

1 Settembre 2013

GIANCARLO GUARINO

Siria e dintorni

La vicenda che stiamo tutti vivendo chi con più chi con meno angoscia, ma comunque con preoccupazione, la vicenda della Siria, permette, nell'augurio di non apparire noioso qualche chiarimento e precisazione, almeno su alcuni dei punti sui quali, con parole spesso scomposte, il giornalismo più o meno "informato" e taluni politici più o meno capaci si pronunciano. Le conseguenze economiche e sociali, specialmente per l'Italia, di quella situazione sono ovvie e non ne accennerò.

La Comunità internazionale, concetto molto difficile da far comprendere ai "non addetti ai lavori", è una Comunità cosiddetta "anorganica". Nel senso che, per motivi molto complessi legati tra l'altro al principio di sovranità qui da tralasciare, non esiste la possibilità *giuridica*, e dunque legittima, per cui un soggetto di diritto internazionale (uno stato, in genere) possa imporre un comportamento ad altri stati. Posto dunque che, giuridicamente parlando, non esiste un soggetto stato capace di imporsi come superiore agli altri, nemmeno esiste per il medesimo motivo un organismo purchessia (Nazioni Unite incluse) dotato del potere legittimo di imporre qualcosa ad altri, a meno che ciò non accada sulla base di un accordo, che leghi gli stati interessati (accordo implica assunzione di un obbligo reciproco, ma non assoluto) o nell'ambito di un accordo al quale tutti gli interessati partecipino, ma nel rispetto delle procedure previste nell'accordo medesimo. Per uscire dall'astratto: le NU (una Organizzazione internazionale fondata su un trattato internazionale), delle quali sono membri la Siria, gli USA, noi e la Russia, ecc., possono sì decidere azioni coercitive (sulla base dell'art. 42 della Carta), ma a condizioni ben precise, delle quali quella procedurale del consenso di tutti i membri permanenti (i vincitori della seconda guerra mondiale ... uno dei motivi di difficoltà delle NU, ma questo è un altro discorso) è fondamentale. Se l'accordo tra quei cinque non c'è, le NU sono immobilizzate: si badi non *contrarie*, ma inefficaci. Il Consiglio di Sicurezza, insomma, in questo caso *non* ha deciso di *non* agire, ma semplicemente *non ha deciso*. Un classico! Cui nel 1950 cercò di opporsi la AG con la risoluzione 377 (V) *Uniting for peace*, rimasta poi lettera morta.

Si dirà, perché non si riforma il sistema? Non lo so, o meglio, lo so benissimo, ma non posso qui dilungarmi. So che se ne parla molto e da molto, a mio parere, partendo dal punto di vista sbagliato (tipicamente "statalista"): un aumento del numero dei membri permanenti, cioè dei soggetti dotati di diritto di veto (che non è definibile tecnicamente così, ma uso la terminologia giornalistica più nota). È nota ad esempio la pretesa della Germania di diventare membro permanente (cui resisteva dietro le quinte, l'Italia), ed egualmente di altri stati e delle opposizioni in materia. Il punto è che qualunque modifica di questo tipo (cui ovviamente gli attuali membri permanenti si oppongono più o meno sordamente) aumenterebbe ancora il numero degli stati in grado di bloccare le cose, ma non ha nulla a che fare con una gestione "democratica" del sistema, anche nella accezione di democrazia del diritto internazionale, dove i soggetti sono tutti uguali, e quindi, per intenderci, valgono ciascuno un voto, indipendentemente dalla potenza economica e militare e dalla dimensione della loro popolazione.

Conclusione, di fronte al veto certo di Russia e Cina, nessuno può legittimamente agire nell'ambito o attraverso le NU, tanto più che queste ultime non sono mai state dotate delle, previste, forze armate proprie, per cui devono agire attraverso gli stati membri.

Solo incidentalmente: la "posizione" italiana secondo la quale non facciamo niente senza l'assenso delle NU è semplicemente priva di senso. La mamma è morta, vogliamo la mamma! Ma del resto meglio stendere un velo pietoso sulla "politica estera" del nostro paese (e fosse solo quella!) ormai assente (quando non ridicolizzata, vedi caso dei marò) dalla fine degli anni cinquanta.

Ciò non toglie (non sarà sfuggito a chi mi abbia letto senza addormentarsi fin qui) che in Siria accadono cose che ripugn(erebbero)ano all'umanità. Non è né il primo né il solo caso: pochi stati, per non dire nessuno, potrebbe "scagliare la prima pietra", ivi compreso, duole dirlo ma è la pura verità, oltre ovviamente il nostro, quello che oggi si agita e desidera agire contro una violazione dei principi di umanità, dimenticando gli atti commessi a Guantanamo, in Afghanistan, in Vietnam, in Iraq, oppure, per altri soggetti, in Cecoslovacchia, in Polonia, nei Gulag, o in Tibet e chi più ne ha più ne metta.

Ma in termini di legittimità il discorso è un po' più complesso.

In una comunità di tal genere, i soggetti (gli stati per lo più) sono il frutto di una auto-definizione, non sono "creati" da nessuno perché nessuno avrebbe il potere di farlo: non esistono certificati di nascita per gli stati. Anzi, se uno stato fosse creato da un altro ... non sarebbe un soggetto di diritto internazionale, perché non indipendente: più precisamente, la sua costituzione non sarebbe originaria! Nel 1.200 (quindi parecchio tempo fa) si diceva: *Rex in regno suo superiorem non recognoscens est imperator*. Cioè: se riesci a fare quello che vuoi e impedire ad altri di ... impedirtelo, sei un re cioè uno stato e dunque sei uguale a tutti gli altri che sono nati allo stesso modo. È famosa l'"arrabbiatura" feroce e impotente del papa Bonifacio VIII (1.300) contro il "re" di Francia Filippo il Bello «*Nec insurgat hic superbia gallicana: quae dicit quod non recognoscit superiorem. Mentiuntur: quia de iure sunt et esse debent sub rege romano et imperatore quia constat quod Christiani subditi fuerunt monarchis Ecclesiae romanae et esse debent ...*», ma il "re" di Francia rimase lì, imperterrito; non so se fece uno sberleffo, ma è probabile.

Ma questo non vuol dire che certi comportamenti non siano illeciti, specie quando *particolarmente* disgustosi (il diritto internazionale, in realtà, prenderebbe in considerazione solo quelle che si definiscono le *gross violations* dei diritti dell'uomo): e sicuramente il massacro della popolazione non è una cosa di cui vantarsi. Sarebbe lungo ora spiegare la cosa in termini giuridici, ma il fatto è che esistono degli obblighi (non scritti, non possono essere scritti perché sarebbero previsti in un trattato quindi destinato a valere solo per chi lo sottoscrive) magari non "accettati", ma certamente tollerati, non contestati ... fate voi, dai soggetti. Magari non esplicitamente, anzi per lo più non esplicitamente. Si parla di consuetudini, in genere (meglio: norme di formazione consuetudinaria) ma il discorso è, di nuovo troppo lungo e complesso.

Taluni di questi obblighi sono certamente reciproci (specialmente nella misura in cui la loro violazione determina un danno ad un altro soggetto) come l'obbligo di buona fede, l'obbligo di rispettare i trattati sottoscritti e le stesse "consuetudini", ecc. Altri (da scegliere e valutare con estrema prudenza) eccoci al punto, sono assoluti nel senso che la loro violazione non determina un danno (o non lo determina direttamente) ad un altro soggetto, ma all'intera collettività, in astratto o lede un interesse che è collettivo. Nel diritto interno le cose sono, in fondo, molto simili: un reato lede il danneggiato se c'è, ma offende comunque lo stato, che punisce l'offesa.

Se uno stato massacra i propri cittadini, a ben vedere, agli altri stati la cosa importa assai poco; se un dittatore prende il potere con un colpo di stato, che importa agli altri se continua a rispettare gli accordi in vigore? Naturalmente può darsi che il comportamento di uno stato attenti ad un interesse collettivo (si pensi allo stato che inquina gravemente o distrugge le foreste che producono l'ossigeno del quale, pare, viviamo, ecc.) ma anche qui non c'è uno stato che possa rivendicare un danno o obbligo diretto.

In questi casi, la reazione dovrebbe dunque essere collettiva, ma, come abbiamo visto, un ente capace di organizzarla non esiste. E dunque che si fa? Si lascia correre, si chiudono gli occhi, ma oltre un certo limite la cosa può essere difficile. Ebbene, nel diritto internazionale moderno (ma, a dire il vero non solo) si dice, ormai comunemente, che in questi casi ogni stato che lo ritenga ha la facoltà (quindi, non l'obbligo, per cui è libero di scegliere) di agire per impedire, se possibile, o per "punire" il soggetto che ha commesso l'illecito. Agendo così, in qualche modo, "a nome e per conto della Comunità internazionale", cioè come un soggetto che eserciti una funzione pubblica. Un tempo si diceva, che uno stato agiva in tal caso *uti universus!*

Ogni obiezione e critica sul metodo, i tempi, la qualità soggettiva dell'agente e la qualità oggettiva dell'azione è non solo lecita, ma doverosa. Ma il fatto per cui, di fronte ad un comportamento particolarmente criminoso di un soggetto, nei limiti del diritto internazionale, una reazione è legittima e doverosa è indubitabile: la sanzione è una delle principali caratteristiche di ogni ordinamento giuridico. Ciò vuol dire che bisognerebbe avere certezze, *certezze oggettive*, sull'illecito, sulla natura del conflitto in Siria, ecc.

E', in questo senso, dubbio, o almeno molto sospetto, che uno stato decida da sé, con prove proprie (e riservate), ecc., ed è difficile sottrarsi all'impressione che l'azione sia dettata più da esigenze di potere internazionale, o addirittura interne, che di etica. Si può discutere se gli USA siano i più indicati ad agire, ma che sia ragionevole agire è indubbio. E non vale il fatto che in altri casi non si sia agito, se non c'era alcuno stato disposto a farlo, anche attraverso le NU che, a loro volta, l'azione, una volta deliberata, possono chiedere agli stati di svolgerla, ma non possono condurla direttamente.

Beninteso un minimo di parametri per valutare l'attendibilità della scelta di agire, esiste nel diritto internazionale moderno. Non ci si può dilungare ulteriormente, ma è certo che, ad esempio, uno dei parametri è quello del principio di autodeterminazione dei popoli. E quindi la domanda diventa: posto pure che usare le armi chimiche è illecito, e posto che le abbia usate il governo siriano e non i "ribelli", si è di fronte ad una guerra civile o ad un tentativo di sovvertimento del governo legittimo in Siria? Fino ad oggi, sembrerebbe, la Comunità internazionale sembra aver ritenuto che lo scontro in Siria resti un affare interno siriano, nel senso che, finora, non sembra sia stata riconosciuta la legittimità internazionale delle ragioni dei "ribelli". Il contrario, è appena il caso di sottolinearlo, di ciò che è accaduto in Egitto, non solo nell'appoggio fornito (o nella non opposizione) al rovesciamento del regime dello zio di Ruby, ma anche nell'appoggio di fatto dato ai militari, che hanno impedito, come pare e sostengono, un cambiamento della costituzione, teso a cambiarne la natura liberamente scelta dalla popolazione, rispetto al che il solo fatto che si sia votato, in sé, non basta a legittimare le relative decisioni: insomma il Presidente Morsi era magari legittimamente eletto, ma ha cercato (se è vera questa tesi, che pare accettata dalla Comunità internazionale) di modificare surrettiziamente, rispetto al consenso popolare, la costituzione egiziana.

E qui il discorso diventerebbe di nuovo molto, troppo lungo. Ma giova sottolineare che l'Egitto è lungi dall'essere una eccezione, e il diritto internazionale riconosce valore giuridico alla volontà effettiva della popolazione, e dunque non solo (o non tanto) a quella formale, espressa in elezioni più o meno truccate. Non è un caso, ma rinvio ad altre considerazioni il tema, che anche in Italia vi sia una non trascurabile corrente di pensiero che si oppone (a mio parere del tutto correttamente), proprio su questa base e *quindi in termini di stretta legittimità costituzionale* e, aggiungo, internazionale, ad una possibile modifica surrettizia del

regime politico-costituzionale del nostro paese, attraverso la modifica dell'art. 138 della Costituzione, tanto più in quanto ad opera di un Parlamento che, si dice da molti, non corrisponde alla volontà popolare ma solo a quella dei partiti.

Infine, due parole su un'altra delle proposte borbottate, se non sbaglio, dal nostro governo: il ricorso alla Corte Penale Internazionale. Ora, a parte il fatto che l'azione presuppone, benché non del tutto inevitabilmente, che vi sia almeno l'inizio di una azione penale anche all'interno dello stato (obiezione, tra le altre, opposta alla richiesta della Autorità Palestinese alla sottoscrizione dell'art. 12 dello Statuto della Corte) vi sono due domande da porsi: a.- posto che anche i "ribelli" sono accusati di avere usato armi chimiche, chi li rappresenta? b.- posto che si voglia processare Assad e magari il capo dei ribelli, chi li va ad arrestare? Milošević, per citarne uno, fu arrestato solo dopo che era stato spodestato. Ma certo, in astratto, anche questa è una possibilità: astratta, appunto, le bombe, intanto, cadono.

GIANCARLO GUARINO