



**P. CARNEVALE, E. GREPPI, K. ROUDIER, *Il diritto della guerra e della pace*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, pp. 152\***

Lungo l'intero arco della storia del pensiero giuridico moderno e contemporaneo, il fenomeno della guerra e, più in generale, dell'uso della forza armata, per l'impatto profondo e talora devastante che ha pressoché ordinariamente esercitato sulle vicende umane, ha rappresentato un tema costante di riflessione e dibattito. Dinanzi a un rapporto, quello tra guerra e diritto, notoriamente percorso da una problematica tensione, stante la tendenza di quell'estrema forma di violenza rappresentata dalla prima a sfuggire dalle strette maglie del "dover essere" postulato dal secondo, alcuni tra i più importanti filoni della tradizione filosofica e giuridico-politica occidentale, dalla tomistica alla scuola del diritto naturale, sfidando l'antica massima «*silent leges inter arma*», hanno intrapreso numerosi tentativi di delimitare la legittimità del ricorso alla violenza bellica tanto sul piano soggettivo quanto su quello oggettivo, pervenendo all'elaborazione di svariate teorie della cosiddetta «guerra giusta» (*ius ad bellum*). La speculazione attorno a quest'ultima, progressivamente transitata, di pari passo con l'affermarsi processuale della statualità, dal discorso teologico alla dimensione giuridica, si è tradotta sia in una questione di diritto costituzionale, a partire dalle costituenti tardo-settecentesche, misurate per prime con l'esigenza di positivizzare principi e regole fondamentali in merito al fondamento della guerra e alla ripartizione del *war power* tra i supremi organi costituzionali, sia in un problema di diritto internazionale, cui si è cercato di dare risposta dapprima tentando di fare della condotta della guerra un fatto disciplinato (*ius in bello*) e in seguito, dal *Covenant* della Società delle Nazioni alla Carta delle Nazioni Unite, stabilendo limiti giuridici all'uso della forza armata da parte degli Stati.

Posto all'intersezione tra queste due branche del diritto, il nodo della disciplina giuridica del fenomeno bellico ha continuato ad animare fino ai nostri giorni le riflessioni della dottrina giuspubblicistica, indotta dai mutamenti geopolitici, dal progresso tecnologico e dall'evoluzione della coscienza sociale a confrontarsi con i controversi concetti di «guerra preventiva» e di «intervento umanitario», nonché a ricondurre l'argomento nel quadro di un altro tema classico del costituzionalismo contemporaneo come quello dell'emergenza e della determinazione dei limiti procedurali e sostanziali volti a circoscrivere il ricorso agli stati d'eccezione, a garanzia

---

\* Contributo sottoposto a *peer review*.

dell'ordinario riparto delle competenze tra gli organi costituzionali e della protezione dei diritti e delle libertà fondamentali.

All'approfondimento di queste tematiche di notevole interesse e di persistente attualità è dedicato il volume collettaneo dal titolo *Il diritto della guerra e della pace* (Editoriale Scientifica, 2019), il quale riproduce in forma di saggi le lezioni tenute dai rispettivi Autori – i professori Paolo Carnevale, Edoardo Greppi e Karine Roudier – nell'ambito della quinta edizione del Corso di Alta formazione in Diritto costituzionale diretto da Massimo Cavino, svoltasi a Novara dal 12 al 14 settembre 2018 sotto l'egida del Dipartimento di Studi per l'Economia e l'Impresa dell'Università del Piemonte Orientale.

L'opera si apre con la lezione di Edoardo Greppi, intitolata *Uso della forza e tutela dei diritti umani nel diritto internazionale*. L'Autore, dopo aver preliminarmente ricostruito le iniziative intraprese dalla comunità internazionale all'indomani della Grande Guerra al fine di limitare l'esercizio dello *ius ad bellum*, tradizionalmente considerato un attributo intangibile della sovranità statale (culminate nel Patto della Società delle Nazioni e nel Patto Briand-Kellogg), focalizza l'attenzione sulla portata del generale divieto di uso della forza stabilito dalla Carta delle Nazioni Unite e da tempo assunto a norma imperativa di fonte consuetudinaria, in particolare prendendo in esame le due sole eccezioni che lo accompagnano, debitamente problematizzate: da un lato, il diritto alla legittima difesa individuale e collettiva sancito dall'art. 51 della Carta, la definizione della cui latitudine consente di analizzare i termini dell'intricata questione della liceità delle misure militari di autodifesa preventiva; dall'altro, le azioni implicanti l'uso della forza che il Consiglio di sicurezza è competente a deliberare nei casi di minaccia alla pace, violazione della pace o atti di aggressione (cap. VII della Carta ONU), all'interno della cornice di un dispositivo di sicurezza le cui elevate ambizioni sono state frustrate della guerra fredda e dall'abuso del diritto di veto riconosciuto ai membri permanenti di quell'organo, a tal punto che «nell'impossibilità di dare vita a un sistema gestito direttamente dall'organizzazione, si è accettato che fossero gli Stati a provvedere in nome degli obiettivi dell'organizzazione» (p. 19). Nel prosieguo della trattazione viene affrontato il grave dilemma della legittimità degli interventi militari intrapresi allo scopo di mettere fine a gravi e massicce violazioni dei diritti umani perpetrate da uno Stato, in risposta al quale sono state elaborate, in un primo tempo, la dottrina dell'intervento umanitario, accolta tiepidamente dalla comunità scientifica e dalla prassi, e in seguito, all'inizio del millennio, quella della *Responsibility to Protect* (R2P). Benché abbia trovato un autorevole riconoscimento nel documento finale del *World Summit* delle Nazioni Unite del 2005, a condivisibile giudizio di Greppi quest'ultima impostazione – in base alla quale, ove uno Stato non provveda a esercitare la propria responsabilità di proteggere la popolazione da una catastrofe umanitaria, questa dovrebbe essere assunta dalla comunità internazionale – si troverebbe ancora confinata in una dimensione meramente politica, non potendo essere qualificata alla stregua di un vero obbligo giuridico. Affinché la R2P possa tradursi in una norma consuetudinaria, come ritenuto auspicabile, egli reputa necessario «che il Consiglio di sicurezza estenda la sua prassi fondata su un'interpretazione ampia della nozione di “minacce”, considerando tali le situazioni di crisi umanitaria circoscritte all'interno di uno Stato» (pp. 28-29). Un simile sviluppo – conclude l'Autore – appare tuttavia difficile da immaginare, a causa delle inadeguatezze strutturali e

funzionali manifestate dal sistema di sicurezza collettiva, oltre che per effetto di «un preoccupante ritorno delle tentazioni nazionaliste, camuffate da un “sovranoismo” che non è capace di tenere conto delle lezioni della Storia» (p. 30).

Dalla prospettiva del diritto internazionale si passa al punto di vista costituzionalistico adottato dal contributo di Paolo Carnevale, dal titolo *Guerra, Costituzione e legge. Qualche riflessione sul trattamento costituzionale della guerra anche alla luce della recente legge sulle missioni internazionali*. In esso l'Autore, considerata l'importanza cruciale rivestita dalla prassi in tale campo di indagine, propone una «rilettura dinamica» (p. 38) delle disposizioni costituzionali riferite al fenomeno bellico. In primo luogo, egli evidenzia in termini critici come a partire dai primi anni Novanta, in occasione dei conflitti internazionali che hanno visto coinvolto il nostro Paese, il ripudio della guerra sancito dal primo periodo dell'art. 11 Cost. sia stato indebolito nella sua portata precettivo-preclusiva dalla ferma adesione degli attori dell'indirizzo politico alla tesi per cui «la legittimazione sul piano internazionale del conflitto [...] esclude che si possa versare in una ipotesi di guerra come mezzo risolutivo delle controversie tra stati [...], rifluendo il caso in un'eventualità di uso della forza [...] previsto dalla carta dell'ONU, ed in quanto tale legittimato, a fini interni, proprio dal secondo periodo del medesimo art. 11» (p. 39). In secondo luogo, sostiene che nel mancato ricorso all'*iter* decisionale tracciato dall'art. 78 Cost. in occasione dei recenti conflitti ai quali l'Italia ha preso parte non dovrebbe leggersi una conferma delle accuse di obsolescenza talora rivolte alla disciplina costituzionale della materia, soprattutto in ragione del fatto che all'inoperatività di quella disposizione in quanto regola «abbia corrisposto il suo rispetto, sia pur quale norma di principio e che, quindi, lo spirito abbia *quodammodo* riscattato il (preteso) *vulnus* arrecato alla lettera della Costituzione» (p. 51). In effetti, dalla disciplina relativa all'impiego delle forze armate all'estero e dalla corrispondente prassi emerge chiaramente la riproduzione di «quella triplice interazione fra Presidente, Governo e Parlamento e quella duplicità di primazie – in funzione attiva e posizione – degli ultimi due» (p. 65) sottesa nell'equilibrio delineato dagli artt. 78 e 87, nono comma, Cost., e in definitiva dalla natura stessa della forma di governo. Prendendo specificatamente in esame la legge 21 luglio 2016, n. 145, primo esempio di regolamentazione organica della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, nonché caso emblematico di legge materialmente costituzionale, Carnevale conduce un accurato esame delle fasi attraverso cui si snoda il processo decisionale da essa disciplinato, concentrandosi in particolare sulle implicazioni dell'esame preventivo della proposta di deliberazione governativa da parte del Capo dello Stato, della definizione del contenuto necessario di tali deliberazioni e della necessaria acquisizione del consenso delle due Camere. Quest'ultimo passaggio costituisce l'oggetto di un'ampia riflessione conclusiva nella quale l'Autore, da un lato, si interroga sulle conseguenze della qualificazione dell'intervento parlamentare come un'autorizzazione, che in quanto tale implicherebbe la non emendabilità dei termini della missione deliberati dal Governo, e dall'altro, difende con solidi argomenti la scelta del legislatore di conferire a tale autorizzazione, in luogo della veste formale della legge, quella dell'atto di indirizzo, ritenuta in ultima istanza preferibile in quanto «più garantista dell'esigenza di preservare il carattere parlamentare della decisione di autorizzazione» (p. 93).

Nell'ultimo saggio raccolto in questo volume, dal titolo *Guerre contre le terrorisme?*, Karine Roudier riflette sulla tendenza a declinare la lotta contro il terrorismo nei termini di una "guerra", la quale ha generato «*un brouillage des concepts et des frontières entre le droit de la guerre et le droit commun*» (p. 99) dalle gravi ricadute ordinamentali. Di questo *trend* appare sintomatica l'esperienza francese, nella quale la protrazione per oltre ventitré mesi dello stato d'urgenza dichiarato all'indomani degli attentati del 13 novembre 2015 – giustificata in nome di un'asserita compatibilità dello stesso con i principi dello Stato di diritto, invero oltremodo compressi – ha determinato un «*bouleversement des frontières entre l'état d'exception, l'état d'urgence et l'état de droit*» (p. 108). Ad avviso dell'Autrice, lo svuotamento di significato della nozione d'eccezione che ne è conseguito, efficacemente descritto come un «*mouvement de banalisation et de pérennisation*» (p. 135) del ricorso alla medesima, costituisce l'approdo di una lenta ma costante evoluzione in tale direzione impressa alla legislazione antiterroristica d'oltralpe: questa, infatti, dal rappresentare un regime penale certamente derogatorio e preventivo, ma comunque improntato alla garanzia del rispetto delle libertà individuali «*grâce à la présence du juge judiciaire au cœur la lutte antiterroriste*» (p. 118), ha progressivamente mutato fisionomia per effetto dell'attribuzione alle autorità di polizia amministrativa del potere di adottare misure fortemente restrittive della sfera giuridica dell'individuo sulla base del mero sospetto, senza un intervento automatico del giudice. Questa deriva del dispositivo antiterroristico del Paese d'oltralpe, culminata nella prolungata vigenza dello stato d'urgenza disciplinato dalla legge n. 55-385 del 3 aprile 1955 e infine consacrata dall'incorporazione di alcune misure a esso ispirate nel quadro della legge del 30 ottobre 2017 «*renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme*», appare tanto più inquietante quanto più si consideri come essa abbia potuto rimettere discussione «*des principes fondateurs de la politique pénale et du régime des droits et libertés*» (p. 139) con l'acquiescenza del Parlamento e del Consiglio costituzionale, confermando, a giudizio di Roudier, le debolezze strutturali e politiche dell'assetto istituzionale francese: infatti, mentre l'Assemblea nazionale, nelle votazioni sulle leggi di proroga dello stato d'urgenza, ha fatto registrare deplorabili livelli di astensionismo, interpretati come «*l'expression de l'indifférence de l'opinion publique face à cet état d'exception qui lui est finalement devenu familier ou alors, un avenue d'impuissance des députés qui plient, depuis longtemps, sous la logique du parlementarisme majoritaire*» (p. 140), il *Conseil*, per evitare di incorrere nell'accusa di compromettere la tutela dell'ordine pubblico, ha sostanzialmente avallato il nuovo corso impresso alla legislazione antiterroristica, sollevando «*une interrogation sur son autorité et sa place dans l'ordre juridique*» (p. 144).

In definitiva, concepiti allo scopo di stimolare un'occasione di discussione e confronto tra docenti e giovani studiosi all'interno di un ciclo seminariale di eccellenza, i preziosi contributi confluiti in quest'opera hanno sicuramente il merito di offrire una trattazione limpida, lineare e sistematica di alcuni tra i più rilevanti aspetti della complessa relazione tra guerra e diritto, nonché soprattutto quello di fondere felicemente l'approccio didattico con la sottoposizione degli stessi a un'attenta e rigorosa lettura critica. Per tali motivi, riteniamo che il volume, nel suo complesso, rappresenti una guida di indubbia utilità per il giurista che intenda rivolgere il proprio interesse all'approfondimento di questi temi, il quale potrà agevolmente rinvenirvi le coordinate essenziali

per orientarsi proficuamente nella vasta letteratura in materia, oltre che molteplici spunti di riflessione suscettibili di stimolare nuovi e promettenti itinerari di ricerca.

Andrea Fiorentino