tanto gli aspetti procedurali che sostanziali della gestione dell'emergenza e concentrarsi sulle concrete misure assunte

per affrontare la situazione di crisi, mediante la verifica del rispetto dei requisiti di legalità, necessità, proporzionalità, ragionevolezza sia delle prerogative del governo che delle restrizioni inflitte al godimento di una sfera più o meno estesa di libertà individuali e collettive.

In conclusione, giova richiamare il passaggio della pronuncia della Corte suprema israeliana che ha smantellato, il 1° gennaio 2024, la legge sulla riforma della giustizia (e delle stesse competenze della Corte suprema): la giudice Hayut, ex presidente della Corte, ha affermato che «anche in questo difficile momento [della guerra israelo-palestinese] la Corte deve svolgere il suo ruolo, tanto più quando vengono in gioco questioni relative al nucleo essenziale dell'identità dello Stato ebraico e democratico». Sono parole del tutto condivisibili e valide per qualsiasi ordinamento fondato sui principi della separazione dei poteri, dello stato di diritto e dell'indipendenza della magistratura, principi che andrebbero preservati sempre, in tempo di pace come in guerra.

Nota bibliografica

- G. AZZARITI (a cura di), *Il costituzionalismo democratico può sopravvivere alla guerra?*, Atti del Seminario di Roma, 1° aprile 2022, Napoli, 2022.
- M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina: prime considerazioni*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3, 2022.
- P. CARNEVALE, *La Costituzione va alla guerra?*, Napoli, 2013.
- CDL-STD (1995)012, *Emergency Powers*.
- CDL-STD (2020)018, *Interim Report on the Measures Taken in the EU Member States as a Result of the Covid-19 Crisis and Their Impact on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights*.
- CDL-PI (2020)005, *Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency – Reflections*.
- G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3, 2022.
- G. DE VERGOTTINI, *La persistenza della guerra e il diritto costituzionale*, in *Percorsi costituzionali*, 1, 2023, p. 13 ss.
- G. MARAZZITA, *Guerra vietata, legittima e necessaria*, in *Federalismi.it*, 22, 2022.
- F. SALMONI, *Guerra o pace. Stati Uniti, Cina e l'Europa che non c'è*, Napoli, 2022.
- A. VEDASCHI, *Guerra e Costituzioni*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3, 2022.

- A. VEDASCHI, *Costituzionalismo, declinazioni del principio pacifista e conflitti armati*, in *DPCE Online*, num. spec. 1, 2024.

Mirko Sossai

*Alcune note sull'accordo bilaterale di cooperazione tra Italia e
Ucraina in materia di sicurezza*

In occasione del secondo anniversario dell'aggressione russa contro l'Ucraina, il Presidente del Consiglio Giorgia Meloni ha incontrato il Presidente ucraino Zelensky a Kiev il 24 febbraio 2024. Al termine dell'incontro è stato firmato un accordo di cooperazione in materia di sicurezza. L'accordo tra l'Ucraina e il nostro Paese fa parte di una rete di intese bilaterali sullo stesso tema, che attuano un impegno preso dagli Stati del G7 con una Dichiarazione congiunta adottata il 12 luglio 2023, a margine del vertice NATO di Vilnius, ma al di fuori di quel quadro istituzionale.

La dichiarazione del G7 esprimeva l'intenzione di formalizzare un sostegno di lungo periodo all'Ucraina «nel momento in cui difende la sua sovranità e integrità territoriale, ricostruisce la sua economia, protegge i suoi cittadini e cerca di integrarsi nella comunità euro-atlantica». Nello specifico le sette potenze si impegnavano a cooperare in tre diversi ambiti: a) la fornitura di armamenti e il sostegno allo sviluppo industriale ucraino nel settore della difesa; b) il rafforzamento della stabilità e della resilienza economica dell'Ucraina, anche attraverso sforzi di ricostruzione e recupero; c) il sostegno tecnico e finanziario per le necessità immediate dell'Ucraina derivanti dalla guerra contro la Russia.

È significativo che oltre trenta Stati abbiano espresso la loro adesione alla Dichiarazione del G7 di sostegno all'Ucraina e che, nei primi sei mesi del 2024, l'Ucraina abbia già concluso una ventina di accordi di questo tipo, con il Canada, diversi Paesi europei membri della NATO e, a margine del vertice del G7 di Borgo Egnazia del giugno 2024, anche con gli Stati Uniti e il Giappone (il primo a non appartenere all'Alleanza atlantica).

Una lettura in chiave comparata dei testi delle intese mostra che il loro contenuto è assai simile, anche se non coincidente. La scelta di uno strumento bilaterale sembra volta ad assicurare una certa flessibilità negli impegni assunti dai partner, pur in una cornice più ampia di cooperazione assicurata dalla Dichiarazione del G7. Si noti, per esempio, che Francia e Germania hanno deciso di inserire l'ammontare del proprio impegno finanziario in appoggio all'Ucraina per il 2024, mentre nell'accordo con

l'Italia con compare alcuna cifra precisa. Comune è, infine, l'arco temporale di esecuzione, stabilito in dieci anni, sebbene la durata dipenderà anche dalla circostanza che nel frattempo l'Ucraina possa diventare membro della NATO.

Si può forse leggere questa serie di accordi come il tentativo di offrire una reazione coordinata alla crisi ucraina, in esecuzione degli obblighi di solidarietà tra gli Stati membri della comunità internazionale nel caso di violazioni gravi di norme imperative del diritto internazionale, come il divieto di aggressione. Come noto, tra le conseguenze ulteriori derivanti dalla violazione grave di norme di *jus cogens*, l'art. 41 del progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato, approvato dalla Commissione del diritto internazionale nel 2001, individua sia un obbligo positivo di cooperare nel porre termine alla violazione, sia l'obbligo di carattere negativo di non-riconoscimento di una situazione costituitasi attraverso l'illecito e di non prestare aiuto o assistenza nel mantenimento di una tale situazione.

Il termine «garanzie di sicurezza» è stato ampiamente impiegato dal governo ucraino per descrivere questa rete di accordi, assai meno dai Paesi partner che preferiscono formule che sottolineano piuttosto l'assistenza e la cooperazione tra i partecipanti. Dal punto di vista di Kiev, l'obiettivo è quello di distinguere queste iniziative dalle c.d. «*security assurances*», ossia gli impegni di carattere positivo che Russia, Regno Unito e Stati Uniti si erano assunti con il Memorandum di Budapest, del dicembre 1994. Impegni ritenuti non sufficientemente robusti dall'Ucraina, dal momento che essi si limitavano a chiedere un'azione immediata del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite per fornire assistenza all'Ucraina, nel caso sia vittima di un atto di aggressione o oggetto di una minaccia di aggressione in cui siano utilizzate armi nucleari.

Un primo elemento di interesse riguarda la natura di questi accordi, se quella di intese non giuridicamente vincolanti oppure di accordi disciplinati dal diritto internazionale. È un tema che sta suscitando crescente attenzione tra gli studiosi, in considerazione anche del fatto che, a partire dal 2023, la Commissione del diritto internazionale ha deciso di inserire il tema degli «accordi internazionali non giuridicamente vincolanti» nel proprio programma di lavoro. A titolo di precedente storico, quando il Regno Unito ha offerto proprie garanzie a Finlandia e Svezia nel 2022, il documento che le contiene precisa che si tratta di «una dichiarazione politica e non un impegno giuridicamente vincolante ai sensi del diritto internazionale». Anche se nel testo degli accordi di cooperazione non compaiono espressioni di questo tipo, pare che, nelle intenzioni ameno

dei governi europei partner dell'Ucraina, essi rientrano nella categoria delle intese politiche. Ad esempio, il ministro degli Esteri italiano, Antonio Tajani, aveva riferito alle commissioni Esteri di Camera e Senato che il testo «non sarà giuridicamente vincolante», non comporterà «obblighi sul piano del diritto internazionale, né impegni finanziari», non prevederà «garanzie automatiche di sostegno politico o militare» e per tutte queste ragioni «non richiederà, quindi, la procedura di ratifica parlamentare». In altri accordi i riferimenti al carattere non giuridicamente vincolante delle proprie disposizioni sono persino più espliciti: è il caso dell'intesa firmata dalla Spagna, il cui testo precisa che «[t]his is a non-normative agreement».

Vari sono gli indizi anche nella stessa formulazione degli accordi che fanno propendere per questa ipotesi: ad esempio, il fatto che non si utilizzino espressioni come «parti contraenti» quanto piuttosto «partecipanti» all'accordo. La maggior parte degli accordi evita di utilizzare il termine «articolo» per riferirsi alle sue disposizioni (ma, particolare curioso, non quello con l'Italia). Quanto poi agli aspetti finanziari, l'accordo tra Ucraina e Italia stabilisce all'art. 17 che le spese derivanti dalla sua attuazione «saranno coperte dai Partecipanti in base alle loro ordinarie disponibilità di bilancio senza alcun costo aggiuntivo per il bilancio dello Stato», mentre l'accordo concluso con la Germania afferma che «le disposizioni di bilancio nazionali si applicano e richiedono l'autorizzazione esplicita del Bundestag tedesco». Queste disposizioni manifestano chiaramente che la volontà dei governi fosse quella di non concludere un accordo giuridicamente vincolante che avrebbe richiesto, peraltro, l'autorizzazione parlamentare ai sensi rispettivamente dell'art. 80 della Costituzione italiana e dell'art. 59 della Legge fondamentale tedesca. In Francia, alcuni parlamentari avevano in effetti sollevato la questione se l'accordo tra Francia e l'Ucraina richiedesse un'approvazione parlamentare, ricadendo nell'ambito d'applicazione dell'art. 53 della Costituzione del 1958. Ma ciò non è avvenuto. Tuttavia, il 12 marzo del 2024 si è comunque tenuto un dibattito sull'accordo con l'Ucraina in seno all'Assemblea nazionale, nel quadro dell'art. 50-1 della Costituzione, che stabilisce che il governo possa fare una dichiarazione dinanzi a uno dei rami del parlamento su un argomento determinato: una dichiarazione che dà luogo a dibattito e può essere oggetto di una votazione senza impegnare la responsabilità dell'esecutivo.

Si discosta da questo quadro analitico l'accordo firmato dall'Ucraina con gli Stati Uniti il 13 giugno 2024, che si configura invece come un trattato regolato dal diritto internazionale: l'art. X dell'accordo, infatti,

prevede la registrazione presso il Segretariato dell'ONU entro 60 giorni, in conformità all'art. 102 della Carta delle Nazioni Unite. Articolata è pure la disciplina del recesso: l'art. XI stabilisce che tale intenzione si manifesti con una notifica per iscritto all'altra Parte, attraverso i canali diplomatici e che la denuncia abbia effetto sei mesi dopo la data della notifica. Ci pare inoltre, che questa disposizione intenda salvaguardare la cooperazione tra i due Paesi anche nell'evenienza di un possibile cambio alla guida dei rispettivi governi, poiché prevede che sebbene una parte possa denunciare l'accordo, «qualsiasi accordo o intesa di attuazione stipulati tra le Parti in conformità con i termini del presente Accordo continueranno a rimanere in vigore secondo i propri termini». È questa una notizia significativa rispetto all'atteggiamento statunitense nei confronti dell'accordo giuridicamente vincolante come strumento di cooperazione, considerato che in passato l'esecutivo aveva preferito la conclusione di intese politiche, per evitare il coinvolgimento del Congresso. Resta il fatto che nell'accordo con l'Ucraina, gli Stati Uniti hanno espresso l'impegno a «chiedere al Congresso degli Stati Uniti lo stanziamento di fondi per contribuire a sostenere una credibile capacità di difesa e deterrenza dell'Ucraina, in guerra e in pace».

Un secondo aspetto rilevante, nella prospettiva della cooperazione nel porre fine a violazioni gravi di norme internazionali cogenti, riguarda la descrizione degli interessi dei partecipanti agli accordi in materia di sicurezza, che esprimono la solidarietà tra essi nel reagire alla aggressione russa, come indica il preambolo dell'intesa con la Francia. Evidente è l'interesse individuale dell'Ucraina, in quanto Stato aggredito, a mantenere la propria «sovranità, indipendenza e integrità territoriale [...] all'interno dei suoi confini internazionalmente riconosciuti a partire dal 1991». Gli accordi sono anche espressione dell'esigenza di tutelare la «sicurezza euro-atlantica», che costituisce un interesse di ciascuno dei partner, ma anche di salvaguardare interessi squisitamente di natura collettiva cioè la «difesa del diritto e dell'ordine internazionale, della pace e della tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali», come recitano quelli conclusi con Francia, Germania e Regno Unito. In questo senso, l'obiettivo dell'accordo con l'Italia è quello di «garantire una forza sostenibile in grado di difendere l'Ucraina ora e di scoraggiare l'aggressione russa in futuro».

È possibile cogliere la funzione deterrente esercitata dalla rete di accordi soffermandosi sulle clausole presenti in ciascuno di essi relative all'ipotesi di futuri attacchi armati contro l'Ucraina da parte della Federazione Russa. Oltre all'impegno a consultarsi entro 24 ore per determinare le fasi successive più appropriate, i Paesi partner forniranno all'Ucraina

«un'assistenza rapida e prolungata in materia di sicurezza... e assistenza economica», imporranno alla Russia «costi economici e di altro tipo» e si consulteranno con l'Ucraina «sulle sue esigenze nell'esercizio del diritto alla legittima difesa». È interessante evidenziare che, in questo ambito, l'accordo con l'Italia si discosta da quello di Francia, Germania e Regno Unito. Infatti, anziché specificare che l'assistenza militare comprenderà anche la fornitura di «equipaggiamenti militari moderni in tutti i domini, come richiesto» – ossia terra, mare, aria, ma anche cyber – il testo italiano contiene formule di carattere più generico, che fanno riferimento all'industria della difesa e allo sviluppo delle capacità militari, precisando inoltre che l'aiuto all'Ucraina verrà dato «nei limiti dei propri mezzi e delle proprie capacità». Anche l'accordo con gli Stati Uniti non contiene impegni specifici di assistenza militare in caso di attacco armato contro l'Ucraina, dal momento che si limita a prevedere che le parti «possono decidere di comune accordo di sviluppare e attuare ulteriori risposte di difesa e deterrenza, anche in ambito economico, militare e/o politico». Tra gli esempi compaiono «l'imposizione di costi economici e di altro tipo allo Stato aggressore attraverso misure che possono includere, tra l'altro, potenziali sanzioni o controlli sulle esportazioni». Da ultimo, è interessante notare che, negli accordi bilaterali, l'impegno a consultarsi in caso di attacco armato in qualche modo si multilateralizza, perché prevede espressamente che il dialogo coinvolga anche gli altri Paesi firmatari della Dichiarazione G7 del 2023, nella prospettiva di ulteriori risposte congiunte.

È interessante evidenziare che in tutti gli accordi firmati dall'Ucraina, le misure sanzionatorie rimangono uno strumento fondamentale di «diplomazia coercitiva»: l'Italia, ad esempio, rimane impegnata «nel contesto dell'UE a mantenere la pressione delle sanzioni sulla Federazione Russa fino a quando continuerà la sua guerra di aggressione contro l'Ucraina», intraprendendo «azioni mirate con i partner per affrontare tutte le forme di elusione delle sanzioni e per rafforzare la propria capacità di resistenza interna contro la finanza illecita e le élite legate alla Russia». L'accordo lega in particolare le misure di congelamento e blocco dei beni russi a meccanismi di riparazione dei danni: ritenendo «la Federazione russa responsabile di aver causato perdite o danni a persone ed entità, nonché allo Stato dell'Ucraina, a seguito dei suoi atti illeciti a livello internazionale in Ucraina o contro l'Ucraina, compresa l'aggressione in violazione della Carta delle Nazioni Unite», l'Italia continuerà a «sostenere l'immobilizzazione dei beni sovrani russi fino a quando la Federazione Russa non avrà pagato per i danni causati all'Ucraina». Per questo, Italia e

Ucraina hanno espresso anche il loro sostegno a meccanismi internazionali di risarcimento, come previsto anche dallo Statuto del Registro dei danni causati dall'aggressione della Federazione Russa contro l'Ucraina, istituito dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

In conclusione, occorre precisare che gli impegni contenuti nella rete di accordi rimangono distinti da quelli contenuti nelle c.d. clausole di difesa collettiva, come l'art. 5 del Trattato NATO, per cui un attacco armato contro uno dei membri «sarà considerato come un attacco diretto contro tutte le parti», oppure l'art. 42, par. 7 del Trattato sull'UE, in virtù del quale «qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso». Resta il fatto che l'assistenza politica, militare ed economica all'Ucraina è comunque inserita nel quadro di una reazione collettiva, dal momento che gli accordi stessi prevedono che queste disposizioni possano modificarsi «per allinearsi a ogni meccanismo che l'Ucraina potrà successivamente concordare con gli altri partner internazionali» per una risposta più efficace.

Il quadro di cooperazione in materia di sicurezza dapprima delineato con la Dichiarazione G7 di Vilnius e successivamente consolidatosi con la conclusione di accordi bilaterali non rappresenta di per sé un'alternativa all'adesione dell'Ucraina alla NATO. Nelle intenzioni dei Paesi partner di Kiev ciò potrebbe servire come un ponte verso tale adesione: in altri termini, la politica delle porte aperte, avviata dalla NATO in occasione del vertice di Bucarest del 2008, resta valida. Tuttavia, data la persistenza di un atteggiamento ostile della Federazione russa verso l'Ucraina e nei confronti della NATO, questo percorso potrebbe rivelarsi assai lungo, anche in caso di una soluzione politica del conflitto. Nel frattempo, per il governo ucraino è fondamentale l'impegno duraturo dei Paesi dell'alleanza atlantica a sostegno della difesa dell'Ucraina.

Notizie sugli Autori

PAOLO CARNEVALE, Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi «Roma Tre»

ANTONIO CARRATTA, Professore ordinario di Diritto processuale civile; Direttore del Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi «Roma Tre»

GUIDO CRAINZ, Professore ordinario di Storia contemporanea, Università degli Studi di Teramo

GIUSEPPE DE VERGOTTINI, Professore emerito di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Bologna

JEAN-PHILIPPE DEROSIER, Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Lille

FRANCO MARIA DI SCIULLO, Professore ordinario di Storia delle dottrine politiche, Università degli Studi di Messina

DANIELA IRRERA, Professoressa ordinaria di Scienza politica, Scuola Superiore Universitaria della difesa – CASD

FLAVIA LATTANZI, Già Professoressa ordinaria di Diritto internazionale, Università degli Studi «Roma Tre»

VALERIA PIERGIGLI, Professoressa ordinaria di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Siena

FRANCESCO RIMOLI, Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico; Coordinatore dell'OSDE, Università degli Studi «Roma Tre»

GIULIO MARIA SALERNO, Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico, Direttore dell'ISSiRFA-CNR, Università degli Studi di Macerata

MIRKO SOSSAI, Professore ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi «Roma Tre»

Il volume raccoglie gli atti del primo Convegno annuale dell'Osservatorio sui processi di Sviluppo delle Democrazie Europee (OSDE) tenutosi a Roma il 16 febbraio 2024, un'occasione per indagare, da diverse prospettive, l'assai problematico tema della guerra in rapporto allo sviluppo delle democrazie europee.

Francesco Rimoli è Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico, Coordinatore dell'OSDE, Università degli Studi «Roma Tre».

Silvia Talini è Ricercatrice di Diritto costituzionale e pubblico, Coordinatrice del Comitato di redazione dell'OSDE, Università degli Studi «Roma Tre».