

Istituto di Ricerche Internazionali
ARCHIVIO DISARMO

SIS n. 12/2016



*Ascesa e declino
dell'interventismo umanitario*

di Ugo Gaudino

Dicembre 2016

S
I
S
T
E
M
A

I
N
F
O
R
M
A
T
I
V
O

A

S
C
H
E
D
E

In questo numero:

Ascesa e declino dell'interventismo umanitario

di Ugo Gaudino

Pag. 3

Aspetti storici e teorici del secondo emendamento alla costituzione degli Stati Uniti sul diritto di portare le armi. La posizione di Thomas Jefferson. Introduzione

di Fabrizio Battistelli

Pag. 13

Thomas Jefferson e il secondo emendamento alla costituzione degli Stati Uniti

di David T. Konig

Pag. 15

Sistema informativo a schede (SIS)

Mensile dell'Istituto di Ricerche Internazionali Archivio Disarmo (IRIAD)
Via Paolo Mercuri 8, 00193 – Roma (RM)
Tel. 0636000343; Fax. 0636000345
www.archiviodisarmo.it

Direttore Responsabile: Sandro Medici
Direttore Scientifico: Maurizio Simoncelli
Registrazione Tribunale di Roma n. 545/9
ISSN 2385-2984

Copyright © Istituto di Ricerche Internazionali Archivio Disarmo (IRIAD)

Foto di copertina:

https://www.google.it/search?q=peacekeeping+onu&authuser=0&site=webhp&source=Inms&tbm=isch&sa=X&ved=0ahUKEwiJ9MCygo3SAhWHzxQKHSdGAR4Q_AUICSgC&biw=1164&bih=538#imgsrc=XKMhY37plnSU
XM:

Ascesa e declino dell'interventismo umanitario

di Ugo Gaudino

Abstract

In questo breve saggio vengono descritte le fasi di espansione e contrazione attraversate dall'interventismo umanitario, concentrandosi in particolare sull'elaborazione della dottrina della *Responsibility to Protect* (R2P), promossa dalle Nazioni Unite al *World Summit* del 2008. Se negli anni Novanta si nutrivano grandi speranze in una rielaborazione teorica e giuridica del rapporto tra una concezione chiusa della sovranità dello Stato ed una concezione aperta, che contemperava la difesa delle tradizionali prerogative statuali con l'esigenza di proteggere i diritti umani dei singoli individui, ad oggi sembra che queste tesi somiglino più ad un ambizioso programma che ad un progetto realizzabile nel breve termine. Il ritorno su scala globale del nazionalismo e la degenerazione dei conflitti in Libia e in Siria mostrano che la dottrina della R2P resta alla fase embrionale e che la decisione di ricorrere all'uso della forza è tuttora basata su logiche geopolitiche più che su imperativi morali.

This paper aims at describing the rise and fall of humanitarian intervention during the last twenty years and it is concerned in particular with the elaboration of the "Responsibility to Protect" (R2P) doctrine, which the United Nations had endorsed at its 2005 World Summit. The great expectations of the Nineties – the so called "humanitarian decade"- about a significant shift in the relationship between the traditional prerogatives of State sovereignty and the defense of human rights even beyond national boundaries seem hitherto to be more similar to an ambitious manifesto than to a realistic achievement in the short term. The widespread return of nationalism, which might quiver the pillars of liberal democracies, and the dramatic developments in Libya and Syria show that the coming of age of R2P is still far away and that military interventions on the ground keep on following geopolitical commands rather than moral imperatives.

Ugo Gaudino è iscritto al corso di Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali all'Università La Sapienza e dal 2012 studia alla Scuola Superiori di Studi Avanzati (SSAS). Collabora col programma di "Storia e teoria della geopolitica" dell'Istituto di Alti Studi in Geopolitica e Scienze Ausiliarie (IsAG) dal 2014 e si occupa per IRIAD di teorie geopolitiche dal 2016.

Introduzione

Secondo il parere di un rapporto della Oxford University Press, redatto sul finire del 2016, l'anno appena concluso ci lascia in eredità «news events and shocking developments»¹ nel campo del diritto e della politica internazionale, come mai era accaduto nel recente passato. L'autore, pur non omettendo un buon numero di successi per il diritto internazionale quali le decisioni giudiziarie in cui la *rule of law* ha trionfato contro gli interessi degli Stati più potenti e delle multinazionali, si sofferma con preoccupazione su alcuni *trends* che nel lungo periodo potrebbero avere effetti indesiderati sul sistema internazionale e metterne in discussione i capisaldi giuridici e morali. In diverse zone del pianeta si sta verificando la graduale rivincita di un'ideologia nazionalista che assume le forme di veemente protesta contro i lati oscuri della globalizzazione. Gli infervorati interpreti di tale disagio promuovono il ritorno all'isolazionismo politico e al protezionismo economico per migliorare le condizioni di quella larga fetta della popolazione che dopo più di vent'anni di egemonia neoliberale si ritrova più povera di quanto si aspettasse, colpita soprattutto dalla grande recessione del 2007-2008, disillusa dalla magnifiche sorti e progressive che il libero mercato aveva promesso, intimorita dai flussi migratori che attraversano confini sempre più porosi, sfiduciata verso la capacità del diritto internazionale e della diplomazia di regolare le controversie e di creare un mondo più stabile e pacifico.

La tendenza a chiudersi dietro barriere materiali e immateriali rappresenta un cambio di passo significativo nelle relazioni internazionali e testimoniano la resistenza del paradigma sovranitario, che negli anni Novanta alcuni davano ormai per superato. Tra le manifestazioni più palesi di quanto sia cambiato il rapporto tra particolarismo statale e universalismo globale, il rapporto cita non soltanto la *Brexit* o la vittoria di Donald Trump negli Stati Uniti, ma anche la prosecuzione da ormai cinque anni della guerra in Siria, definita come la più terribile e tossica eredità del 2016.

L'autore sottolinea in particolar modo la mancata reazione della comunità internazionale ai crimini di guerra e di genocidio commessi durante le ostilità, nonostante alcuni Stati come la Germania stiano mettendo sotto processo i responsabili dei suddetti crimini presenti sul suo territorio. Al di là di questa considerazione condivisibile c'è però un altro aspetto del conflitto siriano che dimostra la tangibilità del cambiamento in atto nei rapporti tra Stati e comunità internazionale ed è la decisione degli attori coinvolti di accantonare la dottrina della *Responsibility to Protect* (R2P). Concepita dalle Nazioni Unite nel 2005 e interpretata come «l'ultima parola della comunità internazionale sulla controversa questione dell'intervento umanitario»², dopo un decennio in cui era stato vivo il

¹ M. ALSTEIN, *Top ten developments in International law in 2016*, Oxford University Press, <http://blog.oup.com/2016/12/top-ten-international-law-2016/>.

² L. SCUCCIMARRA, *Proteggere l'umanità. Sovranità e diritti umani nell'epoca globale*, Il Mulino, Bologna, 2016, p.10.

dibattito sulla rifondazione dei principi di legittimità dell'ordine internazionale, la R2P ha disatteso le speranze di chi ne vedeva uno strumento per affermare una nuova concezione della sovranità, aperta e responsabile. I turbamenti geopolitici innescati dalle primavere arabe hanno inferto un duro colpo a queste aspettative, a cominciare dalla guerra in Libia del 2011. La dottrina aveva avuto un certo peso nell'elaborazione della storica risoluzione 1973/11, ma il suo nucleo portante di principi e linee guida per disciplinare gli interventi umanitari è stato sostanzialmente ignorato nelle concrete modalità d'attuazione di quel mandato, trasformatosi rapidamente in un'operazione di *regime change* a guida NATO³. L'attuale dibattito sul caso Libia ha attribuito un peso esagerato al ruolo giocato dalla dottrina nelle deliberazioni del Consiglio di Sicurezza della Nazioni Unite e nel successivo mandato con cui la NATO è stata autorizzata ad intervenire *manu militari*⁴.

La destabilizzazione della Libia e le difficoltà di chiudere il vaso di pandora etnico – tribale aperto dalla caduta di Gheddafi hanno spinto i membri della comunità internazionale a riflettere sui potenziali pericoli derivanti da una concezione troppo elastica dell'intervento umanitario, temendo che l'operazione *Unified Protector* diventasse un modello per giustificare l'ingerenza di potenze straniere in determinati focolai di crisi. Si spiega così la decisione di non agire e di lasciare la soluzione del conflitto nelle mani dei soggetti statuali maggiormente impegnati nel pantano siriano: di fronte a questa paralisi, l'opinione pubblica globale s'interroga sull'effettiva tenuta di una dottrina esitante, non ancora sepolta dal cinismo della *Realpolitik* ma che al momento rappresenta più «un'ambiziosa agenda politica ancora in divenire»⁵ che un solido principio guida nelle relazioni internazionali.

Le possibilità future di invocare la R2P come base per un intervento armato, seppur condotto per ragioni umanitarie, sembrano in forte diminuzione. Quest'amara presa di coscienza non può tuttavia esimere i membri della comunità internazionale da un'attenta riflessione sulla cangiante natura del paradigma sovranitario e sulle caratteristiche che esso ha assunto nell'attuale fase di ristrutturazione nel sistema internazionale, in cui quella che alcuni in letteratura indicano come la *global civil society*⁶ sta deteriorando il tradizionale monopolio di potere detenuto per secoli dallo Stato westfaliano.

³ Ivi, p.249.

⁴ J. MORRIS, *Lybia and Syria: R2P and the Spectre of the Swinging Pendulum*, in «International Affairs», 89/5, 2013, p.1266.

⁵ Ivi, p.1280.

⁶ Per un adeguato approfondimento si veda M. KALDOR, *The idea of global civil society*, in «International Affairs», 79/3, 2003, pp.583-593.

Cenni storici

Dall'Iraq al Kosovo: il decennio umanitario

Il dibattito sul nuovo interventismo umanitario iniziò a cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta, in un periodo di generale ridefinizione del rapporto tra il vecchio ordine della sovranità nazional-statuale e l'intangibile sfera di fondamentali diritti umani dell'individuo, la cui difesa non appariva più legata al particolarismo della sovranità degli Stati e al principio dell'inviolabilità delle frontiere, caposaldo del sistema internazionale concepito a Yalta ed ora rimesso in discussione dopo il crollo dell'Unione Sovietica e del blocco comunista. I più convinti assertori della semantica dei diritti umani, portatrice di «una giustizia politica di evidente ispirazione giusnaturalistica»⁷, tentarono di far emergere questo nuovo paradigma teorico nel contesto dei drammatici focolai di crisi che inaugurarono l'epoca post bipolare, a partire dalla Guerra del Golfo del biennio 1990-91.

In occasione della sanguinosa repressione della rivolta curda da parte del regime di Saddam Hussein, fu soprattutto la Francia di Mitterrand a svolgere un ruolo chiave nella promozione del discorso umanitario come chiave di volta per un ripensamento politico e morale del sistema di sicurezza collettiva ONU, fondato sul formale riconoscimento di un *diritto/dovere di intervento* in caso di massicce violazioni dei diritti umani⁸. Il ministro degli esteri Roland Dumas in particolare dichiarò che, essendo ormai estinto il rischio di conflagrazione mondiale, le sovranità nazionali «non potevano più essere il pretesto per una passività internazionale di fronte agli attentati ai diritti dell'uomo»⁹.

Le posizioni più critiche verso il modello stato-centrico furono però quelle di alcuni esponenti della società civile come Bernard Kouchner, fondatore di *Médecins Sans Frontiers* e poi di *Médecins du Monde* e paladino dell'approccio radicale all'assistenza umanitaria, che già nel giugno del 1988, in qualità di Segretario di Stato presso il primo ministro con l'incarico dell'azione umanitaria nel secondo governo Rocard, svolse un intenso lavoro diplomatico in favore del riconoscimento di un «diritto internazionale di assistenza umanitaria», inaugurando quella fase storica definita da molti interpreti come «decennio umanitario» che sarebbe stata sancita di lì a poco con l'approvazione da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite della risoluzione n. 43/131 del 1988 sull'«assistenza umanitaria alle vittime di catastrofi naturali e analoghe situazioni d'emergenza»¹⁰.

Tale provvedimento fu solo il primo passo verso un graduale ridimensionamento delle intangibili prerogative territoriali tradizionalmente

⁷ L. SCUCCIMARRA, *Proteggere l'umanità.*, op.cit., p.56.

⁸ N. J. WHEELER, *Saving Strangers. Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford - New York, Oxford University Press, 2000, pp.141 ss.

⁹ R. DUMAS, *La France et le droit d'ingérence humanitaire*, in «Relations internationales et stratégiques», 3, 1991, p.57.

¹⁰ Cfr. United Nations, A/RES/43/131, 8 December 1988.

appannaggio degli Stati sovrani e fu presto seguito, sempre per merito delle iniziative francesi, dalla risoluzione n. 688/91 del Consiglio di Sicurezza ONU, che permetteva un timido allargamento della nozione giuridica di intervento umanitario all'interferenza militare. Emanata come risposta alla violazione di diritti umani da parte del regime di Baghdad, questa misura ambigua, a metà tra il militare e l'umanitario, permetteva l'istituzione di *safe havens* sotto il controllo dei soldati americani, britannici e francesi nel territorio del Kurdistan iracheno¹¹. Si trattava indubbiamente di una prima applicazione di quel *droit d'ingérence* sostenuto con vigore da Kouchner e soci, ma la strada per una piena affermazione di tale diritto, a cui gli Stati guardavano con preoccupazione, si rivelò ben presto irta di difficoltà, come mostrarono di lì a poco i casi della Somalia e soprattutto del Ruanda. Se di fronte alla prima emergenza il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite riuscì ad approvare la risoluzione n. 794/92¹² (nonostante le critiche espresse dal rappresentante dello Zimbabwe), la tragedia del Ruanda testimonia la riluttanza della maggior parte degli Stati occidentali a riconoscere l'esistenza di un dovere d'intervento, declinando l'invito a prender parte alle operazioni di *peacekeeping* avviate dall'ONU.

Lo stallo dei singoli Stati in reazione al conflitto e al genocidio ruandese, probabilmente dovuta ad una pragmatica valutazione di costi e benefici dell'intervento e degli interessi nazionali in gioco, spinse in seguito la comunità internazionale ad elaborare una strategia più realistica che avrebbe permesso il l'ingerenza umanitaria e militare in caso di gravi violazioni dei diritti umani anche, se necessario, senza l'autorizzazione dei governi interessati. La crisi del Kosovo del 1999 rappresenta l'occasione in cui emerse con forza questo nuovo approccio e il momento apicale della parabola dell'interventismo umanitario, destinata ad una fase

declinante nel decennio successivo¹³.

La prolungata paralisi del Consiglio di Sicurezza in relazione ai cruenti sviluppi della guerra civile jugoslava,



causata dalla strenua opposizione di Russia e Cina nei confronti delle interferenze

¹¹ L. SCUCCIMARRA, *Proteggere l'umanità.*, op.cit., pp.62-63.

¹² Cfr. United Nations, S/PV. 3145, 3 December 1992.

¹³ Per un approfondimento storico sulla dissoluzione della Jugoslavia si veda E. DI NOLFO, *Storia delle relazioni internazionali III. Dalla fine della guerra fredda ad oggi*, Laterza, Roma-Bari, 2016, pp.48-57.

nel ginepraio balcanico, fu infatti dribblata dall'iniziativa di un'organizzazione regionale di Stati, la NATO, che ritenne legittimo avviare l'operazione *Allied Force* malgrado l'assenza di un esplicito mandato dell'ONU. Una decisione quasi rivoluzionaria, salutata da Kouchner come una tappa cruciale verso l'emergere di una nuova forma di «moralità internazionale»¹⁴, in cui i diritti del singolo individuo avrebbero avuto la priorità sui territoriali degli Stati nazione.

L'entusiasmo dei sostenitori delle nuove regole del diritto internazionale fu controbilanciato tuttavia da una serie di preoccupazioni sui progressivi sviluppi di questa forma di ingerenza, criticata da due prospettive diverse. Da un lato, alcuni criticarono l'«utilitarismo dei valori»¹⁵ e l'interventismo *à la carte* di Clinton e Blair, tacciati di mascherare con un'astratta morale umanitaria i loro strumentali calcoli geopolitici, legati alla caduta del regime di Milosevic. Dall'altro, numerosi paesi espressero le loro riserve sul *new military humanism*, considerato come un cavallo di Troia dell'occidente per difendere i suoi interessi in violazione dei principi cardine della Carta delle Nazioni Unite – sovranità e non interferenza. Questa fu la posizione assunta dalla *Dichiarazione del Gruppo dei 77* dopo il *South Summit* di Cuba, in cui veniva respinto il «cosiddetto diritto di intervento umanitario» e sottolineato che «l'assistenza umanitaria dovrebbe essere attuata nel pieno rispetto della sovranità, dell'integrità territoriale e dell'indipendenza politica dei paesi interessati»¹⁶.

I timori di una progressiva istituzionalizzazione del *modus operandi* messo in atto in Kosovo acquisirono vigore soprattutto dopo l'approvazione della risoluzione n. 1244/99, con cui il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite autorizzava l'insediamento nella regione di una «presenza internazionale» civile e militare incaricata di porre in essere tutte le misure necessarie a garantire il ritorno alla normalità¹⁷. Questa tacita legittimazione a posteriori dell'intervento della NATO da parte dell'ONU avrebbe poi suscitato numerose polemiche negli anni successivi, soprattutto da parte di chi sottolineava il rischio che la legittimazione dell'uso della forza internazionale per ragioni umanitarie fosse contraria non solo «al principio di non ingerenza nella *domestic jurisdiction* di uno Stato sovrano, ma anche in contrasto con la Carta delle Nazioni Unite, con i principi dello Statuto e della sentenza del Tribunale di Norimberga, oltre che con il diritto internazionale generale»¹⁸.

¹⁴ B. KOUCHNER, *Establish a Right to Intervene against War, Oppression*, in «Los Angeles Times», 18 Ottobre 1999.

¹⁵ L. SCUCCIMARRA, *Proteggere l'umanità.*, op.cit., p.86.

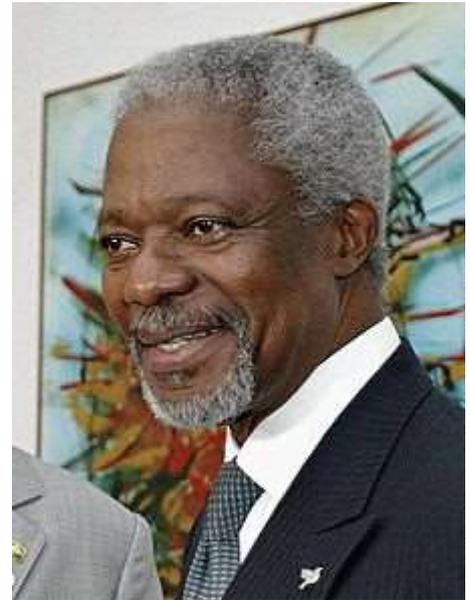
¹⁶ *Declaration of the Group of 77 South Summit*, Havana, 10-14 April 2000, par.54.

¹⁷ Cfr. United Nations, S/RES/1244, 10 June 1999.

¹⁸ D. ZOLO, *La giustizia dei vincitori. Da Norimberga a Baghdad*, Laterza, Roma-Bari, 2012, pp.53-44.

Le illusioni perdute degli anni Duemila

La risoluzione era stata approvata all'unanimità, ma con la significativa astensione cinese: le critiche di Pechino, che metteva in guardia contro la violazione della sovranità statale in nome della difesa dei diritti individuali, spinsero ad una quanto mai necessaria ripresa del dibattito politico ideologico sull'interventismo umanitario, nel quale di lì a poco Kofi Atta Annan (nella foto accanto) avrebbe cercato di rimettere ordine e di stemperare la tensione tra "sovranisti ed interventisti". Il segretario generale dell'ONU avvertì la necessità di mediare tra due istanze decisive ed «ugualmente stringenti», ossia il dovere di contrastare le sistematiche violazioni dei diritti umani ma anche di porre in atto questi interventi rispettando la Carta ONU ed in particolare le disposizioni previste all'art.2(4)¹⁹.



Annan era fortemente convinto che in un momento storico di gravi turbolenze geopolitiche – da ultima la crisi di Timor Est del 1999 - le Nazioni Unite avrebbero conservato la propria legittimazione soltanto accettando pienamente l'imperativo morale dell'intervento umanitario e che solo l'autorizzazione dell'ONU avrebbe reso legittime azioni di questo tipo²⁰. Il segretario generale riteneva inoltre superata la tradizionale concezione dello Stato e delle sue prerogative, scosse alla base dalle forze della globalizzazione e della cooperazione internazionale: come ribadì nel suo *Address* alla cinquantaquattresima sessione dell'Assemblea Generale dell'ONU, intitolato proprio *Two concepts of Sovereignty*:

*“Oggi è generalmente riconosciuto che gli Stati sono al servizio dei loro cittadini e non viceversa. Allo stesso tempo la sovranità individuale – e con ciò intendo i diritti umani e le libertà fondamentali di ciascun singolo individuo così come sono custoditi nella nostra Carta – è stata rafforzata da una rinnovata consapevolezza del diritto di ciascun individuo a controllare il proprio destino.”*²¹

Nel suo discorso Annan si concentrò soprattutto sulla «necessità di prevenire», che di lì a poco sarebbe diventata un vero e proprio *Leitmotiv* del dibattito internazionale sulla Responsabilità di Proteggere. Il focus del dibattito venne spostato sul potenziamento delle capacità di prevenzione, parte integrante

¹⁹ I Membri devono astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite.”

²⁰ J. TRAUB, *The Best Intentions. Kofi Annan and the UN in the Era of American World Power*, London, Bloomsbury, 2006, p.100.

²¹ K. A. ANNAN, *Address to the 54th Session of the United Nations General Assembly*, New York, 20 September 1999, in ID., *The Question of Intervention. Statements by the Secretary General*, New York, United Nations, 1999, p.6.

di un'interpretazione «estensiva»²² dell'intervento elaborata per evitare che la questione dell'intervento umanitario si risolvesse automaticamente nella preparazione di un'invasione militare, come accaduto in Kosovo. Pertanto, venivano previste «azioni diverse in un ampio *continuum* che va dalla più pacifica alla più coercitiva»²³.

Il superamento di un approccio basato prettamente sull'intervento militare fu uno dei punti chiave su cui, due anni dopo, si sarebbe concentrato l'*International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS), organismo indipendente patrocinato dal governo canadese, presieduto dall'ex ministro degli esteri australiano Gareth Evans e dal diplomatico algerino Mohamed Sahnoun e formato da membri dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. In risposta all'appello del '99 di Annan e alla domanda su come reagire a terribili violazioni dei diritti umani come quelle in Ruanda e Bosnia senza entrare in conflitto con la sovranità statale²⁴, l'ICISS adottò una prospettiva diversa rispetto a quella degli anni Novanta, in cui l'ambito della sovranità e quello dei diritti umani venivano considerati «due regimi separati, legati tra loro da una relazione a somma zero»²⁵. Nell'epoca globale, tuttavia, la sovranità dello Stato deve essere concepita come *responsabilità* sia verso l'interno sia verso l'esterno, con la triplice conseguenza che le autorità statuali sono

*“responsabili delle funzioni di proteggere la salute e la vita dei cittadini e di promuovere il loro benessere; responsabili nei confronti dei cittadini, all'interno, e della comunità internazionale, attraverso le Nazioni Unite, all'esterno; che gli agenti dello Stato sono responsabili delle loro azioni: vale a dire, essi devono rendere conto dei loro atti commissivi e omissivi.”*²⁶

Da queste considerazioni prende forma la dottrina della *Responsibility to Protect*, secondo cui la responsabilità di proteggere i cittadini cade prima di tutto sullo Stato interessato, ma nel caso in cui esso fosse incapace di adempiere ad essa, oppure se non volesse farlo (ad esempio non garantendo protezione e assistenza ai propri cittadini), allora entrerebbe in gioco la comunità internazionale, che è chiamata ad agire al suo posto e ad intervenire anche nel caso in cui gli Stati in questione rifiutassero l'aiuto dall'esterno o impedissero l'accesso alle popolazioni colpite da particolari disagi²⁷. Obiettivo del *Report* è quello di imprimere una svolta nel lessico dell'intervento umanitario, dirigendo l'attenzione sul dovere di proteggere i beneficiari dell'azione, colpiti da bisogni

²² Ivi, p.41.

²³ L. SCUCCIMARRA, *Proteggere l'umanità.*, op.cit., p.100.

²⁴ ICISS, *The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on State Sovereignty and Intervention*, Ottawa, International Development Research Center, 2001.

²⁵ A. J. BELLAMY, *Kosovo and the Advent of Sovereignty as Responsibility*, in «Journal of Intervention and Statebuilding», 3/2, 2009, pp.163-184.

²⁶ ICISS, *The Responsibility to Protect*, p.13.

²⁷ Ivi, p.11.

urgenti – è stato definito un *victim and people-centred approach*²⁸ -, più che sul diritto degli Stati di intervenire in quei determinati contesti.

Una significativa novità che viene messa in luce è il bisogno di ampliare i contorni della strategia di contrasto ai crimini di massa, integrando la responsabilità di *reagire* alle crisi umanitarie con quella di *prevenire* le atrocità e di *ricostruire* dopo l'eventuale intervento. Nell'elencare le giuste cause a supporto di tali interventi umanitari, inoltre, l'ICISS si propose di fare chiarezza e di stabilire criteri più selettivi, limitandosi pertanto ai fenomeni di sterminio di massa e di pulizia etnica su vasta scala²⁹, tenendo fuori fattispecie che in precedenza rientravano nell'orizzonte dell'interventismo umanitario. A questi criteri chiave venivano aggiunti poi altri quattro «principi precauzionali»: *retta intenzione; ultima istanza; proporzionalità dei mezzi; ragionevoli prospettive*. I membri dell'ICISS, infine, ribadirono il ruolo fondamentale delle Nazioni Unite come unico organo formalmente competente ad autorizzare il ricorso alle armi ed ultima istanza di legittimazione³⁰.

Nonostante i buoni auspici riposti nel rapporto, i tempi non erano ancora maturi per una piena ricezione delle linee guida sulla R2P, come si capì presto dalle reazioni contrastanti all'interno dello stesso Consiglio di Sicurezza ONU – in cui alle obiezioni di Stati Uniti, Russia e Cina, si aggiunsero più sorprendentemente anche i dubbi di Francia e Regno Unito³¹ – e da parte dei paesi dell'ex «Terzo Mondo», come si era avuto modo di vedere già in precedenza nel caso dei paesi del G77. L'intervento militare in Iraq nel 2003 avrebbe complicato ulteriormente le cose, fomentando le divergenze tra l'asse USA-UK da un lato, che cercò di giustificare l'invasione con la retorica della guerra per i diritti umani, e la coppia Francia – Germania dall'altro, contraria alla campagna militare e al tentativo di trasformarla in operazione umanitaria. Vi erano soprattutto due punti su cui l'amministrazione Bush jr. insisteva: da un lato l'appoggio fornito dal regime di Saddam Hussein a gruppi di militanti di Al Qaeda direttamente collegati ad Osama Bin Laden, che nel paese avevano trovato rifugio, assistenza e possibilità di addestramento; dall'altro, la diatriba tra i paesi pro e contro l'intervento si giocò soprattutto sulla questione scivolosa delle presunte armi di distruzione di massa (nucleari e chimiche) che il governo di Baghdad, secondo le accuse americane, intendeva far costruire a sostegno delle proprie ambizioni egemoniche nell'area e contrariamente a quanto gli era stato imposto dalle Nazioni Unite nel 1991 dopo la crisi del Kuwait³². Il segretario di Stato americano Colin Powell, il 5 Febbraio del 2003, arrivò addirittura ad illustrare, dinanzi al Consiglio di Sicurezza dell'ONU, una serie di modelli e fotografie come evidenti prove a supporto della tesi americana: uno dei momenti topici del lungo discorso fu quando Powell parlò delle armi batteriologiche in possesso del regime iracheno,

²⁸ R. THAKUR, *R2P after Libya and Syria: engaging emerging power*, in «Washington Quarterly», 36:2, 2013, p.65.

²⁹ ICISS, *The Responsibility to Protect*, p.32.

³⁰ Ivi, p.48.

³¹ L. SCUCCIMARRA, *Proteggere l'umanità.*, op.cit., p.117.

³² E. DI NOLFO, *Storia delle relazioni internazionali III.*, op.cit., pp.64-65.

mostrando una fiala di polvere bianca e dichiarando che l'Iraq avrebbe potuto produrre circa 25mila litri di antrace³³. Nei mesi successivi si fece strada una visione diversa, che contraddiceva le accuse degli Stati Uniti, dal momento che non esistevano prove concrete a dimostrare che in Iraq si producessero armi di quella natura, come avrebbe poi ammesso lo stesso Powell, che definì quel discorso «una macchia sulla sua carriera»³⁴.

³³ C. POWELL, *Remarks to the United Nations Security Council*, New York City, US Department of State, 5 February 2003.

³⁴ S. R. WEISMAN, *Powell Calls His U.N. Speech a Lasting Blot on His Record*, New York Times, 9 September 2005.

Dopo il dibattito sulla discutibile avventura irachena, fu di nuovo Kofi Annan che prese l'iniziativa di ridare linfa ai principi elaborati dall'ICISS, organizzando nel Dicembre 2004 un *High Panel* intitolato *A More Secure World. Our Shared Responsibility*, in cui si discusse un approccio olistico al tema della sicurezza, che oltrepassava la tradizionale concezione militare per concentrarsi anche su minacce di natura diversa – tema ormai all'ordine del giorno dopo i tragici fatti dell'11 Settembre 2001 – e sulle esigenze di protezione di gruppi e individui all'interno delle frontiere nazionali. Da quest'evento prese forma un Report in cui venivano aggiunte piccole correzioni ai criteri di soglia e ai principi precauzionali contenuti nel documento ICISS e rappresentò la fase di gestazione della maturazione della dottrina della R2P, inserita in seguito nell'agenda del *World Summit* del Settembre 2005 per volere dello stesso Annan. Nella risoluzione n.60/1 approvata dall'Assemblea Generale il 15 Settembre del 2005 compaiono due paragrafi (il 138 e il 139) dedicati esplicitamente alla *Responsibility to Protect*: il 138 stabilisce che ciascuno Stato ha la «responsabilità di proteggere la sua popolazione dal genocidio, dai crimini di guerra, da pulizie etniche e crimini contro l'umanità», mentre il 139 dichiara che «la comunità internazionale, nel quadro delle Nazioni Unite (...) è pronta ad intraprendere azioni collettive in maniera decisa e tempestiva attraverso il Consiglio di Sicurezza, ai sensi della Carta, incluso il Capitolo VII, per proteggere le popolazioni dalle suddette quattro fattispecie»³⁵. Il diretto coinvolgimento della comunità internazionale sarebbe stato possibile soltanto con la mediazione del Consiglio di Sicurezza, nei determinati casi di manifesta incapacità del singolo Stato di proteggere i suoi cittadini. Quest'approccio puntuale, basato su un'attenta analisi e valutazione caso per caso dell'eventuale intervento, non si traduceva però in un dovere d'intervento, lasciando la possibilità nelle mani degli Stati e rappresentando dunque più un'opzione che un'obbligazione vera e propria³⁶. Malgrado quest'apparente falla, il consenso ottenuto intorno alla risoluzione fece sperare in una progressiva costruzione di una nuova normatività internazionale, che continuò nel 2009 con la cosiddetta strategia dei *three pillars*, realizzata in risposta all'appello del nuovo segretario generale Ban Ki-moon (nella foto sopra), che esortò i membri dell'Assemblea a trasformare le parole in azione. Il nuovo meccanismo consisteva in tre pilastri messi sullo stesso piano: il *Pillar One* (Responsabilità degli Stati in materia di protezione), che riguarda l'attuazione dei necessari strumenti, giuridici e non, per garantire il pieno rispetto delle fondamentali obbligazioni statuali nel campo dei



³⁵ J. MORRIS, *Lybia and Syria: R2P and the Spectre of the Swinging Pendulum*, op.cit., pp. 1270-71.

³⁶ L. SCUCCIMARRA, *Proteggere l'umanità.*, op.cit., p.126.

diritti umani; il *Pillar Two* (Assistenza e *capacity-building* internazionale), che racchiude una serie di provvedimenti con cui la comunità internazionale deve garantire ai singoli Stati assistenza per l'adempimento dei loro obblighi verso i cittadini; il *Pillar Three* (Risposta tempestiva e decisiva), che indica un insieme di misure quali gli strumenti pacifici del capitolo VI della Carta ONU e quelli di *enforcement* del capitolo VII.

Libia e Siria: autunno della R2P ?

Gli ambiziosi principi stilati dalle Nazioni Unite sono rimasti privi di sviluppi rilevanti fino all'inizio del 2011, quando il Consiglio di Sicurezza ha emanato le risoluzioni 1970 e 1973 sulla Libia e poi la risoluzione 1975 sulla Costa d'Avorio. Il caso libico è stato considerato da molti come il vero battesimo di fuoco della dottrina della R2P, poiché le risoluzioni autorizzavano misure di *enforcement* ai sensi del capitolo VII della Carta ONU come reazione alle violenze del governo di Gheddafi sulla popolazione libica. La risoluzione 1970, passata all'unanimità, ha condannato l'uso della forza da parte delle autorità libiche, imposto una serie di sanzioni e deferito il governo alla Corte Penale Internazionale. La risoluzione 1973, approvata con qualche ostacolo posto dai cinque Stati che poi si sarebbero astenuti (Russia, Cina, Germania, India e Brasile), prevedeva in particolare la creazione di una no-fly zone e ordinava di prendere tutte i provvedimenti necessari per proteggere i civili sotto attacco.

Per la prima volta nella storia, l'ONU concedeva un mandato per un intervento militare in uno Stato sovrano contro la volontà del governo in questione, contro il quale di lì a poco sarebbero state avviate le prime operazioni militari ad opera di singoli paesi (la prima fu la Francia con un attacco aereo nella zona di Bengasi), che avrebbero poi coordinato le loro azioni nell'operazione *Unified Protector* a guida NATO. Ciononostante, il caso libico ha avuto un effetto boomerang sul destino della *Responsibility to Protect* e, se non ne ha determinato un sostanziale declino, di certo ha avuto un'incidenza negativa sulla sua effettiva tenuta e sulla sua capacità di raggiungere gli obiettivi prefissati. Probabilmente due sono stati gli elementi principali che hanno lasciato la dottrina nella fase embrionale, carica di sincere speranze umanitarie, ma senza possibilità di una realistica ricaduta pratica:

- In primo luogo, la dottrina della R2P non è stata tra i maggiori fattori che hanno influito sul Consiglio di Sicurezza in merito alla decisione sulla forma d'intervento più adatta. Di fatto, solo la Francia e la Colombia hanno fatto riferimento al concetto durante le deliberazioni del Consiglio ed anche in quel caso limitatamente al cosiddetto *Pillar One*, ossia alla responsabilità del governo di Gheddafi di proteggere i suoi cittadini³⁷. Anche nelle dichiarazioni successive si può notare l'assenza di menzioni alla più ampia responsabilità della comunità internazionale. Questa tendenza è confermata anche dai dieci incontri del

³⁷ J. MORRIS, *Libya and Syria: R2P and the Spectre of the Swinging Pendulum*, op.cit., p.1272.

Consiglio sul caso libico organizzati tra il Febbraio del 2011 e il Maggio del 2013 nei quali soltanto sei membri avevano citato la R2P, segno della volontà generale di non predisporre un intervento in ottemperanza al linguaggio della dottrina. La R2P è orientata a fornire un *framework* concettuale generale per guidare le azioni degli Stati, ma, essendo ancora molte le controversie che la circondano, appare ancora prematuro utilizzarla per giustificare interventi di vasta portata come quello in Libia, sovrastata da altre considerazioni ritenute più inerenti per i *policy-makers*³⁸.

- In secondo luogo, il modo in cui sono state condotte le operazioni sul terreno libico e le conseguenze dell'operazione a guida NATO (la caduta del regime di Gheddafi) hanno finito per danneggiare la causa dei sostenitori della dottrina e per rendere gli Stati più legati al tradizionale paradigma sovranitario più guardinghi sugli effetti collaterali di interventi concepiti per ragioni umanitarie. La narrativa politico-giuridica della crisi libica adottata dal Consiglio di Sicurezza, dalla NATO e dell'Unione Europea, s'ispirava senza dubbio ad un intervento neutrale ed umanitario, presentato all'opinione pubblica come la risposta alle violazioni di diritti umani da parte del regime di Tripoli, finalizzato alla protezione dei civili senza indebita ingerenza negli affari interni libici. Dunque, si può parlare di due conflitti «separati e coesistenti»³⁹ che si sono svolti nel paese maghrebino: il primo, di carattere non internazionale, tra governo ed insorti, al quale gli Stati intervenienti non avrebbero dovuto prender parte; il secondo, di carattere internazionale, tra Stati terzi e governo libico, in cui l'uso della forza sarebbe stato ammesso solo per proteggere gli individui e non per debellare l'azione del regime. Questo scenario non coincide tuttavia con l'effettiva situazione venutasi a creare sul campo, in cui gli Stati intervenienti sono andati ben oltre le intenzioni neutrali ed umanitarie previste, com'è apparso evidente ad esempio nel riconoscimento degli insorti come «interlocutore politico» fatto dall'Unione Europea pochi giorni dopo lo scoppio delle rivolte di piazza, chiedendo al contempo al governo libico, come accaduto nel Consiglio europeo straordinario dell'11 Marzo 2011, di abbandonare il potere in quanto ormai privo di legittimità⁴⁰. Quest'interpretazione stravolge la narrativa neutrale ed umanitaria a supporto dell'intervento in Libia sostenendo invece che a prevalere sin dall'inizio degli eventi è stato un linguaggio più orientato all'esportazione della democrazia e al cambio di un regime scomodo.

³⁸ Ivi, pp.1273-74.

³⁹ Human Rights Council, *Report of the International Commission of Inquiry to Investigate All Alleged Violations of International Human Rights Law in the Libyan Arab Jamahiriya*, 1 June 2011.

⁴⁰ P. BARGIACCHI, *L'Unione Europea dinanzi alla crisi libica del 2011*, in G. FINIZIO e U. MORELLI (a cura di), *L'Unione Europea nelle relazioni internazionali*, Carocci, Roma, 2015, p.121.

Conclusioni

Non è questa la sede più adatta per un opportuno raffronto tra le varie chiavi di lettura né per sciogliere un nodo su cui in letteratura si discute da tempo, ma sembra comunque assodato che i contorni ambigui assunti dall'intervento in Libia abbiano condizionato successivamente l'applicazione nel contesto siriano della dottrina della R2P, avviluppata nelle caotiche dinamiche libiche e contaminata da considerazioni di carattere politico che ne hanno viziato l'originaria intelaiatura normativa. Basti pensare che il 4 Ottobre del 2011 un timido tentativo di Francia, Regno Unito, Germania e Portogallo di far approvare una risoluzione non coercitiva di forte condanna delle violazioni dei diritti umani contro i civili da parte delle autorità di Damasco è stata bloccata dal veto congiunto di Russia e Cina, preoccupate dall'eventualità di un intervento militare a sostegno degli insorti contro il regime di Bashar al-Assad – ma la possibilità dell'intervento è stata negata⁴¹. Al di là del particolare focolaio siriano, Mosca e Pechino hanno ampliato la loro critica all'agenda normativa occidentale⁴², incentrata su modalità di intervento sgradite ai due membri tradizionalmente più polemici verso i gli attuali sviluppi del diritto internazionale.

I due conflitti, entrambi frutti degenerati delle primavere arabe, sono stati inevitabilmente analizzati in parallelo, convincendo la comunità internazionale a non far leva sulla dottrina della R2P onde evitare di peggiorare una situazione già drammatica e di far conflagrare la crisi interna anche oltre i confini degli Stati dell'area. L'esperienza della Libia ha spinto gli attori in gioco ad un atteggiamento più cauto, per evitare di ritrovarsi con un altro "stato fallito" privo di istituzioni forti, spaccato al suo interno e a rischio di infiltrazioni del radicalismo jihadista. Dopo la caduta di Gheddafi l'unità e la coesione nazionali si sono frantumate ed è riemersa la storica polarizzazione tra Tripolitania e Cirenaica che il regime di Gheddafi, per quanto esecrabile da un punto di vista morale, era riuscito a tenere a bada.

La comunità internazionale ha gettato benzina sul fuoco libico a partire dall'intervento del 17 marzo 2011, con le prime operazioni di *no-fly zone* e il bombardamento di obiettivi militari e strategici da parte di alcuni paesi occidentali (Francia, Regno Unito, Stati Uniti) ed arabi (Qatar, Emirati Arabi Uniti). Prima dell'accordo siglato a fine gennaio 2016, la contrapposizione tra i due governi di Tripoli e di Tobruk ha determinato non poche difficoltà al processo di ricostruzione nazionale dopo anni di guerra civile. Gli attori esterni più coinvolti nel pantano libico hanno contribuito ad alimentare la contrapposizione tra Est ed Ovest del paese. Egitto, Francia e Russia sono stati tra gli sponsor del generale Khalifa Haftar in Cirenaica, il quale godeva pure del riconoscimento ufficiale della comunità internazionale prima dell'accordo del 2016 sulla formazione del "governo di unità nazionale" di Tripoli guidato da Fayez al-Sarraj, in un processo negoziale

⁴¹ J. JOYNER, *Why NATO won't intervene in Syria*, 6 June 2013, www.acus.org.

⁴² J. MORRIS, *Libya and Syria: R2P and the Spectre of the Swinging Pendulum*, op.cit., p.1276.

patrocinato dall'inviato speciale della Nazioni Unite per la Libia Martin Kobler⁴³. Al-Sarraj ad oggi gode soprattutto dell'appoggio degli Stati Uniti e dell'Italia, ma permangono le motivazioni di incertezza sulla tenuta del suo esecutivo, a causa dell'opposizione tripolina dei miliziani vicini all'ex primo ministro Khalifa Gwhell (decaduto con l'insediamento del "governo di unità nazionale" e supportato da partiti islamisti che a lungo hanno intessuto relazioni con la Turchia e il Qatar) e dell'ingombrante ruolo del generale Haftar, con cui si stanno avviando dei colloqui per concordare una *roadmap* condivisa sul processo di riconciliazione nazionale⁴⁴. L'Italia può giocare un ruolo chiave dal punto di vista diplomatico nel dialogo tra i due protagonisti dello scenario politico libico, come riconosciuto da Martin Kobler, il quale ha elogiato la decisione di riaprire l'ambasciata italiana a Tripoli e di negoziare l'apertura di un consolato a Tobruk.

Gli sviluppi caotici e violenti che si sono verificati in Libia hanno spinto la comunità internazionale a scartare l'ipotesi dell'intervento umanitario in Siria, mettendo a rischio il destino della *Responsibility to Protect*, minacciata sia dalla riluttanza degli Stati ad impegnarsi attivamente in determinati teatri di crisi – per ragioni che variano dalla difesa di interessi geopolitici alla semplice volontà di non essere coinvolti in casi simili e altrettanto allarmanti – sia dalle aspirazioni forse troppo velleitarie dei suoi creatori⁴⁵.

Bibliografia

ALSTEIN M., *Top ten developments in International law in 2016*, Oxford University Press, <http://blog.oup.com/2016/12/top-ten-international-law-2016/>.

ANNAN K. A., *Address to the 54th Session of the United Nations General Assembly*, New York, 20 September 1999, in ID., *The Question of Intervention. Statements by the Secretary General*, New York, United Nations, 1999

ATLANTE GEOPOLITICO 2016, voce «Libia», Treccani, Roma, 2016, pp.531-537.

BARGIACCHI P., *L'Unione Europea dinanzi alla crisi libica del 2011*, in G. FINIZIO e U. MORELLI (a cura di), *L'Unione Europea nelle relazioni internazionali*, Carocci, Roma, 2015, pp.113-130.

BELLAMY A. J., *Kosovo and the Advent of Sovereignty as Responsibility*, in «Journal of Intervention and Statebuilding», 3/2, 2009, pp.163-184.

FINIZIO G. e U. MORELLI (a cura di), *L'Unione Europea nelle relazioni internazionali*, Carocci, Roma, 2015.

⁴³ *Il 2016 della Libia e il nuovo governo di unità nazionale*, voce «Libia», in «Atlante geopolitico 2016», Treccani, Roma, 2016, p.533.

⁴⁴ L. NOUEIHED e A. M. HASSAN, *Egypt brokers Libya peace roadmap, but key figures fail to meet*, Reuters, 15 February 2017.

⁴⁵ M. KERSTEN, *The Responsibility to Protect doctrine is faltering. Here's why.*, The Washington Post, 8 December 2015.

DI NOLFO E., *Storia delle relazioni internazionali III. Dalla fine della guerra fredda ad oggi*, Laterza, Roma-Bari, 2016.

HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Report of the International Commission of Inquiry to Investigate All Alleged Violations of International Human Rights Law in the Libyan Arab Jamahiriya*, 1 June 2011.

ICISS, *The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on State Sovereignty and Intervention*, Ottawa, International Development Research Center, 2001.

KALDOR M., *The idea of global civil society*, in «International Affairs», 79/3, 2003, pp.583-593.

MORRIS J., *Lybia and Syria: R2P and the Spectre of the Swinging Pendulum*, in «International Affairs», 89/5, 2013, pp.1265-1283.

POWELL C., *Remarks to the United Nations Security Council*, New York City, US Department of State, 5 February 2003 (<https://web.archive.org/web/20070109235502/https://www.state.gov/secretary/former/powell/remarks/2003/17300.htm>).

SCUCCIMARRA L., *Proteggere l'umanità. Sovranità e diritti umani nell'epoca globale*, Il Mulino, Bologna, 2016.

THAKUR R., *R2P after Libya and Syria: engaging emerging power*, in «Washington Quarterly», 36:2, 2013, pp. 61-76.

TRAUB J., *The Best Intentions. Kofi Annan and the UN in the Era of American World Power*, London, Bloomsbury, 2006.

WEISMAN S. R., *Powell Calls His U.N. Speech a Lasting Blot on His Record*, New York Times, 9 September 2005 (<http://www.nytimes.com/2005/09/09/politics/powell-calls-his-un-speech-a-lasting-blot-on-his-record.html>).

WHEELER N. J., *Saving Strangers. Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford - New York, Oxford University Press, 2000.

ZOLO D., *La giustizia dei vincitori. Da Norimberga a Baghdad*, Laterza, Roma-Bari, 2012.

Fabrizio Battistelli

Aspetti storici e teorici del secondo emendamento alla costituzione degli Stati Uniti sul diritto di portare le armi. La posizione di Thomas Jefferson nell'analisi di David T. Konig. Introduzione

E' noto a tutti come la diffusione delle armi per uso personale sia un fenomeno che suscita crescente preoccupazione negli Stati Uniti, a causa degli incidenti da arma da fuoco e delle stragi che periodicamente insanguinano le più disparate località dell'Unione.

Sul piano quantitativo le stime parlano di circa 280.000 armi, cifra pari, su 320 milioni di abitanti, a poco meno del 90% della popolazione americana. Una cifra astronomica, anche con l'avvertenza che tale media non considera come, nella più parte dei casi, i proprietari di armi lo siano di veri e propri mini-arsenali costituiti da 4-7 esemplari ciascuno (<http://heedinggodscall.org/content/pfctoolkit-10>; <http://www.archiviodisarmo.it/index.php/it/2013-05-08-17-44-50/sistema-informativo-a-schede-sis/sistema-a-schede/finish/275/4096>). Quanto alla tipologia, la classificazione di armi "leggere" (fucili, pistole), non esclude fucili d'assalto correntemente in uso a reparti militari, pressoché liberamente commerciabili, anche in punti di vendita non specializzati (supermercati) e per corrispondenza.

Sul piano sociale, alcuni osservatori possono negare che l'abnorme diffusione delle armi costituisca una causa della furia omicida che, a tacere dei frequenti incidenti, periodicamente deflagra senza apparente motivo; è però un dato di fatto che la diffusione delle armi ne fornisce i mezzi. Ogni anno negli Stati Uniti si verificano circa 10.000 omicidi per armi da fuoco, rispetto ai 150 registrati nei maggiori paesi europei (Germania, Francia, Italia) e ai 200 di un paese socialmente e culturalmente vicino, sebbene assai meno popoloso, come il Canada (IANSAs). Impressionante il tasso di omicidi con armi da fuoco ogni centomila abitanti registrato in alcune città americane, confrontato a quello dei paesi più pericolosi del mondo: Miami (28,7) e New York (25,4) non sono lontani dalla media degli omicidi della Colombia (27,1); Baltimora (27,7) dal Guatemala (34,8) (Center for Disease Control and Prevention, www.cdc.org).

La legge americana definisce "uccisioni di massa" (*mass killings*) eventi in luoghi pubblici nel corso dei quali perdono la vita tre o più persone (www.fbi.gov/activeshooter). A prescindere da quelle che hanno una precisa natura politica come nel caso delle azioni recentemente ispirate dal/al terrorismo internazionale, alcune di esse appaiono largamente irrazionali e hanno per teatro luoghi inaspettati quali le scuole (1999: strage alla Columbine High School di Littleton, California, 13 morti; 2012: strage nella scuola elementare di Newtown, Connecticut, 28 morti)⁴⁶. Nel suo ultimo anno di mandato (gennaio 2016) il presidente Obama, dopo aver esortato il Congresso a legiferare nel senso di un maggiore controllo, aveva emanato misure restrittive nella vendita di pistole e fucili, definendo la violenza collegata alle armi una "crisi nazionale". Al passaggio delle consegne con un successore che ha esplicitamente dichiarato di voler cassare tali limitazioni⁴⁷, il bilancio è che neppure il presidente degli Stati Uniti è, anche quando convinto della necessità di controllare le armi per uso personale, in grado di incidere efficacemente sulla materia. Come si spiega questa situazione?

Anche al di là delle forze che si oppongono al controllo (innanzitutto le lobby dell'industria delle armi come la potentissima National Rifle Association), per comprendere l'invalidabile resistenza nei confronti di qualsiasi limitazione al porto d'armi per i cittadini americani, è indispensabile tornare alle origini della previsione legislativa – il Secondo Emendamento alla Costituzione degli Stati Uniti – che dal 15 dicembre 1791 garantisce al popolo americano tale diritto. Afferma il Secondo Emendamento: "A well regulated Militia, being necessary to the security of a free State, the right of the people to keep and bear Arms, shall not be infringed". Ovvero: "Essendo una ben regolata milizia necessaria alla sicurezza di un libero Stato, il diritto del popolo di detenere e portare armi non può essere violato".

È possibile comprendere appieno il senso di questo principio rifacendosi all'esperienza dei giovani Stati nordamericani che, avendo scelto non senza contrasti interni di federarsi in una Unione, permangono gelosi della propria autonomia. Destinata a riaffacciarsi sempre nella storia del rapporto tra poteri statali e poteri federali, negli USA l'istanza autonomistica è particolarmente sentita per tutto ciò che riguarda l'uso della forza. Questa infatti costituisce l'*extrema ratio*

⁴⁶ Per la lista completa delle "sparatorie" o "uccisioni di massa" negli USA nel periodo 1984-2015, v. M. Srour, "Gli Stati Uniti e le armi da fuoco", Archivio Disarmo Sistema Informativo a Schede – SIS, n. 2, 2016, <http://www.archiviodisarmo.it/index.php/it/2013-05-08-17-44-50/sistema-informativo-a-schede-sis/sistema-a-schede/finish/275/4096>.

⁴⁷ Già un anno prima della sua elezione il candidato Donald Trump intendeva contrastare "l'assalto nei confronti del Secondo emendamento" e porre il veto contro le limitazioni introdotte dagli ordini esecutivi di Obama (E. Bradner, "Republicans vow to undo Obama's gun actions", CNN.com, 3 gennaio 2016).

che, alla luce della rivoluzione inglese, non veniva lasciata totalmente nelle mani del sovrano (anche quando liberamente prescelto come nel caso di Guglielmo d'Orange, cui nel 1689 viene fatto sottoscrivere il *Bill of Rights*). All'esercito permanente dei re, il pensiero liberale anglosassone ha solitamente preferito la milizia dei cittadini, provvisoria e mobilitata ad hoc.

Da qui la capacità giuridico-politica (oltre che tecnica) di cui i cittadini devono essere dotati per potere, in caso di emergenza, formare la milizia. Peraltro dall'analisi storica del Secondo Emendamento un osservatore neutrale trae la convinzione che, nel corso degli anni, si sia determinato uno scivolamento – se non addirittura un capovolgimento dove il mezzo è diventato il fine – da un obiettivo collettivo (la disponibilità di una "milizia ben regolata" per difendere la comunità da un attacco esterno) a un obiettivo individuale. In questo secondo caso, infatti, si sostiene il diritto dei singoli cittadini a portare le armi; *non* in quanto componenti della milizia del proprio Stato nell'eventualità in cui esso dichiari ufficialmente di essere minacciato, bensì in quanto individui nell'eventualità in cui essi ritengano di essere minacciati. Cioè potenzialmente sempre.

Sul Secondo Emendamento e in particolare sul ruolo che vi ebbe l'eminente giurista e politico Thomas Jefferson (terzo presidente degli Stati Uniti), il Prof. David Thomas Konig della Washington University in Saint Louis ha tenuto un interessante seminario organizzato il primo dicembre 2016 dal Prof. Riccardo Lattuada presso la Seconda Università di Napoli, sede di S. Maria Capua Vetere.

Fabrizio Battistelli è presidente e cofondatore dell'*Istituto di Ricerche Internazionali Archivio Disarmo* (IRIAD). Professore di Sociologia (corso avanzato) presso il Dipartimento di Scienze sociali ed economiche dell'università di Roma "La Sapienza".

David Thomas König

THOMAS JEFFERSON E IL SECONDO EMENDAMENTO ALLA COSTITUZIONE DEGLI STATI UNITI

(estratto della relazione)

A causa di un'osservazione fatta in Francia nel 1787, Jefferson è diventato un simbolo degli estremisti antigovernativi dei nostri giorni, che citano con approvazione un suo commento fatto quando gli agricoltori nel Massachusetts occidentale presero le armi e insorsero senza successo contro la politica economica: "L'albero della libertà deve essere innaffiato di tanto in tanto con il sè,



senza le precisazioni che vi aggiunse, non rende giustizia nè a noi nè a Jefferson. Ciò che disse e quello che intendeva era pura teoria riferita al contratto sociale di Locke, non all'insurrezione anarchica. Era contro i *tiranni* che per Jefferson era permessa la ribellione armata; quei tiranni considerati da Locke come coloro che avevano rotto il loro contratto con il popolo, e contro i quali era stata giustificata da Locke la gloriosa rivoluzione inglese e la redazione della Carta dei diritti. Sulla scorta di Locke, Jefferson aveva giustificato la resistenza armata "contro una tirannia dispotica e intollerabile" nella prima redazione della Dichiarazione di

Indipendenza. Prendere le armi, va sottolineato, doveva innanzitutto rispondere a una serie di accuse precise di usurpazione politica e legale, e serviva in ogni caso a ricostituire un governo di legittima autorità. Come ebbe a riflettere molti anni più tardi sulla necessità di sostenere le istituzioni repubblicane, Jefferson ammoniva che "se questa strada vedesse una chiusura di fronte al richiamo della sua sofferenza, si farà sentire con l'uso della forza; e andremo avanti, come sta capitando in altre nazioni, con il circolo infinito di oppressione, ribellione, riforme, e ancora e per sempre oppressione, ribellione e riforme".

Jefferson stava solo affermando una visione comunemente intesa della legge al diritto del porto d'armi da fuoco, un principio stabilito e limitato dalla legge e inteso come un diritto collettivo del popolo ad esercitare quello che Locke aveva stabilito nel suo *Secondo trattato di governo*. Il suo significato divenne chiaro quando Sir William Blackstone lo definì nel suo *Commentario* come un "diritto ausiliario dei soggetti, quello di possedere armi per legittima difesa, nel grado e alle condizioni permessi dalla legge". Come possiamo notare, il Secondo Emendamento alla Costituzione degli Stati Uniti avrebbe espanso la categoria di *chi* avesse titolo ad esercitare questo "diritto ausiliario", ma non avrebbe cambiato i termini del suo significato né lo avrebbe elevato ad un livello superiore di diritti. Sarebbe rimasto ciò che Blackstone chiamava "una pubblica concessione, regolata dalle dovute restrizioni, del diritto naturale a resistere e a difendersi, quando le sanzioni della società e della legge diventano insufficienti ad arginare la violenza e l'oppressione". Un ideale simile, espresso in versioni più decise, è nella tradizione del repubblicanesimo civico che sta alla base del pensiero politico inglese della prima età moderna, laddove vi rintracciamo l'influenza della "virtù civica" di Machiavelli, che richiedeva alla cittadinanza il possesso di abilità marziali. Non è necessario addentrarci troppo nella fortuna critica delle tante dimostrazioni della forza di questo ideale per apprezzare il fervente entusiasmo britannico verso la tradizione delle milizie, un'idea la cui utilità è nella loro importanza in quanto strumento di controllo del dispotismo regio imposto dall'esercito regolare. La presa della tradizione delle milizie poté essere solo rafforzata dalla formazione delle nuove repubbliche che costituivano i nuovi Stati Uniti, e nel 1776 un comitato di cui Jefferson faceva parte, incaricato della stesura delle leggi alla convenzione costituzionale della Virginia, concluse che "Una milizia ben regolata e composta di gentiluomini e proprietari terrieri, rappresenta una forza naturale nonché la sola forma di sicurezza di un governo libero".

Questo linguaggio si configurava come precursore del Secondo Emendamento della costituzione degli Stati Uniti, che era stato richiesto da quegli stati che si erano rifiutati di ratificare la Costituzione senza un'espressa garanzia del loro diritto collettivo a creare ed organizzare le loro milizie pubbliche: "essendo necessaria una milizia ben regolata alla sicurezza di un libero stato, non verrà infranto il diritto del popolo a tenere e portare armi". Va osservato che questo amplia la categoria dei cittadini che hanno titolo ad esercitare tale diritto, ma il preambolo dell'articolo era stato preservato per assicurarne lo scopo. Si potrebbero spendere giornate a interpretare il significato di questa breve asserzione, ma a dispetto di un'infelice ed errata decisione della Corte suprema

degli Stati Uniti nel 2008, seguita da uno *tsunami* di pronunciamenti da parte dei singoli Stati, il suo significato originario era ed è tuttora chiaro: come Jefferson, i suoi legislatori avevano inteso l'Emendamento come una *garanzia dei diritti di ciascuno Stato*, non come un diritto individuale. L'Emendamento protegge il diritto del singolo Stato ad organizzare ed armare i suoi cittadini in "milizie ben regolate". Non dà il diritto agli individui di armarsi nel modo che ritengono più appropriato, e neanche concede ai cittadini alcun diritto ad organizzarsi in milizie "di cittadini" per qualsiasi frustrazione anti-statale che possa emergere da una febbre di paranoia. Portare le armi era un diritto - e un obbligo - derivante dalla condizione di cittadino, simile al diritto di servire nella giuria di un tribunale o di votare: un individuo non può incriminarne o punirne un altro per una presunta offesa. Un cittadino non può emanare da solo una legge, e parimenti non può arrogarsi da solo il diritto di portare armi. Per entrambi i casi abbiamo "ben regolati" sistemi.

Jefferson credeva fermamente nel diritto degli Stati di organizzare le proprie milizie, sia come garanti dell'ordine pubblico sia - quando necessario - come forza militare capace di resistere alla tirannia federale. Ma di fatto la milizia era più di questo: rappresentava un veicolo alla partecipazione dei cittadini ad una "repubblica della legge" che richiedeva il loro contributo. Secondo questo modello, a nessun cittadino si poteva negare il diritto di assolvere al suo dovere repubblicano di tenere armi da indossare nella sua milizia statale o locale: dalla milizia ci si attendeva che egli fornisse il suo servizio per il mantenimento della pace e per la difesa della comunità. Il servizio nella milizia era al tempo stesso un dovere e un diritto: va notato che gli Inglesi avevano escluso i Cattolici dal servizio nella milizia e agli Scozzesi - la cui armata era stata punita brutalmente dopo il fallimento del tentativo di insurrezione nel 1745 - avevano proibito persino di formare delle milizie proprie.

Si deve perciò distinguere, come fece Jefferson, tra il preservare un diritto specificato dalla Costituzione e il rendere esecutiva una pratica che invece è pertinente a una pubblica regolamentazione. E qui torniamo al Beccaria, nel quale si è trovato ulteriore mangime per opportunistiche distorsioni storiche.

Abbiamo notato i molti riferimenti di Jefferson a Beccaria nel suo *Libro di casi ordinari*, ma purtroppo uno dei passaggi più citati e conosciuti è fra i più imprecisi ed erronei. In qualità di curatore della pubblicazione di quel volume nei *Saggi* di Thomas Jefferson, ho avuto la responsabilità di esaminare il testo originale e di commentare l'uso fattone da Jefferson. Jefferson copiò Beccaria nell'Italiano originale, ma in seguito alcuni storici hanno prodotto traduzioni proprie, estrapolando le sue parole dal loro contesto.

Un curatore deve non solo prendere nota di quello che viene copiato, ma anche di ciò che vi è omesso; entrambe le azioni rappresentano scelte rivelatorie di una selezione che richiede spiegazioni ed analisi. Jefferson *non* copiò il diritto al porto d'armi di Beccaria come un diritto a "una libertà personale", ma scelse invece di enfatizzare che le proibizioni riguardo al porto d'armi individuale ("le leggi che proibiscono di portar le armi") rappresentavano una "falsa idea di utilità", e non costituivano quindi un diritto. Come spiegava Beccaria, e come Jefferson l'aveva copiato:

"queste [cioè le armi] peggiorano le condizioni degli assaliti, migliorando quella degli assalitori, non iscemano gli omicidi, ma gli accrescono, perché è maggiore la confidenza nell'assalire i disarmati che gli armati. Queste si chiaman leggi, non prevenitrici, ma paurose dei delitti".

Di certo, Jefferson avrebbe difeso il suo diritto al porto d'armi in difesa di se stesso e della sua proprietà. Portava una pistola per legittima difesa quando si aggirava in lunghi tratti isolati nelle campagne viaggiando tra Monticello a Filadelfia, e anche prima che venisse dichiarata l'indipendenza aveva prestato servizio nella commissione di revisione costituzionale della Virginia che aveva asserito il diritto al porto d'armi per legittima difesa sulle terre di proprietà privata: "Nessun uomo libero verrà privato del diritto delle armi [entro i confini della sua proprietà]". Ma questa concezione si distacca nettamente da una legge promulgata recentemente dallo stato del Missouri che permette il porto d'armi nascoste ovunque una persona desideri, nonché ne avalla l'uso di chiunque si trovi nella situazione di temere per la propria incolumità. Potremmo tranquillamente trasformare il nomignolo dello Stato del Missouri da "mostrami quel che sei [dimostrami]" a "mostrami la tua pistola".

La concezione di Jefferson del "diritto al porto d'armi" e del suo fine nella Repubblica della legge era assai più complesso. Come tanta della sua filosofia politica e morale, il suo repubblicanesimo politico civile era commisto all'idea illuministica di sociabilità. Il primo conteneva l'ideale collettivo di un esercito di cittadini in opposizione all'esercito regolare, mentre il secondo aveva il compito di proteggere la casa e la comunità. Concluderemo su quest'ultimo punto, poiché in esso ritroviamo l'ideale patriarcale di Jefferson, e vediamo quanto fondamentale fosse la sua incompatibilità con l'utilizzo indiscriminato delle armi. L'idea di sociabilità richiedeva un'adesione ad un codice di condotta che rispettava coloro che erano degni di deferenza - uomini come Jefferson, naturalmente - che

avrebbero esercitato i loro diritti in modo responsabile e nel rispetto dei diritti altrui. La sua società ideale rifuggiva dall'uso della violenza e della forza qualora fosse possibile, preferendo affidare a coloro che ne fossero degni l'esercizio di un'autorità illuminata.

David Thomas Konig è professore alla Washington University in Saint Louis, esperto in storia giuridica angloamericana, in particolare sul Secondo Emendamento e sulle leggi relative alla schiavitù e alla libertà.