

**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI FIRENZE
FACOLTA' DI GIURISPRUDENZA**

Tesi di laurea in Diritto Internazionale

**L'USO DELLA FORZA NEI CONFRONTI DEGLI STATI
CHE SPONSORIZZANO IL TERRORISMO:
IL DIRITTO INTERNAZIONALE ALLA LUCE DEGLI
EVENTI DELL'11 SETTEMBRE E DELLA GUERRA IN
IRAQ**

Relatore:

Chiar.mo Prof. Girolamo Strozzi

Tesi di laurea di:

Gabriele Olivi

ANNO ACCADEMICO 2002/03

INDICE

Introduzione

- CAPITOLO I -

IL PROBLEMA DELLA DEFINIZIONE DEL TERRORISMO

- 1.1. La necessità di una definizione generalmente accolta di terrorismo
- 1.2. I movimenti di liberazione nazionale

- CAPITOLO II -

TERRORISMO E RESPONSABILITA' INTERNAZIONALE DEGLI STATI

- 2.1. Gli obblighi degli Stati per la prevenzione e repressione di attività terroristiche
- 2.2. L'imputazione ad uno Stato di attività terroristiche e il grado di implicazione

- CAPITOLO III -

LA RISPOSTA ARMATA AL TERRORISMO NELL'OTTICA DEL DIRITTO INTERNAZIONALE

CONTEMPORANEO: IL PROBLEMA DELLA LEGITTIMA DIFESA

- 3.1. L'uso della forza nel sistema di sicurezza previsto dalla Carta delle Nazioni Unite
- 3.2. Le difficoltà di invocare la legittima difesa per giustificare il ricorso unilaterale alla forza contro i paesi che sponsorizzano il terrorismo
 - 3.2.1. La prassi internazionale
 - 3.2.2. Teorie minoritarie sull'uso della forza contro il terrorismo
 - 3.2.3. Lo stato di necessità

- CAPITOLO IV -

L'11 SETTEMBRE 2001: LA LEGITTIMITA' DELL'INTERVENTO IN AFGHANISTAN

- 4.1. Dall'attacco alle "Twin Towers" alla guerra in Afghanistan: i fatti
L'ambiguità delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza 1368 (2001) e 1373 (2001)
- 4.2. L'intervento alleato in Afghanistan alla luce dei requisiti della legittima difesa

- CAPITOLO V -

LA GUERRA IN IRAQ DEL 2003: UNO STRAPPO ALLA LEGALITA' INTERNAZIONALE

- 5.1. La crisi irachena
- 5.2. La strumentalizzazione del diritto internazionale
 - 5.2.1. La risoluzione 1441(2002): autorizzazione implicita all'uso della forza ?
 - 5.2.2. Il mito della legittima difesa preventiva

Conclusioni

BIBLIOGRAFIA

INTRODUZIONE

Sebbene il terrore sia stato impiegato sin da epoche remote quale mezzo di lotta politica e quale strumento di governo, è intorno alla metà degli anni ottanta che si assiste, soprattutto nell'area mediorientale, alla nascita di un nuovo fenomeno, lo Stato “*sponsor*” del terrorismo internazionale. Il terrorismo si trasforma da una guerriglia antiebraica dei palestinesi, in una sorta di guerra “globale” contro l'Occidente e contro gli interessi ovunque si trovino, dell' “imperialismo” e del “sionismo”.

Lo strapotere militare di Israele e delle potenze occidentali rendeva difficile se non impossibile la lotta politico-religiosa degli Stati teocratici islamiti, cosicché divenne decisamente preferibile armare la mano dei terroristi.

Il terrorismo era infatti assolutamente più vantaggioso di un aperto scontro militare; era una sorta di “rappresaglia nascosta”, che consentiva di colpire il nemico eludendo nella più gran parte dei casi le proprie responsabilità; utilizzando una frase del generale Clausewitz, il terrorismo sponsorizzato da uno Stato “*è la continuazione di una guerra con altri mezzi*”.

Il nuovo fenomeno terroristico diffuse l'idea che il coinvolgimento degli Stati sovrani imponesse un cambiamento nel modo di reagire al fenomeno, non più limitato ad azioni di polizia interne, ma esteso a reazioni internazionali adeguate contro gli Stati colpevoli; la mancanza di una soddisfacente cooperazione internazionale, come il pressoché totale fallimento del sistema di sicurezza previsto dalla Carta delle

Nazioni Unite, ha sempre più indirizzato gli Stati lesi verso la risposta militare.

E' però da sottolineare che i primi interventi armati di questo tipo avevano per lo più funzione dimostrativa e deterrente.

Attentati terroristici contro obiettivi occidentali continuarono a susseguirsi negli anni con sconcertante regolarità, fino a culminare nel più sanguinoso e sofisticato attentato che si ricordi, quello dell'11 Settembre 2001 al World Trade Center di New York.

Un episodio di siffatta gravità, di fatto equiparato ad una dichiarazione di guerra, ha determinato delle sconvolgenti conseguenze nella politica di lotta al terrorismo.

La scelta di fondo è stata quella della risposta militare nei confronti dei paesi in qualche modo coinvolti nell'attentato; ma una risposta militare, come dimostrano gli interventi in Afghanistan del 2001 e in Iraq del 2003, non a carattere dimostrativo, ma di una intensità tale da poter essere considerati a tutti gli effetti delle guerre.

L'obiettivo della nostra ricerca sarà quello di analizzare, alla luce del diritto internazionale, la legalità dell'uso della forza militare nei confronti di quei paesi che sponsorizzano il terrorismo.

Particolare attenzione sarà riservata ai recenti interventi anti-terrorismo in Afghanistan e in Iraq, cercando di capire se questi possano essere semplicemente analizzati nell'ottica del diritto internazionale esistente, o debbano invece essere considerati come un significativo mutamento della prassi internazionale che inizia ad erodere le vetuste consuetudini internazionali sull'uso della forza.

Ai presenti fini, nel capitolo I, affronteremo il problema della definizione legale di terrorismo; definizione che costituisce un perno centrale della ricerca, perché, oltre a porre un freno all'abuso del termine attualmente in corso, è di fondamentale importanza per la distinzione di un atto criminale o di una organizzazione come terroristica o meno.

Nel capitolo II cercheremo di delineare quali sono gli obblighi internazionali posti a carico degli Stati in materia di terrorismo, e soprattutto quando un'attività terroristica sia imputabile ad uno Stato.

Nel capitolo III ci si occuperà del sistema di sicurezza previsto dal diritto internazionale, analizzando, alla luce della prassi recente, la possibilità di giustificare l'uso della forza contro lo Stato *sponsor* sulla base della legittima difesa.

Nei capitoli IV e V, infine, ci preoccuperemo di valutare la legittimità delle guerre in Afghanistan e Iraq secondo i requisiti richiesti dal diritto internazionale, tenendone in considerazione i suoi possibili sviluppi futuri.

Ovviamente una ricerca di questo tipo non potrà investire tutti gli aspetti del fenomeno "terrorismo".

Innanzitutto non ci si soffermerà ad analizzare le singole cause del terrorismo: tale problema anche se presenta un indubbio interesse, va affrontato separatamente, se non si vuole dilatare l'indagine sul terrorismo (facendovi confluire temi quali la decolonizzazione, le relazioni economiche interstatuali, l'attuazione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali) talmente da snaturarla.

Inoltre la ricerca sarà limitata al solo terrorismo dotato del carattere della internazionalità, tralasciando i fenomeni terroristici per così dire interni (es. IRA, Brigate Rosse, ETA, etc.) che non rilevano sul piano del diritto internazionale ma rimangono problematiche di diritto interno.

Si escluderanno poi dall'indagine le manifestazioni di terrorismo individuale e si avrà pressoché esclusivo riguardo al "terrorismo statale". Generalmente il termine "terrorismo di Stato" viene utilizzato per indicare tre manifestazioni distinte:

- in primo luogo il terrore provocato dallo Stato come struttura organica e istituzionale;
- in secondo luogo per indicare l'implicazione dello Stato in attività di terrorismo internazionale;
- in terzo luogo per indicare un certo uso della forza nelle relazioni internazionali.

Soltanto la seconda accezione integra il concetto di terrorismo internazionale che prenderemo in considerazione.

CAPITOLO I

IL PROBLEMA DELLA DEFINIZIONE DEL TERRORISMO

1.1. La necessità di una definizione generalmente accolta di terrorismo

Prima di addentrarci nell'indagine delle circostanze che rendono legittimo o meno l'uso della forza nei confronti degli Stati che sponsorizzano il terrorismo, ci sembra opportuno cercare di capire cosa si debba realmente intendere per terrorismo, prendendo le mosse dalla sua definizione.

La prima considerazione che dobbiamo fare è che, ad oggi, nel diritto internazionale non ne esiste una definizione universalmente accolta.

La causa fondamentale di questa lacuna non è da ricercare in difficoltà tecnico-giuridiche, ma nel disaccordo da sempre esistente tra i paesi occidentali e i cosiddetti paesi "non allineati" in relazione all'inquadramento dei movimenti di liberazione nazionale.¹

Il problema della definizione deve quindi essere considerato un problema più politico che giuridico.

Riteniamo che proprio una definizione globale di terrorismo possa essere di fondamentale importanza non solo per disciplinare in modo uniforme il fenomeno, ma soprattutto per limitare la discrezionalità dei governi nazionali nel qualificare un singolo atto come terroristico o meno.

Troppo spesso, infatti, alcuni Stati hanno abusato del termine, considerando un qualunque comportamento contrario agli interessi nazionali come terroristico e giustificando così delle risposte, spesso armate, assolutamente non in linea col diritto internazionale.

Come esempio emblematico di questa praticata tendenza, potremmo portare la famosa "dottrina Reagan", identificante la politica interventista americana degli anni ottanta, con la quale il termine "terrorismo internazionale" divenne una espressione

¹ "What is terrorism to some is heroism to others"; così C. Bassiouni sintetizzò il concetto alla conferenza internazionale sul terrorismo svoltasi a Siracusa nel 1973.
Vedi C. BASSIOUNI, *Legal responses to international terrorism*, Boston, 1988, p. 7.

di moda per indicare qualunque movimento contrario agli interessi americani.²

Ci sembra quindi indispensabile ricercare una definizione accettabile di terrorismo; una definizione che sia cioè in grado di dirci quando un atto illecito sia di matrice terroristica o meno.

A tal fine, senza pretesa di completezza, procederemo ad analizzare i diversi contributi apportati alla questione definitoria rispettivamente dalle organizzazioni internazionali, dai trattati, e dalla dottrina.

Un ruolo di primo piano tra le organizzazioni internazionali che hanno cercato di risolvere il problema spetta sicuramente all'ONU.

Più volte in seno alle Nazioni Unite, soprattutto negli anni settanta, momento centrale nella *escalation* del terrorismo mediorientale, si è avvertita l'esigenza di affrontare in modo unitario il terrorismo, talvolta predisponendo apposite strutture interne (Comitati *ad hoc*).

Il primo sforzo ONU in questo senso (il dibattito trasse occasione dalla strage di undici atleti israeliani perpetrata ad opera dell'organizzazione palestinese "Settembre Nero" durante le Olimpiadi di Monaco del 1972) fu l'istituzione, con la risoluzione dell'Assemblea Generale 3034 del 18 Dicembre 1972, di un Comitato *Ad Hoc* con il compito di analizzare le forme di cooperazione possibili per arginare il dilagante problema terrorismo.

I lavori di questo organo speciale si rilevarono alquanto deludenti e culminarono in due rapporti datati 1973 e 1979,³ che per la nota contrapposizione tra paesi occidentali e non

² Un esempio dell'utilizzazione distorta del termine "terrorismo" per legittimare il sostegno ad una operazione armata, si ha 6 Febbraio del 1985, quando il presidente Reagan, chiedendo un nuovo finanziamento al Congresso per supportare l'azione della guerriglia antisandinista dei *Contras* in Nicaragua, così descriveva il governo di quel paese:

"The Sandinista dictatorship of Nicaragua, with full Cuban-Soviet bloc support, not only persecutes its people, the church, and denies a free press, but arms and provides bases for Communist terrorists attacking neighbouring states."

In <http://www.unifr.ch/asz/PDF/reagan_doctrine.pdf>.

³ Doc. ONU, A/32/37, 1977 e A/34/37, 1979.

allineati, non affrontarono minimamente il problema della definizione.

I successivi mutamenti dello scenario politico internazionale, con la fine della Guerra Fredda e l'unanime condanna al terrorismo, raggiunto alla fine degli anni ottanta, ingenerarono l'erronea convinzione che i tempi fossero maturi per affrontare il fenomeno in modo globale.

Così in due distinte risoluzioni (la 42/159 del 1987 e la 44/29 del 1989) l'Assemblea affermava che:

"[...] the effectiveness of the struggle against terrorism could be enhanced by the establishment of a generally agreed definition of terrorism".

Sulla scorta di queste risoluzioni, nel 1987, fu chiesto al Segretario Generale⁴ di riferire all'Assemblea sulla possibilità di convenire ad una conferenza internazionale per definire il terrorismo e differenziarlo dai movimenti di liberazione nazionale.

Il rapporto, presentato nel 1989,⁵ ribadiva tutte le difficoltà preesistenti; dopo l'incoraggiante posizione del governo messicano che auspicava l'individuazione degli elementi fondamentali per la definizione di terrorismo quale presupposto indispensabile per il suo sradicamento,⁶ i successivi interventi lasciavano ben poche speranze; particolarmente critica fu la posizione israeliana che vedeva nella conferenza una inaccettabile opportunità per considerare le azioni condotte dai movimenti di liberazione nazionale come una "eccezione" alla generale condanna del terrorismo.⁷

Negli anni successivi l'Assemblea non ritornò più sul problema ma fu

la Commissione di Diritto Internazionale che cercò di dare il proprio contributo alla questione definitoria.

⁴ Con risoluzione dell'Assemblea Generale 42/159 del 7 Dicembre 1987.

⁵ Doc. ONU, A/44/456 del 25 Agosto 1989.

⁶ Nel doc. ONU, A/44/456 a pagina 9 si legge:

"[...] the basic problem which has arisen in tackling the question of terrorism is the lack of a single criterion determining the fundamental component elements of the definition of the term. Only the adoption of such a criterion would make it possible to establish mechanisms to help eliminate the practice of terrorism".

⁷ Israele riteneva che la conferenza per la definizione del terrorismo potesse essere un tentativo *"to legitimize and justify terrorism by distinguishing between permitted and forbidden terrorism ...It is a cynical and false distinction"* (in doc. ONU, A/44/456 p. 8).

Il relatore speciale per il progetto di Codice di crimini contro la pace e la sicurezza dell'umanità, Thiam, propose nel 1995, di includere, nel suddetto progetto una definizione di terrorismo internazionale,⁸ ma, al fine di ottenere il più ampio consenso tra gli Stati, tale definizione fu esclusa dalla versione definitiva.⁹

Negli ultimi anni, causa il vorticoso incremento di eventi terroristici, le Nazioni Unite hanno ripreso gli sforzi per un approccio unitario del fenomeno, consapevoli che soltanto in questo modo la minaccia sarebbe stata affrontata in modo soddisfacente.¹⁰

Così, con la risoluzione 54/110 del 9 Dicembre 1999, l'Assemblea Generale ha incaricato il Comitato *ad hoc* (istituito con la risoluzione 51/210 del 17 Dicembre 1996) di elaborare un progetto di convenzione globale sul terrorismo.

I lavori hanno preso le mosse da un progetto indiano presentato all'Assemblea nel 1996.¹¹

La più recente elaborazione dello stesso progetto riporta una definizione prettamente operativa di terrorismo,¹² caratterizzata

⁸ L'art. 24 del progetto così definiva il terrorismo internazionale:

"[...] constitue un acte de terrorisme international le fait d'entreprendre, d'organiser, d'ordonner, d'aider, de financer, d'encourager, de tolérer des actes de violence dirigés contre des ressortissants ou des biens d'un autre état, en provoquant la terreur parmi des dirigeants, des groupes de personnes ou la population, dans le but de contraindre ledit état à accorder des avantages ou à agir dans un sens déterminé."

In *Annuaire de la Commission du droit international*, 1995, vol. II, pp. 28-30.

⁹ Vedi *Annuaire de la Commission du droit international*, 1996, vol. II, pp. 16-17.

¹⁰ Nella risoluzione dell'Assemblea Generale 51/210 del 17 Dicembre 1996 e nelle successive in materia di terrorismo si può leggere:

"Bearing in mind the possibility of considering in the future the elaboration of a comprehensive convention on international terrorism".

¹¹ Doc. ONU, A/C.6/51/6.

¹² Doc. ONU, A/57/37 del Febbraio 2002, art. 2:

"Any person commits an offence within the meaning of the Convention if that person, by any means, unlawfully and intentionally, causes:

A) Death or serious bodily injury to any person; or

B) Serious damage to public or private property, including a place of public use, a State or government facility, a public transportation system, an infrastructure facility or the environment; or

C) Damage to property, places, facilities, or systems referred to in paragraph 1 (B) of this article, resulting or likely to result in major economic loss, when the purpose of the conduct, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a Government or an international organization to do or abstain from doing any act.

Any person also commits an offence if that person makes a credible and serious threat to commit an offence as set forth in paragraph 1 of this article.

Any person also commits an offence if that person attempts to commit an offence as set forth in paragraph 1 of this article.

da una elencazione di atti illeciti, che sebbene criticata da alcune delegazioni,¹³ riteniamo possa essere un valido punto di partenza per una battaglia comune al terrorismo.

La principale difficoltà incontrata nei lavori preparatori riguarda l'ambito di applicazione della futura convenzione, riproponendo la *vexata quaestio* della distinzione tra terroristi e *freedom fighters*.

Le insuperabili contrapposizioni esistenti in materia hanno portato ad una duplice stesura del paragrafo 2 dell'articolo 18 del progetto; la prima, redatta dal Coordinatore del Comitato *ad hoc*, esclude l'applicazione della Convenzione soltanto in riferimento alle attività delle "forze armate" durante un conflitto; la seconda, invece, redatta dagli Stati Membri dell'Organizzazione della Conferenza Islamica, estende l'inapplicabilità alle "parti durante un conflitto armato, incluse le situazioni di occupazione straniera",¹⁴ chiaro il riferimento ai movimenti di liberazione nazionale.

I suddetti strumenti normativi appaiono indicativi della consapevolezza, raggiunta negli ambiti internazionali, dell'esistenza di una fenomeno che, al di là della varietà delle sue manifestazioni, può essere unitariamente considerato ma sono, del pari, indicativi delle difficoltà che si incontrano nel precisarne l'essenza.

Any person also commits an offence if that person:

A) Participates as an accomplice in an offence as set forth in paragraph 1, 2 or 3 of this article;

B) Organizes or directs others to commit an offence as set forth in paragraph 1, 2 or 3 of this article; or

C) Contributes to the commission of one or more offences as set forth in paragraph 1, 2, or 3 of this article by a group of persons acting with a common purpose. Such contribution shall be intentional and shall either:

i) Be made with the aim of furthering the criminal activity or criminal purpose of the group, where such activity or purpose involves the commission of an offence as set forth in paragraph 1 of this article; or

ii) Be made in the knowledge of the intention of the group to commit an offence as set forth in paragraph 1 of this article."

¹³ Di particolare rilievo è la critica mossa dalla delegazione malese con la proposta di riforma dell'art. 2, in Doc. ONU, A/C.6/55/WG.1/CRP.30 (contenuto in Doc. ONU, A/C.6/55/L.2 del 19 Ottobre 2000):

"Peoples struggles including armed struggle against foreign occupation, aggression, colonialism, and hegemony, aimed at liberation and self-determination in accordance with the principles of international law shall not be considered a terrorist crime."

¹⁴ Doc. ONU, A/57/37, Annesso IV.

Tali difficoltà hanno pesato sull'attività dell'ONU, da una parte, riducendone l'incisività e, dall'altra, indirizzandola ad un approccio settoriale.

Le Nazioni Unite hanno così promosso importanti convenzioni multilaterali che contengono una precisa descrizione normativa delle singole attività criminose a finalità terroristica, ma che si astengono dall'impiegare il termine stesso di "terrorismo";¹⁵ termine che farà la sua comparsa soltanto con la Convenzione di New York (per la repressione di attentati terroristici esplosivi) del 1997.

Tutto ciò per ottenere il più vasto consenso possibile, senza irritare la suscettibilità di quei paesi in cui il limite tra terroristi e *freedom fighters* poteva essere di vitale importanza.

E' necessario ribadire che, se un approccio particolaristico di questo tipo è efficace per la prevenzione e repressione del terrorismo individuale, altrettanto non si può dire nei confronti degli Stati che lo sponsorizzano, dal momento che viene lasciato del tutto irrisolto il problema della legittimità o meno della risposta armata degli Stati vittime, prassi che sta sempre più prendendo piede nell'ultimo decennio e che dovrà essere affrontato in base alle norme e ai principi che regolano la condotta degli Stati nell'ambito della comunità internazionale.

¹⁵ Elenco cronologico delle convenzioni sul terrorismo internazionale promosse dall'ONU o dai suoi istituti specializzati:

- Convenzione di Tokyo sulle infrazioni ed altri atti commessi a bordo di aerei, del 14 Settembre 1963;
- Convenzione dell'Aja per la repressione della cattura illecita di aerei, del 16 dicembre 1970;
- Convenzione di Montreal per la repressione di atti illeciti diretti contro la sicurezza dell'aviazione civile, del 23 Settembre 1971;
- Convenzione di New York per la prevenzione e repressione dei crimini contro persone internazionalmente protette, inclusi i diplomatici, del 14 dicembre 1973;
- Convenzione di New York contro la presa di ostaggi, del 17 Dicembre 1979;
- Convenzione di Vienna per la protezione fisica del materiale nucleare, del 3 Marzo 1980;
- Convenzione di Roma per la repressione degli atti illegittimi contro la sicurezza della navigazione marittima, del 10 Marzo 1988;
- Protocollo di Roma per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza delle piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale, del 10 Marzo 1988;
- Convenzione di Montreal sul mercato dell'esplosivo al plastico a scopo di detenzione, del 1 Marzo 1991;
- Convenzione di New York per la repressione di attentati terroristici esplosivi, del 15 dicembre 1997;
- Convenzione di New York per la repressione del finanziamento del terrorismo, del 9 Dicembre 1999;

Una considerazione globale e decisamente più intraprendente del terrorismo internazionale si rinviene invece in iniziative regionali.¹⁶

Qui, infatti, non soltanto non si è esitato a utilizzare il termine “terrorismo” nell’instestazione delle convenzioni con circa 25 anni di anticipo rispetto a quelle promosse dall’ONU, ma si è fatto tranquillamente ricorso a delle vere e proprie definizioni.

La prima di queste si ritrova nella Convenzione Araba per la repressione del terrorismo, conclusa al Cairo il 22 Aprile 1988 e promossa dalla Lega degli Stati Arabi, ove il terrorismo viene definito come

“Any act of threat of violence, whatever its motives or purposes, that occurs for the advancement of an individual or collective criminal agenda, causing terror among people, causing fear by harming them, or placing their lives, liberty or security in danger, or aiming to cause damage to the environment or to public or private installations or property or to occupy or seize them, or aiming to jeopardize a national resource.”

Definizioni simili, se non speculari, si ritrovano anche nelle Convenzioni di Minsk e Ouagadougou del 1999.¹⁷

E’ comunque appena il caso di notare che l’importanza di queste convenzioni non dovrebbe essere sopravvalutata; sicuramente rappresentano degli innegabili passi in avanti dal punto di vista della tecnica giuridica, ma hanno una scarsa rilevanza operativa.

¹⁶ Elenco cronologico delle convenzioni regionali sul terrorismo internazionale:

- Convenzione di Washington per la prevenzione e repressione di atti di terrorismo, del 2 Febbraio 1971 (promossa dall’ Organizzazione degli Stati Americani);
- Convenzione Europea per la repressione del terrorismo, conclusa a Strasburgo il 27 Gennaio 1977 (promossa dal Consiglio d’Europa);
- Convenzione regionale per la repressione del terrorismo, conclusa a Katmandu il 4 novembre 1987 (promossa dall’ Associazione Sud-Asiatica di Cooperazione Regionale);
- Convenzione Araba per la repressione del terrorismo, conclusa al Cairo il 22 Aprile 1988 (promossa dalla Lega degli Stati Arabi);
- Convenzione di Minsk per la cooperazione alla lotta contro il terrorismo tra gli Stati Membri della Comunità degli Stati Indipendenti, del 4 Giugno 1999 (promossa dalla Comunità Degli Stati Indipendenti);
- Convenzione dell’Organizzazione della Conferenza Islamica per la lotta contro il terrorismo internazionale, conclusa a Ouagadougou il 1 Luglio 1999 (promossa dall’Organizzazione della Conferenza Islamica);
- Convenzione per la prevenzione e la lotta contro il terrorismo, conclusa ad Algeri il 14 Luglio 1999 (promossa dall’Organizzazione per l’Unità Africana);

¹⁷ Vedi nota 16.

Il preambolo ne esclude infatti l'applicabilità nei confronti delle guerre dei movimenti di liberazione nazionale, materia assolutamente non negoziabile in una eventuale convenzione universale che volesse definire il terrorismo.

Maggiore utilità, quanto meno per elaborare alcune opportune precisazioni in ordine a tale concetto, presenta un terzo gruppo di strumenti normativi, che per caratterizzare il fenomeno preso in considerazione, mettono in rilievo le finalità e i moventi dell'atto terroristico.

Si possono così citare l'art. 22 delle Regole sulla guerra aerea del 1922 che vieta i bombardamenti aerei effettuati "*for the purpose of terrorizing the civilian population*" e l'art. 51 del primo Protocollo alle Convenzioni umanitarie di Ginevra adottato nel 1977 che vieta "*Acts or threats of violence the primary purpose of which is to spread terror among the civilian population*".

Se l'esame dei dati normativi evidenzia delle innegabili difficoltà in ordine alla possibilità di enucleare un concetto giuridico unitario di terrorismo, ciò non significa che esso non sia definibile.

L'essenza unitaria del fenomeno terroristico, al di là della varietà delle sue manifestazioni, viene colta dall'ultimo gruppo di strumenti dinanzi analizzati, cioè da quelli che sottolineano il fine perseguito dal soggetto agente e consistente nello spargere panico nella collettività o presso determinati gruppi.

E' proprio tale fine che consente di individuare, a livello giuridico, la figura criminosa in discorso.

Questa *reductio ad unitatem* può esprimersi riconducendo il terrorismo alla categoria, elaborata dai cultori del diritto penale interno,¹⁸ dei crimini a forma libera caratterizzati da un dolo specifico, costituito dal fine di spargere terrore.¹⁹

¹⁸ Vedi per tutti F. CARNELUTTI, *Teoria generale del reato*, Padova, 1933, p. 296 ss.

¹⁹ Vedi F. PANZERA, *Attività terroristiche e diritto internazionale*, Napoli, 1978, p. 188.

Sulla base delle precedenti considerazioni e tenendo presenti le innumerevoli elaborazioni dottrinali,²⁰ riteniamo che una buona definizione di terrorismo dovrebbe tenere conto di quattro elementi fondamentali:

- 1) elemento materiale: atti di violenza tali da causare la morte o gravi danni a cose o persone;
- 2) metodo utilizzato: attività caratterizzata da un certo grado di preparazione e di sforzi coordinati per raggiungere il fine;
- 3) innocenza delle vittime;
- 4) finalità: diffondere il terrore tra un determinato gruppo di persone o un'intera comunità;

Con queste premesse riportiamo di seguito, quelle, che secondo noi, sono due delle migliori definizioni possibili del fenomeno. La è prima tratta dal Dizionario di Diritto Internazionale Pubblico:²¹

“Fait illicite de violence grave commis par un individu ou un groupe d’individus, agissant à titre individuel ou avec l’approbation, l’encouragement, la tolérance ou le soutien d’un Etat, contre des personnes ou des biens, dans la poursuite d’un objectif idéologique, et susceptible de mettre en danger la paix et la sécurité internationales.”

Tra i principali meriti di questa definizione c'è sicuramente quello di individuare nel terrorismo una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, che, come vedremo, è una considerazione non priva di importanti conseguenze.

La seconda definizione è di Guillaume, secondo il quale il terrorismo:

²⁰ C. BASSIOUNI, *op. cit. supra* n. 1, p. 9; R. ERICKSON, *Legitimate use of force against State-sponsored terrorism*, Honolulu, 1989, p. 23-27; F. PANZERA, *id.*, p. 178-179; M. REISMAN, *International legal responses to terrorism*, in *Houston Journal of International Law*, 1999, p. 6; O. SCHACHTER, *The extraterritorial use of force against terrorist basis*, in *Houston Journal of International Law*, 1989, p. 309.

²¹ A cura di J. SAMON, Bruxelles, 2001, p. 1081.

*“[...] implique l’usage de la violence dans des conditions de nature à porter atteinte à la vie des personnes ou à leur intégrité physique dans le cadre d’une entreprise ayant pour but de provoquer la terreur en vue de parvenir à certaines fins.”*²²

Questa permette senza dubbio di distinguere il terrorismo dalla guerriglia, dall’assassinio politico, dall’anarchia.

In attesa che la comunità internazionale adotti una posizione ufficiale sul concetto di terrorismo, riteniamo che, ai fini della nostra indagine, delle rigorose definizioni di questo tipo possano essere utilizzate come cartine al tornasole per individuare quali attività criminali e quali organizzazioni siano da considerarsi terroristiche e quali no.

1.2. Terrorismo e movimenti di liberazione nazionale

Una volta adottata una definizione di terrorismo, ci sembra opportuno orientare la ricerca sulla distinzione tra organizzazioni terroristiche e movimenti di liberazione nazionale; tale distinzione sarà fondamentale per individuare quegli Stati che sponsorizzano il terrorismo e quelli che invece sostengono i suddetti movimenti di liberazione nazionale.

La differenziazione in questione è stata il frutto di un lungo braccio di ferro politico-giuridico sviluppatosi sin dall’epoca dell’indipendenza dei paesi in via di sviluppo fino ai primi anni novanta.

Il punto di partenza fu la famosa risoluzione 3034 dell’Assemblea Generale del 18 Dicembre 1972, che, dopo aver riaffermato il diritto (consuetudinario) all’autodeterminazione dei popoli,²³ sosteneva la legittimità delle lotte dei movimenti di liberazione nazionale.

²² J. M. SOREL, *Existe-t- il une définition universelle du terrorisme?*, p. 43, in G. GUILLAUME ...et al., *Le droit international face au terrorisme*, Parigi, 2002.

²³ Pacificamente il diritto all’autodeterminazione si applica ai popoli sottoposti ad un governo straniero, in primo luogo ai popoli (ormai pochi) soggetti a dominazione coloniale, in secondo luogo

Tale legittimità verrà considerata in modo particolarmente estensivo dai paesi non allineati.

La Conferenza giuridica afro-asiatica del 1963 svoltasi in Guinea, sintetizzò in modo emblematico quale fossero i “limiti” della lotta armata nella visione dei Paesi terzomondismi e del blocco socialista:

*“All struggles undertaken by the peoples for their full national independence or for the restitution of their territories or occupied parts thereof, including armed struggle, are entirely legal.”*²⁴

Questa definizione lasciava intendere che per ottenere l’indipendenza, o per liberare dei territori occupati, ogni mezzo era legittimo, comprese quindi quelle attività che nei paesi occidentali erano considerate terroristiche.

Un’impostazione di questo tipo si rinviene anche nella successiva prassi delle Nazioni Unite: le risoluzioni dell’Assemblea Generale che andranno a condannare il terrorismo riaffermeranno allo stesso tempo la legittimità delle lotte per l’autodeterminazione.²⁵

Chiaramente, per la maggior parte dei paesi partecipanti all’Assemblea, l’attività armata dei movimenti di liberazione nazionale, qualunque fosse la sua natura, non era attività terroristica.

La questione mutò non di poco alla fine degli anni ottanta quando, con la fine della Guerra Fredda, l’Unione Sovietica fece venir meno il proprio sostegno incondizionato ai gruppi

alle popolazioni di territori conquistati ed occupati con la forza (si pensi ai territori arabi occupati da Israele dopo il 1967).

E’ da escludere invece che detto principio avalli le aspirazioni secessionistiche di regioni o province.

Vedi B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, 6 ed., Napoli, 2002, p. 23.

²⁴ R. FRIEDLANDER, *Terrorism and national liberation movements: can rights derive from wrongs?*, in *Case Western Reserve Journal of International Law*, 1981, p. 281 ss.

²⁵ Vedi in questo senso le risoluzioni dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite 32/147 del 16 Dicembre 1977; 34/145 del 17 Dicembre 1979; 36/109 del 10 Dicembre 1981; 38/130 del 19 Dicembre 1983; 40/61 del 9 Dicembre 1985; 42/159 del 7 Dicembre 1987; 44/29 del 4 Dicembre 1989; 46/51 del 9 Dicembre 1991. In tutte queste risoluzioni, accanto alla ferma condanna del fenomeno terroristico si riafferma l’inalienabile diritto all’auto determinazione e la legittimità della lotta dei movimenti di liberazione nazionale con una formulazione pressoché identica:

“reaffirming the inalienable right to self-determination and independence of all people under colonial and racist regime and other forms of alien domination, and upholding the legitimacy of their struggle, in particular the struggle of national liberation movements, in accordance with the purposes and principles of the Charter and the relevant resolution of the United Nations”.

radicali mediorientali; se a ciò si aggiunge la storica rinuncia di Arafat al terrorismo come strumento di lotta di liberazione nazionale, formulata di fronte all'Assemblea delle Nazioni Unite, eccezionalmente riunite a Ginevra il 14 Dicembre 1988,²⁶ si capisce come la condanna delle pratiche terroristiche avesse ormai un consenso planetario.

Mutato lo scenario internazionale le Nazioni Unite iniziarono a condannare in modo incondizionato il terrorismo: questo, non poteva mai essere giustificato, indipendentemente dalle cause.²⁷

Una volta affermata l'illegittimità ovunque e comunque degli atti di terrorismo, sarà semplice distinguere i movimenti di liberazione nazionale dalle organizzazioni terroristiche.

E' utile a tale scopo richiamare le disposizioni del primo Protocollo di Ginevra del 1977, che estende le norme di diritto umanitario delle Convenzioni del 1949, alle guerre di liberazione nazionale.

Tra i requisiti che si richiedono per il riconoscimento dello *status* di combattente vi è la distinzione della popolazione civile e il rispetto delle leggi di guerra.

E' pacifico come un atto terroristico non adempia a queste condizioni; ne segue che se il movimento di liberazione nazionale ricorre sistematicamente e deliberatamente al terrorismo, i suoi membri non avranno diritto a reclamare lo stato di combattenti; nel caso contrario, i combattenti che avranno compiuto atti terroristici, saranno responsabili di crimini di guerra.

Così un movimento di liberazione nazionale, la cui lotta rispetti le leggi di guerra, sarà perfettamente legittimo.

²⁶ Arafat 's speech to UN General Assembly. 13 December 1988. In <<http://al-bab.com/arabdocs/pal/pal5.htm>> :

“Mr president, members: Our PNC reiterated its adherence to UN resolutions endorsing the right of nations to resist foreign occupation, imperialism and racial discrimination, as well as the right of nations to struggle for freedom. The PNC reiterated its rejections of terrorism; it reiterated its rejection of terrorism of all kinds, including state terrorism.”

²⁷ Con risoluzione 44/29 del 4 Dicembre 1989 l'Assemblea Generale “[...] unequivocally condemns, once again as criminal and not justifiable all acts, methods and practices of terrorism wherever and whomever committed”.

La prassi delle Nazioni Unite è infatti nettamente orientata nel senso di favorire i movimenti di liberazione nazionale e di legittimare qualsiasi sostegno, anche mediante rifornimento di armi, dato loro dagli Stati.²⁸

A titolo di esempio potremmo focalizzare l'attenzione sulle differenti modalità di azione adottate da due organizzazioni politico-militari che operano nell'area mediorientale e che perseguono lo stesso obiettivo: porre termine all'occupazione israeliana; ci riferiamo agli *Hezbollah* in Libano e ad *Hamas* in Palestina.

Mentre l'ala militare della prima organizzazione attacca prevalentemente obiettivi militari israeliani (anche se non sono mancati episodi terroristici ad essa ascrivibili) e può a nostro avviso essere definita come un movimento di liberazione nazionale, la seconda ha fatto del terrorismo la propria tecnica di combattimento.²⁹

Ecco dunque, che una definizione di terrorismo, universalmente accolta, assicurerebbe un aiuto fondamentale nel distinguere i vari tipi di organizzazioni.

Alla luce di queste considerazioni, quindi, la nostra ricerca dovrà focalizzarsi sul sostegno (illegittimo) che alcuni Stati offrono ad organizzazioni terroristiche e non su quello (legittimo) prestato ai movimenti di liberazione nazionale.

CAPITOLO II

TERRORISMO E RESPONSABILITA' INTERNAZIONALE DEGLI STATI

²⁸ Ricordiamo che pure la risoluzione 3314 del 14 Dicembre 1974 sulla definizione di aggressione fa salvo, all'art. 7, l'appoggio a detti movimenti:

"Nothing in this Definition prejudice [...] the right of these people to struggle to that end and to seek and receive support [...]".

²⁹ Vedi, S. TELHAMI, *Conflicting views of terrorism*, in *Cornell International Law Journal*, 2002, p. 581 ss.

2.1. Gli obblighi degli Stati per la prevenzione e repressione di attività terroristiche

Il principio fondamentale della responsabilità internazionale degli Stati è ravvisabile nell'esistenza di un fatto illecito che sia attribuibile allo Stato stesso e che costituisca una violazione delle obbligazioni internazionali poste a suo carico.³⁰

In materia di terrorismo il diritto internazionale pone a carico degli Stati due obblighi principali: quello di prevenire e quello di reprimere.

Nella famosa "Dichiarazione sulle Relazioni Amichevoli tra gli Stati" inserita nella risoluzione dell'Assemblea Generale 2625 del 24 ottobre 1970, la comunità internazionale ha esplicitamente codificato l'obbligo di prevenzione:

"Every State has the duty to refrain from organizing, instigating, assisting or participating [...] in terrorist acts in another State or acquiescing in organized activities within its territory directed towards the commission of such acts, when the acts referred to in the present paragraph involve a threat or use of force."

Se consideriamo come disposizioni di questo tipo siano contenute nella gran parte delle successive risoluzioni dell'Assemblea,³¹ così come nelle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ultimo decennio dinanzi a gravi episodi terroristici,³² e che inoltre la Corte Internazionale di

³⁰ L'art. 2 degli Articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati redatti dalla Commissione di Diritto Internazionale delle Nazioni Unite nel 2001 e adottati dall'Assemblea Generale con risoluzione 56/83 del 12 Dicembre 2001, afferma:

"There is an internationally wrongful act of a State when conduct consisting of an action or omission:

a) is attributable to the State under international law; and

b) constitutes a branch of an international obligation of the State."

³¹ Risoluzioni Assemblea Generale 34/145 del 17 Dicembre 1979, 38/130 del 19 Dicembre 1983, 40/61 del 9 Dicembre 1985, 42/159 del 7 Dicembre 1987, 44/29 del 4 Dicembre 1989 (amplia il divieto anche all' "incoraggiamento" di attività terroristiche), 46/51 del 9 Dicembre 1991, 49/60 del 9 Dicembre 1994 (questa risoluzione riformula l'obbligo di prevenire imponendo il divieto di tollerare campi di addestramento terroristici), 51/210 del 17 Dicembre 1996 (aggiunge il divieto di "finanziare" il terrorismo), 52/168 del 15 Dicembre 1997, 53/108 del 8 Dicembre 1998, 54/110 del 9 Dicembre 1999, 55/158 del 12 Dicembre 2000, 56/88 del 12 Dicembre 2001, 57/27 del 19 Novembre 2002.

³² Risoluzioni Consiglio di Sicurezza 748 del 31 Marzo 1992 (caso Lockerbie), 1189 del 13 Agosto 1998 (attentati alle ambasciate americane di Nairobi e Dar Es Salaam), 1373 del 28 Settembre 2001 (attacco alle Twin Towers di New York).

Giustizia nella famosa sentenza “sulle attività militari e paramilitari in Nicaragua” del 1986 ha affermato come alcune risoluzioni dell’Assemblea, e segnatamente la 2625, siano di fondamentale importanza per determinare l’esistenza di una norma,³³ non ci sembra eccessivo affermare che l’obbligo di prevenire il terrorismo abbia natura consuetudinaria.

Lo stesso riteniamo possa dirsi per il suo diretto corollario, vale a dire il dovere di intercambiare le informazioni idonee alla suddetta prevenzione.

Già nel lontano 1949, infatti, la Corte Internazionale di Giustizia, nel “caso del canale di Corfù”, affermò come l’obbligo di informazione in questione trovasse il proprio fondamento in certi principi di diritto generalmente riconosciuti.³⁴

Analogamente il diritto pattizio, mediante le numerose convenzioni multilaterali sul terrorismo, riafferma l’obbligazione di cooperare per la prevenzione, utilizzando disposizioni spesso simili tra loro, se non talvolta identiche.

L’elemento ricorrente in tali convenzioni è la previsione di un obbligo a carico degli Stati di adottare tutte le misure opportune di prevenzione rispetto alle singole attività criminose anche se destinate a consumarsi all’estero.³⁵

Accanto a questo, con notevole frequenza, si accompagna l’ulteriore obbligo avente riguardo lo scambio di informazioni e il coordinamento

³³ Vedi *Military and paramilitary activities in Nicaragua*, in *ICJ Reports*, 1986, par. 188.

³⁴ Vedi *The Corfu channel case*, in *ICJ Reports*, 1949, p. 22.

³⁵ Vedi art. 4 (A) della convenzione di New York del 1973; art. 13 (A) della Convenzione di Roma del 1988; art. 15 (A) della Convenzione di New York del 1997.

di attività amministrative sempre con la finalità di prevenire le singole fattispecie criminose.³⁶

Per quanto riguarda la seconda obbligazione, cioè quella di reprimere le attività terroristiche, il fulcro dei sistemi convenzionali è costituito dalla clausola *aut dedere aut judicare*, inclusa nella maggior parte dei trattati multilaterali sul terrorismo.³⁷

Questo principio dispone che lo Stato nel cui territorio si trovi l'autore, o presunto tale, del crimine previsto dalla convenzione in specie, ove non lo estradi, debba sottoporre il caso alle proprie autorità competenti per l'esercizio dell'azione penale.

Decisamente più problematica è la questione della natura elusivamente pattizia o meno della suddetta clausola.

Se storicamente non sussisteva dubbio alcuno nel ritenere che tale principio potesse trovare fondamento soltanto in norme convenzionali, alla fine degli anni ottanta, probabilmente con l'intensificarsi della lotta senza quartiere al terrorismo, incominciarono a levarsi le prime voci discordi; di un certo rilievo è sicuramente quella dell'ex-presidente della Corte Internazionale di Giustizia, Jiménez de Aréchaga, che, nel 1978, riteneva come i principi etici e umanitari che stavano alla base dell'edificio giuridico costruito per la prevenzione e repressione degli atti di terrorismo internazionale avessero dato luogo alla formazione di norme generali.³⁸

Una contrapposizione netta si verificò inoltre dinanzi alla stessa Corte Internazionale di Giustizia nell'ambito della "questione

³⁶ Vedi art. 4 (B) delle Convenzioni di New York del 1973 e 1979; art. 15 (B) della Convenzione di New York del 1997.

³⁷ Vedi art. 7 della Convenzione dell'Aja del 1970; art. 7 della Convenzione di New York del 1973; art. 8 (1) della Convenzione di New York del 1979; art. 10 della Convenzione di Vienna del 1980; art. 10 della Convenzione di Roma del 1988; art. 8 della Convenzione di New York del 1997.

³⁸ Vedi A. FERNÁNDEZ, *Las actividades terroristas ante el derecho internacional contemporáneo*, Madrid, 2000, p. 137.

dell'interpretazione e applicazione della Convenzione di Montreal del 1971 sorta in seguito all'incidente aereo di Lockerbie" del 1971 (Libia v. Stati Uniti; Libia v. Gran Bretagna).

Mentre per i giudici più favorevoli ad accogliere le tesi di Stati Uniti e Gran Bretagna non esisteva nel diritto internazionale generale l'obbligazione di estradare o giudicare i terroristi, detta obbligazione esisteva invece per i giudici dissenzienti.³⁹

Riteniamo che a favore della teoria sulla natura consuetudinaria del principio *aut dedere aut judicare* giuochi oggi un ruolo decisivo la prassi dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, che, con la risoluzione 42/159 del 7 Dicembre 1987, così come nelle successive riguardanti il terrorismo, richiamerà gli Stati ad adempiere agli obblighi loro imposti dal diritto internazionale e in particolare a quello di perseguire penalmente o di estradare gli autori di atti terroristici.⁴⁰

Anche il Consiglio di Sicurezza con la Risoluzione 1267 del 15 Ottobre 1999 richiederà l'estradizione del terrorista Osama Bin Laden alla fazione al potere in Afghanistan dei Talebani, senza far riferimento ad un particolare trattato di estradizione e minacciando sanzioni in caso di inottemperanza, poi comminate.

A questo punto, senza addentrarci nella dibattuta questione dell'elemento soggettivo dell'illecito internazionale, dobbiamo affermare come talvolta il regime di responsabilità può risultare specificatamente previsto in relazione alla violazione di una determinata norma.

³⁹ Vedi *Questions of interpretation and application of the 1971 Montreal Convention arising from the aerial incident of Lockerbie*, in *ICJ Reports*, 1992, par. 2-3, p. 136. Opinioni dissenzienti dei giudici Bedjaoui, p. 148, Weeramantry, p. 168, 179, Ranjeva, p. 72, El-Koscheri, p. 214.

⁴⁰ Nella risoluzione 42/159 del 7 Dicembre 1987 si afferma:

“Urges all States to fulfil their obligations under international law [...] and to that end:
(b) To ensure the apprehension and prosecution or extradition of perpetrators of terrorist acts;”

E' così che il dovere di prevenzione delle attività terroristiche internazionali (come quello di reprimere), dà chiaramente luogo ad una responsabilità per colpa.⁴¹

Il nucleo di tale responsabilità è ravvisabile nel principio generale della “*due diligence*” : se non è provata la negligenza dello Stato nel cui territorio si commettono o vengono organizzate attività terroristiche in altri Stati, allora non può parlarsi di violazione dell’obbligo internazionale di prevenire il terrorismo.

La diligenza richiesta per prevenire atti di terrorismo deve esaminarsi caso per caso, e dipende dalle circostanze di fatto esistenti, in particolare dalla effettività dell’attività dello Stato, e quindi dai mezzi e dalle informazioni a sua disposizione.

L’esistenza delle obbligazioni che incombono sullo Stato sovrano e la presunzione del suo controllo effettivo rivestono una funzione di straordinaria importanza rispetto ai mezzi di prova e in relazione al fondamento della responsabilità internazionale degli Stati.

La Corte Internazionale di Giustizia affermò infatti, nella sentenza del 9 Aprile 1949, che, rendendo l’esclusivo controllo territoriale esercitato da uno Stato assolutamente difficile portare la prova diretta della sua responsabilità, dovesse permettersi allo Stato leso di ricorrere più liberamente alla presunzione di fatto e a prove indiziarie (*circumstantial evidence*); il ricorso a tale prova indiretta, continuava la Corte, era ammesso in tutti gli ordinamenti giuridici ed utilizzato nelle decisioni internazionali.⁴²

Si deve comunque tenere in considerazione che l’imprevedibilità e la clandestinità con cui si organizzano e commettono attività terroristiche rendono difficile ottenere informazioni preventive al riguardo.

⁴¹ Vedi B. CONFORTI, *op. cit. supra* n. 23 cap. I, p. 365.

⁴² Vedi *The Corfu channel case*, in *ICJ Reports*, 1949, p. 18.

Nonostante ciò diverse circostanze potranno aiutare a valutare la diligenza o negligenza dello Stato sovrano nell'adempimento delle sue obbligazioni: per esempio, la consapevolezza che il proprio territorio è utilizzato come base per commettere attentati, sia in seguito alle lamentele di altri Stati sia per la notorietà delle attività; non perseguire soggetti notoriamente coinvolti in attività di terrorismo; la tolleranza o l'acquiescenza nell'utilizzazione del proprio territorio per colpire altri Stati.

2.2. L'imputazione ad uno Stato di attività terroristiche e il grado di implicazione

La violazione dell'obbligo internazionale di prevenire il terrorismo non comporta l'automatica attribuzione allo Stato inadempiente delle eventuali attività terroristiche verificatesi.

Affinchè lo Stato sia responsabile dell'atto terroristico, non solo deve aver violato le obbligazioni poste a suo carico, ma la condotta terroristica deve essere ad esso imputabile sulla base delle norme di diritto internazionale.

Tale imputazione, riveste, ai fini della nostra indagine, una importanza fondamentale, visto che costituisce uno dei requisiti indispensabili per una eventuale risposta armata in legittima difesa dello Stato leso.

I principi di diritto internazionale cui si fa generalmente riferimento per imputare una attività terroristica ad uno Stato sono quelli codificati negli articoli 4 e 8 degli Articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati del 2001:

ARTICOLO 4

Conduct of organs of a State

The conduct of any State organ shall be considered an act of that State under international law, whether the organ exercises legislative, executive, judicial or any other functions, whatever position it hold in the organization of the State, and whatever its character as an organ of the central government or of a territorial unit of the State.

An organ includes any person or entity which has that status in accordance with the internal law of the State.

E' ovvio che sarà sempre imputabile allo Stato il fatto illecito consistente in un comportamento di uno o più organi statali, comprendendo tra questi tutti coloro che partecipano all'esercizio del potere di governo.

In verità, l'aspetto più importante ai fini dell'imputazione di attività terroristiche ad uno Stato è rappresentato dal secondo paragrafo dell'articolo 8, che affronta il coinvolgimento dei cosiddetti organi *de facto*, consistenti in persone o entità facenti parte l'organizzazione dello Stato.

Nonostante il commentario non faccia nessun tipo di esemplificazione, non è da escludere che anche un gruppo terroristico possa far parte dell'organizzazione dello Stato.⁴³

Ci sembra inoltre il caso di notare il contributo dato in materia dalla Corte Internazionale di Giustizia, che, nel "caso del Personale diplomatico e consolare degli Stati Uniti a Teheran" del 1980, ha sottolineato come la susseguente approvazione governativa di un fatto internazionalmente illecito commesso da privati, determini l'imputabilità del fatto allo Stato stesso.⁴⁴

⁴³ Vedi G. GAJA, *In what sense was there an "Armed attack"?*, in http://www.ejil.org/forum_WTC/ny-gaja.html.

ARTICOLO 8

Conduct directed or controlled by a State

The conduct of a person or group of persons shall be considered an act of a State under international law if the person or group of persons is in fact acting on the instructions of, or under the direction or control of, that State in carrying out the conduct.

Il presente articolo rappresenta sicuramente la disposizione principale per l'imputazione di attività terroristiche ed individua il requisito fondamentale nella "direzione e controllo" dello Stato.

Tale requisito, il cosiddetto "*effective control*", fu interpretato in modo restrittivo dalla C.I.G. nella famosa sentenza sulle "Attività militari e paramilitari in Nicaragua" del 1986 (quest'interpretazione costituirà la difficoltà più grande per imputare attività terroristiche agli Stati; è pacifico infatti che le indicazioni per l'imputazione ad uno Stato delle attività condotte da gruppi militari o paramilitari, si applicano per analogia anche alle organizzazioni terroristiche).

La questione era se la condotta dei paramilitari antisandinisti dei *Contras* fosse attribuibile agli Stati Uniti così da essere anche ritenuti responsabili delle violazioni di diritto umanitario commesse da tali gruppi di ribelli.

La Corte affermò che l'assistenza apprestata dagli USA ai *Contras*, nella forma della fornitura di armi e del supporto logistico non erano sufficienti per imputare la loro condotta agli stessi Stati Uniti.⁴⁵

Una tale assistenza costituiva semmai una violazione dell'obbligo internazionale di non interferire negli affari interni di un altro Stato, ma

⁴⁴ Vedi *Case concerning United States diplomatic and consular staff in Tehran*, in *ICJ Reports*, 1980, p.34.

la mancanza delle prove dell'effettivo controllo sulla condotta dei ribelli risultava decisiva per la non imputazione agli USA.⁴⁶

Ancora più chiaramente il Tribunale Penale Internazionale per la Ex-Yugoslavia, nella famosa sentenza Tadić del 1999, affermò che per imputare ad uno Stato l'attività paramilitare di gruppi di persone che agivano all'estero, il controllo richiesto all'autorità nazionale doveva essere totale, andare cioè ben oltre il semplice finanziamento o l'equipaggiamento, ma doveva consistere nella partecipazione nella pianificazione e nella supervisione militare delle operazioni (“*overall control*”).⁴⁷

Una volta analizzati i requisiti per l'imputazione delle attività terroristiche ad uno Stato, ci sembra opportuno individuare i possibili gradi di collegamento esistenti tra Stati e terroristi, cercando di stabilire, in via del tutto teorica, quando un certo legame sia sufficiente per imputare dette attività allo Stato stesso.

Secondo la più gran parte degli studiosi in materia è possibile individuare diversi gradi di implicazione degli Stati con le

⁴⁵ Vedi *Military and paramilitary activities in Nicaragua*, in *ICJ Reports*, 1986, par. 194-195.

⁴⁶ *Id.* par. 109 e 105:

“Despite the heavy subsidies and other support provided to them by the United States, there is no clear evidence of the United States having actually exercised such a degree of control in all fields as to justify treating the Contras as acting on its behalf [...] All the forms of United States participation mentioned above, and even the general control by respondent State over a force with a high degree of dependency on it, would not in themselves mean, without further evidence, that the United States directed or enforced the perpetration of the acts contrary to human rights and humanitarian law alleged by the applicant State. Such act could well be committed by members of the Contras without the control of the United States. For this conduct to give rise to legal responsibility of the United States, it would in principle have to be proved that that State had effective control of the military or paramilitary operations in the course of which the alleged violations were committed.”

⁴⁷ Vedi *Tadić appeal decision*, par. 137, in <<http://www.un.org/icty/tadic/appeal/judgment/tad-aj990715e.pdf>>:

“ [...] Under international law it is by no means necessary that the controlling authorities should plan all the operations of the units dependent on them, choose their target, or give specific instructions concerning the conduct of military operations and any alleged violations of international humanitarian law. The control required by international law may be deemed to exist when a State has a role in organising, coordinating or planning the military actions of the military group, in addition to financing, training and equipping or providing operational support to that group. [...] ”

organizzazioni terroristiche (tralasciando le ipotesi in cui lo Stato agisce direttamente mediante i suoi ufficiali, che, come già affermato nell'introduzione rappresenta un tipico esempio di terrorismo di Stato, che esula dalla nostra indagine):⁴⁸

- 1) lo Stato utilizza agenti non ufficiali, mercenari o bande armate che sono organizzate, equipaggiate comandate e controllate dallo Stato;
- 2) il gruppo terroristico agisce indipendentemente, senza che lo Stato assuma su di esso alcuna forma di direzione e controllo, ma gli fornisce un certo grado di assistenza, che può andare dall'aiuto finanziario, alla fornitura di armi o al supporto logistico, quale l'attività di *intelligence*, l'addestramento, false documentazioni;
- 3) lo Stato non supporta i terroristi in alcuna modo attivo, ma semplicemente gli garantisce un rifugio, i cosiddetti "santuari del terrore" prima e dopo l'attività da essi svolta;
- 4) lo Stato non ha nessun tipo di legame con i terroristi, ma non ha la capacità opporvisi, o per la carenza di mezzi tecnologici o per l'inadeguatezza dei propri apparati militari e di polizia.

Se non sorgono grossi dubbi nell'affermare che il grado di implicazione descritto *sub* 1) possa impegnare la diretta responsabilità dello Stato per le attività terroristiche, non così lineare si presenta l'inquadramento delle situazioni *sub* 2) e 3), che rimangono perlomeno in una sorta di "area grigia".

E' da ribadire come la famosa sentenza sul "caso Nicaragua" abbia affermato che il supporto logistico, finanziario o la fornitura di armi non

⁴⁸ Vedi A. CASSESE, *The international community's "legal" response to terrorism*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1989, p. 589 ss; R. ERICKSON, *op. cit. supra* n. 20 cap. I, p. 32-34.

siano normalmente sufficienti per coinvolgere la responsabilità dello Stato.⁴⁹

Se queste considerazioni sono sempre valide, riteniamo, che a maggior ragione, assicurare un “porto sicuro” ai terroristi, che rappresenta un grado di implicazione sicuramente minore, non sia sufficiente a coinvolgere direttamente lo Stato.

Naturalmente, questi criteri non sono stati accolti universalmente.

Le obiezioni principali giunsero da quegli Stati da sempre nel mirino del terrorismo; ci riferiamo in particolar modo ad Israele che affermò, a più riprese, come quelle forme di “assistenza passiva” offerta da alcuni Stati ai terroristi, erano più che sufficienti per coinvolgere la responsabilità di detto Stato e legittimare quindi una rappresaglia armata.

Il Consiglio di Sicurezza ha sempre respinto tale giustificazione con fermezza,⁵⁰ prima ancora della sentenza sul “caso Nicaragua”; ciò potrebbe lasciare intendere che le parole della Corte Internazionale di Giustizia fossero assolutamente in linea con una prassi già consolidata.

Nonostante alcune recenti dichiarazioni dell’ amministrazione americana,⁵¹ che alla luce degli episodi dell’11 Settembre sembrano assumere una rilevanza più emotiva che una effettiva valenza giuridica, non ci sembra di poter individuare nella prassi recente dei mutamenti significativi che possano indurci a considerare un cambiamento del diritto consuetudinario.

I criteri indicati nella sentenza ci sembrano invece ancora attuali per l’imputazione o meno delle attività terroristiche agli Stati che le sponsorizzano.

⁴⁹ La C.I.G non fa distinzione tra i vari tipi di armi. Tale norma di diritto internazionale si deve quindi ritenere valida per le armi convenzionali e non.

⁵⁰ Si vedano le risoluzioni del Consiglio Di Sicurezza 228 del 1966; 248, 256, 262 del 1968; 316 e 332 del 1972.

⁵¹ “*We will make no distinction between the terrorists who committed these acts, and those who harbour them*”; frase pronunciata dal rappresentante americano all’ONU, B. CUNNINGHAM, il 12 Settembre 2001. In <<http://www.state.gov/s/ct/index.cfm?docid=4879>>.

L'ultimo grado di implicazione che ci rimane da analizzare è quello descritto *sub* 4); questa ipotesi descrive una situazione del tutto particolare che si verifica quando uno Stato, generalmente di nuova formazione o appena uscito da un conflitto armato, è incapace di opporsi ai terroristi.

Secondo l'opinione oggi predominante,⁵² l'obbligazione di prevenire il terrorismo persisterebbe anche sullo Stato che non ne abbia le capacità, e, per non incorrere in una responsabilità internazionale, il principio di *due diligence* gli imporrebbe di adoperarsi in tutti i modi possibili per adempiere tale obbligazione, compresa la richiesta d'assistenza ad altri Stati; una situazione di questo tipo si verificò nel 1977 a Mogadiscio, ove il governo somalo, incapace di risolvere il problema di un dirottamento aereo, richiese l'intervento delle forze di sicurezza della Germania.

In linea con quanto detto anche la posizione del governo israeliano; il suo rappresentante permanente al Consiglio di Sicurezza, Netanyahu, affermò in tale assemblea nel 1986 che nella prevenzione del terrorismo gli Stati potevano agire da soli o chiedere ad altri di intervenire.⁵³

E' inoltre da ritenere, che ove lo Stato incapace di affrontare i terroristi non richieda l'intervento altrui, si attenui il suo diritto alla sovranità nazionale, ammettendosi che un altro Stato gli si possa sostituire nell'adempimento dell'obbligo di prevenzione.

Viste però le insormontabili differenze anche nella sola interpretazione del concetto di terrorismo, la soluzione migliore sarebbe forse quella di limitare l'intervento unilaterale e consentire che tale compito venisse svolto della comunità internazionale,⁵⁴ così come verificatosi in Libano

⁵² Vedi R. ERICKSON, *op. cit. supra* n. 20 cap. I, p. 33; A. PANZERA, *op. cit. supra* n. 19 cap. I, p. 104-109.

⁵³ B. NETANYAHU, *Terrorism: How the West can win*, in *Time*, 14 Aprile 1986, p. 57:
"Bluntly put, they can either do it themselves or let someone else do it."

⁵⁴ In questo senso vedi M. REISMAN, *op. cit. supra* n. 20 cap. I, p. 50-54.

nel 1978, ove la forza di *peace-keeping* delle Nazioni Unite aveva lo scopo di “*restore international peace and security and assist the Government of Lebanon in ensuring the return of its effective authority in the area [...]*”.⁵⁵

Ci sembra infine il caso di precisare che in questo capitolo abbiamo affrontato il problema della responsabilità internazionale degli Stati che sponsorizzano il terrorismo, che non deve essere confuso con la responsabilità civile o extracontrattuale che dir si voglia dei singoli Stati. Molto spesso infatti i requisiti richiesti dalle Corti nazionali per affermare la responsabilità di uno Stato in qualche modo legato al mondo del terrorismo sono assolutamente diversi dai parametri internazionali.

Basti pensare alla copiosa giurisprudenza americana successiva alla legge antiterrorismo del 1996, che consente di chiamare in causa uno Stato straniero per il risarcimento dei cittadini americani in conseguenza di atti di terrorismo.

Molte di queste sentenze hanno condannato la Repubblica Islamica dell'Iran per atti terroristici compiuti dalle più svariate organizzazioni, dagli *Hezbollah* libanesi, alla *Jihad* palestinese, in cui erano rimasti coinvolti cittadini americani.

I giudici hanno ritenuto che il notorio sostegno iraniano a tali organizzazioni, seppure soltanto finanziario o di rifornimento armi, fosse più che sufficiente per attribuire tali attentati all'Iran stesso, con il conseguente obbligo di risarcire economicamente le vittime.⁵⁶

⁵⁵ Risoluzione Consiglio di Sicurezza, 425 del 1987.

⁵⁶ Per un estratto delle sentenze delle Corti americane relative ai casi Alejandro, Flatow, Cicippio, Anderson, Eisenfeld, Higgins, Rein, Daliberti e Weinstein, vedi D. MURPHY, *Contemporary practice of the United States*, in *American Journal of International Law*, 2001, p. 132 ss.

CAPITOLO III

**LA RISPOSTA ARMATA AL TERRORISMO
NELL’OTTICA DEL DIRITTO INTERNAZIONALE
CONTEMPORANEO: IL PROBLEMA DELLA
LEGITTIMA DIFESA**

3.1. L’uso della forza nel sistema di sicurezza previsto dalla Carta delle Nazioni Unite

Nel 1945, nel preambolo della Carta delle Nazioni Unite, la comunità internazionale si proclamò disposta a *“salvaguardare le generazioni future dal flagello della guerra che per ben due volte nel corso della [...] vita [avevano] inflitto delle indicibili sofferenze al genere umano”*.

Si modificava così il concetto di “guerra giusta” riducendo drasticamente il numero di ipotesi in cui era legittimo ricorrere alla forza.

Il nodo centrale di questa elaborazione fu il principio contenuto nell’articolo 2(4) della Carta che imponeva agli Stati di astenersi dalla minaccia o dall’uso della forza nelle relazioni internazionali.⁵⁷

Tale principio, secondo l’opinione della Corte Internazionale di Giustizia nella sentenza del 1986 tra Stati Uniti e Nicaragua, avrebbe ormai acquisito carattere consuetudinario.⁵⁸

Le eccezioni al generale divieto di ricorrere alla forza sono sostanzialmente due:

- 1) l’uso della forza esercitato in legittima difesa (*ex art. 51 della Carta ONU*);
- 2) l’uso della forza autorizzato dal Consiglio di Sicurezza quando lo ritenga necessario per ripristinare o mantenere la pace e la sicurezza internazionale (*ex art. 42*);

Tralasciando per il momento la legittima difesa, che verrà trattata nei paragrafi successivi, ci sembra il caso di spendere alcune parole sull’obsoleto sistema di sicurezza collettivo previsto dalla Carta ONU.

Ai sensi del capitolo VII, il Consiglio di Sicurezza, accertata l’esistenza di una minaccia della pace, di una violazione della pace, di un atto di aggressione (art. 39), può sia decretare contro uno Stato misure sanzionatorie non implicanti l’uso della forza, come l’interruzione parziale o totale delle comunicazioni e delle relazioni economiche da parte degli altri Stati (art. 41), sia intraprendere azioni armate (art. 42 ss.).

⁵⁷ Articolo 2(4) della Carta delle Nazioni Unite:

“All Members shall refrain in their international relations from the threat or use the force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations.”

⁵⁸ Vedi *Military and paramilitary activities in Nicaragua*, in *ICJ Reports*, 1986, par. 187 ss..

Nell'accertare se sussista una minaccia o violazione della pace o un atto di aggressione, il Consiglio gode di un larghissimo potere discrezionale. La discrezionalità può aver modo di esercitarsi soprattutto con riguardo all'ipotesi dalla "minaccia della pace": trattasi infatti di un'ipotesi assai vaga ed elastica che si presta ad inquadrare i più vari comportamenti di uno Stato.⁵⁹

Tra le varie situazioni che possono costituire una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale vi sono sicuramente anche le attività terroristiche.

Ciò, con la fine della Guerra Fredda, verrà esplicitamente affermato dal Consiglio di Sicurezza nella risoluzione 748 del 1992 e in tutte quelle successive in materia di terrorismo.⁶⁰

Tale minaccia, che nelle parole dell'art. 39 della Carta avrebbe anche potuto costituire il presupposto per adottare delle misure implicanti l'uso della forza, non ha mai dato seguito ad una risposta armata delle Nazioni Unite nei confronti degli Stati che sponsorizzavano il terrorismo.

Il Consiglio di Sicurezza si è limitato in più occasioni ad adottare misure non implicanti l'uso della forza *ex art.* 41.

A titolo di esempio si possono citare le sanzioni (il cosiddetto embargo) comminate alla Libia nel 1992 per il sostegno offerto al terrorismo internazionale e la protezione accordata ai presunti responsabili dell'attentato all'aereo Pan Am sui cieli di Lockerbie il del 21 dicembre 1988;⁶¹ le sanzioni comminate al Sudan nel 1996 perché sospettato di proteggere e di supportare i terroristi che, il 26 Giugno 1995 in Etiopia, attentarono alla vita del presidente egiziano Mubarak;⁶² le sanzioni

⁵⁹ B. CONFORTI, *op. cit. supra* n. 23 cap. I, p. 402.

⁶⁰ Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza 1054 del 1996; 1189 e 1214 del 1998; 1267 e 1269 del 1999; 1363, 1368, 1373 e 1377 del 2001; 1438, 1440 e 1450 del 2002; 1456 del 2003.

⁶¹ Con risoluzione 748 del 31 Marzo 1992.

⁶² Con risoluzione 1054 del 26 Aprile 1996.

comminate alla fazione al potere in Afghanistan dei Talebani nel 1999 per la protezione incondizionata offerta a Osama Bin Laden, sospettato di aver orchestrato gli attentati del 7 Agosto 1988 contro le ambasciate americane a Nairobi e Dar Es Salaam e per l'aver consentito che il proprio territorio venisse utilizzato per numerosi campi di addestramento terroristici;⁶³ le risoluzioni emesse dopo l'11 Settembre, che hanno imposto agli Stati varie misure per sgominare l'organizzazione terroristica Al Qaeda.⁶⁴

Diretto corollario del sistema di sicurezza così delineato è l'illiceità della rappresaglia armata.

Questo fu chiaramente affermato sia nella "Dichiarazione sulle Relazioni Amichevoli tra Stati" dell'Assemblea Generale del 1970⁶⁵ sia da altre risoluzioni, e della stessa Assemblea e del Consiglio,⁶⁶ nonché da due sentenze della Corte internazionale di Giustizia (nel "caso Nicaragua" del 1986 e nel "caso sulla legalità della minaccia e impiego di armi nucleari" del 1996) che affermarono come il divieto di rappresaglia armata fosse un principio di diritto consuetudinario.⁶⁷

Anche gli Articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati affermano all'art. 50 che le contromisure non potranno arrecare pregiudizio al divieto di usare e minacciare la forza così come affermato dalla Carta ONU.

⁶³ Con risoluzione 1267 del 15 Ottobre 1999.

⁶⁴ In particolare la risoluzione 1373 del 28 settembre 2001.

⁶⁵ Risoluzione Assemblea Generale 2625 del 24 ottobre 1970:

"States have the duty to refrain from acts of reprisal involving the use of force."

⁶⁶ Tra le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza che condannano le rappresaglie armate si vedano la 111 del 1956; la 171 del 1962; la 188 del 1964 ("*Comdemns reprisals as incompatible with the purposes and principles of the United Nations.*"); la 316 del 1972; la 332 del 1973 e la 573 del 1985.

Tra le risoluzioni dell'Assemblea Generale è sicuramente degna di nota la 36/103 del 19 Dicembre 1981.

⁶⁷ Vedi *Military and paramilitary activities in Nicaragua*, in *ICJ Reports*, 1986, pag. 101; *Legality of the threat or use of nuclear weapons*, in *ICJ Reports*, 1996, pag. 246.

Il sistema di sicurezza previsto dallo Statuto delle Nazioni Unite attribuisce quindi il monopolio dell'uso della forza al Consiglio di Sicurezza, che, anche in materia di terrorismo, si è lasciato sfuggire un importante possibilità di riacquistare credibilità.

Tale sistema di sicurezza, infatti, ha poco o male funzionato fino alla caduta del muro di Berlino a causa dei veti incrociati delle grandi potenze durante la Guerra Fredda. Nuove prospettive si erano aperte a partire dalla Prima guerra del Golfo ma, dopo una certa iperattività iniziale del Consiglio con riguardo ad alcune crisi internazionali, molte speranze circa un'azione veramente efficace dell'organo sono venute meno. La delusione per la sua impotenza è poi divenuta profonda dopo l'attacco al World Trade Center, la guerra contro l'Afghanistan e quella recente contro l'Iraq.

Il ricorso alla forza autorizzato dalle Nazioni Unite, e quindi in sostanza dalla comunità internazionale, poteva forse essere uno strumento importante per la lotta al terrorismo, da utilizzarsi come *extrema ratio* nei confronti di quei paesi, palesemente sponsorizzatori del terrorismo, insensibili a qualunque altro tipo di pressione.

Se un simile atteggiamento avrebbe forse eliminato tutte le ambiguità e i dubbi sulla legalità dei ricorsi unilaterali alla forza *ex art. 51* degli Stati vittime di attentati e avrebbe anche potuto giocare un importante ruolo in fase di prevenzione, è però doveroso ammettere che non sempre un intervento armato è una soluzione praticabile per sradicare il terrorismo, sia per la sua clandestinità e quindi la difficoltà di individuare gli obiettivi, sia per gli inevitabili danni collaterali in termini di vite umane.

Se a queste perplessità aggiungiamo i dubbi sulla legalità di un intervento armato che destituisca il governo di uno Stato, ancorché supporti il terrorismo, possiamo comprendere come la scelta delle Nazioni Unite di non avventurarsi in interventi armati (scelta peraltro forzata, visto che difficilmente i paesi provvisti di veto si sarebbero trovati concordi nell'autorizzare un intervento armato di questo tipo), ma di limitarsi a sanzioni non implicanti l'uso della forza, lasciando agli Stati vittime il ruolo di reagire conformemente all'articolo 51, sia assolutamente condivisibile.

E' stato però sostenuto come l'inattività del Consiglio di Sicurezza di fronte al terrorismo, dovrebbe essere temperata da una interpretazione estensiva dell'art. 51.⁶⁸

3.2. Le difficoltà di invocare la legittima difesa per giustificare il ricorso unilaterale alla forza contro i paesi che sponsorizzano il terrorismo

La legittima difesa rappresenta un insopprimibile diritto di uno Stato attraverso il quale viene garantito il suo diritto alla sua sopravvivenza.

La finalità della legittima difesa è mantenere lo *status quo*, respingendo un attacco in corso o prevenendo futuri attacchi; non ha quindi carattere punitivo: questo è ciò che distingue il presente istituto dalla rappresaglia armata.

Accertata la patologica inattività del Consiglio di Sicurezza in materia di terrorismo, la legittima difesa sembra essere l'unica arma a disposizione dei singoli Stati per difendersi dalle aggressioni più o meno dirette portate da quei paesi che sostengono il terrorismo internazionale.

⁶⁸ H. DUFFY, *Responding to September 11: The Framework of International Law*, in <<http://www.intersights.org/about/Sept%2011%20Parts20I-IV.htm>>.

Giustificare la risposta armata dello Stato vittima di un attentato terroristico sulla base della legittima difesa non è però mai stato così semplice visti i rigidi requisiti di legalità che il diritto internazionale richiede, come dimostra la pressoché totale condanna di operazioni di questo tipo fino all'attacco al World Trade Center di New York.

La legittima difesa rappresenta, come abbiamo visto, una delle eccezioni al generale divieto di minacciare o usare la forza nelle relazioni internazionali.

Il principio è stato inserito nel fondamentale articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite:

“Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security. [...]”.

Molte delle numerose problematiche interpretative su tale articolo si sono attenuate in seguito alla famosa sentenza sul “caso Nicaragua” del 1986, ove la Corte Internazionale di Giustizia ha riconosciuto il diritto di legittima difesa, affermato dall’art. 51, come norma di diritto consuetudinario.⁶⁹

Questa interpretazione suggeriva che l’art. 51 richiamasse il diritto alla legittima difesa preesistente, cioè quello sostanzialmente corrispondente alla famosa “formula Webster” del lontano 1841:⁷⁰

“There must, initially, be a necessity of self-defence, instant, overwhelming, leaving no choice of means and no moment for

⁶⁹ Vedi *Military and paramilitary activities in Nicaragua*, in *ICJ Reports*, 1986, par. 193.

⁷⁰ Dal nome del Segretario di Stato americano, che nel famoso “caso *Caroline*” del 1837, affermò che il governo britannico avrebbe dovuto dimostrare una tale necessità, per giustificare l’attacco alla nave *Caroline* in legittima difesa.

deliberation; and the acts done in self-defence must not be unreasonable or excessive.”

In quest’ottica, il riferimento dell’art. 51 alla necessità di un previo attacco armato, principio anch’esso ritenuto consuetudinario, sembra soltanto fugare del tutto i dubbi sulla illegittimità della difesa preventiva, tra l’altro mai avallata dalla prassi.⁷¹

Una delle questioni interpretative più problematiche è l’individuazione del momento in cui inizia la legittima difesa, e più precisamente se si può reagire soltanto ad un attacco in atto o anche ad uno imminente.

Prendendo le mosse dalle legislazioni penali nazionali si capisce come la vittima di un’aggressione non debba aspettare, per potersi difendere, che il reato si consumi; ciò è ancor più vero rispetto al diritto internazionale in ragione degli straordinari progressi della tecnologia militare; attendere, prima di potersi difendere, che l’attacco, magari sferrato con armi nucleari, biologiche o chimiche, arrivi a bersaglio, sarebbe una pura follia. Potrebbe non esserci il tempo per reagire.

Ma come abbiamo detto, gli Stati hanno il diritto di sopravvivere, così che l’opinione oggi dominante è che la legittima difesa abbia un certo grado di “anticipatorietà”;⁷² non si dovrebbe cioè attendere il cosiddetto first shot per essere legittimati a rispondere, senza però trascendere nella legittima difesa preventiva che è ben altra cosa.

Il concetto venne espresso benissimo in una famosa frase di Sir Waldock del 1952:

“Where there is convincing evidence not merely of threats and potential danger but of an attack being actually mounted, than an armed attack

⁷¹ In questo senso vedi B. BAKER, *Terrorism and the inherent right of self-defence (a call to amend article 51 of the United Nations Charter)*, in *Houston Journal of International Law*, 1987, p. 25 ss.; A. FERNÁNDEZ, *op. cit. supra* n. 9 cap. II, p. 288-292; P. LAMBERTI ZANARDI, *La legittima difesa nel diritto internazionale*, Milano, 1972, p. 231-246

⁷² Hanno preso posizione in questo senso autori come Schacter, Dinstein, O’Connell.

may be said to have begun to occur, though it has not passed the frontier.”⁷³

*Così se è illegittimo attaccare sulla base di una semplice minaccia o la presunzione di un pericolo (legittima difesa preventiva) è generalmente accettato che la “self-defense is applicable when there is a clear and present danger of an imminent attack.”*⁷⁴

*Tornando al terrorismo si deve quindi ritenere che se, sulla base di informazioni certe, si viene a conoscenza che gruppi di terroristi, dopo un primo attacco, ne hanno pianificati altri, lo Stato leso possa rispondere per evitare ulteriori attentati. In assenza di una convincente evidenza di futuri attacchi, se questi cioè sono soltanto ipotetici, la risposta armata dello Stato sconfinava nella rappresaglia ed è pertanto illegittima.*⁷⁵

Tra l'altro l' “imminenza” degli attacchi, in relazione alle organizzazioni terroristiche, è un concetto piuttosto mutevole, che dovrebbe essere valutato in relazione alle capacità tecnologiche offensive dell'organizzazione stessa; riteniamo che, vista la natura non convenzionale delle loro azioni e i metodi operativi che le caratterizzano, se un'organizzazione terroristica ha compiuto precedenti attentati e dichiara esplicitamente o implicitamente di voler continuare su questa linea, allora gli attacchi futuri possono sempre considerarsi come imminenti.

L'invocazione della legittima difesa anticipata, che Dinstein definisce “incipiente”, deve essere fatta sulla base delle informazioni disponibili

⁷³ In R. ERICKSON, *op. cit. supra* n. 20 cap. I, p.138.

⁷⁴ In R. ERICKSON, *id.*, p.140.

⁷⁵ In questo senso vedi M. O'CONNELL, *The myth of preemptive self-defence*, in <<http://www.asil.org/taskforce/oconnell.pdf>>.

*al momento dell'azione, senza beneficiare delle informazioni post factum.*⁷⁶

Per cercare di capire quando la risposta armata contro gli Stati che sponsorizzano il terrorismo sia conforme al diritto internazionale ci sembra il caso di analizzare brevemente quei requisiti che vengono normalmente considerati come presupposto per invocare la legittima difesa:

1) attacco armato; la Corte Internazionale di Giustizia, nella famosa sentenza del 1986, riconobbe che la definizione di aggressione, comprensiva anche dell'aggressione indiretta, contenuta nella risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 3314 del 14 Dicembre 1974, coincideva con quella di attacco armato contemplato dall'art. 51 della Carta ONU.

*La Corte stabilì un sillogismo: se l'attacco armato è il presupposto per la legittima difesa, e se l'attacco armato è equiparabile all'aggressione, allora gli atti costitutivi di aggressione possono dar luogo a legittima difesa.*⁷⁷

*Per ciò che riguarda la nostra ricerca si deve rilevare che, in linea con quanto disposto dall'art. 3(g) della definizione, l'invio da parte di uno Stato di bande armate, gruppi o mercenari che attacchino un altro Stato, potrà costituire un atto di aggressione semprechè questo abbia la stessa gravità di un attacco condotto da forze regolari;⁷⁸ per di più tale principio è stato riconosciuto conforme al diritto consuetudinario.*⁷⁹

⁷⁶ Y. DINSTEIN, *War, aggression and self-defence*, 3 ed., Cambridge, 2001, p. 168-173.

⁷⁷ In *Military and paramilitary activities in Nicaragua*, in *ICJ Reports*, 1986, p. 94, 103-104, 126-127.

⁷⁸ Estratto dell'art. 3 della risoluzione dell'Assemblea Generale 3314 del 14 Dicembre 1974:

"Any of the following acts, regardless of a declaration of war, shall, subject to and in accordance with the provisions of article 2, qualify as an act of aggression:

E' da ritenere quindi che attacchi isolati o sporadici non siano generalmente idonei a configurare un attacco armato. Ci riferiamo per esempio agli incidenti di frontiera.

Secondo un'impostazione piuttosto consolidata nel diritto internazionale, l'attacco armato dell'art. 51 non sarebbe solo quello diretto contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di uno Stato, ma anche quello diretto contro i cittadini all'estero, seppure con alcune attenuanti.

Se infatti è irragionevole caratterizzare ogni minaccia ai cittadini all'estero come un attacco armato allo Stato di appartenenza (si pensi all'assassinio, al ferimento o al rapimento di singole persone; fatti che ricadono esclusivamente sotto la legge penale del luogo del reato), ci possono essere situazioni in cui la minaccia di un pericolo ad una comunità all'estero è talmente grande da poter essere considerata una minaccia ed eventualmente un attacco armato allo Stato stesso.

Brownlie ha sottolineato come la difesa dei nazionali all'estero faccia da sempre parte del diritto consuetudinario.⁸⁰

Secondo la famosa definizione di Sir Waldock perché un'azione in legittima difesa dei nazionali all'estero sia giustificata:

“There must be (1) an imminent threat of injury to nationals, (2) a failure or inability on the part of the territorial sovereign to protect them and (3) measures of protection strictly confined to the object of protecting them against the injury.”⁸¹

[...] (g) *The sending by or behalf of a State of armed bands, groups, irregulars or mercenary, which carry out acts of armed force against another State of such gravity as to amount to the acts listed above, or its substantial involvement therein.*”

⁷⁹ *Military and paramilitary activities in Nicaragua*, in *ICJ Reports*, 1986, par. 195.

⁸⁰ I. BROWNLIE, *International law and the use of force by States*, Oxford, 1963, p. 225, 292.

Infine, come si evince dall'intero corpo della sentenza del 1986, avendo l'articolo 51 in oggetto relazioni internazionali, l'attacco armato deve essere imputabile ad uno Stato; questo spiega perché un atto di terrorismo è stato tradizionalmente distinto da un attacco armato, come è stato fatto nel par. 24 del "Alliance's Strategic Concept" adottato dalla Nato il 24 Aprile 1999: negli interessi di sicurezza dell'Alleanza, gli atti terroristici erano compresi tra gli "other risks" e non tra gli attacchi armati.⁸²

- 2) necessità; *la necessità dell'uso della forza presuppone che ci sia un pericolo imminente e non ci siano altre possibili soluzioni pacifiche. Il ricorso alla forza deve essere cioè l'ultima risorsa, l'extrema ratio.*

La Corte Internazionale di Giustizia ha più volte ritenuto che necessità e proporzionalità sono principi di diritto consuetudinario.⁸³

Per individuare con precisione il contenuto della necessità, risulta ancora attualissima la già citata "formula Webster".⁸⁴ Proprio queste parole richiedono uno stretto legame tra la necessità e il grado di immediatezza della risposta. Meno tempestiva sarà la risposta, più tenui diventeranno le argomentazioni per giustificare un intervento armato unilaterale;

- 3) proporzionalità; *la risposta armata deve essere proporzionata all'aggressione. Ciò significa che deve essere utilizzata quel tanto*

⁸¹ In Y. DINSTEIN, *op. cit. supra* n. 20, p. 204.

⁸² G. GAJA, *op. cit. supra* n. 14 cap. II.

⁸³ *Legality of the threat or use of nuclear weapons*, in ICJ Reports, 1996, par. 41:

"The submission of the exercise of the right of self-defence to the conditions of necessity and proportionality is a rule of customary international law. As the Court stated in the case concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) (ICJ Reports 1986, p. 94, par. 176): "there is a specific rule whereby self-defence would warrant only measures which are proportional to the armed attack and necessary to respond to it, a rule well established in customary international law". This dual condition applies equally to article 51 of the Charter, whatever the means of force employed."

⁸⁴ Vedi pag. 42.

di forza sufficiente a respingere un attacco armato, attuale o imminente. Utilizzando ancora le parole di Webster, gli atti di difesa non devono essere “irragionevoli o eccessivi”.

Nonostante sia principio di diritto consuetudinario, riteniamo che alcune disposizioni pattizie possano aiutarci a capirne il contenuto in termini più concreti; ci riferiamo in particolare all'articolo 51(5) del protocollo del 1977 delle Convenzioni di Ginevra che contiene una esemplificazione di quali attacchi siano da considerare indiscriminati, e quindi vietati, includendovi quelli “which may be expected to cause incidental loss of civilian life, injury to civilians, damage to civilian objects, or a combination thereof, which would be excessive in relation to the concrete and direct military advantage anticipated.”

Dall'interpretazione dell'art. 5(5) si evince che la proporzionalità dell'uso della forza dovrebbe esser calcolato sulla base dei concreti e diretti vantaggi militari ottenibili, bilanciando tali vantaggi con la necessità di limitare al minimo le perdite di civili; un ruolo decisivo in questo senso giocano quindi gli obbiettivi selezionati e le armi utilizzate.⁸⁵

Invero, la C.I.G. ha sottolineato, nel 1996, che il principio di proporzionalità non impedisce, in assoluto, di utilizzare armi nucleari.⁸⁶

Ne segue che uno Stato la cui esistenza sia minacciata potrà ricorrere all'arma nucleare contro l'aggressore sebbene questi abbia portato un attacco esclusivamente con armi convenzionali;

⁸⁵ In questo senso G. GARDAM, *Proportionality and force in international law*, in *American Journal of International Law*, 1993, p. 391 ss.

⁸⁶ *Legality of the threat or use of nuclear weapons*, in *ICJ Reports*, 1996, p. 245.

4) immediatezza; la legittima difesa contiene anche un elemento temporale. La risposta armata deve intervenire vicina nel tempo all'attacco o alla minaccia.

Un tale elemento non deve però essere giudicato con lo stesso standard usato per la legittima difesa personale. Una risposta individuale è spontanea, mentre la risposta di uno Stato è sicuramente più calcolata, coinvolgendo la sicurezza di una intera collettività.⁸⁷

L'immediatezza in questione, dovrebbe quindi essere valutata secondo le circostanze del caso concreto; oltre ai tempi tecnici di organizzare una risposta armata, scegliendo per l'attacco il momento più idoneo per ridurre al minimo le perdite civili, si potrebbe anche tenere in considerazione l'ipotesi dello Stato che, una volta attaccato, cercasse una soluzione pacifica e ricorresse alla forza solo dopo l'impraticabilità di questo tentativo, dilatando sì i tempi della risposta, ma lasciando inalterato il diritto di difendersi.

Al fine di evitare dei ricorsi arbitrari alla forza armata, la dottrina dominante ritiene che, in materia di terrorismo, l'uso della forza in legittima difesa debba essere accompagnato da un impianto probatorio che renda chiaro alla comunità internazionale la stringente evidenza della necessità di usare la forza militare.

Così un atto di legittima difesa nei confronti di un attacco terroristico dovrebbe perlomeno richiedere:

- che lo Stato assicuri, con un alto livello di certezza, che ha identificato i responsabili dell'attacco e che altri sono imminenti;

⁸⁷ B.BAKER, *op. cit. supra* n. 15, p. 34.

- *che i fatti e le prove su cui si basano tali certezze siano rese pubbliche;*
- *che i fatti possano essere soggetti allo scrutinio e all'investigazione internazionale.*⁸⁸

Quello che si richiede dovrebbe quindi essere un impianto probatorio di un certo spessore, che non sia cioè molto più debole di quello richiesto dalle legislazioni penali interne per accertare la colpevolezza di un imputato.

*Un'impostazione di questo tipo, non è però unanimemente accolta; parte della dottrina ha obiettato che è irrealistico per il diritto internazionale richiedere di rendere pubbliche certe informazioni, sia perché potrebbe vanificare la finalità dell'attacco, sia perché potrebbe compromettere le fonti di intelligence.*⁸⁹

Quest'obiezione ci sembra però facilmente superabile; in primo luogo riteniamo che il diritto internazionale imponga alcuni costi ad una nazione che decida di usare la forza contro un'altra, tra questi la necessità di provare le accuse alla comunità internazionale anche a rischio di compromettere le fonti di intelligence per il futuro; inoltre permettere ad uno Stato di usare la forza senza provare le responsabilità di chi si va ad attaccare significherebbe consentire che l'uso della forza contro il terrorismo sia governato da considerazioni politiche e non giuridiche.

*Come il professor Henkin ebbe a notare, le Nazioni Unite "recognizes the exception of self-defence, but limits it to actual armed attack, which is clear, unambiguous, subject to proof, and not easily open to misinterpretation or fabrication."*⁹⁰

⁸⁸ In questo senso J. LOBEL, *The use of force to respond to terrorist attacks: The bombing of Sudan and Afghanistan*, in *Yale Journal of International Law*, 1999, p. 537 ss.

⁸⁹ In questo senso R. WEDGWOOD, *Responding to terrorism: The strike against Bin Laden*, in *Yale Journal of International Law*, 1999, p. 559 ss.

⁹⁰ In J. LOBEL, *op. cit. supra* n. 32, p. 542.

Così inquadrato l'istituto della legittima difesa, si comprendono le numerose difficoltà giuridiche che storicamente hanno incontrato i paesi per giustificare le loro risposte armate al terrorismo.

I problemi principali, che, come vedremo, hanno portato alla condanna pressoché unanime di tutte le operazioni militari condotte prima dell'11 Settembre nei confronti degli Stati sospettati di sponsorizzare il terrorismo internazionale, sono sostanzialmente due:

- 1) la difficoltà di considerare un attentato terroristico un attacco armato; come abbiamo visto, infatti, un atto di aggressione per essere attacco armato deve avere una certa gravità, essere cioè per lo meno equivalente a quello che potrebbe essere portato da forze regolari.*

Così è stato escluso che normali attività terroristiche di limitata gravità, quali omicidi, dirottamenti aerei, sequestri di persona, ecc., possano costituire degli attacchi armati; potrebbero al massimo essere percepiti come “conflitti di basso profilo” che in alcun modo giustificano una risposta armata.

- 2) difficoltà di imputare l'attività terroristica ad uno Stato;*

solo gli Stati possono commettere un attacco armato nel senso dell'art. 51, solo gli Stati possono agire in legittima difesa; conseguentemente per rispondere in legittima difesa ad un attacco terroristico è necessario che questo sia imputabile ad uno Stato.

I problemi, come abbiamo visto (par 2.2.), derivano da una restrittiva interpretazione della Corte Internazionale di Giustizia che per l'imputazione delle attività militari e paramilitari (quindi anche terroristiche) ad uno Stato, non ritiene sufficiente il semplice rifornimento di armi o il supporto logistico, ma richiede un ben più un ampio grado di coinvolgimento che di fatto

comporta il diretto comando e controllo delle attività da parte dello Stato stesso.

3.2.1. La prassi internazionale

La comunità internazionale ha sempre condannato, più o meno risolutamente, gli interventi militari contro Stati sponsorizzanti il terrorismo.

Ci sembra così opportuno cercare di analizzare brevemente gli interventi “antiterrorismo” più recenti (fino all’attentato alle Torri Gemelle che verrà approfondito nel capitolo quarto) e le rispettive critiche di legittimità alla luce del diritto internazionale contemporaneo.

1985 - RAID ISRAELIANO CONTRO LE BASI DELL’ OLP IN TUNISIA

Il 25 Settembre 1985, Yomo Kippur, “festa del perdono” secondo il calendario ebraico, un commando palestinese uccideva tre israeliani a Larnaca. Seguiva, il primo giorno di Ottobre, un’incursione aerea israeliana che faceva strage nella centrale dell’Olp, nei pressi di Tunisi, dove Yasser Arafat si era rifugiato ed aveva posto le basi del movimento dopo l’evacuazione dal Libano. Secondo Israele, infatti, l’azione terroristica di Larnaca sarebbe stata imputabile alla Forza 17, corpo speciale di Arafat, ritenuta responsabile dal Mossad, i servizi segreti israeliani, non solo di quell’episodio terroristico ma di una serie di altri attentati.

All’indomani la comunità internazionale condannò il raid israeliano; unica voce fuori dal coro fu quella del presidente americano Reagan che in un primo momento parlò di “legittima risposta”, ma che attenuò il

giorno successivo in termini di un atteggiamento di sola “comprensione”.⁹¹

Gli israeliani si difesero sostenendo che la Tunisia aveva permesso che il proprio territorio fosse usato come base per i terroristi e che quindi avrebbe dovuto accettare le conseguenze di tale azione.⁹²

L'inconsistenza della posizione sostenuta dal governo israeliano portò il Consiglio di Sicurezza ad approvare, con la sola astensione statunitense,⁹³ la risoluzione 573 del 4 Ottobre 1985 che condannava espressamente l'aggressione armata israeliana contro il territorio tunisino in palese violazione delle norme della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale.

L'intervento armato israeliano del 1985 in Tunisia è forse quello che presenta meno difficoltà nell'essere catalogato come illegittimo.

Per giustificare quest'affermazione sarebbe forse sufficiente far riferimento alla esplicita condanna del Consiglio di Sicurezza; l'astensione americana indicava che anche per gli USA, il paese notoriamente più attivo in operazioni militari antiterroristiche, non sussistevano i requisiti richiesti dall'art. 51.

Mai più, in futuro, il Consiglio adotterà una condanna così esplicita.

Ma anche tralasciando la risoluzione in oggetto, una superficiale indagine dell'attacco, alla luce dei requisiti della legittima difesa, mostra la palese illegittimità dell'aggressione israeliana:

⁹¹ G. ZICCARDI CAPALDO, *Terrorismo internazionale e garanzie collettive*, Milano, 1990, p. 40-41.

⁹² Il ministro della difesa israeliano Rabin dichiarò al riguardo:
“We decided the time was right to deliver a blow to the head quarters of those who make the decisions, plan and carry out terrorist activities.”

In W. O'BRIEN, *Reprisals, Deterrence and Self-Defence in Counterterror Operations*, in *Virginia Journal of International Law*, 1990, p. 460.

⁹³ Il delegato americano Walters giustificava l'astensione del suo paese sottolineando che la risoluzione trascurava di considerare i numerosi attentati che avevano preceduto il *raid* e perciò “la reale minaccia di fronte alla quale si trovavano i paesi civilizzati”.

Per l'intervento completo si veda W. O'BRIEN, *id.*, p. 461.

- *l'uccisione di tre cittadini israeliani a Larnaca non aveva certamente quella gravità richiesta dal diritto internazionale per potersi parlare di attacco armato;*
- *l'attività terroristica di Forza 17 non poteva in alcun modo essere imputata alla Tunisia; questa si era infatti limitata ad accogliere i membri dell'Olp dopochè nel 1982 erano stati cacciati dal Libano e non aveva nessun potere di controllo o ancor meno comando sulle loro attività.*

1986 – RAID AMERICANO IN LIBIA

Il 4 aprile 1986 una bomba devastò la discoteca “La Belle” a Berlino Ovest, luogo abituale di ritrovo di soldati americani; tre persone morirono, un centinaio furono ferite gravemente.

Quest'attentato scatenò la risposta armata statunitense contro la Libia, paese sospettato di armare la mano dei terroristi.

Il 15 Aprile un'operazione militare congiunta delle forze aeree e navali americane, con l'autorizzazione del governo britannico, attaccò dei presunti obbiettivi militari e campi di addestramento terroristi a Tripoli e Bengasi.

Il presidente Reagan giustificò l'intervento affermando di avere delle prove schiaccianti sulla responsabilità del governo libico, vale a dire delle intercettazioni di comunicazioni tra la Libia e la sua ambasciata a Berlino Est che inchiodavano il governo di Tripoli.⁹⁴

⁹⁴ Discorso del presidente Reagan del 15 Aprile 1986:

“On March 25, more than a week before the [West German discotheque] attack, orders were sent from Tripoli to the [Libyan] People's Bureau in East Berlin to conduct a terrorist attack against Americans, to cause maximum and indiscriminate casualties. Libya's agents then planted the bomb. On April 4, the People's Bureau alerted Tripoli that the attack would be carried out the following morning. The next day they reported back to Tripoli on the great success of their mission.”

In F. INTOCCIA, *American Bombing of Libya: an international legal analysis*, in *Case Western Reserve Journal of International Law*, 1987, p. 190.

*Lo stesso presidente affermò inoltre che, sempre sulla base delle proprie fonti di intelligence, c'era una "solid evidence about other attacks Qadhafi has planned against the United States' installations and diplomats and even American tourists."*⁹⁵

Gli americani forti di queste argomentazioni giustificarono l'intervento sulla base della legittima difesa.

L'evidenza di tali prove non fu però mostrata all'opinione pubblica.

Buona parte degli Stati stigmatizzò l'operazione; per di più alcuni paesi come la Francia e la Spagna non autorizzarono il sorvolo degli aerei americani utilizzati nella spedizione atilibica.

Ciò che sembrò evidente alla comunità internazionale fu il carattere punitivo della spedizione. Gli americani di fatto, dopo averla condannata più volte,⁹⁶ accoglievano l'interpretazione israeliana della legittima difesa, comprensiva cioè della rappresaglia armata.

A distanza di qualche mese gli Stati, riuniti nell'Assemblea Generale, dichiararono apertamente l'operazione come illegale, escludendo che potesse trovare fondamento nell'art. 51 dello Statuto.⁹⁷

Se all'epoca dei fatti era forse comprensibile l'atteggiamento di condanna verso l'operazione, questa risulta oggi più dubbia alla luce di

⁹⁵ F. INTOCCIA, *id.*, p. 191.

⁹⁶ Nel 1979 l'ufficio legale del Dipartimento di Stato americano rilasciava una dichiarazione con la quale rendeva nota la posizione USA in materia di legittima difesa:

"[...] it is clear that the united States has taken the categorical position that reprisals involving the use of force are illegal under international law; [...] Where the United States has itself possibly engaged in reprisal action has been involving the use of force, characterization of the action has been confused by equating it also with self-defence. These so-called reprisal incidents took place in the context of a war justified by the United States Government as collective self-defence, on this basis, could be distinguished from the reprisal raids conducted by Israel. It is also clear that the United States has determined that pattern of attacks can constitute a level of "armed attack" justifying the use of force in self-defence."

In M. REISMAN, *The raid on Baghdad: some reflections on its lawfulness and implications*, in *European Journal Of International Law*, 1994, p. 126.

⁹⁷ Risoluzione dell'Assemblea Generale 41/38 del 20 Novembre 1986, adottata con 79 voti favorevoli, 28 contrari e 33 astensioni.

fatti recenti che comprovano che la Libia avesse scelto il terrorismo come un vero e proprio strumento di politica estera.

Così, se cerchiamo oggi di analizzare l'intervento del 1986 sulla base dei requisiti della legittima difesa, tenendo conto dei fatti sopravvenuti, ne esce un quadro sicuramente meno sbilanciato da una sola parte:

- *riteniamo non ci siano grossi dubbi nel considerare l'attentato di Berlino un attacco armato diretto contro gli Stati Uniti. Apparirono immediatamente superabili le obiezioni di coloro che contestavano l'equiparazione di tale attentato ad un attacco armato ex art. 51 dal momento che non era stata violata l'integrità territoriale americana;⁹⁸ ma come abbiamo visto (pag. 45) un consistente attacco contro i cittadini all'estero (furono circa cento i cittadini americani coinvolti) può equivalere ad un attacco allo Stato stesso;*
- *il problema più grande per considerare il raid americano un atto di legittima difesa è quello dell'imputabilità dell'attentato alla Libia o, per meglio dire, il problema della carenza di prove fornite dall'amministrazione Reagan riguardo la suddetta imputabilità.*

Gli americani avevano infatti le prove del coinvolgimento libico; mostrarle all'opinione pubblica avrebbe probabilmente trasformato quella che è sempre stata vista come una deprecabile rappresaglia armata in un atto di legittima difesa.

Le prove della responsabilità della Libia furono rese pubbliche soltanto nel 1997.

⁹⁸ L'ambasciatore del Ghana presso le Nazioni Unite descriveva il raid americano come una rappresaglia in quanto mancava il requisito dell' "attacco armato" del art. 51:

"In the first place it would seem to us doubtful that an armed attack within the meaning of this Article has occurred that would justify resort to the use of force in self-defence. The incidents described are not in the nature of armed invasions perpetrated against the territorial integrity or sovereign independence of the United States."

In W. O'BRIEN, *op. cit. supra* n. 36, p. 464.

In quell'anno, al fine di dimostrare una volta per tutte il diretto coinvolgimento della Libia nell'attentato a Berlino Ovest, i servizi segreti americani, per la prima volta, fornirono le trascrizioni delle intercettazioni delle comunicazioni tra Tripoli e la sua ambasciata a Berlino Est al pubblico ministero tedesco Reiff, incaricato di sostenere la pubblica accusa contro i presunti responsabili dell'attentato. Lo stesso Reiff rivelò come dalle trascrizioni si evinceva che gli attentati erano stati condotti "su diretta istruzione dei servizi segreti libici".⁹⁹

Se a ciò aggiungiamo le minacce di Gheddafi del 1984:

"We have the right to fight America, and we have the right to export terrorism to them"¹⁰⁰

diviene palese l'imputabilità dell'attentato della discoteca "La Belle" alla Libia, che di fatto aveva agito mediante i propri organi;

- *delle zone d'ombra rimangono inoltre sulla necessità dell'intervento.*

Gli americani affermarono che la Libia stava pianificando nuovi attentati; stando a queste dichiarazioni la minaccia era imminente, ma quanto imminente? Tanto imminente da giustificare un intervento armato?

Gli statunitensi non resero mai note le prove di tali accuse; sicuramente, in quest'ipotesi, non è difficile dare credito alle accuse americane, visto che lo Stato africano continuerà a organizzare attività terroristiche. E' recentissima l'ammissione

⁹⁹ Vedi B. GERTZ, *U.S. intercepts from Libya play role in Berlin bomb trial*, in *Washington Times*, 19 Novembre 1997, p. 13.

¹⁰⁰ F. INTOCCIA, *op. cit. supra* n. 38, p. 181.

ufficiale di responsabilità della Libia anche per l'attentato aereo di Lockerbie del 1988 che costò la vita a 259 persone.¹⁰¹

Di contro, non gioca sicuramente a favore della legalità dell'intervento il caparbio rifiuto degli Stati Uniti di cercare di risolvere la questione con mezzi pacifici. Numerosi tentativi di mediazione furono offerti dalle diplomazie di mezza Europa per scongiurare il conflitto; i governi di Arabia Saudita e Belgio proposero di organizzare una conferenza sul terrorismo internazionale; la risposta dell'amministrazione Reagan fu che non aveva alcuna intenzione di parlare o negoziare con Gheddafi su niente.

Tutto ciò deve essere valutato insieme alla richiesta di sorvolo per i propri jets che gli USA inoltrarono alla Francia nel Dicembre 1985, segno evidente che il Rubicone era già stato varcato e si aspettava solo un pretesto per attaccare;¹⁰²

- *l'altro requisito che sembra vacillare è quello della proporzionalità.*

Malgrado il Segretario alla Difesa Weinberger avesse annunciato che erano stati colpiti soltanto obiettivi militari connessi alle attività terroristiche,¹⁰³ l'evidenza mostrò come gli attacchi notturni fossero principalmente diretti contro le residenze di Gheddafi, causando 37 vittime civili, tra cui anche una familiare dello stesso leader libico.

Tali attacchi devono così essere considerati poco funzionali alla prevenzione di futuri attentati nonché contrari alla legge americana del periodo che vietava la partecipazione in un

¹⁰¹ Vedi *Lockerbie, Tripoli apre a Bush*, in *La Repubblica*, 17 Agosto 2003, p. 19.

¹⁰² A. BOYLE, *Military responses to terrorism*, in *American Society of International Law - Proceedings*, 1987, p. 287 ss.

¹⁰³ "All targets were terrorist-related and the criteria for selecting the targets was that they had a fully terrorist connection."

assassinio politico¹⁰⁴ e al diritto internazionale che tendenzialmente afferma l'illegittimità dell'uccisione di un Capo di Stato.¹⁰⁵

A distanza di 17 anni dall'attentato, non si è ancora giunti ad una conclusione unanime sulla legittimità o meno del raid americano in Libia.

Questo è il segno evidente delle difficoltà che si incontrano quando si vuole ricondurre l'uso della forza militare nell'alveo del diritto.

1993 – BOMBARDAMENTO AMERICANO SU BAGHDAD

Nell'Aprile del 1993, i servizi segreti kuwaitiani, sventarono un attentato diretto contro l'ex presidente americano George Bush, in visita in quel paese dal 14 al 16 di Aprile dello stesso anno.

Le autorità kuwaitiane arrestarono tredici iracheni che avevano predisposto centinaia di chili di esplosivo dentro un'automobile che sarebbe dovuta esplodere al passaggio del corteo presidenziale.

Due degli arrestati ammisero di aver ricevuto le istruzioni direttamente dai servizi di intelligence iracheni.

Il 26 giugno 1993, dalla flotta americana di stanza nel Mar Rosso e nel Golfo Persico vennero lanciati 23 missili Tomahawk sui quartieri generali dei servizi segreti iracheni a Baghdad.

In R. ERICKSON, *op. cit. supra* n. 20 cap. I, p. 147.

¹⁰⁴ L' "Executive Order 12,333" del 1976 afferma:

"No person employed by or behalf of the United States Government shall engage in, or conspire to engage in assassination."

¹⁰⁵ La Corte Internazionale di Giustizia, nel "caso dell'arresto Warrant" del 2000, ha affermato l'invulnerabilità di un esponente governativo di rilievo *"against any act of authority of another State which would hinder him or her in the performance of his or her duties"* anche se l'ufficiale è sospettato di aver commesso crimini di guerra o crimini contro l'umanità. (Vedi *Case Concerning the Arrest Warrant*, in *ICJ Reports*, 2000, par. 54, 58.) Il principio in questione può essere esteso a *fortiori* all'assassinio tentato contro un capo di Stato.

Almeno dodici civili rimasero uccisi nel bombardamento.

Gli americani giustificarono l'attacco sulla base della legittima difesa prevista dall'articolo 51 dello Statuto ONU,¹⁰⁶ ma dalle stesse parole del presidente Clinton risultò chiaro come l'attacco potesse ricadere sotto il più classico schema della rappresaglia:

“ [...] We could not and have not let such action against our nation go unanswered. A firm and commensurate response was essential to protect our sovereignty, to send a message to those who engage in state-sponsored terrorism, to deter further violence against our people, and to affirm the expectation of civilized behaviour among nations.”¹⁰⁷

Si parla insomma di risposta e deterrenza, tipici aspetti della rappresaglia e non di difesa contro un attacco in corso.

Malgrado ciò si registrò un sostanziale consenso della comunità internazionale al raid americano. Soltanto la Cina contestò apertamente la legalità dell'intervento. L'ONU rimase silente.

Parte della dottrina, in particolare Reisman,¹⁰⁸ ha visto in quel tacito consenso della comunità internazionale un inizio di erosione (desuetudine) della norma consuetudinaria sulla legittima difesa in favore di una visione più estensiva, in linea con le necessità dei tempi, comprensiva anche della rappresaglia armata.

Ci sembra al riguardo il caso di sottolineare, come ha fatta la Corte Internazionale di Giustizia nel “caso Nicaragua”,¹⁰⁹ che per accertare l'esistenza di una norma consuetudinaria è sufficiente che la condotta degli Stati sia generalmente compatibile con quella norma, mentre la

In questo senso vedi F. KIRGIS, *Pre-emptive action to forestall terrorism*, in <<http://www.asil.org/insights/insigh88.htm>>.

¹⁰⁶ Il 27 Giugno 1993 il generale C. Powell affermò che l'azione era “*appropriate, proportional, and consistent with Article 51 of the Charter.*” In M. REISMAN, *op. cit. supra* n. 40, p. 121.

¹⁰⁷ In M. REISMAN, *id.*, p. 121.

¹⁰⁸ In questo senso vedi M. REISMAN, *id.*, p. 120 ss.

¹⁰⁹ *Military and paramilitary activities in Nicaragua*, in *ICJ Reports*, 1986, par. 186:

“ [...] that instances of State conduct inconsistent with a given rule should generally have been treated as breaches of that rule, not as indications of the recognition of a new rule.”

*singola condotta di uno Stato incompatibile con la norma in questione dovrebbe essere considerata una violazione della norma stessa e non come il riconoscimento di una nuova.*¹¹⁰

Un'analisi dei requisiti della legittima difesa mostra chiaramente il carattere punitivo e non difensivo del bombardamento americano su Baghdad;

Pur ammettendo, come sostennero gli americani, che l'assassinio di un ex-presidente potesse equivalere ad un attacco armato dal momento che il presidente era una rappresentazione simbolica dello Stato stesso,¹¹¹ ciò che risulta lampante è l'assoluta assenza del requisito della necessità: non solo infatti non furono portate a termine neanche le operazioni preliminari per attentare alla vita di Bush, così da non rendersi necessario un intervento armato per sventarlo, ma gli Stati Uniti stessi non fecero mai menzione ad una campagna di attentati imminenti che avrebbero potuto legittimare un attacco per prevenirli, sulla base di quella "anticipatorietà" che, come abbiamo detto, è elemento imprescindibile del concetto odierno di legittima difesa.

*Se il bombardamento di Baghdad dovesse considerarsi legittimo, allo stesso modo l'Iraq sarebbe stato autorizzato ad agire in legittima difesa contro gli americani viste le numerose informazioni secondo le quali la CIA sarebbe stata coinvolta in un complotto per eliminare il presidente iracheno Saddam Hussein negli ultimi mesi del 1993.*¹¹²

¹¹⁰ In questo senso vedi L. CONDORELLI, *A propos de l'attaque américaine contre l'Irak du 26 juin 1993: Lettre d'un professeur désemparé aux lecteurs du JEDI*, in *European Journal of International Law*, 1994, p. 136 ss.

¹¹¹ Vedi D. KRITSIOTIS, *The legality of the 1993 U.S. missile strike on Iraq and right of self-defence in international law*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1996, p. 173.

¹¹² Vedi D. KRITSIOTIS, *id.*, p. 177.

1998 – BOMBARDAMENTO AMERICANO SU SUDAN E
AFGHANISTAN

Il 7 Agosto 1988 due bombe esplodevano presso le ambasciate americane di Nairobi in Kenya e Dar Es Salaam in Tanzania causando oltre trecento vittime.

I servizi segreti americani individuarono in Osama Bin Laden, l'ideatore e l'organizzatore degli attentati.

Il 20 Agosto 1988, dalla flotta americana di stanza nel Mar Rosso furono lanciati 75 missili Tomahawk contro i campi di addestramento terroristi in Afghanistan e contro una industria farmaceutica in Sudan sospettata di sviluppare un programma per la produzione di armi chimiche, il cui proprietario sarebbe stato in rapporto con l'organizzazione di Bin Laden.

Il presidente Clinton affermò di aver ordinato l'attacco dopochè i servizi di intelligence gli avevano fornito la prova evidente (“convincing evidence”)¹¹³ delle responsabilità di Bin Laden negli attacchi alle ambasciate e che la stessa organizzazione terroristica stava pianificando una serie di attentati contro obiettivi americani, nonché cercando di dotarsi di armi chimiche.

Anche nella immediata notificazione al Consiglio di Sicurezza, gli Stati Uniti affermarono di aver agito nel più rigido rispetto delle norme internazionali e di aver semplicemente esercitato il proprio diritto alla legittima difesa dopo aver più volte tentato di convincere i governi di Sudan e Afghanistan di interrompere la loro cooperazione con l'organizzazione di Bin Laden.¹¹⁴

¹¹³ Vedi A. PINE, *U.S. targets heart of terror*, in *Los Angeles Times*, 21 Agosto 1988.

¹¹⁴ La lettera del 20 Agosto del rappresentante permanente degli Stati Uniti presso le Nazioni Unite, indirizzata al presidente del Consiglio di Sicurezza (doc. ONU, S/1988/780), statuiva:

“These attacks were carried out only after repeated efforts to convince the Government of the Sudan and the Taliban regime in Afghanistan to shut these terrorist activities down and to cease their cooperation with the Bin Ladin organization. That organization has issued a series of blatant warnings that “strikes will continue from everywhere” against American targets,

La comunità internazionale non ebbe una risposta unanime: i paesi occidentali approvarono l'attacco americano, i "non allineati" lo condannarono vivamente. L'ONU rimase ancora una volta in silenzio.

In Settembre, finalmente, arrivò la disapprovazione del Segretario Generale Kofi Annan che criticò le "azioni individuali" contro il terrorismo, condannando implicitamente il bombardamento americano del 20 Agosto.¹¹⁵

In realtà, in questo caso, le difficoltà maggiori per affermare la legittimità del ricorso alla forza consiste nell'insufficienza, o per meglio dire nell'assenza, di prove fornite dagli americani per giustificare gli attacchi; un atteggiamento che rispecchiava una tendenza già consolidata nella politica estera statunitense; nel 1984 il Segretario di Stato Schultz affermò che gli Stati Uniti dovevano essere pronti a usare la forza militare per combattere il terrorismo anche prima che tutti i fatti fossero conosciuti.¹¹⁶

Gli attacchi contro Sudan e Afghanistan si conformavano perfettamente a questa linea di pensiero. Al momento dell'attacco le investigazioni dell'FBI erano ancora in una fase preliminare e non c'era affatto la "chiara evidenza", come affermò Clinton, della responsabilità di Bin Laden.¹¹⁷

and we have convincing evidence that further such attacks were in preparation from these same terrorist facilities. The United States, therefore, had no choice but to use armed force to prevent these attacks from continuing.

In doing so, The United States has acted pursuant to the right of self-defence confirmed by Article 51 of the Charter of the United Nations. The targets struck, and the timing and method of the attack used, were carefully designed to minimize risks of collateral damage to civilians and to comply with international law, including the rules of necessity and proportionality."

¹¹⁵ In <http://www.fas.org/irp/news/1988/09/98092103_plt.html> :

"Terrorism is a global menace, which clearly calls for global action. Individual actions by member States whether aimed at a State or non-State actors cannot in themselves provide a solution. We must meet this threat together."

¹¹⁶ Vedi D. JOHNSTON, *Excerpts from Schultz' address on international terrorism*, in *New York Time*, 26 Ottobre 1984.

¹¹⁷ Vedi S. HERSH, *FBI director says investigation into bombings is preliminary*, in *Baltimore Sun*, 22 Agosto 1988.

Le prove che legavano gli attentati alle ambasciate a Bin Laden erano decisamente inferiori a quelle offerte dall'amministrazione Reagan per il raid in Libia del 1986, che, come abbiamo visto, fu condannato dall'Assemblea Generale.

L'evidenza del coinvolgimento di Bin Laden fu invece provata qualche mese dopo con l'arresto di alcuni terroristi implicati nell'attentato. La pubblica accusa del processo iniziato a loro carico dinanzi alla Corte Federale di New York dimostrò in modo inappellabile le responsabilità dello sceicco saudita.¹¹⁸

Anche analizzando i due bombardamenti alla luce dei requisiti della legittima difesa risulta palese l'illegalità del raid americano:

- *non sorgono dubbi sulla sussistenza di un attacco armato. Attentati delle dimensioni di quelli portati il 7 Agosto 1988 contro le ambasciate americane, proprietà inviolabile dello Stato di appartenenza, sono senza dubbio un attacco armato contro gli Stati Uniti;*
- *problematico invece imputare l'attacco medesimo a Sudan e Afghanistan.*

Sappiamo infatti che per agire in legittima difesa è necessario che l'attacco armato sia imputabile ad uno Stato.

Con il bombardamento del 20 Agosto assistiamo ad una delle rare ipotesi in cui la forza militare è portata direttamente contro obiettivi terroristici, violando la sovranità nazionale di due Stati ai quali, stando alle accuse formulate dall'amministrazione

Il direttore dell'FBI afferma di essere giunto a "no final conclusions" circa l'effettivo responsabile dell'attentato alle ambasciate.

¹¹⁸ Per l'impianto accusatorio contro i presunti responsabili degli attentati di Nairobi e Dar Es Salaam, vedi S. MURPHY, *Contemporary practice of the United States relating to international law*, in *American Journal of International Law*, 1999, p. 165-167.

americana e alle prove fornite, non può essere imputato in alcun modo l'attentato alle ambasciate.

Si ha quindi la situazione di uno Stato che usa la forza contro un altro, mentre l'altro non ha fatto lo stesso; ciò di fatto significa difendersi contro un non-atto;

- *l'altro punto decisamente dubbio riguarda la necessità dell'intervento.*

Questo requisito manca in modo palese nell'attacco al Sudan.

L'industria farmaceutica di Khartoum fu bombardata perché sospettata di sviluppare un programma per la produzione di armi chimiche che sarebbero potute finire nelle mani dei terroristi.

E' d'obbligo sottolineare che l'attacco in questione venne effettuato sulla base di indizi raccolti dai servizi segreti americani qualche mese prima, poi rivelatesi falsi.

Tutto ruotava intorno a dei campioni di terreno prelevati dinanzi alla fabbrica che presentavano un alta concentrazione di EMTA, un precursore chimico nella produzione di un gas nervino che, secondo l'amministrazione americana,¹¹⁹ non aveva usi commerciali.

Tale impianto accusatorio fu però presto demolito: non solo come la stessa Organizzazione per la Proibizione di Armi Chimiche (OPCW) affermò, l'EMTA poteva essere utilizzata per la produzione di sostanze che avevano impieghi commerciali quali pesticidi e erbicidi,¹²⁰ ma una indagine indipendente condotta da esperti del settore dimostrò che non c'era la benché minima

¹¹⁹ Vedi V. LOEB e B. GRAHAM, *Sudan plant was probed months before attack*, in *Washington Post*, 1 Settembre 1998.

¹²⁰ Vedi T. ATLAS e R. MOSELEY, *"Smoking gun" for Sudan raid now in doubt*, in *Chicago Tribune*, 28 Agosto 1988.

traccia di EMTA in ben sette campioni di terra prelevati in prossimità della fabbrica distrutta dal bombardamento.¹²¹

Un'altra considerazione è ancora più importante: se anche il Sudan avesse adottato un programma per la produzione di armi chimiche, l'attacco alla fabbrica sarebbe stato ingiustificato per il diritto internazionale.

La condanna della comunità internazionale all'attacco israeliano al reattore nucleare di Osirik, in Iraq, del 1981,¹²² dimostrò che la mera potenzialità del pericolo, rappresentato da una fabbrica di armi chimiche o come nel caso iracheno da un reattore nucleare potenzialmente utilizzabile a scopo militare, non era sufficiente a giustificare un atto di legittima difesa.

Per di più gli Stati Uniti non cercarono di risolvere la questione con mezzi pacifici. Come l'ambasciatore sudanese presso gli USA ebbe a sottolineare, gli americani avrebbero potuto chiedere la loro cooperazione, "un'industria non è come un terrorista che se ne può volare in Afghanistan".¹²³

Anche per l'attacco all'Afghanistan sorgono dei dubbi sul requisito della necessità.

Nonostante non fosse stato inizialmente dichiarato, l'obiettivo dell'attacco era una riunione di Bin Laden con i luogotenenti della sua organizzazione nei pressi di Khost; obiettivo che tra

¹²¹ Vedi J. RISEN, *Experts find no arms chemical at bombed Sudan plant*, in *New York Times*, 9 Febbraio 1999.

¹²² Il 7 Giugno 1981, gli israeliani, intimoriti dal programma nucleare iracheno, sferrarono un attacco aereo preventivo contro il reattore di Osirik. L'azione militare venne condannata in modo esplicito dal Consiglio di Sicurezza con la risoluzione 487 del 19 Giugno 1981.

¹²³ T. WEINER, *Pentagon and C.I.A. defend Sudan missile attack*, in *New York Times*, 2 Settembre 1988:

"They could have talked to us about it. They could have asked our cooperation. It certainly would have been given. A plant is not like a terrorist who can take a flight to Afghanistan. It was a sitting duck. To take the decision unilaterally to bomb this plant is not justified. It was a grave attack on the sovereignty of our country. It was an act of lawlessness against the Sudan."

l'altro sollevava, come nel raid libico del 1986, delle perplessità sulla conformità dell'azione alla legge americana che vietava di partecipare in un assassinio.¹²⁴

L'oggetto del meeting di Khost era presumibilmente quello di pianificare nuovi attentati, ma non c'erano elementi per ritenere che gli attacchi fossero imminenti e, come abbiamo visto, la mera probabilità di attacchi futuri non giustifica un atto di legittima difesa;

- *sorgono dei dubbi anche sulla proporzionalità dell'intervento armato.*

In Sudan, ammesso che si stesse sviluppando un programma chimico, non si capisce se fosse veramente necessaria la totale distruzione del fabbricato, impiegato "anche" per la produzione della maggior parte dei medicinali necessari al fabbisogno del paese.

In Afghanistan fu lanciato l'attacco senza preoccuparsi se la riunione fosse effettivamente tra "combattenti" appartenenti all'organizzazione terroristica di Bin Laden o semplicemente tra simpatizzanti, pregiudicando in questo secondo caso la proporzionalità dell'intervento armato che richiede di bilanciare il raggiungimento di concreti vantaggi militari con la limitazione delle perdite tra i non-combattenti. Logicamente non si può sostenere che la metodologia utilizzata per l'attacco, vale a dire lanciare settanta missili Tomahawk sul presunto luogo della riunione, si preoccupasse di limitare le perdite civili.

¹²⁴ Vedi J. RISEN, *Bin Laden was target of Afghan raid, U.S. confirms*, in *New York Times*, 14 Novembre 1998.

La finalità decisamente punitiva e deterrente dell'attacco, quindi estranea alla logica della legittima difesa, risultò inoltre chiara dalla dichiarazione del Segretario alla Difesa americano Cohen immediatamente successiva al bombardamento:

“We recognize that these strikes will not eliminate the problem but our message is clear: There will be no sanctuary for terrorists.”¹²⁵

3.2.2. Teorie minoritarie sull'uso della forza contro il terrorismo

Le difficoltà indicate per giustificare un atto di legittima difesa nei confronti degli Stati che sponsorizzano il terrorismo, pur costituendo l'opinione dominante, non è tuttavia condivisa da tutti.

Tralasciando quelle teorie che appaiono prima facie infondate e che sono per lo più il frutto delle elaborazioni dei governi delle grandi potenze, e segnatamente dai loro uffici legali, per dare una legittimazione al loro intervento bellico, ci sembra il caso di segnalare alcune teorie, sicuramente minoritarie, ma che hanno una loro coerenza e seguito internazionale.

Naturalmente una delle teorie alternative di maggior seguito è quella della “legittima difesa preventiva”, che analizzeremo nel capitolo quinto.

Tra le prime teorie che si discostarono dall'impostazione tradizionale si deve citare quella elaborata nel 1981 dal professor D'Amato che si proponeva di giustificare l'attacco israeliano al reattore iracheno di

¹²⁵ In A. PINE, *op. cit. supra* n. 57.

Osirik¹²⁶ ma che analogicamente poteva trovare applicazione anche nei confronti dei raids contro obiettivi terroristici.¹²⁷

Il punto di partenza della sua analisi legale era l'articolo 2(4) della Carta delle Nazioni Unite.¹²⁸

Un attacco di tipo aereo, isolato, con obiettivo determinato non poteva essere considerato un attacco contro la "integrità territoriale o l'indipendenza politica" di uno Stato così come vietato dal suddetto art. 2(4), né, secondo l'autore, era "incompatibile con i propositi delle Nazioni Unite", altra componente del suddetto articolo.

Riprendendo le considerazioni svolte alcuni anni prima da altri due studiosi del diritto, McDougall e Feliciano, D'Amato utilizzò tre parametri congiunti per valutare la compatibilità dell'uso della forza con i propositi delle Nazioni Unite:

- *estensione o conservazione; la forza doveva essere giustificata se veniva utilizzata per conservare dei valori e non per estenderli. In questo senso l'azione israeliana, come i raids condotti contro obiettivi terroristici, era profondamente conservativa: impedire a governi irresponsabili o a organizzazioni terroristiche di sviluppare armi di distruzione di massa o pianificare attentati;*
- *grado di causalità; l'uso della forza doveva essere funzionale a preservare la vita degli abitanti dello Stato;*
- *esclusività o inclusività; vale a dire agire solo per i propositi statuali (illegale) o per propositi condivisi dall'intera comunità internazionale (legale). Era ovvio che rendere inoffensivi Stati irresponsabili o organizzazioni terroristiche fosse nell'interesse dell'intera comunità.*

¹²⁶ Vedi nota 66.

¹²⁷ Vedi A. D'AMATO, *Israel's air strike upon the Iraqi nuclear reactor*, in *American Journal of International Law*, 1983, p. 584 ss.

¹²⁸ Vedi nota 1.

Questa teoria sembra criticabile soprattutto per una riduttiva interpretazione dell'art. 2(4). Come si evince dai lavori preparatori della Carta delle Nazioni Unite, infatti, il divieto all'uso della forza deve essere considerato un divieto globale che ammette solo le eccezioni espressamente previste.¹²⁹ Il delegato americano alla Conferenza di San Francisco del 1945 dichiarò in risposta alla delegazione brasiliana sullo scopo dell'art. 2(4) che:

“The intention of the authors of the original text was to state in the broadest terms an absolute all-inclusive prohibition; the phrase “or in any other manner” was designed to insure that there should be no loopholes.”¹³⁰

Un'altra teoria alternativa, che sta prendendo sempre più piede in dottrina, è quella della “rappresaglia armata difensiva” proposta da Dinstein.¹³¹ Questi sostiene che una rappresaglia armata in risposta a un precedente attacco, e quindi ad una altrui precedente violazione del diritto internazionale, potrebbe ricadere sotto la nozione di legittima difesa prevista dall'articolo 51 della Carta ONU, semprechè siano logicamente soddisfatti i requisiti di necessità, proporzionalità e immediatezza che il diritto internazionale richiede.

Dinstein però interpreta il requisito della necessità in modo estensivo: se lo Stato che ha sferrato l'attacco, non offre la dovuta riparazione in tempo ragionevole, lo Stato vittima può adottare delle misure di rappresaglia armata difensiva.

L'elemento difensivo di tale rappresaglia armata è di “indurre lo stato delinquente a non violare la legge in futuro”, vale a dire una funzione prettamente deterrente.

¹²⁹ P. LAMBERTI ZANARDI, *op. cit. supra* n. 15, p. 180.

¹³⁰ In M. O'CONNELL, *op. cit. supra* n. 19, pag. 5.

¹³¹ Vedi Y. DINSTEIN, *op. cit. supra* n. 20, p. 194-203.

L'autore sostiene inoltre che l'impostazione tradizionale della legittima difesa che impedisce di rispondere militarmente quando l'attacco è terminato è inaccettabile perché incoraggia un aggressore ad usare dei metodi blitz di combattimento (considerazione che calza a pennello per gli attacchi terroristici).

Quest'interpretazione della legittima difesa è sostanzialmente quella fatta propria dal governo israeliano, che tuttavia, sostiene Dinstein, viene applicata nella maggior parte dei casi in modo illegittimo per la mancanza del requisito della proporzionalità.

La principale obiezione che viene mossa contro questa impostazione è che la rappresaglia armata viene portata dopo che l'attacco armato è stato sferrato e quindi dopo che il male è stato inferto, così che il proposito è sempre punitivo piuttosto che difensivo.¹³²

Un'altra teoria, invero poco seguita, sostiene che il pressoché totale fallimento del sistema di sicurezza collettiva previsto dalla Carta delle Nazioni Unite, a causa del sistema dei veti incrociati, avrebbe determinato una desuetudine dell'istituto, legittimando i singoli Stati ad utilizzare la forza per il bene della comunità internazionale.¹³³

Quest'impostazione è stata sostenuta anche da qualche governo occidentale; in particolare il ministro degli esteri austriaco, nel 1993, affermò che le prospettive per il ricorso unilaterale alla forza erano accresciute dall'evidente fallimento del sistema di sicurezza collettiva.¹³⁴

Questa teoria è però stata respinta sia dalla dottrina maggioritaria, che vedeva in quest'impostazione una vera e propria apertura all'anarchia

¹³² In questo senso vedi I. BROWNLIE, *op. cit. supra* n. 24, p. 281.

¹³³ Vedi R. HIGGINS, *Problems and prospects: International law and how to use it*, Oxford, 1994, p. 252.

¹³⁴ P. WHITNEY, *European allies are giving strong backing to US raid*, in *New York Times*, 28 Giugno 1993:

"Austria is interested in all measures, especially bearing in mind the regrettable failure of the system of collective security".

internazionale, sia, storicamente, dalla Corte Internazionale di Giustizia; quest'ultima nel "caso del Canale di Corfù" del 1949 sottolineò come il diritto moderno sull'uso della forza, e le implicazioni del diritto di legittima difesa, non era condizionato dai fisiologici difetti operativi del sistema di sicurezza collettivo delle Nazioni Unite.¹³⁵

Al fine di superare le difficoltà relative alla necessaria gravità dell'attacco armato, alcuni giuristi hanno poi elaborato la cosiddetta teoria "dell'accumulo degli atti di forza armata";¹³⁶ certi atti di forza armata, infatti, non costituiscono separatamente un attacco armato, dal momento che, sebbene imputabili ad uno Stato, non hanno la sufficiente gravità; di contro, l'accumulo di atti di questo tipo soddisfa le esigenze di gravità richieste per un attacco armato e può legittimare un atto di legittima difesa da parte dello Stato leso.

Questa tesi incontrerebbe un campo di applicazione molto ampio nell'ambito delle attività terroristiche: potrebbe cioè giustificare l'esercizio della legittima difesa di fronte a atti terroristici in corso o per prevenire atti terroristici futuri.

Però la teoria dell' "accumulo degli atti", suscita più problemi di quelli che risolve; in particolare in relazione all'elemento temporale della legittima difesa, che richiede una reazione "immediata" ad un attacco armato.

3.2.3. Lo stato di necessità

¹³⁵ Vedi *The Corfu channel case*, in *ICJ Reports*, 1949, p. 35.

¹³⁶ Per un'analisi di questa teoria vedi J. FERNÁNDEZ, *op. cit. supra* n. 9 cap. II, p. 303-307.

Malgrado le difficoltà che abbiamo elencato, crediamo che il diritto internazionale abbia gli strumenti idonei per tutelare uno Stato nei confronti del terrorismo internazionale, senza la necessità di creare un apposito “diritto internazionale del terrorismo”; riteniamo cioè sufficiente applicare il diritto internazionale esistente al problema terrorismo.

È quindi opinione di chi scrive che, per determinare la legittimità o meno dell’uso della forza contro attività terroristiche, sia sufficiente sussumere l’intervento militare di cui si tratta sotto le apposite categorie legali previste dal diritto internazionale.

Oltre alla legittima difesa, riteniamo che un istituto adatto a giustificare un limitato uso della forza contro le organizzazioni terroristiche, sia lo stato di necessità (necessity).

Lo stato di necessità viene comunemente considerato una causa di esclusione dell’illiceità e consiste nell’aver commesso il fatto per evitare un pericolo grave, imminente e non volontariamente causato.

Tale principio è codificato negli Articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati, con una formulazione negativa che ne evidenzia il carattere di eccezionalità:

ARTICOLO 25

Necessity

Necessity may not be invoked by a State as a round for precluding the wrongfulness of an act not in conformity with an international obligation of that State unless the act:

- (a) Is the only way for the State to safeguard an essential interest against a grave and imminent peril; and

- (b) Does not seriously impair an essential interest of the State or States towards which the obligation exists, or of the international community as a whole.

In any case, necessity may not be invoked by a State as a ground for precluding wrongfulness if:

- (a) The international obligation in question excludes the possibility of invoking necessity; or
(b) The State has contributed to the situation of necessity.

*Le disposizioni di quest'articolo, con tutta la serie di rigide condizioni da soddisfare, corrisponderebbe, secondo la Corte Internazionale di Giustizia, al diritto consuetudinario.*¹³⁷

*In verità la prassi internazionale è molto incerta al riguardo, e se è vero che esiste un certo numero di sentenze arbitrali che non hanno in linea di principio escluso il ricorso alla necessità,¹³⁸ è anche vero che, da un lato, simili decisioni si sono sempre pronunciate per l'inapplicabilità del principio al caso in specie, e dall'altro, le decisioni medesime non hanno mai chiarito in che cosa esattamente consista la natura vitale o essenziale di un interesse dello Stato.*¹³⁹

Prendendo spunto dalle considerazioni del commentario all'art. 25, ci sembra che lo stato di necessità possa essere invocato per giustificare delle operazioni antiterroristiche in uno Stato straniero implicanti un limitato uso della forza militare; lo stato di necessità fornirebbe cioè un ombrello di legalità per quelle operazioni che non possono rientrare nelle legittima difesa, ma che sarebbe assurdo considerare illegittime.

¹³⁷ Vedi *Gabčíkvo-Nagymaros Project*, in *ICJ Reports*, 1997, par. 51-52.

¹³⁸ Per la parte delle sentenze arbitrali che legittimano lo stato di necessità si veda il commentario all'art. 25 (Doc. ONU, A/56/10, 2001).

¹³⁹ B. CONFORTI, *op. cit. supra* n. 23 cap. I, p. 361.

Si prenda l'esempio di un gruppo di terroristi che stiano autonomamente organizzando nel paese X un attentato, magari con armi biologiche, contro il paese Y, e che lo stato di avanzamento dei preparativi escluda la possibilità di sventarlo richiedendo la cooperazione delle autorità dello stesso Stato X.

La stretta applicazione del principio della legittima difesa, proprio perché l'attività in questione, in quanto opera di privati individui non è imputabile allo Stato X, impedirebbe allo Stato minacciato di adottare delle misure difensive.

E' però fuori da qualunque logica, crediamo anche da quella del diritto internazionale, l'idea che uno Stato minacciato debba rimanere inerte ad assistere che un organizzazione terrorista, sferrì un attacco dalle conseguenze catastrofiche.

La normale risposta degli Stati minacciati è sempre stata quella di reagire, anche a costo di infrangere le norme di diritto internazionale.

Ma perché costringere paesi, che cercano di difendersi da attacchi terribili, a cercare delle giustificazioni assurde, stiracchiando di qua e di là l'art. 51 della Carta, quando il ricorso alla figura iuris dello stato di necessità sembrerebbe decisamente appropriato a ricondurre tali operazioni nell'alveo della legalità ?

Tra i requisiti richiesti dall'art. 25 per escludere la responsabilità di uno Stato sulla base della necessity vi è quello che la necessità appunto "costituisca l'unico mezzo per proteggere un interesse essenziale contro un pericolo grave ed imminente". Così, tale istituto, potrà essere invocato solo quando il fatto in questione, nel nostro caso l'utilizzo della forza militare, sia l'unica via per salvaguardare l'interesse nazionale; questo non deve poter essere tutelato in altri modi, per esempio mediante la cooperazione dello Stato in cui si sta preparando l'attività

terroristica. Non sorgono poi dubbi sul fatto che la minaccia terroristica sia un pericolo ad un interesse “essenziale” dello Stato; la C.I.G. ha inoltre affermato che un pericolo, anche se la sua concretizzazione appare lontana nel tempo, deve essere considerato imminente quando è certo e inevitabile.¹⁴⁰

Il secondo requisito è che il fatto (da scriminare) “non leda gravemente un interesse dello Stato nei confronti del quale l’obbligo sussisteva, oppure della comunità internazionale nel suo complesso.” E’ pacifico che un limitato uso della forza contro mirati obiettivi terroristici non costituisca una così grave violazione della sovranità territoriale altrui da impedire l’applicabilità dell’istituto.

Il vero problema di richiamare la necessità, come causa di esclusione della illiceità per le operazioni antiterroristiche, consiste nel generale divieto di invocare tale istituto per violare norme di jus cogens,¹⁴¹ in particolare la norma che sancisce il divieto dell’uso della forza.

E’ stato però notato, da coloro che sostengono la necessity,¹⁴² che sia la Commissione di Diritto Internazionale sia la C.I.G. hanno distinto tra un uso più e meno grave della forza;

Nel commentario dell’art. 26 si fa riferimento, quale norma imperativa di diritto internazionale, alla sola aggressione, e non quindi a tutti gli impieghi minori della forza.

La C.I.G., analogamente, nel “caso Nicaragua”, distinguendo tra le più gravi forme di ricorso alla forza (quelle consistenti cioè un attacco armato) da quelle meno gravi,¹⁴³ lascia intendere che solo il divieto di ricorrere ad un uso grave della forza costituisce norma di ius cogens.

¹⁴⁰ Vedi *Gabčíkvo-Nagymaros Project*, in *ICJ Reports*, 1997, par. 54.

¹⁴¹ Principio codificato all’art. 26 degli Articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati.

¹⁴² Per esempio T. CHRISTAKIS, *Unilateralisme et multilateralisme dans la lutte contre la terreur: l’exemple du terrorisme biologique et chimique*, in G. GUILLAUME ...*et al.*, *op. cit. supra* n. 22 cap. I, p. 160-178; J. FERNÁNDEZ, *op. cit. supra* n. 9 cap. II, p. 323-343.

¹⁴³ *Military and paramilitary activities in Nicaragua*, in *ICJ Reports*, 1986, p. 101.

Conseguentemente un limitato ricorso alla forza, tale cioè da non costituire un attacco armato, come per esempio un blitz antiterroristico condotto da forze speciali, sarebbe giustificabile sulla base dello stato di necessità, in quanto causa di esclusione di illiceità per la violazione dell'obbligo posto dall'art. 2(4) della Carta.

L'11 SETTEMBRE 2001: LA LEGITTIMITA' DELL'INTERVENTO ARMATO IN AFGHANISTAN

4.1. Dall'attacco alle "Twin Towers" alla guerra in Afghanistan: i fatti

In una serie di attacchi suicidi, nella mattina dell' 11 Settembre 2001, gli Stati Uniti subirono la più grossa perdita di vite umane in tempo di pace dall'attacco di Pearl Harbour del 1941.

Quattro aerei di linea furono dirottati da terroristi e utilizzati come missili contro obiettivi strategici; due di questi si schiantarono contro le Torri Gemelle del World Trade Center di New York, determinando il collasso delle torri stesse; il terzo aereo si deflagrò contro un'ala del Pentagono, mentre il quarto, probabilmente diretto verso Washington, si schiantò al suolo in Pennsylvania per una colluttazione a bordo.

Le vittime degli attentati furono circa tremila.

Gli Stati Uniti, choccati dalla tragicità dell'evento, reputarono l'attacco al cuore dell'America come una dichiarazione di guerra e si proclamarono pronti a sconfiggere la minaccia terroristica ovunque nel mondo.

Nel discorso televisivo alla nazione nella sera dell'11 Settembre il presidente Bush affermò che gli USA non avrebbero fatto "*distinction between the terrorists who committed the attacks and those who harbour them*"; qualche giorno dopo, il 20 Settembre, in un discorso al Congresso sentenziò:

"Every nation, in every region, now has a decision to make. Either you are with us, or you are with terrorists. From this day forward,

any nations that continues to harbour or support terrorism will be regarded by the United States as a hostile regime.”¹⁴⁴

La comunità internazionale condannò unanimemente gli attentati. Il 12 Settembre, il Consiglio di Sicurezza adottò la risoluzione 1368, che condannava “*the horrifying terrorists attack*”, mentre l’Assemblea Generale approvò la 56/1 con la quale si condannavano “*the heinous acts of terrorism*”.

Il Consiglio europeo, riunito il 21 Settembre in sessione straordinaria, affermava:

“[...] L’Unione europea coopererà con gli Stati Uniti per consegnare alla giustizia e punire gli autori, i responsabili e i complici di questi atti inumani. In base alla risoluzione 1368 del Consiglio di Sicurezza una reazione americana è legittima. Gli Stati membri dell’Unione sono disposti, ciascuno secondo i propri mezzi, ad impegnarsi in siffatte azioni. Dette azioni devono essere mirate e possono anche essere dirette contro gli Stati che aiutassero, sostenessero o ospitassero terroristi.”¹⁴⁵

I sospetti per l’attentato caddero subito sull’organizzazione terroristica Al Qaeda (o Al Qaida) di Osama bin Laden, già ritenuta responsabile per una lunga serie di attentati contro obiettivi americani.

Il 16 di Settembre lo stesso Bin Laden, con un fax alla stampa afgana, si congratulò con quanti avevano portato a termine l’attacco ma si dichiarò estraneo ai fatti.

Il 20 di Settembre, gli Stati Uniti, nonostante non avessero mai riconosciuto il regime dei Talebani, gli comunicarono un *ultimatum*

¹⁴⁴ Vedi S. MURPHY, *Contemporary practice of the United States relating to international law*, in *American Journal of International Law*, 2002, p. 244.

attraverso il governo pakistano: consegnare i *leaders* di Al Qaeda che si nascondevano nel loro territorio, proteggere tutti i giornalisti e corpi diplomatici stranieri, chiudere immediatamente i campi di addestramento terroristi; in caso contrario ne avrebbero pagato le conseguenze.¹⁴⁶

I Talebani respinsero l'*ultimatum*, richiedendo le prove del coinvolgimento di Bin Laden negli attentati.¹⁴⁷

Il 4 Ottobre il governo britannico rese pubblico un documento (*“Responsibility for the Terrorists Atrocities in the United States, 11 September 2001”*¹⁴⁸) che, utilizzando le parole del primo ministro Blair *“non lasciava assolutamente alcun dubbio sulla responsabilità di Bin Laden”* e dimostrava che un sì complesso attacco non sarebbe stato possibile senza il supporto del regime talebano.¹⁴⁹

In risposta al rifiuto di consegnare Bin Laden, il 7 Ottobre 2001, le forze armate americane e britanniche iniziarono un'operazione militare, denominata *Enduring Freedom*, contro obiettivi militari talebani e sospetti campi addestramento di Al Qaeda.

Lo stesso giorno il rappresentante permanente americano presso le Nazioni Unite, Negroponte, inviò una lettera al Consiglio di Sicurezza con la quale si dichiarava che gli Stati Uniti erano stati vittima di un *“attacco massiccio e brutale”* e che stavano esercitando il loro diritto di legittima difesa agendo militarmente in Afghanistan contro i campi di addestramento terroristi di Al Qaeda e le installazioni militari dei Talebani.¹⁵⁰

¹⁴⁵ Doc. UE, 140/01 del 21 settembre 2001.

¹⁴⁶ Vedi S. MURPHY, *op. cit. supra* n. 1, p. 243.

¹⁴⁷ *Id.*, p. 244.

¹⁴⁸ Documento disponibile su <<http://www.numer-10.gov.uk/news.asp?NewsId=2686>>.

¹⁴⁹ Vedi S. MURPHY, *op. cit. supra* n. 1, p. 244.

¹⁵⁰ Doc. ONU, S/2001/946 del 7 Ottobre 2001:

“In accordance with Article 51 of the Charter of the United Nations, I wish, on behalf of my Government, to report that the United States of America, together with other States, has initiated actions in the exercise of its inherent right of individual and collective self-defence

La reazione della comunità internazionale fu quasi di totale appoggio all'operazione angloamericana.

Il presidente del Consiglio di Sicurezza, il rappresentante irlandese Ryan, affermò, che dopo aver ascoltato le giustificazioni statunitensi, sussisteva ancora l'unanimità dei consensi per l'azione armata americana.¹⁵¹

Tutti i governi europei ne sostennero la legittimità. Persino l'Organizzazione per la Conferenza Islamica non criticò l'operazione militare, ma si limitò a chiedere agli Stati Uniti di non estendere l'attacco oltre l'Afghanistan.¹⁵²

Gli unici dubbi furono espressi da alcuni esponenti della sinistra europea riguardo la proporzionalità dell'intervento.

Durante le operazioni militari, gli anglo-americani decisero di bombardare le prime linee talebane nel fronte Nord del paese, incoraggiando così l'avanzata degli oppositori afgani al regime, la cosiddetta Alleanza del Nord.

A metà Dicembre Talebani e Al Qaeda erano sconfitti.

following the armed attacks that were carried out against the United States on 11 September 2001.

[...] The attacks on 11 September 2001 and the ongoing threat to the United States and its nationals posed by the Al-Qaeda organization have been made possible by the decision of the Taliban regime to allow the parts of Afghanistan that it controls to be used by this organization as a base of operation. Despite every effort by the United States and the international community, the Taliban regime has refused to change its policy. From the territory of Afghanistan, the Al-Qaeda organization continues to train and support agents of terror who attack innocent people throughout the world and target United States nationals and interests in the United States and abroad.

In response to these attacks, and in accordance with the inherent right of individual and collective self-defence, United States armed forces have initiated actions designed to prevent and deter further attacks on the United States. These actions include measures against Al-Qaeda terrorist training camps and military installations of the Taliban regime in Afghanistan. In carrying out these actions, the United States is committed to minimizing civilian casualties and damage to civilian property. In addition, the United States will continue its humanitarian efforts to alleviate the suffering of the people of Afghanistan. We are providing them with food, medicine and supplies."

¹⁵¹ Vedi C. WREN, *U.S. Advises U.N. Council more strike could come*, in *New York Times*, 9 Ottobre 2001.

¹⁵² Vedi D. WILLIAMS, *Islamic group offers U.S. mild rebuke*, in *Washington Post*, 11 Ottobre 2001.

Prima ancora della fine delle ostilità, il 5 Dicembre, le quattro etnie afgane presero parte ai negoziati di Bonn e firmarono un accordo, sostenuto dalle Nazioni Unite,¹⁵³ per creare un governo di unità nazionale che sarebbe dovuto rimanere in carica per due anni, dopodiché un nuovo governo sarebbe Stato formato da regolari elezioni sotto una nuova costituzione.

Il 20 Dicembre il Consiglio di Sicurezza autorizzò il dispiegamento a Kabul di una forza di *peace-keeping* (ISAF) sotto il comando britannico.^{154 155}

4.2. L'ambiguità delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza 1368 (2001) e 1373 (2001)

A nostro avviso, uno studio analitico sulla legalità dell'intervento militare angloamericano in Afghanistan deve necessariamente prendere le mosse dalle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, organo deputato a gestire il sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite, adottate nell'immediatezza degli attentati dell' 11 Settembre.

In realtà le risoluzioni 1368 del 12 Settembre e 1373 del 28 Settembre sono tutt'altro che chiare e si prestano a molteplici interpretazioni.

Niente di nuovo apporta la considerazione che il terrorismo costituisce una "minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale"; affermazioni di questo tipo si trovano in altre risoluzioni a partire dalla 748 del 1992,

¹⁵³ Vedi risoluzione Consiglio di Sicurezza 1383, del 6 Dicembre 2001.

¹⁵⁴ Con risoluzione del Consiglio di Sicurezza 1386.

¹⁵⁵ Per una analisi dettagliata degli episodi succedutisi agli attacchi al World Trade Center, vedi *Keesing's record of World Events*, 2001, p. 44333-44338, 44391-44395, 44448-44451, 44495-44497, 44503-44505.

relativa al deprecabile comportamento libico di sostegno al terrorismo internazionale.

Secondo alcuni commentatori la risoluzione 1373, in particolare, conterrebbe un'autorizzazione implicita all'uso della forza.¹⁵⁶

Il riferimento nel preambolo della risoluzione alla necessità di combattere “*by all means*” la minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale rappresentata dal terrorismo si presterebbe ad interpretare il par. 3(c), che richiama gli Stati a cooperare “*to prevent and suppress terrorist attacks and take action against perpetrators of such acts*”, nel senso di autorizzare implicitamente l'uso della forza.

L'obiezione insuperabile a questa impostazione consiste nel fatto che tutte le volte che il Consiglio di Sicurezza ha voluto autorizzare l'uso della forza, lo ha fatto esplicitamente.¹⁵⁷

La risoluzione 1373, inoltre, si conclude con la determinazione del Consiglio “*to take all necessary steps*” per assicurarne il suo adempimento, ma non autorizza gli Stati “*to take all necessary steps*”.

Ciò significa che il Consiglio è pronto ad adottare delle misure per combattere il terrorismo, che potrebbero anche implicare l'uso della forza (e sarebbe la prima volta), ma non lo fa certo con la risoluzione in questione.

Altri commentatori hanno ritenuto che, con tali risoluzioni, il Consiglio abbia approvato l'esistenza dei requisiti della legittima difesa.¹⁵⁸

¹⁵⁶ In questo senso vedi J. PAUST, *Security Council authorization to combat terrorism in Afghanistan*, in <<http://www.asil.org/insights/insigh77.htm>>.

¹⁵⁷ Si vedano per esempio le risoluzioni 678 (1990): “*Authorizes member States [...] to use all necessary means [to liberate Kuwait]*”; ris. 794 (1992): “*Authorizes member States to use all necessary means to establish as soon as possible a secure environment for humanitarian relief operations in Somalia*”; ris. 929 (1994): “*Authorizes France to use all necessary means [to protect civilians in Rwanda]*”; ris. 940 (1994): “*Authorizes member States to use all necessary means to facilitate the departure from Haiti of the military leadership*”.

Una significativa novità delle risoluzioni è infatti costituita dal richiamo all' *"inherent right of individual and collective self-defence as recognized by the Charter of the United Nations"*.

Se è vero che un simile richiamo non si ritrova in nessun'altra risoluzione sul terrorismo, è altrettanto vero che questo non dovrebbe essere sopravvalutato.

Innanzitutto le risoluzioni, parlando degli eventi dell'11 Settembre, evitano di qualificarli come *"armed attack"*, come richiesto dall'art. 51 della Carta, usando invece la nozione di *"terrorist attacks"*, senza collegarli direttamente al suddetto art. 51 che è menzionato in un diverso paragrafo.

L'insostenibilità della teoria sopra affermata diventa poi lampante se si confrontano le parole utilizzate dalle risoluzioni 1368 (2001) e 1373 (2001) con quelle utilizzate nella risoluzione 660 (1990) nella quale il Consiglio affermava *"The inherent right of individual or collective self-defence, in response to the armed attack by Iraq against Kuwait, in accordance with Article 51 of the Charter."*

E' appena il caso di notare, infatti, che, nelle risoluzioni in questione, il Consiglio non indica né lo Stato titolare del diritto di legittima difesa né lo Stato che ha sferrato gli attacchi.

Il fatto che il Consiglio di Sicurezza non riconosca esplicitamente agli Stati Uniti il diritto di agire in legittima difesa o che non autorizzi un gruppo di Stati ad usare la forza, non preclude la legalità di un intervento armato americano dal momento che il diritto di legittima difesa, ove logicamente ne sussistano i requisiti, è un diritto degli Stati indipendente dall' approvazione del Consiglio.

¹⁵⁸ In questo senso G. FOX, *Addendum to ASIL insighton terrorist attacks*, in <http://www.asil.org/insights/insigh77.htm>.

Il significato del generico richiamo alla legittima difesa è probabilmente da ricercare nella volontà del Consiglio di rendere chiaro che, con le misure non impicanti l'uso della forza adottate con la 1373, consistenti nella richiesta agli Stati membri di congelare i fondi in qualche maniera diretti ad organizzazioni terroristiche, non si intendeva sospendere il diritto di legittima difesa; in sostanza il Consiglio afferma che quelle adottate sono sicuramente delle misure anti-terrorismo, ma non sufficienti a sospendere ex art. 51 il diritto dello Stato leso alla legittima difesa.¹⁵⁹

4.3. L'intervento alleato in Afghanistan alla luce dei requisiti della legittima difesa

Una volta accertato che il Consiglio di Sicurezza non autorizza ma neanche esclude la possibilità di usare la forza armata in legittima difesa, riteniamo che l'indagine sulla legalità dell'intervento angloamericano debba essere condotta tenendo presenti tutti quei requisiti (indicati nel par. 3.2.) che il diritto internazionale richiede per un atto di legittima difesa:

- 1) attacco armato; come abbiamo visto *supra* (pag. 44) un attacco armato non deve necessariamente essere portato da forze regolari ma può anche essere portato da bande armate, quali organizzazioni terroristiche, semprechè la sua gravità sia per lo meno equiparabile a quella portata da forze regolari.

¹⁵⁹ Vedi, C. STAHN, *Security Council resolutions 1368 (2001) and 1373 (2001): What they say and what they do not say*, in <http://www.ejil.org/forum_WTC/ny-stahn.html>.

Sarebbe assolutamente irrealistico ritenere che i metodi utilizzati per l'attacco alle Torri Gemelle non ammontino ad un "attacco armato".

L'uso di aerei di linea, pieni di carburante, e pilotati contro degli edifici, hanno una capacità distruttiva decisamente superiore alla maggior parte delle armi convenzionali conosciute; gli effetti dell'azione dell'11 Settembre furono simili ad un attacco militare aereo su larga scala.

Anche la NATO non sollevò grossi dubbi sulla sussistenza di un attacco armato; il 12 Settembre, considerando che gli attacchi erano diretti da fuori contro gli Stati Uniti, il Consiglio del Nord Atlantico invocò l'applicazione dell'art. 5 dello Statuto, in base al quale un attacco sferrato contro uno dei 19 Stati membri equivale ad un attacco contro tutti i 19.¹⁶⁰

Perché ci sia un attacco armato ai sensi dell'art. 51 è poi necessario che questo sia imputabile ad uno Stato.

Quello che cercheremo quindi di dimostrare, non è solo la responsabilità dell'organizzazione terroristica di Bin Laden, ma che il supporto fornitogli dai Talebani fu talmente ampio da determinare la diretta imputazione dell'attacco all'Afghanistan; è questo il punto più critico della dimostrazione della legalità dell'intervento, che ha trovato molte autorevoli voci contrarie.¹⁶¹

¹⁶⁰ Vedi S. MURPHY, *op. cit. supra* n. 1.

¹⁶¹ Scettici sulla possibilità di inquadrare la guerra in Afghanistan sotto l'art. 51 sono: A. CASSESE, *Terrorism is also disrupting some crucial legal categories of international law*, in http://www.ejil.org/forum_WTC/ny-cassese.html; F. MÉGRET, "War"? *Legal semantics and the move to violence*, in <http://www.ejil.org/journal/Vol13/No2/art1.html>; P. ROWE, *Responses to terror: the new "war"*, in *Melbourne Journal of International Law*, 2002, p. 302-321; C. STAHN, *op. cit. supra* n. 16.

La straordinaria attività investigativa seguita agli eventi dell'11 Settembre, indicò quale probabile responsabile dell'attacco l'organizzazione terroristica di Bin Laden.

Il 14 Settembre un portavoce dell'FBI dichiarò che le indagini avevano accertato che i 19 uomini sospettati di aver dirottato gli aerei erano più o meno direttamente collegati ad Al-Qaeda.¹⁶²

Il 4 Ottobre il governo britannico rese pubblico un *dossier* che conteneva un impianto accusatorio decisamente credibile sulle responsabilità di Bin Laden per le atrocità commesse l'11 Settembre.¹⁶³

¹⁶² *FBI question two in connection with attacks*, in <<http://www.cnn.com/2001/US/09/14/investigation.terrorism>>.

¹⁶³ Riportiamo di seguito la parte dell'impianto accusatorio del *dossier* (reperibile su <<http://www.numer-10.gov.uk/news.asp?NewsId=2686>>.) che collegava Bin Laden agli attentati dell'11 Settembre:

"Usama Bin Laden and the 11 September attacks

61. Nineteen men have been identified as the hijackers from the passenger lists of the four planes hijacked on 11 September 2001. Many of them had previous links with Al Qaida or have so far been positively identified as associates of Al Qaida. An associate of some of the hijackers has been identified as playing key roles in both the East African Embassy attacks and the USS Cole attack. Investigations continue into the backgrounds of all the hijackers.

62. From intelligence sources, the following facts have been established subsequent to 11 September; for intelligence reasons, the names of associates, though known, are not given:

- In the run-up to 11 September, Bin Laden was mounting a concerted propaganda campaign amongst like-minded groups of people - including videos and documentation - justifying attacks on Jewish and American targets; and claiming that those who died in the course of them were carrying out God's work.
- We have learned, subsequent to 11 September, that Bin Laden himself asserted shortly before 11 September that he was preparing a major attack on America.
- In August and early September close associates of Bin Laden were warned to return to Afghanistan from other parts of the world by 10 September.
- Immediately prior to 11 September some known associates of Bin Laden were naming the date for action as on or around 11 September.
- A senior associate claimed to have trained some of the hijackers in Afghanistan.
- Since 11 September we have learned that one of Bin Laden's closest and most senior associates was responsible for the detailed planning of the attacks.
- There is evidence of a very specific nature relating to the guilt of Bin Laden and his associates that is too sensitive to release.

63. Usama Bin Laden remains in charge, and the mastermind, of Al Qaida. In Al Qaida, an operation on the scale of the 11 September attacks would have been approved by Usama Bin Laden himself.

64. The modus operandi of 11 September was entirely consistent with previous attacks. Al Qaida's record of atrocities is characterised by meticulous long-term planning, a desire to inflict mass casualties, suicide bombers, and multiple simultaneous attacks.

65. The attacks of 11 September 2001 are entirely consistent with the scale and sophistication of the planning which went into the attacks on the East African Embassies and the USS Cole. No warnings were given for these three attacks, just as there was none on 11 September.

Nonostante la legalità dell'intervento debba essere valutata sulla base delle prove conosciute al momento dell'attacco, i dubbi residui sulle responsabilità dello sceicco saudita vennero spazzati via il 13 Dicembre, quando il Pentagono pubblicò le trascrizioni di un video ritrovato a Jalalabad durante le operazioni militari; Bin Laden, seduto a consiglio con altri membri dell'organizzazione, spiegava che il collasso delle torri, causato dal cedimento strutturale per la grande temperatura generatasi dall'impatto con gli aerei, era previsto, ma era addirittura andato oltre le sue più ottimistiche previsioni.¹⁶⁴

Sempre stando al *dossier* britannico, di cui fino ad oggi non vi è stato motivo di dubitare, i rapporti tra l'organizzazione terroristica Al Qaeda e il regime talebano in Afghanistan, presieduto dal Mullah Omar, erano più profondi di quanto si potesse pensare.

Generalmente i cosiddetti Stati sponsorizzatori del terrorismo, si limitano a fornire armi, rifugi sicuri o qualunque altro tipo di supporto logistico; il legame tra Bin Laden e l'Afghanistan era

66. *Al Qaida operatives, in evidence given in the East African Embassy bomb trials, have described how the group spends years preparing for an attack. They conduct repeated surveillance, patiently gather materials, and identify and vet operatives, who have the skills to participate in the attack and the willingness to die for their cause.*

67. *The operatives involved in the 11 September atrocities attended flight schools, used flight simulators to study the controls of larger aircraft and placed potential airports and routes under surveillance.*

68. *Al Qaida's attacks are characterised by total disregard for innocent lives, including Muslims. In an interview after the East African bombings, Usama Bin Laden insisted that the need to attack the United States excused the killing of other innocent civilians, Muslim and non-Muslim alike.*

69. *No other organisation has both the motivation and the capability to carry out attacks like those of the 11 September - only the Al Qaida network under Usama Bin Laden.*"

¹⁶⁴Per la trascrizione integrale del video rinvenuto a Jalalabad e pubblicato il 13 Dicembre, vedi <http://www.foxnews.com/printer_friendly_story/0,3566,40750,00.html> :

"...we calculated in advance the number of casualties from the enemy, who would be killed based on the position of the tower. We calculated that the floors that would be hit would be three or four floor. I was the most optimistic of them all... due to my experience in this field, I was thinking that the fire from the gas in the plane would melt the iron structure of the building

qualcosa di diverso: da quando Bin Laden vi si era spostato nel 1996, aveva stretto una vera e propria alleanza col regime talebano dal quale dipendeva la sopravvivenza di entrambi; il ricchissimo sceicco saudita forniva al regime armi, truppe e soldi per combattere l'Alleanza del Nord; aveva inoltre un ruolo nell'addestramento militare e nella pianificazione delle operazioni belliche dei Talebani; più volte "gli stranieri", così venivano chiamati i pretoriani di Bin Laden reclutati in tutto il mondo arabo, combatterono a fianco delle truppe del Mullah Omar; Al Qaeda forniva inoltre assistenza per le infrastrutture e aiuto umanitario; di contro Omar assicurava a Bin Laden un rifugio sicuro in cui operare, stabilire i suoi campi di addestramento e pianificare i suoi attentati; per la cronaca almeno quattro dei dirottatori dell' 11 Settembre erano stati addestrati in Afghanistan.¹⁶⁵

Come un ufficiale del precedente governo ebbe a sottolineare, i Talebani e Bin Laden *"sono i due lati della stessa medaglia: Osama non può esistere in Afghanistan senza i Talebani e i Talebani non possono sopravvivere senza Osama."*¹⁶⁶

and collapse the area where the plane hit and all the floors above it only. This is all that we had hoped for."

¹⁶⁵ Vedi *Hijacking suspects linked to Afghanistan*, in <http://www.cnn.com/2001/US/09/29/gen.america.under.attack>.

¹⁶⁶ Riportiamo di seguito la parte dell'impianto accusatorio del dossier (reperibile su <http://www.numer-10.gov.uk/news.asp?NewsId=2686>.) che collegava Al Qaeda al regime talebano:

"The Taleban Regime

10. The Taleban emerged from the Afghan refugee camps in Pakistan in the early 1990s. By 1996 they had captured Kabul. They are still engaged in a bloody civil war to control the whole of Afghanistan. They are led by Mullah Omar.

11. In 1996 Usama Bin Laden moved back to Afghanistan. He established a close relationship with Mullah Omar, and threw his support behind the Taleban. Usama Bin Laden and the Taleban regime have a close alliance on which both depend for their continued existence. They also share the same religious values and vision.

12. Usama Bin Laden has provided the Taleban regime with troops, arms and money to fight the Northern Alliance. He is closely involved with Taleban military training, planning and operations. He has representatives in the Taleban military command structure. He has also given infrastructure assistance and humanitarian aid. Forces under the control of Usama Bin Laden have fought alongside the Taleban in the civil war in Afghanistan.

13. Omar has provided Bin Laden with a safe haven in which to operate, and has allowed him to establish terrorist training camps in Afghanistan. They jointly exploit the Afghan drugs

Non si comprenderebbe altrimenti l'ostinato rifiuto talebano di consegnare Bin Laden, prima richiesto con la risoluzione del Consiglio di Sicurezza 1267 del 1999, poi dall'*ultimatum* americano qualche giorno prima della guerra; rifiuto che il regime talebano pagò ad altissimo prezzo: l'embargo prima, la disfatta poi.

Si può quindi tranquillamente affermare che Al Qaeda e i Talebani vivessero in una sorta di simbiosi tantochè sfruttavano congiuntamente anche il traffico di droga.

Non è quindi da mettere in discussione la conclusione cui giunge il *dossier* britannico, ribadita dalla lettera di Negroponte del 7 di Ottobre,¹⁶⁷ che gli attacchi non sarebbero stati possibili senza la suddetta alleanza.

Alla luce di queste indicazioni potremmo ritenere Al Qaeda un vero e proprio organo *de facto* del regime talebano *ex art.* 4(2) degli Articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati¹⁶⁸ e conseguentemente imputare gli attacchi dell'11 Settembre direttamente all'Afghanistan; si supererebbero così i problemi di imputabilità dell'attacco armato dell'art. 51 della Carta.

trade. In return for active Al Qaida support, the Taleban allow Al Qaida to operate freely, including planning, training and preparing for terrorist activity. In addition the Taleban provide security for the stockpiles of drugs.

[...]

19. A former Government official in Afghanistan has described the Taleban and Usama Bin Laden as "two sides of the same coin: Usama cannot exist in Afghanistan without the Taleban and the Taleban cannot exist without Usama".

[...]

Conclusion

74. The attacks of the 11 September 2001 were planned and carried out by Al Qaida, an organisation whose head is Usama Bin Laden. That organisation has the will, and the resources, to execute further attacks of similar scale. Both the United States and its close allies are targets for such attacks. The attack could not have occurred without the alliance between the Taleban and Usama Bin Laden, which allowed Bin Laden to operate freely in Afghanistan, promoting, planning and executing terrorist activity."

¹⁶⁷ Vedi nota 7.

¹⁶⁸ Vedi pag. 26.

Una tale lettura dell'articolo 4(2) non deve essere considerato un artificio legale; normalmente si può essere considerati organi dello Stato solo in conformità alla legge dello Stato stesso; ma questa deve però essere considerata la condizione normale, ma non un elemento necessario.

Lo stesso commentario dell'articolo chiarisce che in “alcuni sistemi lo *status* e le funzioni di varie entità sono determinate non solo dalla legge ma anche dalla prassi, e fare riferimento soltanto al diritto interno sarebbe ingannevole.”^{169 170}

Chiaramente un'organizzazione terroristica come Al Qaeda, con le funzioni svolte all'interno del regime talebano poteva a buon titolo esserne considerata un organo *de facto*;¹⁷¹

- 2) necessità; come abbiamo sottolineato (pag. 43), il requisito della necessità deve essere valutato con estrema attenzione; è da ritenere infatti che se un'organizzazione terroristica ha compiuto precedenti attentati e dichiara di volerne compiere degli altri, o addirittura si abbia la certezza che questi sono già stati pianificati, allora, si può dire che gli attacchi futuri siano sempre imminenti.

Dal 1996 Bin Laden aveva dichiarato un *jihad* contro i “crociati-sionisti” per la presenza di truppe americane nella terra Santa dell'*islam*, l'Arabia Saudita. Non aveva poi perso occasione per

¹⁶⁹ Doc. ONU, A/56/10

¹⁷⁰ Per le considerazioni sull'organo *de facto*, vedi G. GAJA, *op. cit. supra* n. 14, cap. II.

¹⁷¹ Vedi P. LAMBERTI ZANARDI, *Indirect military aggression*, p. 113, in A. CASSESE, *The current legal regulation of the use of force*, Dordrecht, 1986:

“On the whole, then, the mere fact of a State assisting or acquiescing in the operations of armed groups does not constitute an armed attack. An exception to this might be said to hold if it could be proved –though this would be not easy– that the assistance given by the State was so extensive that, although acting independently, the private groups became *de facto* organs of the State that assisted them, simply by virtue of this assistance. If this were so it would be no longer be possible to distinguish between the assistance given by the State and the military operations carried out by private groups and, so long as the latter actually took place and were of sufficient extent and gravity, the existence of an armed attack attributable to the State in question could not be denied.”

pronunciare una “*fatwa*”, vale adire una sentenza capitale contro tutti gli americani.¹⁷²

Queste minacce non rimasero soltanto parole.

Gli statunitensi ritennero che gli attacchi dell’11 Settembre facevano parte di una lunga serie di attentati contro il loro paese iniziati nel 1993; l’amministrazione USA fornì delle prove evidenti delle responsabilità dell’organizzazione di Bin Laden per il fallito attentato al World Trade Center del 1993, quello al complesso militare americano in Daharan del 1996, quelli alle

¹⁷² Riportiamo di seguito alcune delle dichiarazioni di guerra di Bin Laden agli Americani contenute nel dossier britannico del 4 Ottobre (reperibile su <http://www.number-10.gov.uk/news.asp?NewsId=2686>):

21. Al Qaida virulently opposes the United States. Usama Bin Laden has urged and incited his followers to kill American citizens, in the most unequivocal terms.

22. On 12 October 1996 he issued a declaration of jihad as follows:

"The people of Islam have suffered from aggression, iniquity and injustice imposed by the Zionist-Crusader alliance and their collaborators . . .

It is the duty now on every tribe in the Arabian peninsula to fight jihad and cleanse the land from these Crusader occupiers. Their wealth is booty to those who kill them.

My Muslim brothers: your brothers in Palestine and in the land of the two Holy Places [Saudi Arabia] are calling upon your help and asking you to take part in fighting against the enemy - the Americans and the Israelis. They are asking you to do whatever you can to expel the enemies out of the sanctities of Islam."

Later in the same year he said that

"terrorising the American occupiers [of Islamic Holy Places] is a religious and logical obligation".

In February 1998 he issued and signed a 'fatwa' which included a decree to all Muslims:

". . . the killing of Americans and their civilian and military allies is a religious duty for each and every Muslim to be carried out in whichever country they are until Al Aqsa mosque has been liberated from their grasp and until their armies have left Muslim lands."

In the same 'fatwa' he called on Muslim scholars and their leaders and their youths to

"launch an attack on the American soldiers of Satan"

and concluded:

"We - with God's help - call on every Muslim who believes in God and wishes to be rewarded to comply with God's order to kill Americans and plunder their money whenever and wherever they find it. We also call on Muslims . . . to launch the raid on Satan's US troops and the devil's supporters allying with them, and to displace those who are behind them."

When asked, in 1998, about obtaining chemical or nuclear weapons he said *"acquiring such weapons for the defence of Muslims [is] a religious duty"*, and made the following claim in an interview printed in the Pakistan newspaper *Dawn* in November 2001:

"I wish to declare that if America used chemical or nuclear weapons against us, then we may retort with chemical and nuclear weapons. We have the weapons as deterrent."

In an interview aired on Al Jazira (Doha, Qatar) television he stated:

"Our enemy is every American male, whether he is directly fighting us or paying taxes."

In two interviews broadcast on US television in 1997 and 1998 he referred to the terrorists who carried out the earlier attack on the World Trade Center in 1993 as *"role models"*. He went on to exhort his followers *"to take the fighting to America"*.

ambasciate di Kenya e Tanzania del 1988 e quello alla nave da guerra USS *Cole* nello Yemen del 2000.

La guerra di Bin Laden contro gli Stati Uniti era quindi ben lungi dall'essersi conclusa; la minaccia rappresentata da Al Qaeda doveva ritenersi sempre imminente come confermò, alla fine di Settembre, il fallito attentato contro l'ambasciata americana a Parigi, pianificato da un cellula francese di Al Qaeda, sventato dai servizi di *intelligence* francesi.¹⁷³

Si deve inoltre ritenere che la forza militare sia stata utilizzata come *estrema ratio*.

I Talebani si dimostrarono indifferenti a qualunque operazione diplomatica: non ottemperarono alla risoluzione del Consiglio di Sicurezza 1267 del 1999 che richiedeva di consegnare Bin Laden alla giustizia, lasciarono cadere nel nulla i numerosi tentativi condotti in segreto dagli americani, fino a qualche mese prima degli attentati, per convincerli a estradare lo stesso Bin Laden,¹⁷⁴ ignorarono l'*ultimatum* americano del 20 Settembre;¹⁷⁵

- 3) proporzionalità; tale requisito, come abbiamo visto (pag. 47) deve essere valutato alla luce dei diretti e concreti vantaggi militari ottenibili, bilanciando tali vantaggi con la necessità di limitare al minimo le perdite civili. Un ruolo decisivo in questo senso viene svolto dagli obiettivi selezionati e dagli armamenti utilizzati.

L'obiettivo militare americano era quello di impedire che futuri attacchi terroristici potessero colpire gli Stati Uniti.

¹⁷³ Vedi C. HEDGES, *The inner workings of a plot to blow up the U.S. embassy in Paris*, in *New York Times*, 28 Ottobre 2001.

¹⁷⁴ Vedi B. OTTAWAY e J. STEPHENS, *Diplomats met with Taliban on Bin Laden: Some contend U.S. missed its chance*, in *Washington Post*, 29 Ottobre 2001.

¹⁷⁵ Vedi S. MURPHY, *op. cit. supra* n. 1, p. 243.

Così apparve assolutamente proporzionato l'uso di armi ad alto livello di precisione per distruggere le infrastrutture di Al Qaeda e l'utilizzo dei "corpi speciali", anziché delle regolari brigate di fanteria, proprio per la selettività degli obiettivi da colpire.

Delle critiche sono state invece mosse per quanto riguarda il massiccio bombardamento aereo del fronte talebano nel Nord del paese, che chiaramente spingeva l'Alleanza del Nord, bloccata da anni di estenuante guerra di posizione, a vincere la guerra e a controllare il paese.

E' stato obiettato che le infrastrutture talebane, specialmente quelle lungo il confine Nord, non erano assolutamente funzionali alla lotta al terrorismo e per di più, così facendo, si violava la norma di diritto consuetudinario di non ingerenza negli affari degli altri Stati, consegnando di fatto l'Afghanistan nelle mani dell'Alleanza del Nord.¹⁷⁶

E' da considerare che un intervento militare condotto su campi di addestramento terroristici o con operazioni *blitz* dei corpi speciali (i primi giorni di combattimento dimostrarono tra l'altro l'inefficacia di questa tecnica) fosse nient'altro che un palliativo, senza alcuna valenza difensivo-militare.

Terminati i bombardamenti e le incursioni mirate, Al Qaeda, tutt'altro che distrutta, avrebbe potuto tranquillamente continuare la sua attività terroristica.

Riteniamo che assicurare il tracollo del regime talebano fosse l'unica forma di difesa possibile.

Solo in circostanze eccezionali, comunque, un'operazione militare contro Stati che sponsorizzano il terrorismo può giustificare il rovesciamento di un governo; il pericolo deve essere

¹⁷⁶ Vedi A. CASSESE, *op. cit. supra* n. 18; C. STAHN, *op. cit. supra* n. 16.

particolarmente grave e la cooperazione tra combattenti dello Stato ostile e terroristi talmente elevata da renderli virtualmente indistinguibili, così da immaginare che la minaccia portata dall'organizzazione terroristica non potrà essere eliminata senza la sostituzione del governo che la supporta.¹⁷⁷

Se è vero, infatti, che appoggiare le fazioni ribelli è contrario al diritto internazionale, è altrettanto vero che la legittima difesa ne deve essere considerata una scriminante e che nel bilanciamento degli interessi tutelati dalla comunità internazionale, il diritto di uno Stato alla sopravvivenza prevale sul diritto alla non ingerenza negli affari degli altri Stati;

- 4) immediatezza: è opinione di chi scrive che nei 25 giorni intercorsi tra l'attacco al World Trade Center e la risposta armata in Afghanistan il diritto alla legittima difesa sia rimasto in vigore, tenendo anche conto che la minaccia terroristica di Al Qaeda doveva considerarsi sempre imminente. Sono inoltre da valutare i tempi logistici necessari per organizzare un attacco in un paese distante migliaia di chilometri e gli sforzi sostenuti nel frattempo dalle diplomazie di mezzo mondo per cercare di risolvere la questione con mezzi pacifici.

Quest'analisi, per quanto non voglia avere alcuna pretesa di completezza, ci sembra indicare che i tradizionali requisiti della legittima difesa siano stati soddisfatti e che quindi l'intervento militare angloamericano in Afghanistan possa ricadere sotto l'ombrello della legalità.

¹⁷⁷ Vedi R. GROTE, *Between crime prevention and the laws of war: Are the traditional categories of international law adequate for assessing the use of force against international terrorism ?*, in <http://edoc.mpil.de/conference-on-terrorism/present/grote.pdf>.

L'uso della forza in Afghanistan rappresenta il primo atto di legittima difesa contro uno Stato sponsorizzante il terrorismo che sia stato unanimemente riconosciuto come legale dalla comunità internazionale. Si deve evincere che siamo di fronte ad una trasformazione del diritto consuetudinario?

Qualcuno ha parlato di “*instant customary law*”; si è affermato che “*i progressi nel diritto sono sempre il frutto di grandi crisi e che il collasso delle Twin Towers potrebbe drammaticamente offrire l'opportunità di ricostruire il diritto internazionale del XXI secolo*”.¹⁷⁸

Noi, molto più semplicemente, riteniamo che ci sia stato un cambiamento nei fatti e non nel diritto.

Un cambiamento dei fatti che ha permesso, a differenza della prassi precedente, di collocare l'intervento angloamericano nell'ambito dell'art. 51 della Carta, senza stravolgimenti di sorta e riaffermando l'attualità del diritto consuetudinario in materia di legittima difesa anche nei confronti del terrorismo.

¹⁷⁸ A. PELLET, *No, this is not war!*, in <http://www.ejil.org/forum_WTC/ny-pellet.html>.

CAPITOLO V

LA GUERRA IN IRAQ DEL 2003: UNO STRAPPO ALLA LEGALITA' INTERNAZIONALE

5.1. La crisi irachena

Nel Maggio del 2002 la questione irachena tornò prepotentemente alla ribalta della scena politica internazionale. Alla fine della Prima Guerra del Golfo, tra le varie condizioni imposte all' Iraq dalla risoluzione 687 (1991), vi era quella di accettare incondizionatamente la distruzione, sotto la supervisione internazionale, di tutte le armi chimiche, biologiche e dei missili balistici di portata superiore ai 150 chilometri.

Al fine di accertare l'ottemperanza agli obblighi imposti dalla risoluzione, venne istituita una speciale commissione di ispettori, l'UNSCOM.¹⁷⁹

Dopo una collaborazione di oltre sette anni, nel 1998, l'Iraq decise di interrompere ogni tipo di cooperazione.

¹⁷⁹ Con risoluzione del Consiglio di sicurezza 699 (1991).

Nel 1999 il Consiglio di Sicurezza, con risoluzione 1284, istituì una nuova commissione per il controllo del disarmo, l'UNMOVIC; nell'Agosto 2000, prima ancora che gli ispettori partissero per l'Asia, il governo iracheno dichiarò di non essere disposto ad accettare ulteriori limitazioni della propria sovranità nazionale.

Contestualmente, tra il 1996 e il 2000, le Nazioni Unite alleggerirono le restrizioni economiche imposte all'Iraq ampliando il programma “*oil for food*” al fine di aiutare la popolazione irachena provata da lunghi anni di embargo.¹⁸⁰

Stati Uniti e Gran Bretagna fecero però notare come questi alleggerimenti di pressione, senza adeguati controlli, avrebbero potuto permettere il riarmo della dittatura irachena.¹⁸¹

Stretto dalla pressione internazionale, nell'Agosto 2002, l'Iraq invitò gli ispettori internazionali a ritornare nel loro paese, ma soltanto sotto certe condizioni.¹⁸²

Gli Stati Uniti, dal canto loro, dissero che Saddam Hussein non si trovava nella posizione di imporre delle condizioni e iniziarono a minacciare un intervento armato nel Golfo Persico.

Il 16 Settembre l'Iraq si disse disposto ad accettare incondizionatamente l'ispezione ONU.¹⁸³

L'8 Novembre, dopo molte discussioni, il Consiglio di Sicurezza approvò la risoluzione 1444; questa, dava un'ultima possibilità all'Iraq di ottemperare ai suoi obblighi di disarmo: si richiedeva, nel termine di trenta giorni, una completa dichiarazione sul programma di sviluppo delle armi di distruzione di massa e dei missili balistici, e

¹⁸⁰ Si veda la risoluzione del Consiglio di Sicurezza 986 (1995) istitutiva del programma “*oil for food*” e le successive 1293 (2000) e 1330 (2000) con le quali si ampliavano i beni che l'Iraq poteva importare e si estese a 600 milioni di dollari la cifra che poteva essere spesa per il mantenimento dell'industria petrolifera.

¹⁸¹ Vedi S. MURPHY, *Contemporary practice of the United States relating to international law*, in *American Journal of International Law*, 2002, p. 956.

¹⁸² C. LYNCH, *U.N. arms inspector is invited by Iraq*, in *Washington Post*, 2 Agosto 2002.

¹⁸³ Vedi S. MURPHY, *op. cit. supra* n. 3, p. 959.

contestualmente si autorizzava gli ispettori ONU ad accedere liberamente ad ogni sito iracheno.¹⁸⁴

Il 7 Dicembre l'Iraq consegnava alle Nazioni Unite un sostanzioso *dossier* che, a detta degli ufficiali iracheni, conteneva la prova evidente che il loro paese non possedeva armi di distruzione di massa.¹⁸⁵

In successivi rapporti al Consiglio di Sicurezza, il 9 e 27 Gennaio 2003, Blix, il capo degli ispettori ONU sul disarmo, affermò che tale *dossier* era assolutamente lacunoso; gli iracheni non avevano fornito adeguate risposte sul proprio armamento, ma, di contro, in centinaia di ispezioni a sorpresa, non era stata trovata la cosiddetta “*smoking gun*”.¹⁸⁶

Il 6 Febbraio il Segretario di Stato americano, Powell, presentò al Consiglio di Sicurezza delle immagini scattate dai satelliti, intercettazioni di conversazioni tra militari iracheni e informazioni di

¹⁸⁴ Estratto della risoluzione 1441(2002):

“ [...] Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

1. Decides that Iraq has been and remains in material breach of its obligations under relevant resolutions, including resolution 687 (1991), in particular through Iraq's failure to cooperate with United Nations inspectors and the IAEA, and to complete the actions required under paragraphs 8 to 13 of resolution 687 (1991);

2. Decides, while acknowledging paragraph 1 above, to afford Iraq, by this resolution, a final opportunity to comply with its disarmament obligations under relevant resolutions of the Council; and accordingly decides to set up an enhanced inspection regime with the aim of bringing to full and verified completion the disarmament process established by resolution 687 (1991) and subsequent resolutions of the Council;

3. Decides that, in order to begin to comply with its disarmament obligations, in addition to submitting the required biannual declarations, the Government of Iraq shall provide to UNMOVIC, the IAEA, and the Council, not later than 30 days from the date of this resolution, a currently accurate, full, and complete declaration of all aspects of its programmes to develop chemical, biological, and nuclear weapons, ballistic missiles, and other delivery systems [...];

4. Decides that false statements or omissions in the declarations submitted by Iraq pursuant to this resolution and failure by Iraq at any time to comply with, and cooperate fully in the implementation of, this resolution shall constitute a further material breach of Iraq's obligations and will be reported to the Council for assessment in accordance with paragraph 11 and 12 below;

5. Decides that Iraq shall provide UNMOVIC and the IAEA immediate, unimpeded, unconditional, and unrestricted access to any and all, including underground, areas, facilities, buildings, equipment, records, and means of transport which they wish to inspect, as well as immediate, unimpeded, unrestricted, and private access to all officials and other persons [...];

¹⁸⁵ R. CHANDRASEKARAN, *Baghdad delivers weapons data to U.N.*, in *Washington Post*, 8 Dicembre 2002.

¹⁸⁶ Vedi S. MURPHY, *Contemporary practice of the United States relating to international law*, in *American Journal of International Law*, 2003, p. 421.

disertori, fornite dalle fonti di *intelligence* americane, che indicavano gli sforzi compiuti dall'Iraq per ingannare le ispezioni.¹⁸⁷

Il 14 Febbraio Blix, oltre a dichiararsi scettico sulle prove fornite da Powell, dichiarò che si poteva intravedere un inizio di una più attiva cooperazione da parte delle autorità irachene.

Stati Uniti e Gran Bretagna, stanchi del continuo tira e molla, iniziarono una complessa attività diplomatica per ottenere, se non un'autorizzazione del Consiglio, visto che Francia e Russia dichiararono che avrebbero opposto il veto, almeno la maggioranza dei voti per avere una legittimazione morale all'uso della forza.

Quando apparve chiaro che non sarebbe stato possibile ottenere nessuna maggioranza, gli angloamericani optarono per l'intervento armato unilaterale.

Il 17 Marzo 2003 il presidente Bush parlò alla nazione:

“Intelligence gathered by this and other governments leaves no doubt that the Iraqi regime continues to possess and conceal some of the most lethal weapons ever devised. This regime has already used weapons of mass destruction against Iraq's neighbours and against Iraq's people.

The regime has a history of reckless aggression in the Middle East. It has a deep hatred of America and our friends. And it has aided, trained, and harboured terrorists, including Al Qaida.

The danger is clear: Using chemical, biological or, one day, nuclear weapons obtained with the help of Iraq, the terrorists could fulfil their stated ambitions and kill thousands or hundreds of thousand of innocent people in our country or any other.

¹⁸⁷ Vedi R. WEISMAN, *Powell, in U.N. speech, presents case to show Iraq has not disarmed*, in *New York Times*, 6 Febbraio 2003.

[...] *The United States of America has the sovereign authority to use force in assuring its own national security.*

[...] *America tried to work with the United Nations to address this threat because we wanted to resolve the issue peacefully.*

[...] *The United Nations Security Council has not lived up to its responsibilities, so we will rise to ours.*¹⁸⁸

Contestualmente il presidente lanciò un *ultimatum* a Saddam Hussein: se non avesse lasciato l'Iraq con i suoi figli nelle successive 48 ore le forze della coalizione avrebbero iniziato l'intervento militare.

Saddam immediatamente respinse l'*ultimatum*.

Il 19 Marzo 2003 Bush annunciò l'inizio della guerra.

La condanna della comunità internazionale fu pressoché totale; mentre l'amministrazione americana parlava di coalizione anti-irachena, in realtà soltanto Stati Uniti, Gran Bretagna e in piccola parte Australia e Polonia, parteciparono alle operazioni belliche.

Il 14 Aprile 2003, dopo soli ventisei giorni dal suo inizio, il Pentagono annunciò che la guerra era finita.¹⁸⁹

Gli Stati Uniti dislocarono immediatamente sul territorio degli esperti per gli armamenti; al 30 di Settembre¹⁹⁰ nessuna arma di distruzione di massa era stata trovata.

5.2. La strumentalizzazione del diritto internazionale

Passando dall'analisi dei fatti a quella del diritto, la prima considerazione che ci sentiamo di fare riguarda il clima di confusione generale che si rinviene nelle giustificazioni sull'intervento in Iraq portate dalle due amministrazioni; prima

¹⁸⁸ S. MURPHY, *op. cit. supra* n. 8, p. 425.

¹⁸⁹ S. MURPHY, *id.*, p. 427.

¹⁹⁰ Data alla quale è aggiornata questa ricerca.

fu sostenuto che la risoluzione 1441 conteneva un'autorizzazione implicita del Consiglio di Sicurezza, poi si cercò di mettere in luce le potenziali pericolosità degli armamenti di distruzione di massa di Saddam Hussein e le connesse possibilità che potessero essere cedute ad organizzazioni terroristiche, giustificando quindi l'intervento unilaterale sulla base della discussa teoria della legittima difesa preventiva; infine fu fatto riferimento alle atrocità commesse sistematicamente sulla propria popolazione dal dittatore iracheno, così da inquadrare la guerra in quel discusso filone degli "interventi umanitari".

La frenesia con la quale gli angloamericani ricorsero alla forza, proprio nel momento in cui, sotto la pressione militare, gli iracheni stavano iniziando a collaborare, aprendosi forse uno spiraglio per una soluzione pacifica della questione, ci sembra sintomatico del fatto che gli americani avessero già da tempo deciso di agire,¹⁹¹ ed utilizzarono poi il diritto internazionale in modo strumentale per cercare di giustificare un intervento che apparve, ai più, immediatamente illegale.^{192 193}

5.2.1. La risoluzione 1441 (2002): autorizzazione implicita all'uso della forza ?

¹⁹¹ Alcuni documenti dimostrerebbero che l'intervento americano in Iraq era già stato pianificato da tempo. Nel Settembre 2000, Rumsfeld, Cheney, Wolfowitz e Libby, tutti membri di spicco dell'attuale amministrazione americana, avevano stilato un documento, "*Rebuilding America's Defenses*", in cui tra le altre cose si diceva che il Golfo sarebbe dovuto essere sotto il controllo americano e il conflitto non risolto con l'Iraq costituiva un'ovvia giustificazione per la presenza USA in quella parte strategica del Medio Oriente.

Vedi *Rebuilding America's Defenses - Strategy, Forces and Resources For a New Century*, in <<http://www.newamericancentury.org/RebuildingAmericasDefenses.pdf>>.

Vedi anche V. VANNUCCINI, "*Le armi furono un pretesto*", in *Repubblica*, 30 Maggio 2003.

¹⁹² In questo senso A. CASSESE, "*Come si viola il diritto internazionale*", in *Repubblica*, 19 Maggio 2003:

"Mai come in questi giorni che precedono la guerra si parla tanto di diritto e soprattutto di diritto internazionale. E' vero che il diritto viene usato da molti giuristi per servire il principe, per legittimare cioè sul piano ideologico scelte politico-militari. Ma è anche vero che il diritto non è una coperta stretta che ognuno può tirare dalla sua parte. Certi principi fondamentali della Carta dell'ONU sono abbastanza netti. Esiste ancora una "segnaletica" internazionale che dice cosa è ammesso cosa è vietato. Ed è giocoforza concludere che la scelta anglo-americana della guerra è assolutamente contraria sia alla Carta dell'ONU sia alle altre norme internazionali. [...]"

¹⁹³ Quando, nel 1999, Cook, il Segretario per gli affari esteri britannico, disse al Segretario di Stato americano Albright che "aveva problemi con i suoi avvocati" sull'uso della forza contro la Jugoslavia senza l'approvazione del Consiglio di Sicurezza, la Albright rispose "*Get new lawyers*". In M. GLENNON, *How war left the law behind*, in *New York Times*, 21 Novembre 2001.

Il 20 Marzo 2003, Stati Uniti e Gran Bretagna inviarono delle lettere al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite riferendo che era iniziata la guerra in Iraq e adducendo le proprie giustificazioni legali.¹⁹⁴

In particolare, quella americana, non consisteva nell'argomentare la sussistenza dei requisiti per una legittima difesa, ma si fondava sulla risoluzione del Consiglio di Sicurezza del 1990.¹⁹⁵

Gli Stati Uniti sostenevano che l'Iraq aveva fallito "l'opportunità finale" di adempiere agli obblighi di disarmo concessa dalla risoluzione 1441 (2002) e che quindi la base del cessate il fuoco con l'Iraq del 1991, la risoluzione 687, era stata rimossa e riviveva l'autorizzazione ad usare la forza della risoluzione 678 (1990).

Applicando analogicamente le normative dei trattati multilaterali,¹⁹⁶ si riteneva che la violazione sostanziale delle obbligazioni imposte dalla risoluzione 1441 facesse venir meno il cessate il fuoco, riportando le parti alla situazione legale antecedente, e precisamente alla situazione creata dalla 678, che

¹⁹⁴ Doc. ONU, S/2003/350 e S/2003/351 (21 Marzo 2003).

¹⁹⁵ Riportiamo la lettera americana al Consiglio di Sicurezza del 20 Marzo, estratta da S. MURPHY, *op. cit.*, n. 8, p. 427:

"The actions being taken are authorized under existing Council resolutions, including its resolutions 678 (1990) and 687 (1991) imposed a series of obligations on Iraq, including, most importantly, extensive disarmament obligations, that were conditions of the ceasefire established under it. It has been long recognized and understood that a material breach of these obligations removes the basis of the ceasefire and revives the authority to use force under resolution 678 (1990). [...]"

Iraq continues to be in material breach of its disarmament obligations under resolution 687 (1991), as the Council affirmed in its resolution 1441 (2002). Acting under the authority of the Chapter VII of the Charter of the United Nations, the Council unanimously decided that Iraq has been and remained in material breach of its obligations and recalled its repeated warnings to Iraq it will face serious consequences as a result of its continued violations of its obligations. The resolution then provided Iraq a "final opportunity" to comply, but stated specifically that violations by Iraq of its obligations under resolution 1441 (2002) to present a currently accurate, full and complete declaration of all aspects of its weapons of mass destruction programmes and to comply with and cooperate fully in the implementation of the resolution would constitute a further material breach.

The Government of Iraq decided not avail itself of its final opportunity under resolution 1441 (2002) and has clearly committed violations. In view of Iraq's material breaches, the basis of the ceasefire has been removed and use of force is authorized under resolution 678 (1990)."

¹⁹⁶ Si tenga in particolar modo presente l'art. 60 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969:

"Una violazione sostanziale di un trattato bilaterale ad opera di una delle parti legittima l'altra ad invocare la violazione come motivo di estinzione del trattato o di sospensione totale o parziale della sua applicazione. [...]"

permetteva l'uso di “*all necessary means*”, e quindi della forza militare contro l'Iraq.

E' stato però notato come quest'impostazione avesse per lo meno tre lacune fondamentali:¹⁹⁷

- *in primis* le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza non sono trattati; non sono cioè accordi tra parti uguali conclusi attraverso una negoziazione al fine di regolare una determinata sfera di rapporti giuridici alla quale gli Stati stessi sono vincolati. Le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, adottate sulla base del capitolo VII della Carta, sono invece delle statuizioni cui gli Stati devono obbedire anche se non vi consentono.¹⁹⁸ Le risoluzioni sono adottate, modificate o eliminate solo dal Consiglio;
- se anche l'inadempimento degli obblighi posti dalla 1441, avesse determinato la decadenza della risoluzione 687 (1991) sul cessate il fuoco e la reviviscenza della 678 (1990) che autorizzava l'uso della forza, bisogna tenere ben presente che quest'ultima autorizzava la forza per la liberazione del Kuwait e non per cambiare il governo dell'Iraq.
- Infine anche il tenore letterale della stessa risoluzione 1441 sembra escludere un'autorizzazione implicita all'uso della forza; infatti, nonostante al paragrafo 1 si affermi apertamente che l'Iraq si trovava in una posizione di violazione sostanziale delle obbligazioni internazionali

¹⁹⁷ Vedi M. O'CONNOLL, *Addendum to Armed force in Iraq: Issues of legality*, in <http://www.asil.org/insights/insigh99a1.htm>.

¹⁹⁸ Vedi l'articolo 25 della Carta delle Nazioni Unite.

poste da precedenti risoluzioni e al par. 2 si offra un'opportunità finale di adeguarsi a tali obblighi,¹⁹⁹ il par. 13 avverte che l'Iraq "*will face serious consequence*" in caso di ulteriori inadempimenti; ma tali serie conseguenze potranno soltanto essere il frutto di un'autorizzazione del Consiglio.

Non si fa infatti riferimento alla possibilità di usare "*all necessary means*" che sembra essere la frase *standard* che il Consiglio utilizza ogni qual volta intende autorizzare l'uso della forza.²⁰⁰

La tesi dell'autorizzazione implicita fu apertamente criticata dalla comunità internazionale; per esempio, il rappresentante messicano al Consiglio di Sicurezza, dopo aver votato la 1441, disse che l'uso della forza doveva essere considerato come l'ultima risorsa e necessitava di una esplicita autorizzazione del Consiglio stesso.²⁰¹

Si deve quindi facilmente arguire che non esistesse alcuna autorizzazione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, implicita o meno, all'intervento armato in Iraq.

5.2.2. Il mito della legittima difesa preventiva

Benché, come abbiamo visto, la giustificazione ufficiale angloamericana alla guerra risiedesse in una presunta autorizzazione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, l'amministrazione Bush, in particolare, fece sempre riferimento al diritto che gli Stati Uniti avevano di difendersi dalla potenzialità del pericolo posto dalle armi non convenzionali di Saddam Hussein e il conseguente rischio che potessero cadere nelle mani di organizzazioni terroristiche.²⁰²

¹⁹⁹ Per il contenuto parziale della risoluzione vedi nota 5.

²⁰⁰ R. SINGH...*et al.*, *Legality of use of force against Iraq*, in <www.lcnp.org/global/IraqOpinion10.9.02.pdf>. Vedi inoltre nota 14, cap. IV.

²⁰¹ Vedi F. KIRGIS, *Security Council resolution 1441 on Iraq's final opportunity to comply with disarmament obligations*, in <<http://www.asil.org/insights/insigh92.htm>>.

²⁰² Tra i numerosissimi richiami al pericolo che costituivano le armi di distruzione di massa irachene, si veda il discorso del presidente Bush alla nazione del 17 Marzo 2003 a pag. 98.

Di fatto il presidente Bush si richiamava alla dottrina della legittima difesa preventiva, rispolverata nel “*National Security Strategy*” del Settembre 2002.²⁰³

In esso si delinearono i nuovi orientamenti politici e militari degli Stati Uniti atti a fronteggiare la minaccia terroristica, che aveva assunto forme particolarmente gravi con l’attacco alle Torri Gemelle di New York.

La principale novità contenuta nella nuova strategia di sicurezza era certamente la previsione di azioni militari preventive rivolte contro Stati stranieri per eliminare una situazione potenzialmente pericolosa per la sicurezza nazionale. Secondo il documento, una minaccia alla sicurezza nazionale si poteva materializzare in due elementi: una politica di sostegno a gruppi terroristici da parte di uno Stato e una politica tesa all’acquisizione di armi di distruzione di massa, suscettibili di essere impiegate in attacchi terroristici.^{204 205}

L’intervento preventivo in Iraq, giustificato col pericolo che armi di distruzione di massa in possesso al dittatore iracheno potessero cadere nelle mani di organizzazioni terroristiche, era perfettamente in linea con la nuova strategia di sicurezza nazionale.

Mettendo in secondo piano la scarsa attendibilità delle prove fornite dagli angloamericani sulla pericolosità di Saddam

²⁰³ Disponibile su <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nssall.html>>.

²⁰⁴ *Id.*, p. 6:

“ [...] *We will disrupt and destroy terrorist organizations by:*

- *direct and continuous action using all the elements of national and international power. Our immediate focus will be those terrorist organizations of global reach and any terrorist or state sponsor of terrorism which attempts to gain or use weapons of mass destruction (WMD) or their precursors;*

- *defending the United States, the American people, and our interests at home and abroad by identifying and destroying the threat before it reaches our borders. While the United States will constantly strive to enlist the support of the international community, we will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right of self-defense by acting preemptively against such terrorists, to prevent them from doing harm against our people and our country; [...]*

We recognize that our best defence is a good offence [...]”

²⁰⁵ Vedi E. CANNIZZARO, *La dottrina della guerra preventiva e la disciplina internazionale sull’uso della forza*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2003, p. 171.

Hussein,²⁰⁶ l'obiezione insuperabile è che la legittima difesa preventiva, così come presentata nel documento americano, è un istituto estraneo al diritto internazionale contemporaneo.

Coloro che la ammettono, fanno riferimento ad un diritto consuetudinario preesistente alla Carta che non sarebbe stato intaccato dalla formulazione dall'art. 51.

Tale articolo si limiterebbe a confermare una particolare ipotesi di legittima difesa, quella subordinata ad un attacco armato, ma non costituirebbe una limitazione per gli Stati membri al contenuto della legittima difesa quale previsto dal diritto

²⁰⁶ Il 24 Settembre 2002 il governo britannico rendeva pubblico il *dossier "Iraq's Weapon of Mass Destruction - The assessment of the British Government"* (disponibile su <<http://www.pm.gov.uk/output/Page281.asp>>) che conteneva delle informazioni piuttosto inquietanti sulla pericolosità dell'armamento iracheno; tale *dossier*, basato sul lavoro di *intelligence* dei servizi segreti britannici, avrebbe costituito l'argomento principale per l'uso della forza contro l'Iraq. Alcune delle dichiarazioni in esso contenute si rivelarono però palesemente infondate o manipolate. La prima frase incriminata fu quella del tentativo iracheno di acquistare delle ingenti quantità di uranio da un paese africano:

"There is intelligence that Iraq has sought the supply of significant quantities of uranium from Africa."

La dichiarazione verrà riportata anche dal presidente Bush il 28 Gennaio 2003 nel discorso sullo Stato dell'Unione (disponibile su <http://www.usembassy.it/file2003_01/alia/A3012801.htm>).

Sarà l'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica ha dichiarato, il 13 di Marzo, che il carteggio comprovante il tentativo di acquisto di uranio dell'Iraq dal Niger era palesemente falso (vedi *Fake Iraq documents "embarrassing" for U.S.*, disponibile su <<http://edition.cnn.com/2003/US/03/14/sprj.irq.documents>>); successivamente, in Luglio, si scoprirà che il falso carteggio era stato possibile grazie ad un grossolano furto presso l'ambasciata del Niger a Roma (vedi C. BONINI e G. D'AVANZO, *Iraq, le carte false di Roma*, in *Repubblica*, 16 Luglio 2003).

Il 29 Maggio 2003, fu l'attendibilità dell'intero *dossier* ad essere messa in discussione; un funzionario dei servizi segreti britannici intervistato dalla BBC, ammise che la frase contenuta nel *dossier* circa la capacità di Saddam di mettere in campo nel giro di 45 minuti armi biologiche o chimiche non era contenuta in alcuna informativa dei servizi, ma proveniva da fonti di Downing Street: "quell'informazione non si trovava nel documento originario, è stata inserita contro la nostra volontà perché non era stata verificata" (rapporto disponibile su <http://www.bbc.co.uk/radio4/today/reports/politics/wmdfacreport_20030708.shtml>).

Anche le prove fornite dagli americani non furono esenti da critiche. Lo scetticismo principale consisteva nel fatto che la maggior parte delle informazioni sulle armi di distruzione di massa di Saddam Hussein erano state fornite da dissidenti del regime iracheno. Molti giornali, per esempio, pubblicarono lunghe interviste con Adnan Ihsan al-Haideri, un ingegnere civile fuggito dall'Iraq nel 2001, che affermò di aver visitato venti strutture segrete, costruite secondo lui per la produzione di armi biologiche e chimiche. Una, precisò, si trovava sotto l'ospedale di Bagdad. A quanto sembra al-Haideri era stata una delle fonti del segretario di Stato Colin Powell, che nel suo discorso del 6 Febbraio al Consiglio di Sicurezza dell'ONU aveva affermato che gli Stati Uniti possedevano "descrizioni di prima mano" di fabbriche mobili in grado di produrre grosse quantità di armi biologiche. Le squadre dell'ONU non riuscirono a verificare nessuna delle affermazioni di al-Haideri. (Vedi S. HERSH, *Selective intelligence*, in *The New Yorker*, 5 Maggio 2003.)

Inoltre gli angloamericani non hanno mai fornito le prove sul legame tra Saddam Hussein e Al Qaeda o altre organizzazioni terroristiche.

L'unico rapporto che Saddam Hussein aveva col terrorismo, e del quale si era sempre vantato, era l'indennità di venticinquemila dollari che versava alle famiglie dei "martiri" di Palestina.

consuetudinario, che ammetterebbe appunto la legittima difesa preventiva.²⁰⁷

Innanzitutto è discutibile la stessa esistenza della legittima difesa preventiva nel diritto consuetudinario preesistente alla Carta; generalmente, per dedurre la legittimità, si ricorre al caso *Caroline*; questa deduzione ci sembra però per lo meno fuori luogo, dal momento che trascura l'aspetto fondamentale di questo caso: i limiti posti dal Segretario di Stato americano all'esercizio della *self-defense*²⁰⁸ sono così ristretti che ben difficilmente si potrebbero realizzare nell'ipotesi di azione preventiva in senso stretto, ossia diretta contro il solo pericolo di futuri attacchi.²⁰⁹

Inoltre pur ammettendo l'esistenza nel diritto contemporaneo del diritto alla legittima difesa preventiva, l'art. 51 ne limiterebbe l'esercizio. E' infatti pacifico che l'ordinamento delle Nazioni Unite costituisce un ordinamento speciale rispetto all'ordinamento internazionale e pertanto, nella misura in cui deroghi al diritto internazionale, prevale su di esso.²¹⁰

E' per giunta vero che il diritto particolare non potrebbe derogare alle cosiddette norme di *jus cogens* ma, come ha affermato la Corte Internazionale di Giustizia nel "caso Nicaragua",²¹¹ è da considerarsi *jus cogens* il divieto di usare la forza previsto dall'articolo 2(4) e non la legittima difesa.²¹²

Riteniamo quindi che la legalità della guerra preventiva in Iraq, giustificata sulla presunta esistenza di un doppio livello normativo nella disciplina internazionale dell'uso della forza, quello della Carta e quello appunto di origine consuetudinario, debba essere respinta con forza.

²⁰⁷ Vedi P. LAMBERTI ZANARDI, *op. cit. supra* n. 15, cap. III, p. 204.

²⁰⁸ Vedi p. 42.

²⁰⁹ Vedi P. LAMBERTI ZANARDI, *op. cit. supra* n. 15, cap. III, p. 55.

²¹⁰ *Id.*, p. 214.

²¹¹ Vedi *Military and paramilitary activities in Nicaragua*, in *ICJ Reports*, 1986, par. 190.

²¹² Vedi M. O'CONNELL, *op. cit. supra* n. 19, cap. III.

In una prospettiva concettuale ben diversa si pone l'esistenza del medesimo doppio livello normativo sull'uso intenzionale della forza in materia di "interventi umanitari".²¹³

La guerra in Iraq, assolutamente illegale nell'ottica dell'uso della forza contro gli Stati che sponsorizzano il terrorismo, potrebbe forse trovare un appiglio nella discussa categoria degli interventi umanitari; categoria che è però estranea all'oggetto della nostra ricerca.

S'impone, infine, un'ultima considerazione, questa volta di carattere politico, sulla guerra preventiva.

Riconoscere la legalità di attaccare un paese solo perché nemico e potenzialmente pericoloso, creerebbe un precedente allarmante, in base al quale il Pakistan potrebbe attaccare l'India, la Corea del Nord quella del Sud, la Russia la Georgia e così via, facendo sprofondare la comunità internazionale nella completa anarchia e di fatti affossando quei principi in ragione dei quali erano state costituite le Nazioni Unite.²¹⁴

Per la cronaca, soltanto qualche giorno dopo che gli Stati Uniti pubblicarono la loro "*National Security Strategy*", la Russia rese noto che condivideva in pieno la teoria della legittima difesa preventiva americana e che la nuova politica estera russa sarebbe stata ad essa ispirata.²¹⁵

²¹³ Vedi P. PICONE, *La "guerra del Kosovo" e il diritto internazionale generale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, p. 309 ss.

²¹⁴ Vedi M. O'CONNELL, *op. cit. supra* n. 19, cap. III, p. 19.

²¹⁵ Vedi *Official says Russia's security concept will resemble US pattern*, in <http://cdi.org/russia/johnson/6526-11.cfm>.

CONCLUSIONI

Poche altre volte nel corso della storia ci siamo trovati di fronte ad un periodo di sì repentini cambiamenti.

Terminata la Guerra Fredda, infatti, la nuova minaccia per gli Stati non è più rappresentata dalla forza militare di altri paesi, ma da qualcosa di più nascosto e difficile da contrastare: il terrorismo internazionale, nella maggior parte dei casi sponsorizzato da Stati nazionali.

Il nodo centrale diventa allora chiedersi se il diritto internazionale, e in particolare la Carta delle Nazioni Unite del 1945, siano ancora attuali per affrontare tale minaccia.

I dati emersi dalla nostra indagine sembrerebbero propendere per l' idoneità del diritto internazionale a fronteggiare militarmente gli Stati che sponsorizzano il terrorismo.

La tendenziale illegittimità delle prime operazioni armate contro detti Stati e la ritenuta conformità al diritto internazionale della guerra in Afghanistan, non deve essere interpretato come un mutamento del diritto, bensì come un mutamento dei fatti: per la prima volta, tutti i requisiti della legittima difesa erano soddisfatti contemporaneamente.

La dottrina più riformista, sostiene invece che gli ultimi eventi, la guerra in Afghanistan e la guerra in Iraq, indicherebbero due sostanziali mutamenti nel diritto internazionale.

Il primo consisterebbe in una individualizzazione dell' art. 51 della Carta ONU, secondo il quale un attacco armato potrebbe essere portato anche da autori non statali e conseguentemente lo Stato leso potrebbe esercitare il proprio diritto alla legittima difesa contro dei privati, trascendendo dal requisito dell' imputabilità.²¹⁶

Il secondo mutamento consisterebbe nella cosiddetta “*harbouring doctrine*”,²¹⁷ secondo la quale per l'imputabilità di attività terroristiche ad uno Stato sarebbe sufficiente un legame molto meno stretto di quello evidenziato dalla “sentenza Nicaragua”. In sostanza tale teoria afferma che l'ortodossia della visione della responsabilità dello Stato sarebbe svanita, vittima della sua inabilità di affrontare il terrorismo internazionale.

L'evoluzione tecnologica in materia di armamenti e di sistemi di comunicazione, nonché la facilità di reperirli, avrebbero modificato il regime della responsabilità internazionale, cosicché i principi del “caso Nicaragua” non sarebbero più corrispondenti al diritto internazionale contemporaneo; di fatto non dovrebbe farsi differenza tra i terroristi e gli Stati che li ospitano, (e quindi a maggior ragione che li armano o gli offrono supporto logistico) come l'intervento in Afghanistan dimostrerebbe.

²¹⁶ In questo senso, per esempio, J. PAUST, *Use of armed force against terrorists in Afghanistan, Iraq, and beyond*, in *Cornell International Law Journal*, 2002, p. 533 ss.

²¹⁷ Nel discorso televisivo alla nazione, immediatamente successivo agli attacchi dell'11 Settembre, il presidente Bush affermò che l'America non avrebbe fatto “*distinction between the terrorists who committed the attacks and those who harbour them.*”
President Bush's Remarks, in *Washington Post*, 12 Settembre 2001.

In questa prospettiva il terrorismo internazionale rappresenta la più grande minaccia alla sicurezza dei nostri tempi e quindi il diritto dovrebbe adattarsi alle nuove esigenze.²¹⁸

A nostro avviso, entrambe le teorie sono palesemente infondate; la prima è superabile analizzando direttamente il testo della Carta ONU. Se infatti l'art. 51 non esplicita che l'attacco debba essere condotto da un altro Stato, ciò si evince dall'art. 2(4) che impone agli Stati di non usare la forza nelle loro relazioni reciproche. Ne segue che per l'art. 51 un attacco armato deve essere lanciato da uno Stato.

Per quanto riguarda i criteri esposti nella "Nicaragua", riteniamo che siano ancora le direttrici da utilizzare per imputare l'attività di privati ad uno Stato; *in primis*, si deve notare che non esiste una prassi internazionale a favore della "*harbouring doctrine*"; come abbiamo infatti evidenziato nel cap. IV, Al Qaeda poteva considerarsi come organo *de facto* dello stesso Afghanistan; ne segue che l'Afghanistan non era un paese che semplicemente "*harboured*" i terroristi, ma lo Stato al quale gli attacchi potevano essere direttamente imputati.

Inoltre, prima di affermare un cambiamento del diritto internazionale nel senso sopra indicato, bisognerebbe anche valutare le disastrose conseguenze che questo potrebbe determinare.

Le moderne organizzazioni terroristiche, hanno infatti strutture per così dire orizzontali, caratterizzate da cellule "dormienti" dotate di perfetta autonomia. L' "*harbouring doctrine*" porterebbe a delle conseguenze disastrose: supponiamo che l'organizzazione terroristica X, abbia i propri campi di addestramento nello Stato A, il quale semplicemente tollera la sua attività; che le armi siano fornite dallo Stato B e il supporto logistico

²¹⁸ In questo senso, G. TRAVALIO, *Terrorism, State responsibility, and the use of military force*, in *Chicago Journal of International Law*, 2003.

dallo Stato C; l'eventuale paese colpito dall'attività terroristica della nostra organizzazione X potrà agire in legittima difesa contro A, B, e C ?
O, per fare un esempio più concreto, Israele, dopo ogni attentato subito, potrebbe legittimamente attaccare l'Iran che palesemente supporta (prevalentemente mediante il rifornimento di armi) molte delle organizzazioni terroristiche palestinesi ?

E' nostra opinione che gli strumenti di cui il diritto internazionale dispone, e in particolar modo quelli previsti dalla Carta delle Nazioni Unite, siano in grado di disciplinare delle ipotesi, per le quali, nel 1945, non erano state previste.

L'unico mutamento del diritto internazionale, che la prassi recente sembra evidenziare, nell'ambito dell'uso della forza in chiave antiterroristica, riguarda il requisito della "imminenza".

Sappiamo che si può agire in legittima difesa quando l'attacco armato è in corso o è imminente.

Le regole della Carta delle Nazioni Unite erano originariamente disegnate per regolare l'uso della forza tra Stati, e non contemplavano la sfida lanciata dalle organizzazioni terroristiche, in grado di colpire in qualunque momento con attentati di indiscriminata violenza.

Così diciamo che il diritto internazionale ha dovuto adattarsi alla nuova minaccia mediante una interpretazione estensiva del concetto di imminenza.

Se fino a qualche anno fa alla minaccia terroristica si applicavano gli schemi adottati per la minaccia portata da uno Stato ostile, oggi si è compreso che quella terroristica è una minaccia diversa, non solo in termini qualitativi, ma anche quantitativi.

Così se un'organizzazione terroristica ha commesso attacchi precedenti, o ha annunciato implicitamente o esplicitamente la sua intenzione di

commetterli, allora attacchi futuri possono essere sempre essere considerati imminenti.

Questa a nostro avviso è la principale innovazione che la prassi recente ha apportato al diritto internazionale in materia di uso della forza contro il terrorismo.

Nulla di nuovo, inoltre, può desumersi dalla guerra angloamericana in Iraq che, giustificata sulla base della legittima difesa preventiva, deve considerarsi assolutamente illegittima; l'unica novità che un simile intervento ha apportato è una situazione di crisi profonda, forse irreversibile, delle Nazioni Unite.²¹⁹

²¹⁹ Dal discorso del Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan dinanzi all'Assemblea Generale del 23 Settembre 2001 (disponibile su <<http://www.un.org/News/Press/docs/2003/sgsm8891.doc.htm>>):

“Three years ago, when you came here for the Millennium Summit, we shared a vision, a vision of global solidarity and collective security, expressed in the Millennium Declaration.

[...] But recent events have called that consensus in question.

[...] Yet the “hard” threats, such as terrorism and weapons of mass destruction, are real, and cannot be ignored

[...] Where we disagree, it seems, is on how to respond to these threats.

Since this Organization was founded, States have generally sought to deal with threats to the peace through containment and deterrence, by a system based on collective security and the United Nations Charter.

Article 51 of the Charter prescribes that all States, if attacked, retain the inherent right of self-defence. But until now it has been understood that when States go beyond that, and decide to use force to deal with broader threats to international peace and security, they need the unique legitimacy provided by the United Nations.

Now, some say this understanding is no longer tenable, since an “armed attack” with weapons of mass destruction could be launched at any time, without warning, or by a clandestine group. Rather than wait for that to happen, they argue, States have the right and obligation to use force pre-emptively, even on the territory of other States, and even while weapons systems that might be used to attack them are still being developed.

According to this argument, States are not obliged to wait until there is agreement in the Security Council. Instead, they reserve the right to act unilaterally, or in ad hoc coalitions.

This logic represents a fundamental challenge to the principles on which, however imperfectly, world peace and stability have rested for the last 58 years.

My concern is that, if it were to be adopted, it could set precedents that resulted in a proliferation of the unilateral and lawless use of force, with or without justification.

[...] Excellencies, we have come to a fork in the road. This may be a moment no less decisive than 1945 itself, when the United Nations was founded.

[...] Now we must decide whether it is possible to continue on the basis agreed then, or whether radical changes are needed.”

Riassumendo, in linea col diritto internazionale attuale, crediamo di poter individuare diversi modelli di interventi armati antiterroristici:

- 1) lo Stato compie attentati terroristici attraverso organizzazioni sulle quali esercita un “controllo diretto”; l’attacco sarà direttamente imputabile allo Stato (*ex art. 8 degli Articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati*); lo Stato vittima potrà agire in legittima difesa sia contro le installazioni terroristiche, sia contro le facilitazioni militari che lo Stato-*sponsor* offre all’organizzazione;
- 2) lo Stato ha un legame talmente stretto con l’organizzazione terroristica che questa può essere considerata come un organo *de facto* dello Stato stesso; l’attentato sarà imputabile allo Stato (*ex art. 4(2) degli Articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati*); lo Stato vittima potrà agire in legittima difesa sia contro le installazioni terroristiche, sia contro le facilitazioni militari che lo Stato-*sponsor* offre all’organizzazione;
- 3) lo Stato supporta i terroristi, mediante assistenza logistica, fornitura di armi, rifugi sicuri, ma non ha un legame talmente stretto da potergli essere direttamente imputata l’attività terroristica, a meno che non vi sia acquiescenza; lo Stato minacciato, sulla base della *necessity* (art. 25 degli Articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati), potrà ricorrere a un limitato uso della forza militare, di un’intensità tale da non ricadere sotto la nozione di aggressione, ad esempio mediante operazioni *blitz* condotte da forze speciali, al fine di neutralizzare la minaccia terroristica; gli obiettivi potranno soltanto essere i terroristi e non le infrastrutture dello Stato che li ospita;
- 4) lo Stato, ad esempio perché in fase di collasso o di nuova formazione, non è in grado di impedire che sul proprio territorio si preparino attività terroristiche rivolte all’esterno; lo Stato-

embrione dovrà richiedere l'aiuto di altri Stati; in caso contrario lo Stato minacciato, sulla base della *necessity*, potrà ricorrere ad un limitato uso della forza militare finalizzato a neutralizzare la minaccia terroristica.

Naturalmente in tutte le suindicate situazioni lo Stato colluso con i terroristi sarà internazionalmente responsabile per aver violato le obbligazioni poste a suo carico di prevenire e reprimere il terrorismo.

Infine, l'ultima considerazione che ci sentiamo di fare, è che il terrorismo deve essere combattuto attraverso una varietà di misure, tra i quali anche la forza militare, ma è d'obbligo tenere presente che tali sforzi potrebbero essere vani se non uniti a strategie politiche volte ad eliminare le cause del terrorismo stesso.

BIBLIOGRAFIA

Monografie:

C. BASSIOUNI, *Legal responses to international terrorism*, Boston, 1988.

I. BROWNLIE, *International law and the use of force by States*, Oxford, 1963.

F. CARNELUTTI, *Teoria generale del reato*, Padova, 1933.

A. CASSESE, *The current legal regulation of the use of force*, Dordrecht, 1986.

B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, 6 ed., Napoli, 2002.

Y. DINSTEIN, *War, aggression and self-defence*, 3 ed., Cambridge, 2001.

R. ERICKSON, *Legitimate use of force against State-sponsored terrorism*, Honolulu, 1989.

A. EVANS e S. MURPHY, *Legal aspects of international terrorism*, Toronto, 1987.

A. FERNÁNDEZ, *Las actividades terroristas ante el derecho internacional contemporáneo*, Madrid, 2000.

G. GUILLAUME...*et al.*, *Le droit international face au terrorisme*, Parigi, 2002.

R. HIGGINS e M. FLORY, *Terrorism and international law*, Londra, 1997.

R. HIGGINS, *Problems and prospects: International law and how to use it*, Oxford, 1994.

P. LAMBERTI ZANARDI, *La legittima difesa nel diritto internazionale*, Milano, 1972.

F. PANZERA, *Attività terroristiche e diritto internazionale*, Napoli, 1978.

P. WILKINSON e A. STEWART, *Contemporary research on terrorism*, Aberdeen, 1987.

G. ZICCARDI CAPALDO, *Terrorismo internazionale e garanzie collettive*, Milano, 1990.

Articoli:

B. BAKER, *Terrorism and the inherent right of self-defence (a call to amend article 51 of the United Nations Charter)*, in *Houston Journal of International Law*, 1987, p. 25 ss.

F. BISONE, *Killing a fly with a cannon: The American response to the embassy attacks*, in *New York Law School Journal of International and Comparative Law*, 2000, p. 93 ss.

L. BONDI', *Legitimacy and legality: Key issues in the fight against terrorism*, in <http://fundforpeace.org/publications/reports/keyissues.pdf>.

A. BOYLE, *Military responses to terrorism*, in *American Society of International Law - Proceedings*, 1987, p. 287 ss.

L. CAMPBELL, *Defending against terrorism: A legal analysis of the decision to strike Sudan and Afghanistan*, in *Tulane Law Review*, 2000, p. 1067 ss.

E. CANNIZZARO, *La dottrina della guerra preventiva e la disciplina internazionale sull'uso della forza*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2003, p. 171 ss.

L. CAPEZZUTO, *Preemptive strikes against nuclear terrorists and their sponsors: A reasonable solution*, in *New York Law School Journal of International and Comparative Law*, 1993, p. 375 ss.

A. CASSESE, *Terrorism is also disrupting some crucial legal categories of international law*, in http://www.ejil.org/forum_WTC/ny-cassese.html.

A. CASSESE, *The international community's "legal" response to terrorism*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1989, p. 589 ss.

M. COHN, *Bombing of Afghanistan is illegal and must be stopped*, in <http://jurist.law.pitt.edu/forum/forumnew36.htm>.

L. CONDORELLI, *Les attentats du 11 Septembre et leurs suites : où va le droit international ?*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 2001, p. 829 ss.

L. CONDORELLI, *A propos de l'attaque américaine contre l'Irak du 26 juin 1993: Lettre d'un professeur désemparé aux lecteurs du JEDI*, in *European Journal of International Law*, 1994, p. 136 ss.

A. D'AMATO, *Israel's air strike upon the Iraqi nuclear reactor*, in *American Journal of International Law*, 1983, p. 584 ss.

H. DUFFY, *Responding to September 11: The Framework of International Law*, in <http://www.intersights.org/about/Sept%2011%20Parts20I-IV.htm>.

P. DUPUY, *The law after the destruction of the towers*, in http://www.ejil.org/forum_WTC/ny-dupuy.html.

G. FOX, *Addendum to ASIL insight on terrorist attacks*, in <http://www.asil.org/insights/insigh77.htm>.

T. FRANCK, *Terrorism and the right of self-defense*, in *American Journal of International Law*, 2001, p. 839 ss.

T. FRANCK e B. LOCKWOOD, *Preliminary thoughts towards an international convention on terrorism*, in *American Journal of International Law*, 1974, p. 69 ss.

R. FRIEDLANDER, *Terrorism and national liberation movements: can rights derive from wrongs?*, in *Case Western Reserve Journal of International Law*, 1981, p. 281 ss.

G. GAJA, *In what sense was there an “Armed attack”?*, in http://www.ejil.org/forum_WTC/ny-gaja.html.

G. GARDAM, *Proportionality and force in international law*, in *American Journal of International Law*, 1993, p. 391 ss.

T. GRAHAM, *National self-defense, international law, and weapons of mass destruction*, in *Chicago Journal of International Law*, 2003.

C. GRAY, *From unity to polarization: International law and the use of force against Iraq*, in *European Journal of International Law*, 2001, p. 1 ss.

R. GROTE, *Between crime prevention and the laws of war: Are the traditional categories of international law adequate for assessing the use of force against international terrorism ?*, in <http://edoc.mpil.de/conference-on-terrorism/present/grote.pdf>.

F. INTOCCIA, *American Bombing of Libya: an international legal analysis*, in *Case Western Reserve Journal of International Law*, 1987, p. 177 ss.

F. KIRGIS, *Security Council resolution 1441 on Iraq’ final opportunity to comply with disarmament obligations*, in <http://www.asil.org/insights/insigh92.htm>.

F. KIRGIS, *Pre-emptive action to forestall terrorism*, in <http://www.asil.org/insights/insigh88.htm>.

F. KIRGIS, *Israel's intensified military campaign against terrorism*, in <http://www.asil.org/insights/insigh78.htm>.

N. KRISCH, *The rise and fall of collective security: Terrorism, US hegemony, and the plight of the Security council*, in <http://edoc.mpil.de/conference-on-terrorism/present/krisch.pdf>.

D. KRITSIOTIS, *The legality of the 1993 U.S. missile strike on Iraq and right of self-defence in international law*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1996, p. 162 ss.

J. LOBEL, *The use of force to respond to terrorist attacks: The bombing of Sudan and Afghanistan*, in *Yale Journal of International Law*, 1999, p. 537 ss.

J. McCREDIE, *The April 14, 1986 bombing of Libya: Act of self-defense or reprisal?*, in *Case Western Reserve Journal of International Law*, 1987, p. 215 ss.

F. MÉGRET, *"War"? Legal semantics and the move to violence*, in <http://www.ejil.org/journal/Vol13/No2/art1.html>.

S. MURPHY, *Contemporary practice of the United States relating to international law*, in *American Journal of International Law*, 2003, p. 419 ss.

S. MURPHY, *Contemporary practice of the United States relating to international law*, in *American Journal of International Law*, 2002, pp. 237-263 e 956-962.

S. MURPHY, *Contemporary practice of the United States*, in *American Journal of International Law*, 2001, p. 132 ss.

S. MURPHY, *Contemporary practice of the United States relating to international law*, in *American Journal of International Law*, 1999, p. 161 ss.

W. O'BRIEN, *Reprisals, Deterrence and Self-Defence in Counterterror Operations*, in *Virginia Journal of International Law*, 1990, p. 421 ss.

M. O'CONNELL, *Addendum to Armed force in Iraq: Issues of legality*, in <http://www.asil.org/insights/insigh99a1.htm>.

M. O'CONNELL, *The myth of preemptive self-defence*, in <http://www.asil.org/taskforce/oconnell.pdf>.

M. O'CONNELL, *Lawful responses to terrorism*, in <http://jurist.law.pitt.edu/forum/forumnew30.htm>.

J. PAUST, *Use of armed force against terrorists in Afghanistan, Iraq, and beyond*, in *Cornell International Law Journal*, 2002, p. 533 ss.

J. PAUST, *Security Council authorization to combat terrorism in Afghanistan*, in <http://www.asil.org/insights/insigh77.htm>.

A. PELLET, *No, this is not war!*, in http://www.ejil.org/forum_WTC/ny-pellet.html.

P. PICONE, *La “guerra del Kosovo” e il diritto internazionale generale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, p. 309 ss.

G. PRINS, *9/11 and The Raiders of the Lost Ark*, in *Cornell Journal of International Law*, 2002, p. 611 ss.

S. RATNER, *Jus ad bellum and jus in bello after September 11*, in *American Journal of International Law*, 2002, p. 905 ss.

M. REISMAN, *International legal responses to terrorism*, in *Houston Journal of International Law*, 1999, p. 3 ss.

M. REISMAN, *The raid on Baghdad: some reflections on its lawfulness and implications*, in *European Journal of International Law*, 1994, p. 120 ss.

M. REISMAN, *No man’s land: International legal regulation of coercive responses to protracted and low level conflict*, in *Houston Journal of International Law*, 1989, p. 317 ss.

G. ROBERTS, *Self-help in combating State-sponsored terrorism: Self-defense and peacetime reprisals*, in *Case Western Reserve Journal of International Law*, 1987, p. 243 ss.

N. ROSTOW, *Before and after: The changed UN response to terrorism since September 11th*, in *Cornell International Law Journal*, 2002, p. 475 ss.

P. ROWE, *Responses to terror: The new “war”*, in *Melbourne Journal of International Law*, 2002, p. 302 ss.

O. SCHACHTER, *The extraterritorial use of force against terrorist basis*, in *Houston Journal of International Law*, 1989, p. 309 ss.

E. SCISO, *Legittima difesa ed aggressione indiretta secondo la Corte Internazionale di Giustizia*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1987, p. 627 ss.

R. SINGH...*et al.*, *Legality of use of force against Iraq*, in www.lcnp.org/global/IraqOpinion10.9.02.pdf.

C. STAHN, *“Nicaragua is dead, long live Nicaragua” – the right to self-defence under art. 51 UN Charter and international terrorism*, in <http://edoc.mpil.de/conference-on-terrorism/present/stahn.pdf>.

C. STAHN, *Security Council resolutions 1368 (2001) and 1373 (2001): What they say and what they do not say*, in http://www.ejil.org/forum_WTC/ny-stahn.html.

S. TELHAMI, *Conflicting views of terrorism*, in *Cornell International Law Journal*, 2002, p. 581 ss.

G. TRAVALIO, *Terrorism, State responsibility, and the use of military force*, in *Chicago Journal of International Law*, 2003.

S. VÖNEKY, *The fight against terrorism and the rules of the law of warfare*, in <http://edoc.mpil.de/conference-on-terrorism/present/voeniky.pdf>.

G. WALKER, *Anticipatory collective self-defense in the Charter era: What the treaties have said*, in *Cornell International Law Journal*, 1998, p. 321 ss.

R. WEDGWOOD, *Responding to terrorism: The strike against Bin Laden*, in *Yale Journal of International Law*, 1999, p.559 ss.

S. ZAPPALA', *Do heads of State in office enjoy immunity from jurisdiction for international crimes? The Ghaddafi case before the French Court de Cassation*, in *European Journal of International Law*, 2001, p. 595 ss.

