Il Sottosegretario Mantovano interviene al Convegno "Diritto internazionale: tramonto o eclissi?"

13.5.2026 - | Presidenza del Consiglio dei Ministri

Il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, Alfredo Mantovano, è intervenuto oggi, a Roma, al Convegno "Diritto internazionale: tramonto o eclissi?"

Saluto tutti i presenti e le autorità.

I due termini chiave del titolo scelto per il convegno – tramonto o eclissi - potrebbero indurre a ritenere che vi è stato un tempo, più o meno recente, durante il quale il diritto internazionale è stato un astro che ha brillato nel cielo: per cui lo sforzo da compiere sarebbe capire se l'attuale crisi sia temporanea o definitiva.

In realtà, il diritto internazionale, per lo meno negli ultimi secoli, non ha mai mostrato di essere in buona salute. Se è lecito un flashback di natura personale, ricordo di essere rimasto abbastanza disorientato quando, ahimè una cinquantina di anni fa, dopo aver sostenuto gli esami di diritto privato, di commerciale, di penale, ecc., affrontai lo studio del diritto internazionale. Eppure l'ordinario di cattedra era uno dei luminari della materia, il prof. Gaetano Arangio Ruiz. Ma la sostanza sfuggiva di mano, per la distanza che aveva dalla logica degli ordinamenti statali, e perfino di quello che in quegli anni si stava configurando come ordinamento europeo.

Che cosa voglio dire? Che se ritengo che un mio diritto sia stato violato posso ricorrere al giudice, sapendo che il sistema nel suo insieme farà rispettare la sentenza emessa, se necessario anche coattivamente. Nell'ordinamento internazionale manca strutturalmente un analogo meccanismo di enforcement. Per cui il rispetto delle norme è rimesso alla volontà dei singoli Stati; una volta fallito il tentativo di comporre i conflitti con la diplomazia, la soluzione per far valere le proprie ragioni, o le proprie pretese, diventa il conflitto, anche armato.

Questa strutturale difficoltà è sempre stata avvertita sul piano teorico. Qui il flashback è ancora più remoto, pur riguardando sempre La Sapienza: siamo all'inaugurazione dell'anno accademico 1947-48, Vittorio Emanuele Orlando tiene la prolusione, il cui titolo è – guarda un po' - La crisi del Diritto internazionale. Orlando aveva ricoperto ruoli istituzionali rilevantissimi prima, durante e dopo, le due guerre mondiali.

Nel suo discorso si interroga su come ricostruire un ordinamento internazionale efficace e di come farlo senza cedere a utopismi ingenui, come quelli che avevano decretato il fallimento della Società delle Nazioni, e tenendo conto del carattere peculiare di questo corpus giuridico sui generis.
In tanti, nei decenni scorsi hanno condiviso l'errore che con le organizzazioni sovranazionali cui gli Stati avevano trasferito porzioni di sovranità, l'ordinamento nato nel secondo Dopoguerra avesse finalmente superato la storica debolezza del diritto internazionale. Questa illusione ha impedito – e in parte ancora impedisce – di leggere la realtà per quel che è davvero.

L'apoteosi del misunderstanding è stata raggiunta all'inizio degli anni 1990, dopo la caduta dei Muri: gli scaffali delle nostre librerie erano pieni delle copie de La fine della storia di Fukuyama, ma in Rwanda si consumava uno dei più tragici genocidi e nei Balcani esplodeva una guerra micidiale, estesa, piena di episodi efferati. Sì che La fine della storia, da testo cult dell'ottimismo globalista, è

diventato simbolo della beota ottusità occidentale.

Ad attestare la cronicità della salute cagionevole del diritto internazionale non esiste solo il piano teorico. Se oggi quest'insieme di regole appare prossimo all'Estrema unzione, nei fatti dal Secondo dopoguerra non sono mai mancate guerre e conflitti. Siamo portati a edulcorare i ricordi, ma invece dovremmo semplicemente ravvivarli. Qualche minimo cenno:

Per concludere sul punto. È vero che dal 1945 in poi la Germania non ha più invaso la Francia – e neanche la Polonia! -; ed è vero che Waterloo e le coste della Normandia oggi sono interessanti siti turistici, non campi di battaglia. Però perfino l'Europa Occidentale è stata teatro di conflitti, per lo più interni ad alcuni Stati, che hanno avuto ricadute al di là dei loro confini: non dimentichiamo quanto accaduto per decenni nell'Irlanda del Nord, o nei Paesi Baschi, o nella ex Jugoslavia.

Non intendo sminuire le conquiste, in termini di equilibrio mondiale, portate dall'ordine internazionale maturato nel secondo Dopoguerra: se non altro perché si è elevato il costo reputazionale di qualsiasi intervento armato. Ma le tensioni, anche violente, non sono scomparse. Ed è un dato di fatto che il sistema strutturatosi dopo il 1945 non appare più in grado di gestirle. Anche perché la fine della logica dei due blocchi contrapposti, e la sua sostituzione con la logica di un sistema multipolare, ha avuto come effetto quello della inutilità del già precario e debole sistema dell'enforcement.

Diventa allora necessario avere il coraggio di risalire, con sguardo critico, alle cause profonde dell'attuale crisi del diritto internazionale. Sono molte e sono complesse. Mi soffermo in particolare su due di esse: la perdita del fondamento della vincolatività del diritto internazionale; il concreto quotidiano atteggiarsi delle organizzazioni internazionali.

Fin da Grozio, diritto internazionale e diritto naturale sono stati intimamente intrecciati. Per l'uomo occidentale e cristiano del Medioevo, e fino al Cinquecento, pacta sunt servanda – principio fondativo del diritto internazionale moderno –prima di costituire un obbligo giuridico era un dovere etico.

Il venir meno del fondamento giusnaturalistico ha disarticolato anche il diritto internazionale, e lo polarizzato attorno a due estremi. Da un lato, una concezione che gli internazionalisti chiamano "realista": le relazioni tra Stati possono essere ricostruite soltanto in termini sostanzialmente conflittuali, di puri rapporti di forza. Dall'altro, una concezione illuministica radicale, che guarda con favore alla costituzione di organismi istituzionali e al loro spaziare in modo incisivo: non tanto, quindi, per temperare l'arbitrio degli Stati – cosa pienamente condivisibile –, quanto per attuare con maggiore efficacia e su scala mondiale una certa visione antropologica, non sempre fondata su una sana antropologia.

Le due concezioni sono percepite in termini antitetici. In realtà sono due facce della stessa medaglia. Entrambe superano l'idea del diritto come dimensione ordinante oggettiva, che preesiste ai singoli, e finiscono per sviluppare una concezione volontaristico-arbitraria del diritto.

Gli effetti sono tutt'altro che filosofici. Ci preoccupano, e con ragione, le attuali operazioni belliche in Medio Oriente e nel Golfo, per la loro estensione, per la crudeltà e l'intensità che le connotano, perché sono condotte senza un mandato delle organizzazioni internazionali. Ma se operiamo un ulteriore flashback, e torniamo indietro al 2011, - chiedo - fu molto più "giusto" e intelligente l'intervento condotto in Libia? Certo, fu motivato da ragioni umanitarie, fu coperto da una risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, ma quali effetti ha avuto? Ha fatto deflagrare una crisi geopolitica, securitaria, economica e umanitaria con cui tutti noi – libici, italiani, europei – continuiamo a fare i conti ancora adesso.

E ancora. La penetrazione russa e cinese in Africa – con ripercussioni dirette sulla stabilità dell'Europa – è stata agevolata dalla rigidità ideologica di realtà come il Fondo Monetario Internazionale. I duri meccanismi di condizionalità hanno spesso disatteso le richieste di aiuto di Nazioni già fortemente instabili: per es. imponendo riforme istituzionali ed economiche irrealizzabili, o garanzie di tutela di "diritti" non antropologicamente fondati, ma ideologicamente orientati, spesso in contrasto con le convinzioni intime di quei popoli, come quelle riguardanti la famiglia e la sessualità. È quel fenomeno che papa Francesco non esitava a bollare quale "colonialismo ideologico" che "tende a uniformare, a parificare tutto".

Il quadro è aggravato da un ulteriore fenomeno: il progressivo ampliamento del raggio di intervento delle organizzazioni sovranazionali e internazionali, spesso realizzato forzando in via interpretativa i limiti previsti dai Trattati istitutivi. Un ampliamento che ha portato queste organizzazioni ad occuparsi di aspetti sempre più minuziosi della vita delle singole persone e degli Stati: dalle campagne contro l'utilizzo della carne e dell'alcol, fino all'obbligo di inserire negli ordinamenti statali nuove fattispecie di reato su temi eticamente sensibili.

Che un organismo internazionale imponga una dieta non so quanto giovi alla salute di colui che, a migliaia di chilometri di distanza, è chiamato a seguire quella dieta; certamente non giova alla salute del diritto internazionale!

Uno dei tanti paradossi con cui dobbiamo fare i conti ogni giorno è che talune organizzazioni internazionali si preoccupano di stili di vita e di regimi alimentari, e pretendono di condizionare al loro rispetto gli aiuti per lo sviluppo. Ma al tempo stesso non riescono a superare quegli ostacoli che ne impediscono il funzionamento per affrontare le questioni per le quali sono state costituite. Per fare qualche esempio di tali ostacoli, è ancora giustificabile la logica di blocco nel Consiglio di sicurezza ONU, soprattutto quando ne è interessato uno dei componenti, che pone il veto in modo sistematico? Ancora, poiché siamo al ventesimo pacchetto sanzionatorio decretato dagli Stati UE verso la Russia dopo l'invasione dell'Ucraina, quali effetti hanno avuto le sanzioni nel momento in cui Mosca non ha difficoltà a rivolgersi ad altri mercati, più tolleranti, e senza che il sistema delle sanzioni agisca nemmeno sul piano della reputazione?

Che cosa possiamo fare come Italia? Fin dall'inizio come Governo abbiamo impostato una politica estera fondata su premesse differenti rispetto a quelle di alcune organizzazioni internazionali e rispettose delle diversità di ciascuna Nazione. Ne è espressione il Piano Mattei, basato sul principio della collaborazione pragmatica, amichevole, paritaria e aperta con i partner africani. I progetti non calano dall'alto, dall'algoritmo elaborato da anime belle, il cui orizzonte coincide con l'attico di qualche capitale occidentale, nel quale ha sede il loro ufficio. I progetti sono concordati, lavorando gomito a gomito con i loro destinatari, sulla base delle esigenze che loro prospettano. È per questo che il Piano Mattei ha visto aumentare le adesioni delle nazioni africane, passate in poco tempo da 9 a 14. Più in generale, ha fatto percepire l'Italia come un punto di riferimento affidabile anche dagli Stati che non partecipano al Piano (penso per es. al Niger, dove l'Italia, unico Stato occidentale, è rimasta con un proprio contingente militare su richiesta proprio dei nuovi governanti).

È grazie all'equilibrio mostrato rispetto alle gravi tensioni in Medio Oriente che siamo percepiti quali interlocutori autorevoli in quel quadrante, e siamo riusciti a condurre importanti operazioni umanitarie in condizioni estreme: penso al trasporto di decine e decine di bambini palestinesi da dentro Gaza ai nostri ospedali pediatrici di eccellenza, unitamente ai loro familiari. È ciò di cui ha parlato ieri il Presidente della Repubblica, quando – a proposito dei gesti eroici che che si inseriscono nella cornice del "diritto internazionale umanitario" – ha fatto riferimento proprio alle missioni svolte da noi italiani a Gaza. Penso anche alle opportunità di proseguire negli studi universitari che sono state riconosciute a tanti giovani gazawi e palestinesi da atenei italiani, e che hanno potuto avere seguito grazie ai ministeri degli Esteri e dell'Università.

Concludo tornando al punto di partenza. Se il rispetto del diritto internazionale continua a riposare, in ultima istanza, sulla volontà dei suoi membri, qual è l'elemento capace di suscitare tale volontà negli Stati che vi partecipano?

Riprendo un editoriale comparso sul Corriere della sera di un mese fa circa (15 aprile), a firma di Ernesto Galli della Loggia. Il quale nota come, per secoli, quella volontà comune è stata garantita dalla condivisione profonda di valori comuni: quelli della «"Res publica Christiana"», in cui «i regnanti dell'Europa medievale e moderna si sentirono spinti non solo dal proprio interesse (…) ma anche dalla propria fede a osservare un certo codice di regole». Una volta conclusa quella stagione – egli si chiede – «che cosa unisce oggi realmente i Paesi membri dell'Onu? Quale fine e in che senso le Nazioni unite sono unite?».

Nessuno immagina che oggi si possa restaurare un ordine politico e sociale che è consegnato alla storia. Ciò però non significa che la cultura che ne era alla base non abbia più nulla da dire, o non sia più feconda. È la disputa sull'attualità della categoria di cristianità, su cui perfino in area ecclesiale le opinioni non sono convergenti.

Esco allora dall'area ecclesiale e torno a Vittorio Emanuele Orlando e alla sua prolusione di quasi 80 anni fa. Orlando come governante non era vicino alla Chiesa, peraltro era un alto grado della Massoneria, eppure rilegge gli orrori delle due Guerre Mondiali alla luce della celebre immagine, tratta dal libro dell'Apocalisse, in cui Satana, dopo essere stato incatenato dall'Angelo per mille anni, viene slegato "per un po'" ("modico tempore").

Quell'immagine illustra una verità che noi contemporanei dimentichiamo con troppa facilità: la guerra esprime un mistero più ampio, il mistero del Male. Quella guerra in Cielo ricordata dal laicista Orlando ha riflessi continui e tragici in terra: almeno noi dovremmo esserne consapevoli! È una realtà non riducibile a una dimensione puramente materiale: una realtà non regolabile con vincoli giuridici, istituzionali, economici, per dirla con T.S. Eliot – con "sistemi talmente perfetti che più nessuno avrebbe bisogno d'esser buono".

Dico una banalità: è proprio coltivando e disseminando concretamente il bene che si vince il male. A partire dal segreto della propria coscienza, per poi da lì dare forma nuova a tutto ciò che ci circonda: cultura, istituzioni, norme.

È quello che realizzarono – non banalmente - i primi cristiani: fecondarono il mondo con messaggi, principi e valori assolutamente inediti, e ci hanno tramandato un patrimonio di cui l'Occidente, anche nelle sue componenti laiche, non cessa di essere debitore, come correttamente sottolinea il prof. Galli della Loggia. È un patrimonio che ha trasformato il volto del mondo, perché ha insegnato: a rispettare la dignità di qualsiasi persona in sé, a prescindere dalla sua etnia, religione e condizione sociale; ad amare i nemici – non rispettarli: amarli! –, a perdonare chi ci ha fatto un torto (e anche questo ha una dimensione sociale e istituzionale, internazionale), a rimettere i debiti ai nostri debitori, ad accordarci per strada col nostro avversario prima di ricorrere al giudice, ecc.

Questi valori costituiscono il fondamento del diritto internazionale, del quale qui oggi giustamente ci preoccupano le sorti. Riscoprirne e riportarne alla luce le origini più profonde – non necessariamente confessionali, ma certamente culturali – non è torcere il collo. Non è un ripiego passatista. È il compito di chi ritiene ancora oggi che esista una continuità, nella distinzione degli ambiti, tra fede, cultura e impegno politico; e che oggi, più ancora che in anni trascorsi, "una fede che non diventa cultura è una fede non pienamente accolta, non interamente pensata, non fedelmente vissuta" (S. Giovanni Paolo II).

Siamo nell'ottavo centenario della morte del Santo di Assisi. Non è un caso se il Patrono d'Italia non

sia né Martin Lutero né Giovanni Calvino. È invece un Uomo che, come non si stanca di ripetere Davide Rondoni, non immagina che Dio mi affidi il destino del mondo, e quanto più io ho successo, anche militare, tanto più è la conferma che Dio è dalla mia parte. È un Uomo convinto che Dio ci ha consegnato il mondo quale sua creatura, da rispettare e di cui essere grati e da tenere in pace.

Per cui spero che non sia irriguardoso verso i cultori del diritto internazionale concludere che se c'è un testo, che può spiegare in un modo finalmente comprensibile che cos'è il diritto internazionale, quel testo è il Cantico delle creature. Vi ringrazio.

https://www.governo.it/it/articolo/il-sottosegretario-mantovano/31804