

Ogni conflitto internazionale, comunque definito, rappresenta il momento di più acuta tensione fra il politico e il giuridico. Qualcuno ha ritenuto anzi che proprio in quella sede si celebri la rivincita del primo sul secondo e la sua provvisoria vittoria (dove parla la forza tace il diritto). In realtà ciò è vero solo in parte. In pratica, solo nei limiti in cui si accolga la versione più tradizionale e convenzionale del politico.

Se infatti si identifica quest'ultimo esclusivamente con il potere statale sovrano, allora è inevitabile considerare l'uso della forza militare al di fuori dei confini nazionali come suo stretto dominio, e dunque il luogo dell'assenza del giuridico. Esiste tuttavia anche una idea più dinamica e attuale del politico – come misura del compromesso fra autorità e libertà – capace di trovare applicazione anche a livello sovranazionale. Il diritto internazionale definisce infatti, pur tra molte incertezze, lo spazio giuridico in cui è destinata chiudersi la forbice fra i due poli essenziali delle moderne democrazie. Qui può davvero sciogliersi il nodo della legittimazione del ricorso alla forza sul piano internazionale, considerato come reazione consequenziale e pressoché automatica ad una ferita non altrimenti sanabile dell'ordine giuridico.

Naturalmente una simile reazione può giustificarsi solo in presenza di diritti o valori

universalmente condivisi. Sono dunque questi ultimi a fornire *direttamente* la *ratio agendi* degli Stati, singoli o associati in coalizioni militari. Ne deriva che in tali casi l'intervento dell'ONU non può che essere di tipo prevalentemente certificativo (e non di rado retrospettivo). Sino ad oggi il punto di massimo equilibrio fra norma e forza era rappresentato dal c.d. diritto internazionale di guerra, in gran parte fondato sul concetto di legittima difesa. Si è trattato dell'unico filtro storicamente capace di separare il disordine irrazionale della forza dall'ordine programmato del diritto. Nell'uso *proporzionato e ragionevole* dello strumento militare si cela infatti la funzione perequativa dell'eguaglianza (sostanziale) fra le Nazioni direttamente o indirettamente coinvolte nel conflitto. Anche in questo caso l'eguaglianza deve essere intesa, anzitutto, come eguaglianza fra le diverse concezioni della giustizia. Non a caso parliamo dell'unica ipotesi di guerra implicitamente consentita dalla nostra Carta fondamentale. Non si può tuttavia dimenticare l'intrinseca contraddittorietà che sembra accompagnare la nozione. La legittima difesa è da un lato logicamente connessa al criterio di proporzionalità (proiezione funzionale dell'idea di giustizia), mentre dall'altro sembra prescindere totalmente da tale relazione. È sufficiente ricordare

che l'esercizio del diritto di autodifesa non è in alcun modo condizionato dall'innocenza dell'agredito. Semmai si può affermare che la legittima difesa costituisca, in ben delimitate circostanze, una deroga *necessaria* alla giustizia. Come è stato giustamente osservato, il suo movente non è l'etica ma l'efficacia. Da questo punto di vista il logo iniziale della missione (giustizia infinita) sembrava logicamente più corretto dell'attuale. Solo la giustizia esprime in realtà una esigenza assoluta, mentre la legittima difesa è per natura relativa e limitata nei suoi stessi obiettivi.

È dal superamento definitivo del concetto che può dunque scaturire l'idea – effettivamente perseguita – di un nuovo equilibrio internazionale ispirato al valore fondamentale della sicurezza. Un valore – simbolo, bisogna aggiungere, che sta alla base della stessa organizzazione delle Nazioni Unite, come risulta dal trattato istitutivo approvato a San Francisco il 26 giugno 1945. Già all'indomani degli attentati alle torri gemelle era parso chiaro che la neutralizzazione di Bin Laden e della sua rete terroristica – così come l'instaurazione di un nuovo governo di coalizione a Kabul – non erano che il primo passo verso un obiettivo ben altrimenti ambizioso.

D'altronde, in un'epoca caratterizzata da un processo di inarrestabile internazionalizzazione anche sul piano militare era inevitabile che l'autodifesa declinasse, in quanto storicamente legata ad un'idea statica e individualizzata di sovranità. Nel caso degli attentati terroristici dell'11 settembre è in definitiva l'incommensurabilità del danno a rendere irrealistica e quasi velleitaria ogni applicazione del principio di proporzionalità. Si rendeva dunque necessario un ulteriore sforzo per ampliare lo schema selettivo e riduttivo della legittima difesa, in funzione di un nuovo imperativo etico. Così come occorreva aggirare in qualche modo l'ostacolo interpretativo derivante dall'assenza del reato di terrorismo nel diritto internazionale vigente. L'una e l'altra difficoltà dovevano inoltre confrontarsi con l'ingombrante presenza dello Stato nazionale, causa non secondaria dell'ambigua formulazione adottata dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Un recu-

pero di ruolo e di immagine ampiamente prevedibile alla luce dell'esperienza storica («la guerra fece lo Stato, lo Stato fece la guerra», ripeteva Ch. Tilly). Solo una visione estremamente semplificata e banalizzata della globalizzazione poteva indurre a previsioni apocalittiche sulla sovranità statale. Nella attuale fase storica, invece, si può semmai parlare di una sua radicale modificazione, poiché alla progressiva *deminutio* del potere sovrano interno sembra corrispondere una indubbia estensione della sovranità esterna, anche attraverso nuove forme di cooperazione strategico-militare.

D'altra parte riaffermare il primato della sicurezza nelle relazioni internazionali e all'interno dei singoli Stati equivale ad un ritorno all'antico. Basti pensare alla dichiarazione di indipendenza degli Stati Uniti del 4 luglio 1776, ove si prevede il diritto-dovere di provvedere (davanti all'evidenza di un assolutismo irrimediabile) attraverso «nuove salvaguardie» alla sicurezza futura dei cittadini, mentre la Dichiarazione dei diritti dell'uomo del 26 agosto 1789 menziona tra i diritti naturali e imprescrittibili dell'uomo la libertà, la *sicurezza* e la resistenza all'oppressione.

Questi riconoscimenti iniziali hanno trovato conferma nelle successive dichiarazioni di principi riconosciute, con differenti gradi di efficacia, dal diritto internazionale (fra le più recenti e significative occorre almeno ricordare la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948, la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950, e infine la recente Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea approvata a Nizza il 7 dicembre 2000).

La tutela transnazionale dei diritti fondamentali ha da un lato favorito l'autolimitazione di un potere sovrano mondiale ancorato all'esistenza di un'unica superpotenza planetaria, e dall'altro ha provocato il tendenziale superamento del circolo vizioso tipico delle moderne democrazie. In mancanza di principi-valori generalmente condivisi, infatti, è inevitabile che l'eccesso di libertà generi insicurezza, e che a quest'ultima si risponda con la restrizione o sospensione dei fondamentali diritti di libertà.

Si può ritenere che anche la nostra Costituzione si sia uniformata a tale tendenza nella seconda parte dell'art. 11, laddove si chiarisce che l'Italia promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte ad assicurare la pace e la giustizia tra le Nazioni. Sembra evidente che l'idea-guida del costituente non è stata quella di un pacifismo radicale, ma «relativizzato» e conformato dall'idea di giustizia. Non vi è dubbio allora che il giusto equilibrio fra il principio pacifista e quello internazionalista risieda appunto nella effettiva tutela della sicurezza nelle relazioni internazionali. Da un punto di vista costituzionale interno, dunque, lo stesso discutibile principio di ingerenza umanitaria può trovare giustificazione nella «finalizzazione etica» del principio internazionalista.

Quando si afferma che un «mondo ingiusto è anche un mondo insicuro» (F. Savater), si vuole appunto sottolineare la stretta correlazione logico-giuridica fra pace e giustizia.

La sicurezza diviene allora, nell'era della globalizzazione, la «regola delle regole» dei rapporti internazionali e ne rappresenta la principale (la sola?) unità di misura. Il problema vero riguarda in realtà le forme e le procedure in grado di individuare e sanzionare sul piano giuridico-formale la violazione del diritto stesso. A tal fine occorre sciogliere almeno due nodi essenziali. Il primo riguarda la possibilità di graduare l'eventuale risposta agli attacchi del terrorismo secondo criteri di equità e adeguatezza. Ciò equivale ad affermare la possibilità di «misurare» i diritti e le libertà fondamentali secondo parametri relativamente certi ed obiettivi. Com'è noto questo tema ha lungamente

occupato la migliore riflessione filosofico – politica, con risultati certamente apprezzabili anche a livello interdisciplinare. A cominciare dall'intuizione di Amartya Sen sulla libertà come valore in sé, misurabile indipendentemente dall'utilità. La possibilità di misurare il valore-libertà in rapporto al valore-sicurezza dipenderà allora dal numero delle opzioni a disposizione dei soggetti interessati. Ma non basta: i gradi di libertà complessiva dovrebbero essere calcolati (appunto «misurati») tenendo conto non solo del numero di libertà o non libertà specifiche di cui si può disporre, ma anche delle loro probabilità (Carter). Esistono dunque strumenti di tendenziale rilevazione delle linee di compromesso fra le esigenze di libertà e di sicurezza, di cui anche i costituzionalisti dovrebbero finalmente prendere atto.

La seconda difficoltà riguarda invece l'individuazione del soggetto giuridico titolare del potere di sanzione dell'eventuale violazione del diritto internazionale alla sicurezza. Si tratta di un compito di tale delicatezza e complessità da eccedere la sovranità di ogni singolo Stato, anche di quello rappresentativo dell'unica superpotenza mondiale. Ciò da un lato preannuncia l'inevitabile recupero del ruolo delle Nazioni Unite (oggi alquanto sbiadito) non appena la voce delle armi avrà lasciato posto alle trattative di pace. Dall'altro lato ripropone con forza il problema della democratizzazione del processo decisionale dell'ONU, e della conseguente abolizione del diritto di veto delle grandi potenze.