


Pubblicazioni
Centro Studi per la Pace
www.studioperlapace.it

Andrea Spagnoli

DIRITTO INTERNAZIONALE BELLICO

INDICE

PARTE GENERALE:

I. 1: INTRODUZIONE

I. 2: L'USO DELLA FORZA NEL DIRITTO INTERNAZIONALE: DALL'ARBITRARIETA' AI TENTATIVI DI NORMALIZZAZIONE

I. 2. 1.: La creazione della comunità internazionale: la Società delle Nazioni

I. 2. 2.: Dalla fine della Seconda guerra Mondiale alle Nazioni Unite

I. 2. 3.: L'integrazione attuata delle Risoluzioni ONU

I. 2. 4.: Ruolo e critica delle istituzioni delle Nazioni Unite

I. 3: LA SENTENZA SULLE ATTIVITA MILITARI E PARAMILITARI IN E CONTRO IL NICARAGUA

I. 3. 1.: Analisi della Sentenza

I. 3. 2.: Considerazioni conclusive

I. 4: LA "GUERRA UMANITARIA": DEFINIZIONI GENERALI

I. 4. 1.: Impostazione del problema. Rinvio.

I. 4. 2.: Argomenti a favore e contro la guerra umanitaria

I. 4. 3.: Considerazioni conclusive

PARTE SPECIALE:

II. 1: PRINCIPIO DI AUTODIFESA COLLETTIVA E LA NATO IN KOSOVO

II. 1. 1.: Premessa: l'antefatto storico

II. 1. 2.: Aspetti generali: il trattato di Washington, meccanismi di autodifesa collettiva regionale e la Nuova dottrina strategica del 1999

II. 1. 3.: La NATO e l'intervento umanitario

II. 1. 4. : La Risoluzione 1244 (1999)

II. 2: CONFLITTI NON INTERNAZIONALI. LE QUESTIONI SUGLI INSORTI E SUL PROTOCOLLO AGGIUNTIVO II ALLE CONVENZIONI DI GINEVRA (1977) IN KOSOVO

II. 2. 1.: Premessa. Legittimità degli insorti e loro rilevanza negli Accordi di Rambouillet

II. 2. 2.: Il Protocollo Aggiuntivo II e la sua operatività in Kosovo

II. 3: RIFLESSIONI SULL' INGAGGIO DELLA GUERRA AEREA TRA KOSOVO E L'INTERVENTO UMANITARIO

II. 3. 1.: Aspetti generali

II. 3. 2.: Profili di legittimità dei bombardamenti NATO in Serbia e Kosovo

CONCLUSIONI

BIBLIOGRAFIA

*“Quando un’ apparato di regole
confligge con la realtà, di solito
è la realtà a prevalere”*

(Jack Straw, Ministro degli Esteri del Regno Unito)

*A Primo, senza il quale,
forse, non sarei arrivato qui.*

I.1. : Introduzione

Se si volesse dividere il diritto internazionale in due generali categorie, potremmo suddividere il diritto internazionale di pace e di guerra.

Questo sistema di classificazione non è ovviamente l'unico esistente, ma da molto tempo a questa parte viene comunemente accettato dalla dottrina, data l'importanza dei cambiamenti che gli eventi bellici creano nelle situazioni giuridiche (quindi nell'ambito dei diritti ed obblighi) dei soggetti diritto internazionale. Non sono mancati nel tempo gli assertori dell'inesistenza del diritto internazionale bellico¹, ossia coloro che ritenevano che, data la natura dell'evento bellico, questo dovesse portarsi al di fuori dell'ambito del diritto. Tra i sostenitori vi furono i positivisti che, proponendo un paragone tra la sovranità interna degli Stati e la loro capacità coercitiva nei confronti dei propri cittadini, riutilizzavano lo stesso schema per la comunità internazionale. Fra i tanti merita una citazione Triepel: " il diritto internazionale deve porsi come una forza collocata al di sopra degli Stati, nello stesso senso che ogni diritto interno è una forza posta al di sopra degli individui appartenenti allo Stato. Se non fosse tale, non sarebbe diritto".²

Considerando, dunque, il diritto internazionale come una struttura di norme positive, il trattato (*rectius*, un particolare tipo di trattato), il trattato-normativo (*Vereinbarung*), giustapposto al cosiddetto trattato-contratto (*Vertrag*), venne infatti ad assumere un ruolo assorbente ed esclusivo come fondamento e fatto di produzione del diritto internazionale.

In questa prospettiva, l'evento bellico si proponeva come il caos opposto all'ordine del trattato-normativo, quindi non solo meritevole di non essere disciplinato, ma anti-giuridico *ex se*.

La teoria di Triepel sulla "volontà collettiva" degli Stati affascinò molti studiosi del suo tempo, ma rivelò la propria debolezza proprio nei confronti del tema della guerra: fondandosi su una rigida concezione imperativistica del diritto, non c'era fondamento al porre in essere della trasgressione alla regola (la guerra, appunto) e, soprattutto, si dimostrasse inesistente un qualsiasi nesso di somiglianza tra il rimprovero internazionale e quello interno nei confronti del trasgressore³.

Al positivismo lentamente si contrappose una nuova generazione di giuristi che cominciarono ad osservare la prassi convenzionale che si stava imponendo, caratterizzata da una continua spinta della comunità internazionale nella regolamentazione e limitazione del "fenomeno-guerra", specie

¹ Fra questi, citiamo le affermazioni di molti Autori positivisti, fra cui: Dionisio Anzilotti, *Corso di Diritto Internazionale*, Roma, 1915, vol. III, pagg. 183 e ss., nonché Josef Kohler, *Grundlagen des Völkerrechts*, Stuttgart, 1918, pag. 171.

² Heinrich Triepel, *Diritto Internazionale e Diritto Interno*, Torino, 1913, pag. 77, nota 1

³ Va inoltre ricordato che quando l'Autore scrive l'Europa ed il Mondo in generale non si è ancora dotata di una comunità internazionale stabile ed organizzata come avverrà all'indomani della Prima Guerra Mondiale con la Società delle Nazioni. Quanto detto va dunque circostanziato e probabilmente giustificato dall'esigenza di buona parte della comunità scientifica del tempo di superare definitivamente il sistema dell' "equilibrio delle forze".

a partire dal secondo dopoguerra: valgono per tutti gli esempi della Carta delle Nazioni Unite (1945) e delle Convenzioni di Ginevra (1949).

Tra i precursori dell'idea della legittimità di diritto internazionale della guerra, Antonio Balladore Pallieri : "Il fatto stesso che la guerra sia lecita o illecita a seconda che si contenga o meno entro certi limiti, dimostra che (...) non sorge fuori e contro il diritto internazionale (...). Se invece, come in realtà accade, l'attività bellica è regolata da norme giuridiche internazionali, e compresa in schemi giuridici internazionali, e se gli Stati in guerra continuano a sollevare pretese giuridiche tra loro sul modo in cui devono comportarsi, e proteste se non si comportano nel modo dovuto, si deve anche con assoluta certezza escludere che gli Stati, quando ricorrono alla guerra commettano solo un insieme di atti illeciti o rivoluzionari, contrastanti col diritto vigente".⁴

Nella storia dei trattati è riscontrabile in più di un'occasione il tentativo di codificare delle regole di condotta tali da poter dare una maggior chiarezza delle situazioni soggettive poste in essere in tempo di guerra. Tanto per citare i casi che, risalendo nel tempo, si sono distinti per la loro importanza ricordiamo le Convenzioni di Ginevra del 1864 e del 1906 sul trattamento dei feriti di guerra, la Dichiarazione di Pietroburgo del 1868 sui proiettili esplosivi, la Convenzione di Washington del 1922 sui sottomarini e l'impiego dei gas.

Ognuno di questi trattati, a prescindere da quella che è stata la loro efficacia in seno alla comunità internazionale, trovava la sua ragion d'essere nell'omogeneizzare (o perlomeno tentare di omogeneizzare) quella diversità di comportamenti, condotte, protocolli ufficiali che ogni Stato impiegava in relazione alla guerra ed ogni altro momento di crisi internazionale.

Ovviamente, nel tempo gli sforzi di creare le regole di diritto internazionale bellico hanno risentito delle ideologie, degli equilibri politici, delle pressioni che determinati Stati erano in grado di fare su altri, ma il minimo comune denominatore è sempre stato quello di trovare una soluzione a questi problemi nel consesso internazionale.

La Storia del secondo dopoguerra è piena di casi pratici in cui è possibile analizzare quali siano state le conseguenze di tutti gli interventi sia convenzionali, sia consuetudinari che giurisprudenziali che hanno avuto luogo nel diritto internazionale.

In particolar modo, nella presente trattazione si prenderà ad esempio il caso del Nicaragua, per cui la Corte Internazionale di Giustizia ha pronunciato una Sentenza⁵ che ha segnato una svolta nel modo d'intendere l'uso della forza nell'ambito della comunità internazionale, a prescindere dalla valenza politica della stessa⁶.

I cambiamenti dovuti poi alla caduta dell' URSS e la definitiva cessazione della "guerra fredda ", sono stati forse i più significativi, dal momento che nel giro di pochissimo tempo hanno messo la

⁴ Antonio Balladore Pallieri, *Diritto Bellico*, 2^a ed., Padova, 1954, pagg. 5 ss.

⁵ *infra* nota 22

⁶ *infra* paragrafo 1.3

comunità internazionale nella condizione di dover ripensare e rinnovare il proprio ruolo, ma soprattutto hanno introdotto (soprattutto attraverso la dottrina), innovativi elementi riguardo alla concezione dell'uso della forza, come ad esempio la "guerra umanitaria".

Uno degli esempi di scuola più ricorrenti in tal senso è il conflitto in Kosovo del 1999 e le operazioni seguite agli attacchi della NATO, ove si ripropongono questioni sulla legalità dell'uso della forza in ambito internazionale e sulle problematiche inerenti il peace-keeping, dette anche operazioni per il mantenimento della pace.

Proprio in questo caso concreto, è interessante proporre un punto di partenza, di per sé eloquente, che è costituito dalle Sentenze⁷ che la Corte Internazionale di Giustizia ha emesso su richiesta della Repubblica Federale di Jugoslavia nei confronti di Belgio, Canada, Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna e Stati Uniti, ossia tutti gli Stati che, ciascuno in diversa misura, hanno partecipato alle operazioni di attacco prima e di peace-keeping dopo. Le rivendicazioni della Jugoslavia contro i citati Stati sono sempre state le stesse, ossia di aver esercitato l'uso della forza:

*"en violation de son obligation internationale de ne pas recourir à l'emploi de la force contre un autre Etat, de l'obligation de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures d'un autre Etat, de l'obligation de ne pas porter atteinte à la souveraineté d'un autre Etat (...)".*⁸

Anche in questo caso, come poi nella quasi unanimità dei casi che la trattazione intende analizzare, bisogna scindere la valenza politica della richiesta di una sentenza di questo genere da parte di uno Stato quale era la Repubblica Federale di Jugoslavia, da ciò che potrà tornare utile sul piano giuridico per una riflessione sull'uso della forza.

Per una miglior analisi di tutte queste dinamiche, è necessario un *excursus* sull'evoluzione della legittimità dell'uso della forza, alla luce dei mutamenti che si sono avuti, specie dalla guerra fredda ai tempi nostri. In questa prospettiva sarà inevitabile dover parlare del ruolo della più grande organizzazione internazionale oggi esistente, l'ONU, e dell'importanza che essa ha ricoperto nell'elaborazioni dei concetti che sono oggetto di discussione, soprattutto attraverso le sue istituzioni, politiche e militari.

I. 2: L'uso della forza nel diritto internazionale: dall'arbitrarietà ai tentativi di normalizzazione

I. 2. 1.: La creazione della comunità internazionale: la Società delle Nazioni

⁷ Tutte queste sentenze sono intitolate "*Affaire relative à la liceité de l'emploi de la force*" e si riscontrano temporalmente tra il 1999 ed il 2004.

⁸ Testo della richiesta introduttiva d'istanza, in data 29 aprile 1999, presso la Corte Internazionale di Giustizia di New York, nel caso "*Affaire relative à la liceité de l'emploi de la force*", 15 dicembre 2004, in *C.I.J., Recueil*.

“L’ordinamento giuridico internazionale è caratterizzato da una radicale contraddizione: da una parte esiste un obbligo generale di soluzione pacifica della controversie, dall’altra, gli Stati sono pienamente liberi di scegliere i mezzi che ritengono più idonei per tale soluzione. Solo singoli trattati prevedono meccanismi specifici di soluzione delle controversie: non esiste dunque alcuna regola generale che prescriva un modo o l’altro di soluzione pacifica”.⁹ Così Cassese riassume il problema delle dinamiche della comunità internazionale. Infatti, facendo un *excursus* storico delle tappe evolutive del diritto internazionale riguardo all’uso della forza, il minimo comune denominatore dell’esperienza giuridica è quello di non aver trovato una soluzione di diritto radicale e definitiva al problema dell’uso della forza. Questi, sono nella loro natura troppo divisi politicamente ed ideologicamente per poter raggiungere un accordo di massima e valevole per tutti. Tuttavia, ciò non significa che i passi evolutivi intrapresi nel corso del tempo non debbano essere considerati come elementi positivi di confronto e di avvicinamento reciproco.

L’istituto dell’uso della forza ha rappresentato nel corso del tempo il tipico mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, conseguente al momento politico e di mediazione.

È chiaro che tale potere rientra in quelli tipici di uno Stato sovrano, tale per cui esso non è mai stato messo in discussione, dato che dal punto di vista della soggettività internazionale, gli Stati ne sono la massima espressione. Come molti altri settori del diritto internazionale, il XX secolo è stato il periodo in cui maggiormente si è riflettuto delle problematiche inerenti al tema e per cui l’impegno nella “codificazione” (ma soprattutto nella meditazione di nuovi concetti ed elaborazioni sia dottrinali che pratiche) ha visto un’escalation molto probabilmente giustificata dagli eventi che hanno caratterizzato il secolo scorso.

Un primo cambiamento a questa prassi, si ebbe dopo la Prima Guerra Mondiale, quando alla conferenza di pace di Versailles, il presidente americano Woodrow Wilson propose, tra le altre cose, la creazione di un’organizzazione internazionale capace di monitorare la situazione contemporanea e tentare di limitare l’uso della forza. Il presidente americano intendeva respingere la politica di potenza fino ad allora attuata in Europa, superando per la prima volta le ormai centenarie politiche isolazioniste che avevano caratterizzato fino ad allora gli Stati-Uniti.¹⁰

L’organizzazione prese il nome di Società delle Nazioni (1919)¹¹, ed il suo Trattato Istitutivo prevedeva all’art. 10: “ i Membri si impegnano a rispettare e proteggere contro ogni aggressione esterna l’integrità territoriale e l’attuale indipendenza politica di tutti i Membri della Società”

È evidente il tentativo ispiratore, ossia quello di riuscire a porre fine ad una certa politica di aggressione che si era posta in essere già nel periodo precedente alla Prima Guerra Mondiale, ma

⁹ Antonio Cassese, *Diritto Internazionale Nel Mondo Contemporaneo*, Il Mulino, Bologna, 1984, pag. 240

¹⁰ Cfr. Henry Kissinger, *L’Arte Della Diplomazia*, Saggi Paperback, Milano, 1996.

¹¹ La creazione dell’organizzazione societaria, costituisce il progetto della parte I del Trattato di Versailles, firmato il 25 gennaio 1919.

che non era destinata ad essere terminata, nonostante i numerosi accordi stipulati tra le due guerre al fine di ribadire ancor più fortemente il nuovo corso del diritto internazionale.¹²

Il nuovo soggetto di diritto internazionale poneva, proprio per la sua originalità e per gli obiettivi che si prefiguravano, delle problematiche in ordine proprio alla sua personalità. In particolare, gli scettici commentatori contemporanei già si ponevano il dubbio di come si potesse conciliare l'irrinunciabilità alla sovranità statale, con il perseguimento di fini di pace. Con queste prospettive, questa l'opinione dei contestatori, l'efficacia di una tutela profonda dei fini ispiratori era totalmente impossibile. Un esempio fra tutti del pensiero critico, fu quello del futuro Presidente Luigi Einaudi, convinto federalista, e che nella Confederazione di Stati non vedeva la riuscita di un'ideale internazionale: "Ora, se l'esperienza storica dovesse essere la maestra della vita, tutti i discorsi sulla "società delle nazioni" (...) sarebbero senz'altro apparsi vani, quando si fosse ricordata la fine miseranda dei tentativi sinora compiuti e durati talvolta per pochi anni e tal'altra per secoli di "società delle nazioni" intesa nel senso (...) di confederazione di Stati sovrani, ed il successo magnifico e duraturo di quell'altro tipo di società delle nazioni, il quale culmina nella trasformazione di preesistenti Stati sovrani in province di un unico più ampio Stato sovrano. L'esperienza storica prova, cioè, che ciò che oggi si considera come ideale non è possibile, non è duraturo e può essere funesto; e che soltanto è possibile, duraturo e benefico ciò che dai più oggi si considera ripugnante"¹³.

Alla luce di queste riflessioni, il divieto posto dalla Società delle Nazioni è certamente limitato alle relazioni internazionali degli Stati: la prospettiva degli estensori non riguarda ancora situazioni nelle quali l'ingerenza della sovranità statale è ancora un dogma difficile da superare in termini ideologici. Lo stesso documento istitutivo della Società, rispetto alla Carta delle Nazioni Unite di ventisei anni dopo (la cui efficacia esecutiva è indiscussa), si ripresenta come un mero catalogo di raccomandazioni di buona condotta internazionale.

Ancor meno possibile che si potessero ivi prefigurare situazioni odierne quali conflitti interni o possibilità di repressione di moti indipendentisti o antagonisti ("*fatti insurrezionali*") o si proponesse un problema che nemmeno i precursori della dottrina delle relazioni internazionali potevano pensare nel 1919: il fenomeno della cosiddetta "*internazionalizzazione dei conflitti interni*". Con tale locuzione ci si riferisce generalmente a situazioni nelle quali, pur in presenza di un problema interno ad uno Stato, le ripercussioni dello stesso si fanno sentire nell'intera comunità

¹² E' infatti da ricordare il Patto Briand-Kellogg (27 agosto 1928) attraverso cui le parti contraenti si impegnarono a rinunciare alla guerra come strumento di politica internazionale, e al contrario promuovere la dialettica internazionale attraverso mezzi pacifici. Tuttavia, in quella sede non fu sciolto il nodo delle "measures short of war" ossia il prototipo contemporaneo delle operazioni di mantenimento della pace.

Parimenti è da ricordare il Trattato di Locarno (1925) vieta le operazioni di guerra ad eccezione di tre casi: a) legittima difesa; b) misure da prendersi ex art. 16 dello Statuto della Società delle Nazioni; c) azione conseguente a decisione dell'Assemblea o del Consiglio della Società delle Nazioni.

¹³ Luigi Einaudi, *La Guerra E l'Unità Europea*, Il Mulino, Bologna, 1986, pag. 20

internazionale, al punto che uno Stato estero potrà sentirsi in dovere di violare la c.d. *domestic jurisdiction*, pur di porre fine alla situazione in atto. Tipico è il caso che si è posto in essere nel tempo di *gross violations* (crimini di genocidio, apartheid, schiavitù, tortura, trattamenti disumani, ecc), che riguardano proprio il caso del Kosovo, cui riguardo si parlerà nel proseguo della trattazione.

I. 2. 2.: Dalla fine della Seconda guerra mondiale alle Nazioni Unite

Maggiore e più incisivo fu il sistema delle Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), che prese il posto lasciato vuoto dalla Società delle Nazioni che, con lo scoppio della Seconda Guerra Mondiale, aveva fallito nel suo scopo politico-internazionale. Al termine del conflitto, i vincitori firmarono a San Francisco questo nuovo patto, la cui primaria finalità era “ salvare le future generazioni dal flagello della guerra, che per ben due volte nel corso di questa generazione ha portato indicibili afflizioni all’umanità”.¹⁴

La finalità di assicurare pace e stabilità internazionale (come sarà altresì ribadito negli articoli seguenti del trattato) non rimarrà una semplice formula di rito, ma otterrà un riconoscimento esecutivo nel Capitolo VII della stessa Carta, rubricato “ *Azione rispetto alle minacce alla pace, alle violazioni della pace ad agli atti di aggressione*”. (artt. 39-51).

Significativo al riguardo è l’Art, 39, ove si legge: “ Il Consiglio di Sicurezza accerta l’esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione alla pace, o di un atto di aggressione, e fa raccomandazioni o decide quali misure debbano essere prese (...) per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale”.

Nell’articolo è evidente come la volontà di ribadire il divieto dell’uso unilaterale della forza sia sempre più forte. Ma a questo elemento, certamente innovativo, se ne aggiunge un altro che probabilmente viene per la prima volta ribadito con fermezza : il monopolio dell’uso della forza al Consiglio di Sicurezza, il cui potere esclusivo di azione non potrà essere prevaricato nemmeno da altre istituzioni della stessa ONU.¹⁵

Nel nuovo consesso delle Nazioni venutosi a creare, viene inoltre in evidenza l’art. 2, §4, dello Statuto allegato alla Convenzione di San Francisco: “i Paesi membri s’impegnano ad astenersi nelle loro relazioni internazionali dall’uso della forza, sia contro l’integrità territoriale e l’indipendenza politica di un altro Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite”. Il testo denota un’interpretazione piuttosto estensiva del concetto di “guerra”, termine fino a quel momento utilizzato nell’ambiente diplomatico e dei negoziati. Ora, la sostituzione con la

¹⁴ Preambolo della Carta ONU (26 giugno 1945).

¹⁵ Cfr. Rosario Sapienza, in “*Diritto Internazionale: casi e materiali*”, Giappichelli, Torino, 2002, pag. 192.

locuzione “uso della forza”, magari più incerta nel suo campo di delimitazione, pare certamente foriera di sviluppi improntati al pacifismo e al dialogo internazionale.

Le conseguenze di tale innovazione non furono solo di natura politico-diplomatica, ma anche giuridica: da questo momento in poi, si è assistito di fatto all'estensione dell'ambito di efficacia del diritto bellico, applicabile ad ogni azione armata, diminuendo quella che già in dottrina era il divario fra guerra e le ostilità, regolari ed irregolari.¹⁶

Proprio in relazione a questo problema di nomenclatura, però, non viene a mancare una dottrina che fatica a credere che sia stato raggiunto il “sogno” di un mondo pienamente regolato dal diritto internazionale e dalle sue maggiori istituzioni. Così Lelio Basso scrisse: “ Nonostante l'attuale alterazione del funzionamento dello schema contrattualista ad opera della concentrazione e della istituzionalizzazione del potere internazionale, bisogna però rilevare come il divieto all'uso della guerra, se è l'unico principio corrispondente all'esigenza della sopravvivenza del genere umano (...), è in gran parte, nella pratica della ONU, rimasto lettera morta data la mancata attuazione del sistema delle misure collettive previste dalla Carta e data la mancanza di una definizione dell'aggressione, con la conseguente indeterminatezza della legittima difesa, a cui tale definizione è strettamente legata”.¹⁷

Difatti l'“uso della forza” deve ancora fare i conti con un problema di ordine generale di non poco conto. Nel sistema delle fonti, che sappiamo costituito principalmente da trattati e consuetudini, la nuova concezione sull'uso della forza continua ad esistere come regola di origine pattizia , quindi più esposta a rischi di una trasgressione da parte degli Stati, in quanto obbligatoria per le sole parti contraenti. I tentativi di codificazione del diritto bellico hanno origine remota, mentre la tematica umanitaria che ad essa s'intreccia, ha età piuttosto recente. Proprio in questo frangente non possono non citarsi le quattro Convenzioni di Ginevra (1949)¹⁸, maggiormente incentrate sul trattamento dei feriti e malati delle forze armate, il trattamento dei prigionieri di guerra, la protezione dei civili in tempo di guerra.

Anche in questo caso, l'innovazione presente è notevole: scompare la cosiddetta clausola *si omnes*¹⁹, ossia la causa pratica dell'inapplicabilità le convenzioni precedenti data la mancata ratifica anche di un solo belligerante.

I. 2. 3.: L'integrazione attuata dalle Risoluzioni ONU

¹⁶ Così Maddalena Capasso, voce: *Guerra*, in *Novissimo Digesto Italiano*, UTET, Torino, vol. VIII , 1961, pag. 52 .

¹⁷ Lelio Basso, in *Relazioni Internazionali*, Feltrinelli, Milano, 1973, pag. 242.

¹⁸ Le Convenzioni riguardavano tra l'altro : 1) il miglioramento della sorte dei feriti e dei malati delle forze armate i campagna. 2) il miglioramento della sorte dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle forze armate marittime. 3) i trattamento dei prigionieri di guerra. 4) la protezione dei civili in tempo di guerra.

¹⁹ Maddalena Capasso, op. cit. , pag. 54.

Sarà fondamentale negli anni seguenti la funzione delle Risoluzioni, soprattutto ad opera dell'Assemblea Generale. Per l'argomento che si deve trattare, meritano particolare attenzione 3 documenti: la Ris. 2131(XX) "Dichiarazione sull'inammissibilità dell'intervento negli affari interni degli Stati" del 1965, la Ris. 2625(XXV) "Dichiarazione sulle relazioni amichevoli" del 1970, la Ris. 3314(XXIX) del 1974 sulla "definizione di aggressione".

A livello sistematico, essi costituiscono nel tempo un progressivo perfezionamento e "cristallizzazione" di principi riguardanti l'uso della forza, tali che il loro contenuto sarà citato in più di un'occasione soprattutto nelle Risoluzioni esecutive del Consiglio di Sicurezza, nonostante vengano tacciate da più parti di essere delle mere formulazioni di principio senza alcun valore giuridico.²⁰

La Ris. 2131, innanzitutto, parte dalla questione di fondo del rapporto fra sovranità nazionale e utilizzo indiscriminato della forza, ovviamente con l'obiettivo della specifica tutela della prima. Tuttavia il piano di prospettiva si amplia verso altre forme d'ingerenza: " Nessuno Stato ha diritto d'intervenire direttamente o indirettamente, qualsiasi sia il motivo, negli affari interni o esterni di un altro Stato. Questo non solo nella forma d'intervento armato ma anche con qualsiasi altra forma d'ingerenza o di minaccia di attentato verso la personalità dello Stato". (art. 1)

Pur in funzione della sconfitta del colonialismo, si può inoltre leggere: " Tutti gli Stati devono rispettare il diritto di libera determinazione ed indipendenza dei popoli e delle nazioni, le quali devono esercitarsi senza ostacoli né pressioni estranee e con assoluto rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali". (art. 6)

Più interessante la Ris. 2625, in quanto esce dalle petizioni di principio per prendere piena posizione rispetto al sistema e al metodo di relazioni internazionali da considerare "ordinarie". Cardine di tutto il sistema è l'astensione " di ricorrere alla minaccia o all'uso della forza contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato" (Preambolo).

"Istituzionalizzando", in un certo modo, il crimine contro la pace costituito dalla guerra d'aggressione, si ritrova forse l'applicazione più profonda fatta dall'Assemblea Generale nei confronti di quei Principi Generali che si trovano nella Carta ONU, con la massima apertura interpretativa che il sintagma "uso della forza" può avere, specie con riguardo alla diversificazione dei comportamenti bellici (ma non solo) che vede l'età contemporanea. Ovviamente, questo genere di dinamiche è fortemente legato al problema della sovranità nazionale. E proprio per questo motivo che questa Risoluzione si propone una definizione: " L'uguaglianza di sovranità comprende i seguenti elementi: eguaglianza giuridica, godimento dei diritti inerenti alla piena sovranità, rispetto dell'altrui personalità degli Stati, inviolabilità dell'integrità territoriale ed indipendenza

²⁰ Per tutti, Madjd Benchikh, *Il Sistema delle Nazioni Unite, il Nuovo Ordine e la Crisi dello Sviluppo Basato Sul Capitalismo*, Edizioni Associate, Roma, 1988, pag. 33.

politica, diritto alla scelta del proprio ordine politico, economico e sociale, obbligo di compimento in buona fede delle proprie obbligazioni internazionali”.

Tuttavia, nonostante sia possibile estrapolare, dal sistema delle due Risoluzioni finora analizzate, un concetto dell'uso della forza al quale si fa riferimento come primo problema d'affrontare nell'ambito delle relazioni internazionali, una vera e propria definizione ancora non esiste.

Questo vuoto è difatti colmato dalla Ris. 3314 del 1974 che definendo l'aggressione, propone un modello d'interpretazione al quale ispirarsi per capire meglio come e quando definire illecito un determinato uso della forza. Questa *ratio* è parimenti riscontrabile nel Preambolo del testo in questione: “Profondamente convinti che l'adozione di una definizione di aggressione potrà contribuire al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale”.

L'art. 3 rende espliciti quali sono gli atti da considerare aggressioni, tali da essere illeciti: attacchi armati, invasioni anche temporanee, ingiustificate annessioni di territori, bombardamento, blocco di porti, ecc. a fianco, però, di questi atti che potremmo definire facenti parte delle attività belliche “classiche”, ritroviamo atti diversi quali “l'azione di uno Stato che permette nel suo territorio, posto a disposizione di un altro Stato, sia utilizzato da quest'ultimo per perpetrare un atto d'aggressione contro uno Stato terzo”, o “l'invio da parte di uno Stato di bande armate, gruppi irregolari, o mercenari che portino a compimento atti di forza armata contro un altro Stato di tale gravità che siano equiparabili agli atti anzidetti”. Dunque, vi è un superamento delle definizioni “classiche” per comprendere nuovi tipi di condotte che comportano lo stesso effetto consequenziale. Inoltre, per questo motivo, all'art. 4 il Consiglio di Sicurezza si riserva il potere di determinare quali nuovi atti che possono costituire aggressione siano suscettibili di far parte dell'elenco, che così diventa una sorta di “lista aperta”, capace di dare flessibilità ad una nomenclatura che vede nel tempo numerosi cambiamenti. Riaffermando il principio per cui l'atto di aggressione è di per sé un crimine contro la pace internazionale, l'art. 7 si propone come affermazione contraddittoria quando dice: “Niente di quanto stabilito in questa Definizione,(...), potrà pregiudicare in alcuna forma il diritto all'autodeterminazione, alla libertà e alla indipendenza (...) dei popoli che sono stati privati con la forza di tale diritto (...) in particolare per quei popoli che sottostanno a regimi coloniali e razzisti, o sotto altre forme di dominazione straniera”. Se contestualizziamo questo articolo al tempo nel quale è stato scritto, ci rendiamo subito conto della necessità di questa formula di fronte al Terzo Mondo che già da qualche stava cominciando a riacquistare la propria libertà, attraverso quel processo chiamato “decolonizzazione”. Tuttavia, esso pone non pochi problemi interpretativi dato l'assoluta relatività delle parole che sono state utilizzate, arrivando addirittura a correre il rischio di legittimare interventi aggressivi che nella *ratio* primaria del testo volevano essere screditati agli occhi dell'intera comunità internazionale.

Concludendo, si può affermare con certezza che il merito di questi documenti è quello di aver chiarito concetti altrimenti passibili d'interpretazioni soggettive, ma soprattutto di averlo fatto per

la prima volta nella Storia in un'unica sede di dibattito (l'ONU, appunto), che si erge a protagonista assoluta del panorama internazionale.

I. 2. 4.: Ruolo e critica alle istituzioni delle Nazioni Unite

Anche qui vale la pena di ricordare chi ha criticato l'impegno istituzionale dell'ONU, teso ad una "generalizzazione", attraverso lo strumento convenzionale, dei nuovi concetti di uso della forza. Da citare è Salvatore Senese: "Il divieto di ricorso all'uso della forza come strumento di risoluzione delle controversie internazionali, il divieto di aggressione, l'obbligo di rispetto delle sovranità nazionali - regole minime del diritto internazionale- non soltanto sono sempre più spesso violati, ma sovente sono considerate come illusioni generose sulle quali non può non prevalere la *realpolitik* fondata sui rapporti di forza".²¹

Il riferimento è soprattutto al Consiglio di Sicurezza, che nella logica dei blocchi USA-URSS ha fatto del proprio ruolo (primariamente di pacificazione) uno strumento di pericolosa politica internazionale a causa del pericolo atomico; nonché ha visto gli abusi del cosiddetto "diritto di veto" dei 5 membri permanenti non nell'ottica della dialettica, ma nella prospettiva di un mantenimento delle sfere regionali d'influenza che si erano create.

Ancora, non deve mancare nemmeno un riferimento al lavoro della giurisprudenza della Corte Internazionale di Giustizia, nella veste di moderatore delle crisi per le quali è avocata dagli Stati ai fini dell'applicazione del diritto internazionale. Il caso che in assoluto ha l'importanza preminente, non solo ai fini delle nostre valutazioni, ma per la stessa definizione ed individuazione delle fonti del diritto è il caso delle "attività militari e paramilitari in Nicaragua e contro il Nicaragua".²²

In ordine proprio a questa sentenza, è interessante citare una tesi della Commissione di diritto internazionale, importante istituzione dell'ONU con il compito di provvedere alla preparazione di testi di codificazione delle norme consuetudinarie relative a determinate materie, il cui carattere precursore pare decisamente evidente, pur non dimenticando come sia anche stata foriera di nuovi sviluppi interpretativi : "*La grand majorité des spécialistes du droit international soutient aujourd'hui, sans aucune hésitation, que le paragraphe 4 de l'article 2, ainsi que d'autres dispositions de la Charte énoncent avec toute l'autorité voulue le droit coutumier moderne concernant la menace ou l'emploi de la force* »²³.

²¹ Salvatore Senese, *Un Pianeta Senza Governo*, Edizioni Associate, Roma, 1988, pag. 17.

²² Corte Internazionale di Giustizia, 27 giugno 1986, in *C.I.J.*, *Recueil*

²³ *Annuaire de la Commission du Droit International*, 1966, vol. II, pag. 269.

I. 3: La sentenza sulle attività militari e paramilitari in e contro il Nicaragua

I. 3. 1.: Analisi della Sentenza

Ora, è auspicabile una digressione sul tema della Sentenza della Corte Internazionale di Giustizia del 1986²⁴, che vede come attore il Nicaragua e come convenuto gli Stati Uniti. Si tratta del celebre caso in cui il Nicaragua invocò la Corte per la violazione delle regole sull'uso della forza²⁵.

Dal profilo che esce dalla richiesta introduttiva d'istanza presentata dal Nicaragua in data 9 maggio 1984, è possibile delineare due problemi giuridici di rilievo:

- 1) *la questione generale sull'uso della forza*, che si propone in modo molto forte in relazione alle operazioni militari e della CIA che si sono succedute in Nicaragua e che hanno visto, secondo la tesi delle autorità governative, come diretti responsabili delle istituzioni ufficiali degli Stati Uniti.
- 2) *Il divieto di non ingerenza*, un aspetto più delicato che in questa fattispecie concreta prende le forme degli aiuti economici e logistici irrogati dagli Stati Uniti in modo officioso, tali da concretizzare una situazione d'illecito internazionale (il divieto d'ingerenza, appunto) ma che da quel momento in poi ha fatto parlare molta dottrina di "internazionalizzazione dei conflitti interni"²⁶.

Questa bipartizione è altresì giustificata dalla stesso titolo della sentenza della corte che è appunto "attività militari e paramilitari *in e contro* il Nicaragua".

Precisamente, le accuse mosse dal Nicaragua, riguardano:

- a) Il posizionamento di mine nei porti o nelle acque interne o territoriali tra il 1983 ed il 1984.
- b) Le operazioni lanciate contro installazioni petrolifere, basi navali ed altri obiettivi civili e militari.
- c) Il sorvolo non autorizzato dello spazio aereo del Nicaragua tra il 7 e l'11 novembre 1984.
- d) La creazione, il finanziamento e l'addestramento di forze paramilitari e antigovernative dette *contras*, che avrebbero goduto del pieno appoggio americano.

²⁴ *Supra* nota 22

²⁵ L'antefatto storico a questa decisione risale ai primi anni '80, quando il Paese subisce un'insurrezione popolare per rovesciare il regime del generale Somoza, i cui principali artefici furono i sandinisti, un gruppo ispirato appunto da Agostino C. Sandino, uomo politico nicaraguense degli anni '30, da quel momento in poi, gli Stati Uniti sistematicamente portarono avanti un'azione di contenimento diretta e indiretta nella politica interna del Paese (tipica durante la guerra fredda e che vede un illustre precedente nell'episodio della Baia dei Porci a Cuba del 1959). L'azione è poi andata aumentando a partire dal 1984, quando Daniel Ortega, leader dei sandinisti, vinse le elezioni. Fu decretato l'embargo commerciale, la sospensione degli aiuti, e lo stanziamento di 10 milioni di dollari per il finanziamento delle organizzazioni controrivoluzionarie note come *Contras*.

Inoltre, dal punto di vista della diretta responsabilità americana, l'accusa del Nicaragua è di aver disseminato di mine le proprie acque territoriali, violando così il diritto internazionale consuetudinario e arrecando danni alle navi mercantili sia interne che straniere.

²⁶ *Supra* pag. 6 e parte speciale

- e) L'utilizzo dell'embargo e di altre misure a carattere economico al fine di portare ad un' implicita ingerenza negli affari interni del Paese.
- f) La trasgressione del Trattato d'amicizia, di commercio e di navigazione firmato a Managua, il 21 gennaio 1956.

Gli Stati Uniti, per converso, replicarono dicendo che i fatti a loro attribuiti rientravano nell'ambito della legittima difesa collettiva. A conferma di questa tesi, entrarono nel merito di alcuni fatti attribuibili al Nicaragua. Primo fra tutti, il sostegno a gruppi armati ed operanti in Stati vicini, come El Salvador, Honduras e Costa Rica.²⁷

Il problema che si pose allora fu non solo di natura politica, ma riguardava molto da vicino il diritto internazionale patrizio, dato che la fonte principale che si veniva utilizzando nella controversia era il Trattato istitutivo dell'OAS (Organizzazione degli Stati Americani). Precisamente, all'art. 21 si può leggere una formula di principio molto importante: “ *The territory of a State is inviolable. It may not be the object, even temporarily, of military occupation or of other measures of force taken by another State, directly or indirectly, on any grounds whatever. No territorial acquisitions or special advantages obtained either by force or by other means of coercion shall be recognized.* ”²⁸ Ma oltre al disconoscimento della forza, il Trattato fa seguire all' interno del Capitolo VI (sicurezza collettiva) l'art. 28, che recita: “ *Every act of aggression by a State against the territorial integrity or the inviolability of the territory or against the sovereignty or political independence of an American State shall be considered an act of aggression against the other American States* ”.

Qui si ripropone ancora una volta il principio della sicurezza collettiva, un principio che a partire dal secondo dopoguerra è stato presente in molte organizzazioni regionali, come il Trattato di Washington, istitutivo della NATO, che prevedeva lo stesso meccanismo di difesa nei confronti di uno Stato offeso.²⁹

La differenza dell'OAS, sta però nel non essere un'organizzazione prettamente militare e pare chiaro che, prescindere dagli intenti degli scrittori del trattato, i principi di sicurezza collettiva troverebbero interpretazioni di ogni genere.

Proprio con riguardo alla questione sulle fonti da applicare da parte della Corte in corso di giudizio, gli Stati Uniti avevano sollevato l'ostacolo della riserva relativa ai trattati multilaterali, in relazione all'art. 36, paragrafo 2 dello Statuto della Corte, ove si definiscono gli oggetti sui quali essa può giudicare. Tale riserva americana opera per tutti i tipi di trattati multilaterali a meno che tutte le

²⁷ cfr. paragrafo 126, Sent. cit.

²⁸ Trattato istitutivo dell' OAS, firmato a Bogotà nel 1948.

²⁹ Cfr. art. 4 trattato istitutivo della NATO, firmato a Washington nel 1949

parti del trattato in questione siano egualmente parti nel caso sottoposto alla Corte o che gli Stati Uniti non accettino espressamente la competenza³⁰.

Il coinvolgimento nel giudizio di Stati terzi (El Salvador, Honduras, ecc.) avrebbe dunque comportato l'impossibilità da parte del Nicaragua di poter utilizzare in alcun modo l'applicazione dei trattati multilaterali. Proprio gli Stati Uniti invocano in tal senso una conclusione della controversia per impossibilità di poter fondare la richiesta sul diritto internazionale generale e consuetudinario.³¹

Il punto di svolta dato dalla Corte parte dunque proprio dal paragrafo 172 e seguenti. Qui essa non riconosce l'interdizione all'applicabilità (invocata dagli Stati Uniti) per tutte quelle regole di diritto internazionale consuetudinario che siano allo stesso tempo figuranti nei trattati multilaterali: nel caso in cui una norma consuetudinaria ed una norma convenzionale avranno lo stesso contenuto, la Corte non vede il motivo per cui le prime norme non possano comunque mantenere un'esistenza ed un'applicabilità autonoma in rapporto alle seconde.

Riguardo a quanto appena detto, la Corte si era già espressa quasi nella stessa maniera in un'udienza dello stesso *affaire* del 26 novembre 1984: « *La Cour ne peut pas rejeter les demandes nicaraguayennes fondées sur les principes du droit international général et coutumiers au seul motif que ces principes sont repris dans les textes des conventions invoquées par le Nicaragua. Le fait que les principes susmentionnés, et reconnu comme tels, sont codifiés ou incorporés dans des conventions multilatérales, ne veut pas dire qu'ils cessent d'exister et de s'appliquer en tant que principes de droit coutumier, même à l'égard de pays qui sont parties aux dites conventions* »³².

In coerenza con le argomentazioni fatte in questa sede, viene rifiutata la tesi americana per la quale la Corte dovrà astenersi dall'applicare le norme consuetudinarie relative all'uso della forza e alla legittima difesa, in quanto "riassunte" (*rectius*, "sostituite") dal diritto internazionale convenzionale, la cui massima espressione è la Carta delle Nazioni Unite.

L'interpretazione americana del rapporto tra norme tende a creare una sorta di "rivoluzione copernicana" nel sistema delle fonti, corroborando la propria posizione col fatto che la Carta è all'interno della comunità internazionale, un centro fondante nuove consuetudini, e che quindi non è conseguenza, ma causa dell' *opinio juris* riguardante la legittima difesa e più in generale il tema dell'uso della forza.

A questa tesi, certamente giustificabile se si pensa al ruolo dell'ONU e delle sue istituzioni nella formazione del diritto internazionale contemporaneo, la Corte oppone una struttura "dualistica"

³⁰ Cfr. par. 44, Sent. cit.

³¹ Par. 173, Sent. cit.: " il n'est pas possible de statuer sur le demande que le Nicaragua prétend fonder sur le droit général et coutumier sans recourir à la Charte des Nations Unies, source principale de ce droit et il n'est pas non plus possible de statuer sur ces demandes sans considérer le droit international particulier établi par les conventions multilatérales en vigueur entre les Parties ».

³² Cfr. par. 174, Sent. cit.

del sistema delle fonti, tale da rendere indipendenti le fonti consuetudinarie e quelle convenzionali. Così ragionando, non vi è possibilità d'influenza reciproca e, nel caso di specie, vi sarà piena libertà d'utilizzo delle consuetudini da parte della Corte: « *Sur plusieurs point, les domaines réglementés par les deux sources de droit ne se recouvrent pas exactement et les règles substantielles qui les expriment n'ont pas un contenu identique. Mais de plus, (...) la Cour ne verrait pas là une raison de considérer que l'intervention du processus conventionnel doit nécessairement faire perdre à la norme coutumière son applicabilité distincte* »³³.

Esaurite le questioni di principio, la Corte si rivolge alle questioni applicative, premettendo che, al fine di identificare il diritto consuetudinario da utilizzare nella controversia, essa dovrà verificare l'esistenza di una *opinio juris* degli Stati ed assicurarsi che poi sia confermata nella prassi, secondo quanto già confermato dal caso *Jamahiriya arabe libyenne v. Malte*³⁴.

Qui il ragionamento della Corte si può dividere in macrosequenze con temi indicabili attraverso la materia trattata: proibizione dell'uso della forza e diritto alla legittima difesa, principio di non intervento, contromisure collettive prese in risposta ad un comportamento non costituente un'aggressione armata, sovranità dello Stato, diritto umanitario ed il trattato di Managua del 1956. Per lo svolgimento di questo lavoro, si prederà in considerazione il solo primo punto, che comunque, nella struttura della sentenza, costituisce la parte più interessante o perlomeno innovativa rispetto alle decisioni precedenti.

Anzitutto, bisogna premettere che si constata da parte della Corte la convergenza delle Parti a considerare come i principi sull'uso della forza che figura nella Carta ONU corrisponde a quello che si reperisce nel diritto internazionale consuetudinario (infatti, come è stato spiegato *supra*, il problema non si pone con riguardo all'essenza del principio, ma con riguardo alla sua derivazione). Conseguentemente, la Corte accerta l'esistenza di una *opinio juris* relativa al valore obbligatorio dell'astensione dall'uso della forza fuori dai casi accettati della legittima difesa. Tale idea viene giustificata dalla prassi, in special modo relativamente alla Risoluzione ONU 2625 (XXV) già analizzata³⁵. La Corte, in merito all'appoggio delle due Parti a questo documento non ha dubbi (pur forse riconoscendo la "riserva" del valore politico dell'atto): « *Cette opinio juris peut se déduire entre autres, quoique avec la prudence nécessaire, de l'attitude des Parties et des Etats à l'égard de certaines Résolution de l'Assemblée Générale (...). L'effet d'un consentement au texte de telles résolution (...) il peut s'interpréter comme une adhésion à la valeur de la règle (...) du principe de l'emploi de la force* »³⁶.

³³ Cfr. Par. 175, Sent. cit.

³⁴ C.I.J. Recueil, 1985, pag. 29-30, par.27 : « Il est bien évident que la substance de droit international coutumier doit être recherchée en premier lieu dans la pratique effective et l'*opinio juris* des Etats, même si les conventions multilatérales peuvent avoir un rôle important à jouer en enregistrant et définissant les règles dérivées de la coutume ou même les développant »

³⁵ Cfr. I.2.4

³⁶ Cfr. par. 188, Sent. cit.

Coerentemente alla sistematica delle fonti, è chiara la necessità della Corte di richiamare degli esempi di prassi è evidente: com'è noto, affinché si possa dire che sussista una consuetudine non è sufficiente una *opinio juris*, ma è parimenti necessario un comportamento protratto nel tempo che ne testimoni la validità. Nel caso di specie, la Corte non può fare a meno di rilevare che le Parti ritengano come assodato il principio di non uso della forza così come si ritrova nella Carta delle Nazioni Unite. La portata del concetto è indipendente dalle disposizioni, notoriamente istituzionali e diplomatiche che sono tipiche dei documenti ufficiali. La prassi, infatti, « *trouve une autre confirmation dans les faits que les représentants des Etats les mentionnent souvent comme étant non seulement comme un principe de droit international coutumier, mais encore comme un principe fondamental ou essentiel de ce droit. Dans ses travaux, la Commission du Droit International a exprimé l'opinion que « le droit de la Charte concernant l'interdiction de l'emploi de la force constitue en soi un exemple frappant d'une règle de droit international qui relève du jus cogens* ».³⁷

Una piccola digressione merita il rinvio alla definizione del *jus cogens* (o diritto cogente), inteso come un importante Autore afferma³⁸, definisce un attributo della norma, d'importanza tale da essere riconosciuta come principio imprescindibile, derogabile solo da una disposizione dotata della stessa intensità.

Altro punto di convergenza tra Stati Uniti e Nicaragua riguarda l'eccezione della legittima difesa individuale e collettiva ad un attacco precedentemente sferrato: anche questa regola si può trovare nella Carta ONU (art. 51), ove si parla di "diritto naturale di autotutela, nel caso in cui abbia luogo un attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite, fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale". Come con riguardo alla proibizione dell'uso della forza, anche questo principio viene "cristallizzato" nel campo delle consuetudini, ma proponendo un problema ulteriore: il rispetto dei criteri di necessità e proporzionalità delle misure prese in nome della legittima difesa.

Per questo motivo, la Corte procede ad una definizione di aggressione armata: « *Dans les cas de la légitime défense individuelle, ce droit ne peut être exercé que si l'Etat intéressé a été victime d'une agression armée. L'invocation de la légitime défense collective ne change évidemment rien à cette situation. L'accord paraît aujourd'hui général sur la nature des actes pouvant être considérés comme constitutifs d'une agression armée. En particulier, (...), par agression armée, il faut entendre non seulement l'action des forces armées régulières à travers d'une frontière internationale mais encore l'envoi par un Etat ou en son nom des bandes ou des groupes armés, des forces irrégulières* »³⁹.

³⁷ Cfr. par. 190, Sent. cit.

³⁸ Benedetto Conforti, *Diritto Internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2002, pag. 183

³⁹ Cfr. par. 195, Sent. cit.

Tale definizione non è frutto di una deduzione della Corte, ma è direttamente ripresa dalla Risoluzione 3314 (XXIX) del 14 dicembre 1974 e che allarga di molto lo spettro applicativo della definizione di aggressione armata. Applicando la regola, tuttavia, e pur ammettendo la validità della definizione riportata nella Risoluzione citata, la Corte non pensa che la nozione di “aggressione armata” possa riguardare anche l’assistenza a dei ribelli attraverso forniture d’armi o assistenza logistica, o altro. Non si può far a meno di notare che nel diritto internazionale consuetudinario, sia generale o particolare rispetto al sistema giuridico interamericano, vi sono regole che non permettono di parlare di legittima difesa collettiva (invocata dagli Stati-Uniti) senza la richiesta degli Stati che si ritengono vittime di un’aggressione armata (in questo caso, El Salvador, Costa Rica e Honduras).⁴⁰

Ultima parte, forse la più importante dal punto di vista applicativo, di questa analisi dell’*affaire* riguarda l’applicazione delle riflessioni giuridiche fatte finora a quelli che sono i fatti storici appurati. Anche qui la sentenza può suddividersi nelle stesse macrosequenze individuate nella ricerca del diritto applicabile, e come prima ci interesseremo solo della parte riguardante la proibizione dell’uso della forza ed il diritto di legittima difesa.

Riconoscendo la responsabilità degli Stati-Uniti nel posizionamento di mine nelle acque interne e territoriali del Nicaragua all’inizio del 1984, nonché nell’attacco contro porti, installazioni petrolifere, ed una base navale, la Corte aggiunge: “*Ces activités constituent des manquements au principe des prohibition l’emploi de la force, (...), à moins qu’elles ne soient justifiées par des circonstances qui en excluraient l’illicéité*”.⁴¹

Questo per quanto riguarda le responsabilità dirette degli Stati-Uniti, ma certamente interessante è il discorso sull’appoggio e finanziamento delle forze *contras*. Il Nicaragua ritiene che ciò rappresenti una violazione dell’art. 2 §4 della Carta ONU, ma la Corte deve astenersi dal giudicare in rapporto alla Carta per l’efficacia della riserva americana ai trattati multilaterali, già invocata in prima istanza per rendere impossibile l’avviamento dell’*affaire*. Tuttavia, sarà invece possibile sindacare tale comportamento in relazione alle consuetudini “*Les Etats-Unis, (...) ont commis prima facie une violation de ce principe (...) selon les termes de la Résolution 2625 (XXV) de l’Assemblée Générale*”.⁴² Credo sia importante sottolineare quel «*prima facie*» che la Corte ammette, dato che, secondo la Risoluzione citata, costituisce uso della forza solo la minaccia o l’uso della stessa.

E siccome non è stato appurato il contributo del Governo degli Stati-Uniti ai ribelli, potrà essere certamente invocato il divieto d’ingerenza negli affari interni di uno Stato (perché tale è anche il

⁴⁰ Cfr. parr.197-201, Sent. cit.

⁴¹ Cfr. par. 227, Sent. cit.

⁴² Cfr. Par. 228, Sent. cit.

semplice caso di invio di fondi economici di sostegno), ma non altrettanto potrà dirsi riguardo all'uso della forza.

Altro punto importante della controversia è la difesa degli Stati-Uniti dalle accuse mosse dal Nicaragua: tutti gli avvenimenti a loro ascritti costituiscono legittima difesa collettiva in risposta all'aggressione perpetrata dal Nicaragua contro El Salvador, Costa Rica e Honduras.

Nel caso del primo Stato, la Corte non ritiene sussistenti gli estremi per definire "aggressione armata" la fornitura d'armi ad una opposizione politica di uno Stato terzo: "*Comme indiqué ci dessus, la Cour ne peut souscrire à l'idée qu'en droit international coutumier la fourniture d'armes à l'opposition dans un autre Etat équivaldrait à un aggression armée contre celui-ci*"⁴³

Per quanto riguarda invece i secondi due, la Corte dispone di troppe poche informazioni per giudicare le incursioni transfrontaliere partite dal Nicaragua come "aggressioni armate".

Inoltre, per corroborare l'insussistenza della giustificazione statunitense, la Corte verifica uno dei presupposti fondamentali della legittima difesa: il riconoscimento da parte dello Stato aggredito di aver appunto subito un'aggressione. In tal senso, la Corte precisa che: "*il est évident que l'Etat agressé, étant le plus directement conscient de la situation, attirera vraisemblablement l'attention de tous sur celle-ci*"⁴⁴. Al contrario, la mancata dimostrazione di disapprovazione in sede internazionale degli atti illeciti comprova l'inesistenza di un problema d'uso della forza, specie in relazione al fatto che la (pretesa) reazione di legittima difesa degli Stati-Uniti non è stata richiesta da nessuno degli Stati in questione.

Per concludere questo discorso sulla questione statunitense, la Corte rileva che dalla loro parte è mancato un atto fondamentale richiesto dall'art. 51 della Carta ONU, ossia la necessità che l'esercizio di autotutela sia contestualmente accompagnato da un'informativa per il Consiglio di Sicurezza sulle giustificazioni ed i modi con i quali è stata esperita la legittima difesa. Su questo punto tuttavia, rientra in gioco il problema della riserva ai trattati multilaterali che però la Corte risolve così: "*(la Cour) est en droit de relever que ce comportement (...) correspond fort mal à la conviction affichée par eux (gli Stati-Uniti) d'agir dans le cadre de la légitime défense collective telle qu'elle est consacrée par l'article 51 de la Charte*".⁴⁵

I. 3. 2.: Considerazioni conclusive

Di questa Sentenza "di svolta", oggetto di numerosi studi fin dal momento della propria uscita, dobbiamo sottolineare nuovamente dove essa ha dato il suo più importante contributo innovativo.

⁴³ Cfr. Par. 230, Sent. cit.

⁴⁴ Cfr. Par. 232, Sent. cit.

⁴⁵ Cfr. Par. 235, Sent. cit.

A nostro avviso, questo contributo è da ricercare nell'intraprendenza della Corte Internazionale di Giustizia di elevare a rango consuetudinario contenuti fino ad allora ritenuti convenzionali.

In conseguenza di questo, il regime dell'autotutela collettiva riconosciuto si diversifica, e vede come spartiacque fra un "prima" e un "dopo", proprio questa Sentenza.

Prima, l'autotutela collettiva, così come uscita dal testo dell'art. 51 della Carta, consisteva in un norma convenzionale (perché appunto presente solo nella Carta), dalla quale potevano evincersi le interpretazioni più disparate, ma più pericoloso, le interpretazioni più estensive (forse anche per demerito degli estensori del testo?). Così, si è attuata nella prassi un'apertura ad un intervento di risposta all'attacco armato, tale da giustificare un diritto arbitrario all'esercizio dell'autodifesa che magari nascondeva dietro di sé scopi certamente meno nobili (ricordiamoci poi il clima della Guerra Fredda e la sfere d'influenza, la cui autorevolezza in ambito internazionale ha spinto addirittura qualche Autore del blocco sovietico a parlare di "teoria della sovranità limitata" nei confronti degli Stati dell'Est europeo⁴⁶).

Dopo questa Sentenza, l'autotutela assume rango consuetudinario, e con essa il dovere di agire in attuazione della legittima difesa solo in presenza di una richiesta d'intervento dello Stato attaccato per primo. L'arbitrarietà di cui si parlava *supra* viene così ad essere limitata attraverso un meccanismo inequivocabile e facilmente accertabile attraverso le comunicazione passate dai canali diplomatici, eventuali scambi di *Memorandum* fra i rispettivi governi, ecc.

Ma non basta, all'accertamento della richiesta d'intervento da parte del primo Stato offeso, deve essere presupposto dapprima un'ulteriore accertamento, ossia quello di essere vittima esso stesso di un attacco armato. La *ratio* di questo ulteriore "filtro" è semplice: nelle ulteriori prassi ormai consolidate in ambito internazionale, all'accertamento dell'offesa attuata con attacco armato segue una denuncia del fatto, prima di tutto a livello di Nazioni Unite, cosa che comporta un interessamento immediato del Consiglio di Sicurezza, e dunque il ritorno del potere decisionale all'unica istituzione monopolizzatrice dell'uso della forza, ex Cap. VII della Carta delle Nazioni Unite.

A prescindere dal valore politico (che in questo tipo di decisioni non manca di certo!), il quadro della disciplina dell'uso della forza da questo momento consente l'appoggio ad un esempio applicativo di tutte le norme che fino a quel momento erano state introdotte con le più svariate fonti, *in primis* la Carta ONU e le sue Risoluzioni. Il riconoscimento da parte di un organo giurisdizionale di questo livello dell'esistenza di canoni e criteri attraverso i quali basare la valutazione degli atti di legittima difesa, al fine di diversificare comportamenti leciti da quelli che invece nascondono tentativi d'ingerenza o, peggio, di aperta aggressione alla sovranità nazionale.

⁴⁶ Tale la teoria è stata propugnata dallo stesso Segretario del PCUS, Leonid Breznev, secondo il quale uno Stato appartenente alla comunità dei paesi socialisti, in cui si potessero cogliere le avvisaglie di restaurazione dei rapporti di potere capitalistici, dovrebbe accettare l'intervento della comunità nella propria politica interna. Il contesto storico nel quale questa teoria è nata non è altro che la "Primavera di Praga" del 1968.

Alle parole del Presidente della Corte, il giudice Nagendra Singh, la portata ideale della Sentenza: *“L’importante doctrine de la non-intervention dans les affaires des Etats est tout aussi essentielle pour la paix et le progrès de l’humanité puisqu’elle est indispensable au bien-être de la communauté internationale. Le principe de la non-intervention doit être considéré comme une règle de droit absolue et sacrée »*⁴⁷.

I. 4: La “guerra umanitaria”: definizioni generali

I. 4. 1.: Impostazione del problema. Rinvio

La linea storica di condotta della comunità internazionale in riferimento a questo particolare aspetto, vede indubbiamente una continuità d’intenti verso il contenimento, anche per le spinte emozionali createsi lungo il corso del secondo dopoguerra: pericolo atomico, equilibrio del terrore, guerra non convenzionale.

Prima di proseguire nella trattazione è opportuno ridefinire due concetti essenziali e senza cui è difficile capire quel rapporto di genere a specie che sussiste tra guerra (intesa nel senso più generale del termine) ed intervento bellico umanitario: *jus ad bellum* e *jus in bello*.

Con *jus in bello*, si suole indicare tutte le regole che sottostanno all’uso della forza e che sono oggetto ormai da quasi due secoli dell’attenzione della comunità internazionale, la quale ha cercato sempre di “codificare” determinate regole che potessero poi essere sempre osservate nel corso del tempo. In questa fase della trattazione, esso non importerà molto dato che non costituisce l’elemento essenziale della discussione.

Di molta più importanza è invece lo *jus ad bellum*, con il quale s’intende indicare le regole d’ingaggio della forza armata e che, per la loro particolarità, costituiscono la primissima fase di un conflitto. Nel diritto internazionale classico, un accenno particolare di questa prima fase merita l’*ultimatum* e la fase di rottura delle relazioni diplomatiche: la digressione è necessaria perché, pur dato come appurato dalla maggior parte della dottrina che la fase dello *jus ad bellum* ha assunto un aspetto per certi versi “anarchico”, è necessario una schema esemplificativo per capire ciò di cui si parla, dati i riflessi che esso ha in relazione della guerra umanitaria.

L’*ultimatum* ha risposto ad un’esigenza che si presentava in uno dei trattati più risalenti del diritto internazionale bellico: “Le potenze contraenti riconoscono che le ostilità non dovranno avere inizio tra di loro senza un avvertimento preventivo e non equivoco, che avrà la forma sia di una dichiarazione di guerra motivata, sia di un ultimatum con dichiarazione di guerra condizionata”.⁴⁸

⁴⁷ Opinion individuelle de M. Nagendra Singh, président, in www.icj-cij.org.

⁴⁸ Cfr. art. 1 della 2^a Convenzione dell’Aja sul diritto di guerra (1907)

Si tratta in concreto di una nota diplomatica redatta in termini netti e perentori, con le proposte che determinano da un lato le pretese e dall'altro i limiti delle concessioni che un Governo è di sposto a fare ad un altro.

La rottura delle relazioni diplomatiche è invece una situazione di fatto che viene a crearsi nel momento immediatamente successivo al rifiuto del ricevente dell'*ultimatum*, tale da potersi definire come primo percettibile atto d'ostilità.

Entrambe le situazioni delineate, sono state le consuetudini adottate nella stragrande maggioranza del periodo contemporaneo nelle fasi precedenti al conflitto e che oggi rischiano una "crisi d'identità" dovuta al fatto che il soggetto internazionale operatore nella guerra umanitaria non è quello tradizionalmente inteso, ossia lo Stato, ma un'alleanza politico-militare costituita in un'identità o una semplice alleanza di fatto creatasi data l'evenienza del momento.

Il rischio che s'insinua nelle maglie dell'unilateralismo è la possibilità di conferire agli Stati uno *jus ad bellum* indiscriminato, soprattutto alla luce della perdita della forza mediatrice delle Nazioni Unite ed in particolare del suo Consiglio di Sicurezza che, nella *ratio* primaria dei suoi costituenti, doveva essere la sede di risoluzione delle controversie. Per contro, c'è da dire che il sacrificio del rispetto del diritto internazionale (quindi anche delle regole diplomatiche di cui si è parlato sopra) potrebbe importare alla efficacia ed *immediatezza* dell'azione, specie di fronte ad una *gross violation* che richiede un pronto intervento. È opportuno sottolineare la parola "immediatezza" utilizzata poco prima, perché assieme ai requisiti di necessità e proporzionalità, costituisce gli elementi fondamentali della legittima difesa (individuale e collettiva) che riporterebbero così l'intervento umanitario nelle previsioni dell'art. 51 della Carta ONU, e al contempo, di nuovo all'interno della legalità internazionale. Il dibattito è di difficile attuazione dato che ad oggi è ancora aperto e vede, forse proprio a partire da esso, l'aprirsi di nuove prospettive quali l'intervento preventivo quale quello portato avanti in Iraq. Tuttavia, rimanendo nel contesto della trattazione, si rinvia al paragrafo successivo per la discussione dottrina del problema.

I. 4. 2.: Argomenti a favore e contro la guerra umanitaria

Prima di analizzare il merito degli accadimenti storici e le conseguenze giuridiche del caso concreto del Kosovo, sarà necessario delineare questa *species* "umanitaria", del *genus* "guerra". Difatti, il sistema di si è diversificato specie in relazione alle ultime dinamiche che si sono introdotte nel diritto internazionale.

È già consolidata, da questo punto di vista, la distinzione che vede opporsi la concezione continentale e quella anglosassone, con riguardo agli attori di un conflitto armato.

La concezione continentale è riassumibile con le parole di Jean Jacques Rousseau: " I combattimenti tra i singoli, i duelli, gli scontri sono atti che non costituiscono affare di uno Stato

(...) La guerra non è un rapporto da uomo a uomo, nel quale i privati non sono nemici che accidentalmente, e non come uomini, e neppure come cittadini ma come soldati, non come membri della patria ma come suoi difensori. Ogni Stato non può avere come nemici che altri Stati, e non uomini, perché tra cose di diversa natura non si può istituire alcun rapporto”⁴⁹

A quella che potrà essere certamente tacciata come una dissertazione filosofica, si contrappone la concezione anglosassone: “La guerra non si combatte più solo fra i capi di Stato ed i loro eserciti, ma l’intera popolazione ne è coinvolta”.⁵⁰

In effetti, il rapporto tra individui e Stati, la loro evoluzione, è un po’ il *leitmotiv* dei cambiamenti in atto dal secondo conflitto mondiale ad oggi.

Si è già visto nel paragrafo 1.2 quali siano state le tappe d’evoluzione della nozione di guerra (poi uso della forza), sia dal punto di vista dei trattati, delle relazioni internazionali, sia per quanto riguarda la giurisprudenza della Corte Internazionale. La stessa Carta dell’ONU pone al centro dei nuovi interessi l’individuo, la sua libertà, autodeterminazione ed i suoi diritti (ora politici, ora civili, ecc.). Questo tipo di dinamica si è così mantenuta per tutto il periodo della guerra fredda, momento nel quale due superpotenze si facevano in qualche modo garanti dell’ordine mondiale (anche se è bene ricordare che mai è stata registrata nella Storia una escalation di conflitti regionali pari a quella intercorsa nel periodo 1945-1990).

Nel momento in cui è venuto a mancare questo equilibrio, si è rinforzata l’idea del cosiddetto “intervento d’umanità”, che consiste nell’uso della forza armata da parte di uno o più Stati contro un altro Stato al fine di proteggere degli individui sottoposti a sistematiche *gross violations*.

Proprio in relazione a questo nuovo tipo di condotta, che vede progressivamente svanire il concetto di dominio riservato o *domestic jurisdiction*, la stessa ONU per molto tempo aveva sostenuto l’illiceità di un obbligo *erga omnes*, che in fin dei conti avrebbe svuotato di significato l’esistenza di un consenso delle Nazioni deputato a tale funzione.

Boutros Boutros-Ghali, penultimo Segretario Generale delle Nazioni Unite, per fronteggiare questa emergenza, aveva già nel 1992 promulgato un’ “Agenda per la pace” che individuava quattro fondamentali strategie di rinnovamento: diplomazia preventiva, ristabilimento della pace, mantenimento della pace e suo consolidamento dopo i conflitti armati.⁵¹

Pare chiaro il tentativo di scongiurare tentativi “particolaristici” di risoluzione di controversie che non coinvolgessero l’intera comunità internazionale. Al contrario, però, proprio il conflitto in Kosovo ha aperto gli orizzonti della guerra umanitaria, sotto la spinta di un’organizzazione regionale (la NATO) che ha deciso *motu proprio* d’intervenire contro le violazioni in atto.

⁴⁹ Jean Jacques Rousseau, *Il Contratto Sociale*, Einaudi Tascabili, Torino, 1994, pagg. 17-18

⁵⁰ Erik Castrén, *The Present Law of War and Neutrality*, Helsinki, 1954, pag. 34

⁵¹ www.cinu.org.mx/onu/reforma.html

La reazione unilaterale umanitaria, dunque, corrisponderebbe alla difesa di quelle consuetudini chiamate “ Principi generali di diritto riconosciuti dalle Nazioni civili” e che, in quanto tali, meritano un’attenzione che supera d’importanza le predette limitazioni all’uso della forza che si sono consolidate nel tempo.

Per capire a come si arriva a questo tipo d’intervento, Conforti individua un previo obbligo (negativo) riservato allo Stato e l’obbligo (positivo) della regola del “previo esaurimento dei ricorsi interni”.

Dal punto di vista dell’obbligo degli Stati: “è fondamentalmente un obbligo negativo, o di astensione (...). Ma il rispetto dei diritti umani costituisce anche un obbligo positivo o di protezione. Lo Stato deve vegliare affinché violazioni dei diritti umani non siano commesse da individui che comunque si trovino sul suo territorio”.⁵² Con quest’ultimo sintagma, poi, l’Autore si riallaccia al problema del previo esaurimento dei ricorsi interni: “si tratta di una regola mutuata dalle norme internazionali in tema di trattamento degli stranieri: la violazione (...) non può dirsi consumata, finché esistano nell’ordinamento dello Stato offensore i rimedi adeguati ed effettivi per eliminare l’azione illecita o per fornire all’individuo offeso una congrua riparazione”.⁵³

Uno tra i precursori della guerra umanitaria è stato Natalino Ronzitti, secondo il quale il divieto dell’uso della forza avrebbe in linea generale carattere cogente ma che tale carattere sarebbe da escludere con riguardo agli interventi umanitari.⁵⁴ Tali azioni violerebbero il divieto all’uso della forza sancito dalla Carta ONU, ma non in quanto norma dello *jus cogens*, quindi andando a costituire un illecito internazionale di minor importanza. La tesi del Ronzitti corrisponde ad un bilanciamento degli interessi a favore della prassi degli Stati occidentali di dover intervenire nei confronti delle *gross violations*. Sarebbe semplice definire questo pensiero come contrastante i principi generali che informano l’ONU, in particolar modo con riguardo all’ art. 2 §4 della Carta, ma tale ragionamento sarebbe giuridicamente insufficiente. Nella prospettiva delle leggi internazionali, è meglio dire che ciò significa agire a discapito dell’art. 51 della Carta ONU che continua a sancire come unica eccezione all’uso della forza la legittima difesa (o comunque la risposta ad un attacco armato).

Ancora Ronzitti, sempre sul tema propone una riflessione che cerca di sistematizzare (e giustificare) storicamente il fenomeno: “Dopo la fine della guerra fredda, le possibilità d’intervento (umanitario), che erano “occasional”, sono aumentate, sia perché il Consiglio di Sicurezza è stato in grado di autorizzare gli Stati a usare la forza sia perché non esisteva più una dissuasione reciproca che comportava limitate possibilità d’intervento, tranne che si volesse rischiare di innescare un conflitto di maggior entità ed il coinvolgimento delle due superpotenze. (...) Questa

⁵² Benedetto Conforti, op. cit., pag. 209

⁵³ Benedetto Conforti, op. cit. pag. 211

⁵⁴ Natalino Ronzitti, *Rescuing Nationals Abroad Through Military Coercion And Intervention on Grounds of Humanity*, Dordrecht, Boston, 1985, pagg. 72 e ss.

prassi (d'intervento umanitario) è sufficiente per affermare l'esistenza di una "*developing norm*" in favore dell'intervento di umanità? Si può a nostro parere, parlare solo di una tendenza, che non appartiene solo alla comunità occidentale, ma anche a qualche Paese del Terzo Mondo. Questa tendenza è però nettamente contrastata da altri Stati tra cui sono da annoverare almeno due membri permanenti del Consiglio di Sicurezza (Cina e Federazione Russa)⁵⁵. Formulato questo parere, che inquadra brevemente ma in modo esaustivo il panorama di fondo in cui si muove oggi l'intervento umanitario, egli cerca l'"espediente" giuridico per uscire dall'*impasse* dei veti incrociati all'interno del Consiglio di Sicurezza e promuovere in senso positivo lo strumento d'intervento, senza dover necessariamente passare per un'organica riforma (pur auspicabile) delle Nazioni Unite: "è da prendere in considerazione l'ipotesi di un recupero del Cap. VIII della Carta e delle potenzialità insite nel regionalismo.(...) Le Nazioni Unite possono utilizzare le organizzazioni regionali per le operazioni di *peace-enforcement*. In tal caso, l'operazione è condotta dall'organizzazione regionale su delega del Consiglio di Sicurezza. (...) E' da escludere che l'organizzazione regionale, in mancanza di una norma che legittimi l'intervento umanitario, abbia il diritto di intervenire (...). Non è però detto espressamente che tale autorizzazione debba essere concessa caso per caso. È pertanto da chiedersi se non sia possibile adottare una risoluzione "strutturale" del Consiglio di Sicurezza, che fissi modalità e limiti degli interventi umanitari"⁵⁶. Soprattutto questa ultima riflessione è da considerare come di particolare centralità, in quanto consiste in un attuabile, flessibile modalità di adesione della prassi internazionale all'intervento umanitario, senza tuttavia nulla togliere in legittimità alle istituzioni dell'ONU, data la garanzia insita nella delega di cui parlava Ronzitti, di un possibile potere di revoca in presenza di un illecito internazionale accettato. Certo che, nella sua semplicità, questa teoria opera una specie di "rivoluzione copernicana" sia nei confronti delle Istituzioni dell'ONU, ma anche nei confronti della sua Carta fondamentale. Togliere il monopolio discrezionale del Palazzo di Vetro sull'utilizzo della forza, per passare ad una sorta di "decentramento amministrativo" a favore del cosiddetto *regionalismo internazionale* necessita prima di tutto di un ripensamento dei ruoli e della mentalità della comunità internazionale di dimensioni epocali. Anche attenti osservatori del mondo contemporaneo, a seguire dei cambiamenti dell'assetto internazionale, hanno posto il dilemma, ad oggi ancora insoluto: "Se la crisi è mediterranea o mediorientale, perché il voto del Cile dovrebbe pesare quanto quello della Spagna? Se la crisi investe un Paese petrolifero, perché il voto del Messico dovrebbe contare quanto quello della Bulgaria?"⁵⁷

Esponenti di segno opposto hanno più volte ribadito la solennità della Carta ONU e della necessità di una sua tutela, pur prospettando al più presto una sua riforma, dato il reale rischio che l'intera

⁵⁵ Natalino Ronzitti, *Nato, Conflitto in Kosovo e Costituzione Italiana*, Giuffrè, Milano 2000, pagg. 24-25

⁵⁶ Natalino Ronzitti, *Nato, ecc.*, op. cit, pag. 27

⁵⁷ Sergio Romano, *Che Fare del Consiglio di Sicurezza*, in Aspenia, Milano, 2003

organizzazione si possa ridurre ad un Consesso “anacronistico” o peggio, “di facciata”, e quindi incapace di dare risposte ad un mondo notevolmente cambiato dai tempi della Convenzione di San Francisco del 1945.

Tra questi, Danilo Zolo, per il quale il retroterra culturale e giuridico nel quale si sviluppa il consenso all’ingerenza umanitaria armata è la corrente di pensiero del “*globalismo giuridico*”, che postula il superamento dell’ordine wesfeliano⁵⁸, ricreato all’interno del nuovo assetto mondiale scaturito dal processo di globalizzazione (o, alla francese, *mondializzazione*) e dalla radicalizzata centralità dei diritti individuali come unici principi costitutivi del diritto internazionale.⁵⁹ La critica è mossa verso Autori quali Carlo Pelanda e Paolo Savona proponevano l’elaborazione di una carta costituzionale del mercato globale da parte di una Costituente globale, specificata come “Conferenza intergovernativa permanente per le compensazioni”⁶⁰, così presupponendo processi di coordinamento al vertice (Capi di Stato e di Governo), ma anche la spinta di una consapevole e pionieristica volontà popolare.

In un altro scritto, lo stesso Zolo, confutando la teoria kelseniana del *iustum bellum*, afferma: “Se il ricorso alla guerra è determinato da uno stato di necessità- la necessità di difendersi da un’aggressione, ad esempio- non per questo diviene un atto moralmente giusto se è vero che comunque comporta (...) il sacrificio di un altissimo numero di persone innocenti o addirittura vittime dello stesso regime dispotico. (...) Anche una guerra di difesa resta *legibus soluta*”⁶¹.

Infine, vi è in particolare chi, nella tensione dialettica “consolidamento-violazione” dei principi di diritto internazionale sorti dalla seconda guerra mondiale, ha visto una sorta di dinamica inevitabile, che ha dimostrato pienamente i punti deboli della comunità internazionale, della sua insufficienza d’autorità nei confronti di un settore giuridico (quello internazionale) sempre più creatore di situazioni originali, tali da rendere obsoleti gli strumenti finora utilizzati⁶².

La conclusione finale che si può fare riguardo al pensiero dei critici della guerra umanitaria, è quella dell’impossibilità di poter ritenere ammissibili siffatti interventi senza presupporre l’esistenza di una “politica interna mondiale”⁶³, capace di funzionare, a livello istituzionale, come un Gabinetto dei Ministri di qualsiasi Stato. Le difficoltà che incontrano questi progetti nel mondo contemporaneo sono date dal fatto che dal bipolarismo della Guerra Fredda, si è passati all’unipolarismo affiancato da piccole potenze regionali, occasionalmente capaci di poter mettere in discussione il “nuovo corso” internazionale.

⁵⁸ Con questo termine si indica precisamente l’episodio convenzionalmente considerato l’inizio del diritto internazionale e diplomatico: la pace di Westfalia del 1648

⁵⁹ Cfr. Danilo Zolo, in *Chi Dice Umanità*, Einaudi, Torino, 2000.

⁶⁰ Cfr. Carlo Pelanda e Paolo Savona, in *Sovranità & Ricchezza*, Sperling & Kupfer, Milano, 2001

⁶¹ Danilo Zolo, *I Signori della Pace. Una Critica al Globalismo Giuridico*, Carocci, Roma, 1998, pag. 104

⁶² Cfr. Victoria Abellàn Honrubia, in *Violazione dei Principi Fondamentali nel Diritto Internazionale*, Edizioni Associate, Roma, 1988, pag. 61.

⁶³ Cfr. Jurgen Habermas, in *La Costellazione Postnazionale*, Feltrinelli, Milano, 1999

In questo contesto, l'intervento umanitario, anziché costituire un mezzo per far terminare una *gross violation*, si trasforma in un potente mezzo di legittimità internazionale, con il quale è possibile scavalcare le istituzioni e le regole di diritto che faticosamente si sono consolidate.

Per chiarire quanto fino a questo momento è stato scritto, e per meglio comprendere anche le posizioni che si sono distinte a favore o contro l'intervento umanitario, è necessario riprendere il ragionamento dai principi generali del diritto internazionale.

In primis, la massima importanza merita la consuetudine, fonte per eccellenza del diritto internazionale, che com'è noto si costituisce di due elementi fondamentali: uno temporale-oggettivo (la prassi) ed uno prettamente soggettivo (l'*opinio iuris sive necessitatis*). Prendiamo dunque in considerazione la sola concezione "dualistica", oggetto della legittimazione della Corte Internazionale di Giustizia⁶⁴, tuttavia senza dimenticare che in molta dottrina è stato posto il problema della non necessità dell'*opinio iuris* come elemento fondante il diritto internazionale generale, bensì un effetto psicologico⁶⁵. Ma proprio a confutare per primi questa tesi, (e con forza) sono stati proprio gli Stati, che sovente si sono affrettati a dichiarare che un tale comportamento, tenuto in una circostanza del tutto particolare, è dettata da ragioni di mera cortesia, oppure che è incapace di creare un precedente ai fini della formazione della norma consuetudinaria.

Prendendo in prima analisi la prassi, questa la possiamo definire come un elemento di consolidazione temporale di una certa condotta, ripetuta da determinati soggetti (nella fattispecie concreta, gli Stati) . Qui si pone un primo problema: come quantificare attraverso il parametro temporale il ripetersi di una condotta per poterla poi definire consolidata?

Il tentativo contemporaneo di recepire determinate consuetudini in tempi irragionevolmente brevi da parte degli Stati, è un dato di fatto che solleva molti dubbi sulla sua legittimità. Molte volte, dietro alla "maschera" giuridica della prassi, si nasconde un tentativo di politica internazionale. In realtà, il processo di consolidazione delle consuetudini è un processo lungo. Ciò perché, attraverso una prospettiva della concezione dualistica della consuetudine, che vede i suoi due elementi fondamentali non come separati ma come concorrenti, sarà il raggiungimento dell'*opinio iuris* a decidere sulla consolidazione o meno di una determinata prassi: "La norma consuetudinaria è diritto perché espressione del senso della giuridicità collettiva che le conferisce ragion d'essere ed autorità; nel contempo, si perfeziona, cioè si distacca dal procedimento della sua produzione, allorché la giuridicità di essa si afferma" ⁶⁶. Da quanto si evince, dunque, non sarà mai possibile poter porre un limite temporale preciso, capace di essere una sorta di "prescrizione al contrario"

⁶⁴ *Jamahiriyah Araba Libyenne v. Malte*, Sent. cit. (*infra* nota 34), ma anche *Plateau Continental de la Mer du Nord* (Repubblica Federale Di Germania v. Danimarca), in *C.I.J. Recueil*, 1969

⁶⁵ In questa prospettiva rientrano coloro che, negando l'*opinio iuris*, configuravano la consuetudine come il tacito patto di diritto interno. Fra questi, Dionisio Anzilotti, *Corso di Diritto Internazionale*, Athenaeum, Roma, 1928, pag. 68

⁶⁶ Ciro Lipartiti, voce: *Consuetudine (Diritto Internazionale)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, UTET, Torino, 1961, vol. III, pag. 327

dopo cui la prassi non sarà più in grado di entrare in desuetudine (e nemmeno in dottrina e giurisprudenza si è mai parlato in tal senso, pur riconoscendo che la possibilità di dare dei confini più chiari a questo settore non possa certo nuocere alla certezza del diritto). Un dato è però certo: non sarà mai possibile ottenere consolidazioni di breve periodo (salvo casi particolari, quale le consuetudini relative ai diritti umani), per la fisiologica ragione che la comunità internazionale è di tali proporzioni (e di tale eterogeneità ideologica) da necessitare tempi maggiori rispetto a piccole comunità con pochi individui (come nel caso di certi usi civici).

Per quanto riguarda il riconoscimento della consuetudine come fonte del diritto, ha anche in questo campo una sua particolarità: esso non passa solo attraverso una “prognosi di legittimità” delle istituzioni internazionali (come già si è potuto notare in relazione alla Corte Internazionale di Giustizia), ma si vede riconosciuto in molte delle Leggi fondamentali odierne degli Stati. Per rimanere al caso dell’Italia, l’art. 10 , primo comma, della Costituzione: “L’ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute”.

Sulla stessa linea, la Costituzione della repubblica spagnola del 1931, il cui art. 7 recita: “Lo Stato spagnolo recepirà le norme universali di Diritto Internazionale, incorporandole al suo diritto positivo”.

Diverso è stato l’approccio degli Stati Uniti, la cui Costituzione (come altre) prevede una ricezione diretta delle sole fonti internazionali patrizie, all’art. IV, sez. 2:

“Questa Costituzione e le leggi degli Stati Uniti che saranno fatte in conseguenza e *tutti i trattati* che saranno fatti sotto l’autorità degli Stati Uniti *saranno la legge suprema* del Paese; in ogni Stato i giudici ne saranno vincolati nonostante ogni disposizione contraria contenuta nella Costituzione o nelle leggi particolari di uno Stato”.

Questa ultima digressione sul rapporto consuetudine-Costituzioni nazionali ha avuto lo scopo di ribadire quanto la fonte in questione sia presa in considerazione nel diritto positivo degli Stati (si potrebbero fare ancora molti altri esempi comparatistici, ma non è questa la sede). Ciò, a mio avviso, rappresenta la massima espressione del contenuto volontaristico sotteso al procedimento consuetudinario, il suo punto massimo di legittimazione.

La consuetudine ora diventa strumento per poter fare un raffronto con l’intervento umanitario. In assenza di fonti convenzionali sul tema (a quanto è dato di sapere, non si conosce un documento multilaterale sulla materia), il nostro istituto è proiettato nel futuro attraverso la sua consolidazione, e la sua ipotetica trasformazione in diritto internazionale generale. In relazione a questo processo, di cui al momento non si riescono a verificare le dinamiche, bisogna ridefinire una condotta degli Stati che nel corso delle ultime vicende internazionali ha comportato una brusca inversione di tendenza. Ci riferiamo alla sopra ricordata attenzione degli Stati per l’accertamento dell’*opinio juris*, la tendenza a verificare entrambi i presupposti della fonte, cercando di evitare la creazioni di precedenti invisibili alla comunità internazionale. Oggi, all’opposto, si suole attribuire alla

prassi un'inferiore attenzione, che si denota in relazione a quei tempi di consolidazione di cui molto si è parlato e che costituiscono il criterio concorrente alla formazione dell'*opinio juris*. È proprio l'elasticità (per non dire lo svilimento) utilizzata in relazione a questo secondo elemento della consuetudine a dover portare ad un ripensamento dei criteri di conoscibilità dell'intero diritto internazionale generale, dato che, in un caso così importante come la possibile consolidazione dell'intervento umanitario, la risposta del diritto deve essere univoca.

Infine, è bene considerare il fatto che il problema dell'intervento umanitario non ha solo occupato le disquisizioni teoriche della dottrina giuridica, o che (ma questo si è già avuto modo di vedere) abbia interessato la comunità internazionale sorta dalle ceneri della Guerra Fredda. Al contrario, un documento importante che espone come le problematiche in esame fossero già attuali (pur con meno forza) in tempi diversi dai nostri, è l'Atto Finale della Conferenza di Helsinki⁶⁷. Spunti per interessanti riflessioni ci vengono dati dai tre punti essenziali: il Punto VI (*non intervento negli Affari interni*): "Gli Stati partecipanti si astengono da ogni intervento, diretto o indiretto, individuale o collettivo, negli affari interni o esterni che rientrino nella competenza interna di uno Stato partecipante, qualche siano le loro relazioni reciproche. Essi si astengono di conseguenza da qualsiasi forma di minaccia d'intervento armato o di minaccia di tale intervento contro un altro Stato contraente" (commi 1° e 2°). Il punto VII (*Rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali inclusa la libertà di pensiero, di religione o credo*): "Essi rispettano costantemente tali diritti e libertà nei loro reciproci rapporti e si adoperano congiuntamente e separatamente, nonché in cooperazione con le Nazioni Unite per promuoverne il rispetto universale ed effettivo" (comma 6°). Il Punto VIII: (*Eguaglianza dei diritti ed autodeterminazione dei popoli*): "Gli Stati partecipanti rispettano l'eguaglianza dei diritti dei popoli ed il loro diritto all'autodeterminazione, operando in ogni momento in conformità ai fini ed ai principi dello Statuto della Nazioni Unite ed alle norme pertinenti del diritto internazionale, comprese quelle relative all'integrità territoriale degli Stati" (comma 1°).

Certo è che, analizzati singolarmente, i punti citati non hanno mai costituito una novità dall'introduzione dell'ONU. La novità ed il problema che si pone attraverso un'interpretazione sistematica, è quello della contrapposizione fra la necessità del rispetto dei diritti umani e l'astensione di eventuali ingerenze esterne sulla *domestic jurisdiction*, un problema che costituisce una comune problematica di questa trattazione. Una lettura "estensiva" dell'Atto citato, operata nel senso di una possibilità di contenimento delle violazioni del contenuto dei Punti predetti attraverso l'ingerenza negli affari interni di uno Stato, è quella di Arangio-Ruiz: "Secondo il nostro modo di vedere, l'equazione fra dominio riservato e materie esenti da obblighi internazionali non è accettabile (...) Se l'azione coercitiva dello Stato interveniente è vietata *soltanto* quando gli affari

⁶⁷ Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE), il cui Atto Finale è stato firmato a Helsinki il 1° agosto 1975

riguardo ai quali l'azione stessa si manifesta, rientra nella sfera della *competenza nazionale*, se ne dovrebbe concludere, a giudicare dal significato letterale del testo, che sfuggano invece alla condanna tutte le azioni coercitive intraprese da uno Stato nei confronti di un altro in ordine a materie nelle quali il secondo *sia invece legato* da obblighi internazionali verso il primo⁶⁸.

Il commento appena citato, tralasciando un giudizio di merito, racchiude comunque in sé una problematica che, pur nella sua contemporaneità non presente, oggi ha una forza senza precedenti a causa degli avvenimenti storici avvenuti. Daltronde, già al tempo della firma dell'Atto, il blocco sovietico, che pur era rimasto scettico sulla stesura finale del documento, riconosceva la problematica che strutturalmente in esso si proponeva: "La Dichiarazione sui Principi della CSCE non spiega- e non avrebbe in effetti potuto farlo- la relazione fra il rispetto dei diritti umani e l'obbligo di rispettare il diritto degli altri Stati di decidere i loro affari interni, fra i quali vi sono le questioni concernenti la popolazione. Benché lo sviluppo del diritto internazionale conduca inevitabilmente ad una restrizione graduale della libertà di decidere gli affari interni (...), si vede mancare una definizione precisa delle questioni che cadono nell'orbita del diritto internazionale e delle questioni che sinora non vi cadono ancora, lascia adito a qualche dubbio e alla possibilità di controversia"⁶⁹.

I.4.3.: Considerazioni conclusive

Considerando gli strumenti del diritto penale, si nota che gli Stati cosiddetti "di diritto", ossia quelli liberal-democratici, garanti attraverso le loro leggi fondamentali dei diritti civili e della sicurezza giuridica dei propri cittadini, hanno svolto opportune riflessioni in merito a questa determinata materia. In particolare, uno dei capisaldi è stato storicamente il principio dell'irretroattività, che è stato presente fin dai tempi dell'Illuminismo giuridico che oggi mantiene tutta la sua forza costituzionale. Tuttavia, è il caso di notare che proprio con i mutamenti attuati dal diritto internazionale, tale principio ha subito delle deroghe importanti. Fra tutte, due fonti: l'art. 7 del Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e della libertà fondamentali (CEDU)⁷⁰, e l'art. 15 del Patto relativo ai diritti civili e politici⁷¹.

Nella Convenzione, all'art. 7, secondo comma, si legge: "il presente articolo non impedirà il giudizio o la punizione di una persona colpevole di un'azione od omissione che, al momento in cui è stata commessa, fosse criminale in base ai Principi Generali di diritto riconosciuti dalle Nazioni Civili".

⁶⁸Gaetano Arangio-Ruiz, *I Diritti dell'Uomo da Helsinki a Belgrado: risultati e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1981, pag. 43 e pag. 44

⁶⁹ *Conference on Security and Cooperation in Europe: a Polish View*, Polish Institute of International Affairs Review, Varsavia, 1976

⁷⁰ Firmata a Roma il 4 novembre 1950, entrata in vigore in Italia con L. 4 agosto 1955, n. 848

⁷¹ Firmato a New York il 16 dicembre 1966, entrato in vigore in Italia con L. 25 ottobre 1977, n. 881

Quasi dello stesso tenore è l'art. 15 del Patto, che sempre al secondo comma scrive: "nulla del presente articolo si oppone al giudizio ed alla condanna di un qualsiasi individuo per azioni od omissioni che, al momento in cui furono commesse, erano ritenute criminali, in base ai principi generali di diritto riconosciuti dall'insieme delle Nazioni".

Dunque, la "sacralità" del principio d'irretroattività trova una deroga, i cui presupposti sono quei principi generali del diritto riconosciuti dalle Nazioni Civili.

Anche di questi principi, elevati al rango di fonte del diritto nella stragrande maggioranza della manualistica, è necessario un approfondimento volto alla loro migliore configurazione. Dal punto di vista della loro classificabilità, possiamo definire norme consuetudinarie (in quanto non scritte) ma di *species a sé stante*, dato che la loro autonomia normativa è riconosciuta dallo stesso Statuto della Corte Internazionale di Giustizia, che ne prevede l'applicabilità nei suoi giudizi *ex art. 38*, terzo comma, dietro alle fonti convenzionali e consuetudinarie. Nel sentire comune, esso costituisce una sorta di "postulato morale", che ha valenza, prima che giuridica, politica o umanitaria. Il recepimento di questo valore, però, non è stato storicamente così assoluto. Al contrario, l'idea di "Nazione Civile" è forse il concetto di diritto internazionale che ha subito in maniera più profonda il relativismo delle concezioni politico-ideologiche del momento in cui esso veniva preso in considerazione. Un esempio eloquente potrebbe essere quello del *Mémorandum*, presentato al Consiglio della Società delle Nazioni dal Barone Aloisi nel 1935, rappresentante italiano che così giustificava la guerra coloniale italiana in Etiopia: "*Le Gouvernement éthiopien ne fait rien pour se rendre digne d'appartenir à la communauté des nations civilisées Le Gouvernement italien estime, dans ces conditions, qu'en Etat comme l'Ethiopie ne peut avoir ni égalité de droits ni égalité de devoirs avec les Etats civilisés*"⁷².

Allo stesso modo, il contemporaneo pensiero della dottrina italiana, dotata di giustificazione giuridica il comportamento di politica internazionale che l'Italia stava mantenendo in quel determinato momento storico: "Si può rilevare, che una discriminazione giuridica riguardo alle differenze di civiltà tra le varie Nazioni, ha un suo naturale fondamento sociologico e pregiuridico. (...) E' da escludere quivi la ricerca di un complesso di norme che, riunite in un istituto giuridico, abbiano regolato preventivamente ed in modo uniforme la condizione giuridica degli Stati aventi un grado inferiore di civiltà"⁷³. Certamente, nelle contemporaneità queste tesi non possono che dirsi più che superate: la comunità internazionale riunitasi nell'ONU ha infatti stipulato nello stesso momento, oltre ad un trattato organizzativo, anche la celeberrima *Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo*⁷⁴, la quale costituisce il "punto di rottura" fra l'esperienza della Seconda Guerra Mondiale ed il nuovo impegno al rispetto umanitario. Dunque, è possibile dire che c'è stato

⁷² Cfr. Pompeo Aloisi, *Mémorandum sur la Question Ethiopienne*, Journal Officiel de la S.d.N. , 1935, pagg. 1136-37

⁷³ Matteo Decleva, *Appunti sui Concetti di "Civiltà" e di "Nazioni Civili" nel Diritto Internazionale*, R. Università di Trieste Editrice, Trieste, 1937, pag. 14 e pag. 17

⁷⁴ Firmata a New York, il 10 dicembre 1948

un cambiamento nel merito delle opinioni riguardo ai concetti di “Nazioni Civili e “Civiltà”, ma ciò che è rimasto per molto tempo un’incognita è stata la loro giusta ed efficace applicazione. Proprio in relazione a questa ultima riflessione: “Ogni Paese è libero di decidere come realizzare l’autogoverno (...) Parimenti, ogni Stato è autorizzato ad apportare talune limitazioni ai diritti e alle libertà fondamentali (...) Come si vede, i decaloghi internazionali sono flessibili. Flessibilità accentuata dalla circostanza che i meccanismi di controllo previsti a livello internazionale sono scarsamente incisivi”⁷⁵. Senza addentrarci nelle vicende delle teorie dei diritti umani, che interessano solo in parte la trattazione, è comunque ivi possibile cogliere da queste riflessioni di teoria generale uno spunto di dibattito: i “Principi Generali riconosciuti dalle Nazioni Civili” costituiscono oggi una sorta di *extrema ratio*, notevolmente più importante rispetto a quando vigeva ancora la logica dei blocchi, e tale importanza è data dalla necessità “naturale” della comunità internazionale contemporanea di preservare quei valori codificati nei trattati, ma anche consolidati attraverso la prassi. Non bisogna dimenticare che il rapporto fra consuetudine e Principi qui esposti, è di genere a specie, pertanto sarà sempre necessaria per la loro sussistenza quella *opinio juris* di cui si è parlato alla sezione precedente.

Ma tornando alla Convenzione e al Patto citati, nelle deroghe che abbiamo visto essere previste, le *gross violations* rappresentano uno delle più esplicite trasgressioni ai Principi Generali di Diritto, con la conseguenza che il diritto penale interno degli Stati firmatari di questi testi riconosca in tal senso una retroattività della legge penale più sfavorevole, al fine di renderne punibili i soggetti autori. Parte della dottrina ha (giustamente) contenuto le dimensioni del fenomeno: “la deroga al nostro principio (divieto della retroattività della legge sfavorevole) sarebbe in sostanza più apparente che reale, dal momento che, anche nel momento della commissione del fatto, questo dovrebbe già contraddire ai superiori principi menzionati: in questa prospettiva la legge penale del singolo Stato che autorizzasse o non punisse tali fatti sarebbe una legge da considerarsi nulla *ab initio*, sicché lo stesso principio di legalità-irretroattività non sarebbe violato”⁷⁶.

In ogni caso, non si può certo ignorare che, creando questo genere di apertura al diritto internazionale, e ad una delle sue fonti principali, la volontà degli Stati non può che essere il riconoscimento del perseguimento e della punibilità dei soggetti (persone fisiche) colpevoli di *gross violations*. Ora, induttivamente, si pongono due quesiti fondamentali: è possibile configurare l’intervento umanitario come ulteriore strumento di tutela contro le *gross violations* (di cui è così ribadita non solo la centralità nel sistema internazionale, ma anche nel sistema della maggior parte degli Stati esistenti)? Può esso diventare uno strumento “parallelo”, o “complementare” allo strumento legale-giudiziario che si vede legittimato dai Trattati internazionali citati?

⁷⁵ Antonio Cassese, *I Diritti Umani Nel Mondo Contemporaneo*, Sagittari Laterza, Bari, 1988, pagg. 46-47

⁷⁶ Così Alberto Cadoppi, in AA.VV., *Introduzione al Sistema Penale*, vol. I., Giappichelli, Torino, 2000, pag. 192

Certo l'operazione intellettuale che si propone pare piuttosto avventata, perché presuppone un'assimilazione di specie tra la prospettiva di tutela penale di diritto interno, e quella bellico-umanitaria di diritto internazionale. Tuttavia, non è inutile ricordare che l'aleatorietà che circonda l'argomento dell'intervento umanitario, fa sì che si possano utilizzare strumenti di vasta portata, certamente non consentiti in altri settori giuridici. Rifacendosi, ad esempio, agli strumenti del diritto penale, a cui già qualche Autore ha avuto modo di attingere⁷⁷, è possibile riconoscere una sorte di *scriminante internazionale* a favore dell'intervento umanitario e che prende le sembianze dello stato di necessità, anch'esso già utilizzato da autorevole dottrina⁷⁸, configurato come causa esimente dall'illecito (internazionale) in favore di una condotta necessaria per salvare da un pericolo attuale di danno grave (*gross violations*), non causato dal soggetto e che s'informi ai principi di proporzionalità nell'esecuzione. Ed il punto del possibile dissenso alla teoria dell'intervento umanitario arriva proprio dagli ultimi elementi anzidetti, anch'essi mutuati dalla dottrina penalistica: attualità del pericolo, gravità del danno, proporzionalità della reazione. A tutti questi oggetti qualificatori, a nostro modo di vedere, non sarà possibile altro che la più totale aderenza. Se nell'uso umanitario della forza da parte degli Stati non sarà data questa (o altra) prospettiva, questo strumento rimarrà oggetto di dissenso e di dubbio per coloro che attestano le loro posizioni in merito all'uso della forza aderendo ai precetti della Carta delle Nazioni Unite, e quindi al solo uso della forza per legittima difesa.

II. 1: Principio di autodifesa collettiva e la NATO in Kosovo

II. 1. 1.: Premessa: l'antefatto storico

Oggetto della parte speciale della trattazione è la guerra del Kosovo del 1999. Il conflitto rappresenta il momento culminante di una crisi iniziata molti anni prima, e che vede come sua ragione strutturale la contrapposizione dello Stato della Repubblica Federale di Jugoslavia (nato dalle ceneri della Repubblica Socialista, caduta all'indomani dell'inizio della guerra civile del 1991) alla etnia albanese che occupa il territorio della provincia. Il periodo antecedente alla disgregazione del Paese con la guerra civile, aveva visto la nascita proprio nel Kosovo di una "repubblica autonoma", durata dal 1945 al 1968, con proprie competenze (salvo difesa e politica estera). Le

⁷⁷ Cfr. Massimo Condinanzi, *Istituzioni di Diritto Internazionale*, Giappichelli, Torino, 2003, pag. 304. In questa opera si cita il "consenso dell'avente diritto", come nel caso in cui "uno Stato, nel pieno delle sue facoltà sovrane, ne può acconsentire la parziale o totale compressione realizzata attraverso l'ingresso nel suo territorio di forze militari straniere".

⁷⁸ Wil D. Verwey, *Humanitarian Intervention Under International Law*, in *American Journal Of International Law Review*, 1985, pagg. 357 ss. Il problema della prospettiva dello stato di necessità richiamata da questo Autore è però il suo raggiungimento di legittimità attraverso il solo diritto internazionale, con la conseguenza che un inadeguato riscontro con la prassi (*diuturnitas*) confuta *de facto* qualsiasi tipo di valore della scriminante stessa.

tensioni però ritornarono negli anni Settanta, a causa del varo della costituzione Titina del 1974, che col proposito di aumentare le possibilità autonomiste delle “anime” della Repubblica Socialista, portò invece al riaccendersi del nazionalismo serbo e delle sue recriminazioni sul valore della propria guida a Belgrado. Il Kosovo fu una delle prime questioni interessate dall'ondata di nazionalismo, a causa della particolare importanza che esso riveste per la storiografia serba (lì è stata combattuta infatti la Battaglia del “Campo dei Merli” del 1389 che contrappose i serbi ai turchi e che vide i primi vittoriosi). Il culmine delle tensioni fu la comparsa nella scena politica di Slobodan Milosevic che, prima come attivista del Partito comunista e poi come Capo di Stato, promuove l'ideale della Grande Serbia sia attraverso la fomentazione della guerra civile che in particolar modo con una propaganda nazionalista serrata contro qualsiasi minoranza residente nel territorio. Lo smembramento della Repubblica Socialista di Jugoslavia in cinque Stati indipendenti e la Accordi di pace di Dayton (1995), non hanno risolto il problema kosovaro che venne liquidato dai suddetti Accordi come “problema interno” della neonata Repubblica Federale di Jugoslavia. La situazione intanto precipita: vengono indette delle elezioni clandestine per il 1992 e 1996, anno in cui, tra l'altro, nasce l'UCK, il Movimento Armato di Liberazione del Kosovo. Nel 1998 l'attività terroristica e le conseguenti rappresaglie serbe (come il massacro di Drenica), hanno portato alla conoscenza della situazione l'intera comunità internazionale. In particolare, gli Stati Uniti si muovono su un doppio fronte: quello di mediatore nella diplomazia (fra Milosevic e Ibrahim Rugova, leader degli indipendentisti albanesi), ma anche sul piano del sostegno diretto all'UCK, che sicuramente provocherà un'accelerazione della situazione verso la guerra. Nonostante il monito del Consiglio di Sicurezza per la pacificazione della regione (settembre 1998), la situazione continuò a peggiorare. L'apice della tensione fu raggiunto con la conclusione fallimentare della missione OSCE in Jugoslavia il 15 gennaio 1999: il tentativo dell'organizzazione internazionale europea di far rispettare le due Risoluzioni 1160 e 1199 del 1998 non ottenne alcun risultato alla verifica che le forze paramilitari serbe seguitavano con i loro attacchi alle popolazioni albanesi. Per tutta risposta, Milosevic espulse tutta la rappresentanza OSCE come “persone non gradite”. L'UCK, come entità militare (autodefinitasi tale), conduce per la parte albanese i negoziati che si tengono prima a Rambouillet (6-23 febbraio 1999) e poi a Parigi (15-23 marzo 1999). Il contenuto di entrambi i documenti comportava un impegno militare d'occupazione a titolo cautelare e giustificata dall'estremo pericolo (*distress*) che correva la popolazione albanese. Gli Accordi, tuttavia, videro il fermo rifiuto della Jugoslavia che, così facendo, rende inevitabile l'attacco armato. Ma il fallimento dei negoziati fu parimenti da imputare alle fazioni politiche kosovaro-albanesi che non mantennero mai una condotta comune, con la conseguenza della richiesta unilaterale da parte dell'UCK di un intervento militare (posto che la NATO come istituzione non ha mai partecipato ad alcun negoziato). Il fermo rifiuto di Milosevic diede immediatamente il via alle operazioni militari.

A capo delle operazioni si impone la struttura della NATO e dei suoi principali componenti: Italia, Stati Uniti, Belgio, Canada, Regno Unito, Spagna, Paesi Bassi, Portogallo, Germania e Francia. L'impegno concordato riguarda il solo attacco aereo ed escluderà, salvo future operazioni di "peace-keeping", un immediato intervento di terra, come invece aveva richiesto il comandante supremo delle forze alleate in Europa, Wesley Clark, e lo stesso Segretario Generale della NATO, Javier Solana, ma non incontrando il favore della maggior parte dei Governi, prima di tutto quelli di Italia e Stati Uniti. I bombardamenti si susseguirono dal 24 marzo al 10 giugno del 1999, con cadenza quasi giornaliera.

II. 1. 2.: Aspetti generali: il Trattato di Washington, meccanismi di autodifesa collettiva regionale e la Nuova dottrina strategica del 1999

Come già enunciato nella parte generale della trattazione, una delle più importanti novità introdotte dalla Carta delle Nazioni Unite è stato il riconoscimento esplicito delle organizzazioni internazionali volte a mantenere e favorire l'autodifesa collettiva. Ci riferiamo precipuamente all'art. 52 comma 1°: "Nessuna disposizione di questa Carta si oppone all'esistenza di accordi od organismi regionali il cui fine la realizzazione del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, sempre che detti accordi od organismi siano compatibili con i Propositi ed i Principi delle Nazioni Unite". Comma 3°: "Il Consiglio di Sicurezza promuoverà lo sviluppo della composizione delle controversie di carattere locale per mezzo di detti accordi od organismi, procedendo, sia ad iniziativa degli Stati interessati, sia su istanza del Consiglio di Sicurezza".

Alla luce della lettera della Carta, è possibile dire che, nell'ambito dello sviluppo delle organizzazioni regionali, gli estensori di San Francisco adottano uno schema "promozionale-limitativo". Il termine può sicuramente sembrare giustamente una contrapposizione semantica, ma nella realtà ciò che la *ratio* della disposizione altro non è che un tentativo di sviluppare il regionalismo internazionale senza che il Consiglio di Sicurezza possa perdere le proprie prerogative di organo esecutivo. In questa prospettiva, si innesta la discussione in dottrina che vede nelle organizzazioni internazionali sorte dopo la Seconda Guerra Mondiale, un'evoluzione dell'unione internazionale di Stati riconosciuta dal diritto internazionale generale, in cui è richiesto il concorso di tre requisiti essenziali: a) l'accordo internazionale di Stati; b) che tale accordo venga preveda una cooperazione tra Stati come mezzo di soddisfacimento degli interessi comuni; c) che tale cooperazione sia disciplinata da norme giuridiche internazionali.

L'evoluzione che ha coinvolto la dottrina sul punto⁷⁹, rivendica uno spazio operativo indipendente da parte delle nuove organizzazioni internazionali rispetto al diritto internazionale generale: "Tale ordinamento giuridico particolare (...) quantunque, in senso lato, si possa ritenere compreso nell'ordinamento internazionale generale, ha una sua autonomia, in virtù della quale non solo si distingue da detto ordinamento, ma può anche distaccarsene completamente. Il fatto che un'organizzazione internazionale debba la sua nascita ad un accordo internazionale non implica che essa si inserisca nel diritto internazionale generale come una sua parte. Essa invece ne può rimanere indipendente, ed assumere i caratteri particolari di struttura e di azione che non sono direttamente collegati alla sua origine internazionale"⁸⁰. La disquisizione sulla teoria generale dell'organizzazione internazionale non è puramente aleatoria, ma riprende in sé importanti sviluppi pratici, primo fra tutti quello sulle fonti di diritto internazionale alle quali esse devono fare riferimento (norme generali o la norma convenzionale sottesa all'accordo?), specie in relazione alla nostra trattazione sull'intervento umanitario.

Per quanto riguarda la NATO (*North Atlantic Treaty Organization*), applicando i concetti generali sulla teoria dell'organizzazione internazionale, dovremmo riconoscervi un cambiamento (seppur non sostanziale, ma nel senso di un ampliamento di competenze) nell'ambito dell'oggetto della cooperazione che lega gli Stati aderenti. Ci riferiamo all'art. 5 nella sua portata originaria e l'enunciazione della Nuova Dottrina Strategica, avvenuta a Washington nell'aprile del 1999.

L'art. 5 del Trattato enuncia: "Le Parti convengono che un attacco armato contro una o più di esse in Europa o America Settentrionale, sarà considerato come un attacco diretto contro tutte le Parti, e di conseguenza convengono che se un tale attacco si producesse nell'esercizio del diritto di legittima difesa, individuale o collettiva, *riconosciuto dall'art. 51 dello Statuto della Nazioni Unite*, assisterà le Parti o la Parte così attaccate intraprendendo immediatamente, individualmente e di concerto con le altre Parti, l'azione che giudicherà necessaria, ivi compreso l'uso della forza armata". In questo testo è particolarmente riscontrabile l'osservanza della Carta delle Nazioni (peraltro addirittura citata). Il principio di legittima difesa (collettiva) si vuole in tal senso conformare strettamente alle regole di diritto internazionale generale quello che è certamente il *casus foederis* dell'organizzazione: "l'azione prevista dall'art. 5 deve necessariamente dispiegarsi al fine di impedire o limitare le conseguenze di un atto di aggressione (...); essa è dunque successiva al comportamento offensivo da parte di un terzo Stato e vincolata alla specifica funzione di reprimere

⁷⁹ Prima d'ora, la discussione sulla personalità delle organizzazioni internazionali è stata profondamente dibattuta dalla dottrina degli anni '50 e '60, specie in relazione ai poteri ad esse ascrivibili. Sul punto, Riccardo Monaco, *La Fase Attuale del Regionalismo Internazionale*, in Contributi allo Studio dell'Organizzazione Internazionale, CEDAM, Padova, 1957, pag. 193. Roberto Ago, *L'Organizzazione Internazionale dalla Società delle Nazioni alle Nazioni Unite*, in Contributi, op. cit., pag. 1. Cfr., infine, Angelo Piero Sereni, *Diritto Internazionale*, Giuffrè, Milano, 1960.

⁸⁰ Riccardo Monaco, voce: *Organizzazione Internazionale*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XII, UTET, Torino, 1961, pag. 198

o d'impedire il verificarsi di un atto di aggressione".⁸¹ La disciplina così restrittiva del concetto di legittima difesa è un caso assai frequente nell'ambito delle norme convenzionali militari del secondo dopoguerra. Il tipico caso posto ad esempio, e quello del Patto di Varsavia⁸², che nel suo Preambolo, alinea, enuncia l'aspirazione delle Parti contraenti a "creare in Europa un sistema di sicurezza collettiva fondata sulla partecipazione di tutti gli Stati europei quale che sia il loro regime sociale e giuridico". Il Patto si propone come una sorta di "*trattato aperto*" ai possibili Stati europei interessati alla sua stipulazione. Ma il punto che ci interessa in esso è l'art. 4, che regola l'ipotesi di un "attacco armato, in Europa, contro uno o più degli Stati contraenti del Trattato": il richiamo alla mutua assistenza come *casus foederis*, il riferimento all'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, si ricollegano sorprendentemente al citato art. 5 del Trattato NATO.

Per questo motivo, e date le circostanze delle similitudini convenzionali delle organizzazioni militari del secondo dopoguerra, non è errato concludere che la Carta ONU ed i valori sottesi ad essa hanno costituito un punto di riferimento comune capace di equilibrare la "guerra fredda" in corso tra i due blocchi, seppure tra mille incertezze: "L'irrealizzabilità dell'idea di concentrare nelle Nazioni Unite il governo della comunità internazionale e l'esistenza di blocchi di Stati ideologicamente contrapposti in capo agli Stati Uniti e all'Unione Sovietica fece sì che venissero attribuite alla NATO finalità molto precise"⁸³.

La svolta epocale costituita dalla caduta dell'Unione Sovietica e del conseguente smantellamento della rete militare che si contrapponeva al blocco occidentale, ha comportato al ripensamento del ruolo della NATO in funzione della nuova prospettiva internazionale. Si deve a tal punto citare la Nuova dottrina strategica del 1999, che innova sensibilmente il suo apparato normativo: "Il documento sembra infatti innanzitutto allargare le ipotesi d'intervento della NATO, al di là dei presupposti di interventi fissati nel Trattato istitutivo. Esso, in secondo luogo, sembra prefigurare la possibilità di un intervento implicante l'uso della forza deliberato autonomamente dalla NATO (...) la Nuova dottrina strategica sembra altresì presupporre una corrispondente modifica del sistema normativo generale concernente l'uso della forza".⁸⁴

Il documento, di cui una prima elaborazione è rinvenibile già tra gli atti del vertice di Roma del 1991, può essere riassunto in questi punti fondamentali: 1) estensione dell'operatività dell'organizzazione fuori dalle previsioni dell'art. 5 del Trattato; 2) indipendenza operativa dalle

⁸¹ Alberto Miele, voce: *NATO*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XII, UTET, Torino, 1961 pag. 25. L'Autore tuttavia considera in modo restrittivo l'idea di offensività della prima azione armata e del carattere difensivo della seconda: questo passaggio logico potrà riguardare il solo caso di operazioni militari che realizzino la violazione di una frontiera e l'occupazione, temporanea o definitiva di un territorio.

⁸² Trattato di Amicizia, di Cooperazione e di mutua assistenza, firmato a Varsavia il 14 maggio 1955

⁸³ Camera dei Deputati, Commissione Parlamentare d'Inchiesta sulla vicenda del Cermis, *doc. XII-bis n.1*, 1999, pag. 176

⁸⁴ Ennio Cannizzaro, *Nato, ecc*, op. cit., pag. 44

scelte del Consiglio di Sicurezza⁸⁵; 3) ampliamento implicito dell'area geografica d'intervento, purché sussista un nesso funzionale fra l'uso della forza nel caso concreto e la competenza regionale (nel caso della NATO, l'Atlantico settentrionale). È conveniente anticipare che proprio sui punti programmatici appena definiti si sono proiettati forti dissensi e dubbi, se ciò è visto nella prospettiva dell'intervento in Kosovo: "Riguardo ai criteri di legittimazione degli interventi "non-articolo 5", la prima azione militare nella storia della NATO contro uno Stato sovrano conferma che (...) la concezione stessa della sovranità statale non è più intesa ovunque allo stesso modo (cosa di cui sta faticosamente prendendo atto anche il diritto internazionale). La prevista soluzione politica a tale questione nel Concetto Strategico (leggi: Nuova Dottrina) era e rimane quella di un delicato compromesso fra l'auspicio ad una legittimazione del Consiglio di Sicurezza ogniqualvolta ciò sia possibile, e l'intenzione di non vincolarsi ad un mandato esplicito come prerequisito"⁸⁶. Appurata la possibilità che questa svolta sia avvenuta nell'ambito esecutivo dell'organizzazione (e in tal caso l'intervento in Kosovo ne sarebbe una conferma), bisognerà ora comprendere la fonte di questa nuova legittimità. Ciò significherà porsi davanti alla alternativa: scelta libera di politica internazionale o anche (data l'essenzialità dell'elemento politico) derivazione di una norma giuridica? Certamente, dal punto di vista delle relazioni internazionali, la Nuova dottrina costituisce un punto prettamente negoziato di strategia militare. Ma dal punto di vista dogmatico, a nostro parere, è possibile configurare una interpretazione evolutiva dell'art. 3 del Trattato, ove si legge: "allo scopo di *conseguire con maggior efficacia gli obiettivi del presente Trattato*, le Parti, agendo individualmente o congiuntamente, in modo continuo ed effettivo, mediante lo sviluppo delle loro risorse e prestandosi reciproca assistenza, manterranno ed accresceranno la loro capacità individuale e collettiva di resistere ad un attacco armato". Come si è evidenziato, il perno della Nuova dottrina può essere definito nella *ratio* suprema che stabilisce la NATO come un'organizzazione votata alla sicurezza collettiva, anche con la possibilità di una legittimazione esterna all'intervento, con ciò superando il suo carattere "chiuso" ai consociati firmatari del Trattato, tipica qualificazione dell'intero periodo della Guerra Fredda.

Le conseguenze di un'innovazione di questo genere nelle prospettive future dell'applicazione della Nuova dottrina strategica, comportano ovviamente una profonda riflessione. Non è difficile comprendere che, attuando un cambiamento di queste proporzioni, i primi effetti (positivi o negativi) ricadranno sul sistema dell'ONU e, in via secondaria, ma non certo con meno incisività, su concetti di diritto internazionale generale quali l'autotutela (*ex rappresaglia*), la legittima difesa,

⁸⁵ Su questo punto bisogna ricordare il contrasto tra la Francia, che preferiva un esplicito riferimento alla priorità delle Nazioni Unite, e gli Stati Uniti, che ritenevano già costituito un sistema dualistico reciprocamente autonomo fra NATO ed ONU. La soluzione finale del Documento fu mediana: riconoscimento della validità dei principi ONU sull' "etica" degli interventi, ma apertura ad un possibile uso della forza indipendente (concorrente?) nel caso dell'impossibilità del Consiglio di Sicurezza di adottare una decisione.

⁸⁶ Roberto Menotti, *Che Cosa Resta della NATO*, in Limes, Gruppo Editoriale L'Espresso, Milano, 1999, pag. 131

e la stessa teoria sulla unione internazionale di Stati. L'incognita, però, che probabilmente s'imporrà con maggior forza nel breve periodo sarà quella della operatività di queste novità, ed i limiti ai quali esse dovranno sottostare: "Il Documento di Washington impiega il termine *non Article 5 crisis response operations*, ma si tratta di nozione ancora vaga che dovrebbe essere meglio precisata. In primo luogo, le operazioni di risposta alle crisi non s'identificano con la prevenzione dei conflitti (...), essa si distingue da un intervento *ex art. 5* per il fatto di non essere obbligatoria (...) comportano l'impiego della forza armata o comunque un impegno militare. A tal fine la NATO può usufruire della propria struttura militare integrata e delle relative infrastrutture"⁸⁷. "Si introduce la possibilità di interventi "fuori area" legati ad un concetto particolarmente ampio di sicurezza che va ben al di là della classica nozione di attacco armato contro uno degli Stati membri (...) e può ben concretizzarsi in interventi di "*soft security*" volti a prevenire i conflitti o permettere la riabilitazione post-conflittuale."⁸⁸

II. 1. 3.: La NATO e l'intervento umanitario

"In linea generale, quanto più un caso specifico di uso della forza viene avallato da istituzioni rispettate, ed è coerente con il sistema giuridico internazionale, maggiore è la sua legittimità. La legalità, in altri termini, rafforza anche la legittimità. Esistono eccezioni, naturalmente: l'intervento in Kosovo, per esempio, ha quasi sicuramente violato la Carta dell'ONU, ma la sua legittimità non è stata generalmente messa in discussione dai cittadini degli Stati occidentali. La storia e l'eredità culturali giocano un ruolo essenziale nel determinare una valutazione condivisa di quando l'uso della forza sia più o meno legittimo. Ad esempio, gli Stati che sono stati storicamente vittime di interventi da parte delle potenze coloniali o imperiali sono meno inclini a considerare legittimo un intervento negli affari interni di altri Stati, anche quando venga attuato per porre fine a gravi violazioni dei diritti umani"⁸⁹.

Una discussione sul significato concreto dell'intervento in Kosovo è intrecciato con le considerazioni di cui al paragrafo precedente. A ciò, tuttavia, va aggiunta una considerazione iniziale ineluttabile: come è stato descritto efficacemente nella citazione appena fatta, il consenso della comunità internazionale a possibili operazioni di intervento umanitario dovrà passare anche attraverso dati *praeter legem* (quali, ad esempio, la cultura e la storia di un determinato Stato), che alla lunga producono effetti nell'ambito giuridico e ne influenzano i canoni di legittimità e legalità. All'interno della comunità internazionale, l'avocazione della causa umanitaria a giustificazione del proprio impegno militare non è stata una novità del 1999. In tal senso giustificativo, si era

⁸⁷ Natalino Ronzitti, *Diritto Internazionale dei Conflitti Armati*, Giappichelli, Torino, 2001, pagg. 89-90

⁸⁸ Camera dei Deputati, op. cit., pag. 177

⁸⁹ Michael J. Glennon, *Legalità ed Uso della Forza*, in Aspenia, Milano, 2004

pronunciato il Vietnam nei confronti delle operazioni in Cambogia, che così intendeva ristabilire l'ordine dopo la fuga dei Khmer Rossi (1978). Allo stesso modo, si giustificò l'intervento in Bangladesh da parte dell'India, per la quale lo Stato confinante era pericolosamente insidiato dal Pakistan (1971). Oltre a questi casi celebri, se ne potrebbero citare altri, la cui appartenenza ad una "zona grigia" non permette tuttavia un adeguato riferimento ad un singolo istituto di diritto internazionale, ma a molteplici istituti⁹⁰. La vera novità dell'intervento in Kosovo consiste nel fatto che il soggetto internazionale in questione non è un singolo Stato, ma un'organizzazione internazionale a carattere militare. E la differenza non è di poco conto se pensiamo ai profili di legittimità che s'impongono d'essere analizzati, primo fra tutti il rapporto con l'ONU e le sue istituzioni. Difatti, se fosse uno Stato ad avere adottato le ragioni umanitarie a giustificazione di un proprio intervento, la procedura di discussione del merito passerebbe al Consiglio di Sicurezza, con relative conseguenze. La Nuova dottrina della NATO, invece, propone per il futuro una distinzione tra i due sistemi internazionali, al fine di dare facoltà di manovra autonoma alle proprie prese di posizione (non si può certo fare ameno di osservare che il Documento di Washington venne sottoscritto nell'aprile del 1999, che è proprio il periodo nel quale l'intensificazione delle attività NATO in Kosovo e nella regione è all'apice). E' proprio su questi rapporti di forza fra NATO ed ONU che ora si pone l'attenzione, mentre per le questioni riguardanti il merito delle operazioni si rinvia ai paragrafi successivi.

In particolare, sarà utile proporre l'esame delle due organizzazioni non già sotto il profilo istituzionale (il cui svolgimento manterrebbe caratteri di generalità), bensì alla luce di tre fonti esecutive delle Nazioni Unite: le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza n. 1160 del 31 marzo e n. 1199 del 23 settembre 1998, nonché la n. 1244 del 10 giugno 1999.

Le prime due Risoluzioni citate, costituiscono un *unicum* d'intenti del Consiglio Di Sicurezza (e di fatto cronologicamente furono emanate nel giro di sei mesi l'una dall'altra), legittimamente investito del potere attribuitigli ex Capitolo VII della Carta ONU, di scongiurare una guerra insurrezionale che investa tutto il territorio kosovaro.

Nella Ris. 1160 si può infatti leggere: "Il Consiglio di Sicurezza (...) 1) agendo secondo il Capitolo VII della Carta richiede alla Repubblica Federale di Jugoslavia di prendere immediatamente le misure necessarie per giungere ad una soluzione politica per il Kosovo, attraverso il dialogo ed incrementando le misure indicate dal Gruppo di contatto (Russia, USA, Regno Unito, Francia, Germania e Italia); (...) 3) indica altresì che la via per combattere la violenza ed il terrorismo in Kosovo è quella di offrire alla comunità kosovaro-albanese un genuino processo politico; (...) 10) si

⁹⁰ E' il caso (assai dibattuto) dell'assistenza umanitaria dell'India ai ribelli della minoranza Tamil nello Sri Lanka (1987). L'adozione delle ragioni umanitarie da parte di Nuova Delhi è stata sempre oggetto di critica, nonostante la motivazione ufficiale del Governo fosse quello di scongiurare una possibile carestia. In effetti, non sono poche le analogie col già approfondito caso delle *Attività militari e paramilitari in e contro il Nicaragua* (*supra*, par. I.3), ove la Corte Internazionale di Giustizia aveva definito con estrema chiarezza i limiti dell'autotutela.

richiede a tutti gli Stati e a tutte le organizzazioni internazionali e regionali di *agire strettamente in conformità al testo di questa Risoluzione*, a prescindere dall'esistenza di diritti od obbligazioni imposte da accordi internazionali (...). Facendo questo, il Consiglio di Sicurezza demanda al Segretario Generale dell'ONU di mantenere il coordinamento delle operazioni diplomatiche, in stretto contatto con lo stesso Consiglio e con il Comitato operativo dell'OSCE. Infine, la Risoluzione chiude con una clausola generale, ma di enorme importanza: "19) si ricorda che il fallimento di un progresso pacifico nella risoluzione della questione in Kosovo potrà portare all'adozione di misure complementari". Qui, dunque, la prospettiva della risposta armata è subordinata al fallimento della missione diplomatica, in osservanza dei principi della Carta ONU; essa coincide in una sorta di *extrema ratio*, che entrerà in gioco solo in un secondo momento.

Mentre in Kosovo la situazione non accennava a normalizzarsi, il Consiglio di Sicurezza nel settembre dello stesso 1998, emanava la Risoluzione 1199 aumentando i toni dell'intimazione a cessare nelle violenze: "Il Consiglio di Sicurezza, (...) esprimendo grande preoccupazione per i recenti intensi combattimenti in Kosovo, ed in particolare per l'eccessivo ed in discriminato uso della forza da parte delle forze di sicurezza serbe e dell'esercito Jugoslavo, (...) ed esprimendo preoccupazione per i resoconti di continue violazioni dei divieti imposti dalla Risoluzione 1160 (1998) ; 4.a) viene richiesto che cessino tutte le azioni delle forze di sicurezza che colpiscono la popolazione civile e si ordini la ritirata delle unità di sicurezza utilizzate per la repressione dei civili(...); 16) decide, qualora le misure concrete richieste dalla presente Risoluzione e dalla Risoluzione 1160 (1998) non dovessero essere prese, di considerare ulteriori azioni e misure aggiuntive per mantenere o ripristinare la pace e la stabilità nella suddetta regione; 17) decide comunque di ritenersi investito della questione".

Tirando le conclusioni, in entrambe le Risoluzioni, l'uso della forza è subordinato ad una possibilità di negoziato che veda la Jugoslavia in posizione attiva rispetto alle richieste della comunità internazionale. Opportunità politiche, però hanno indotto la Repubblica Federale a non attivarsi. L'ultimo tentativo di scongiurare una guerra (peraltro ad attacchi già iniziati) fu l'Accordo di Rambouillet del 6 aprile 1999⁹¹, il cui esito fallimentare non ha fatto altro che mantenere lo *status quo* che da giorni connotava il bombardamento degli obiettivi NATO. Quali furono le conseguenze per le due Risoluzioni citate? Certamente, il fallimento dell'ennesimo negoziato da parte del Gruppo di Contatto ha portato allo svuotamento di significato dei due documenti, la cui *ratio* primaria era certamente creare una soluzione a livello regionale, come è nei compiti istituzionali del Consiglio di Sicurezza. Tuttavia, vi è un concetto che, alla vigilia delle operazioni aeree, si mantiene come punto fermo del diritto internazionale: l'intervento armato in funzione di difesa è

⁹¹ L'Accordo provvisorio per la pace e l'Autogoverno in Kosovo costituì per il Gruppo di Contatto il tentativo di riportare la pace, ristabilire l'autogoverno della regione, ed il diritto ai profughi di ritornare alla propria terra. Il tentativo di normalizzare la situazione entro nove mesi, sarà supervisionato dalla NATO, che la parti individuano come organizzazione internazionale di riferimento.

ancora monopolio del Consiglio di Sicurezza che, così forte della propria posizione, richiede espressamente nelle Risoluzioni un'astensione delle organizzazioni internazionali e degli Stati singoli dall'uso della forza. Questa certezza sarà nettamente smentita dagli avvenimenti dei mesi successivi che integreranno una esplicita violazione della Carta ONU e delle sue direttive.

II. 1. 4. : La Risoluzione 1244 (1999)

Se l'effettività del ruolo dell'ONU nel caso concreto si fosse limitato a questa fase del conflitto, rimanendo inerte di fronte alle operazioni della NATO, e lasciando alle organizzazioni regionali di concludere da sole ogni tipo di accordo (magari mantenendo una solo generale supervisione ed un coordinamento che escludesse il suo ruolo attivo), certamente risulterebbe agevole una valutazione di illegittimità di quanto è avvenuto tra marzo e giugno del 1999, almeno dal punto di vista del diritto internazionale.

Invece, a "complicare" l'analisi della situazione vi è la terza Risoluzione in successione di tempo, formulata a conclusione delle operazioni militari e di valore giuridico fondamentale: la Ris. 1244 del 10 giugno 1999. In sede di studio, ma anche in sede politica, essa non ha mai costituito oggetto di grandi analisi, tuttavia, alla luce di quanto globalmente successo, un'analisi a posteriori la presenta come un dato essenziale (forse un punto di svolta fra due modi d'intendere l'uso della forza armata?): "Certo, si dà per scontato che la Ris. 1244 è un episodio di grande rilievo, perché attraverso essa si esprime il ritorno sulla scena del Consiglio di Sicurezza (e quindi delle Nazioni Unite); (...) ma raramente si ammette che da essa non si può prescindere al fine di una corretta e completa analisi in termini giuridici dei fatti e comportamenti che l'hanno preceduta, ivi compresa l'azione armata della NATO"⁹². Quanto è avvenuto con questa crisi, non è altro che una conferma di come il Consiglio di Sicurezza (e più in generale l'ONU), stia ritirandosi dalle sue competenze di monopolizzatore dello *ius ad bellum* (esplicito è in tal senso l'art. 53 della Carta: "Nessuna azione coercitiva potrà venire intrapresa in base ad accordi regionali o da parte di organizzazioni regionali senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza"), per favorire lo *ius in bello* e dunque cercare quantomeno di contenere gli effetti illeciti di un uso della forza di per sé *contra legem*.

Nella Risoluzione, dopo aver confermato che il tentativo rimane quella di porre una soluzione politica al problema del Kosovo, si legge: "Il Consiglio di Sicurezza (...) 7) autorizza gli Stati membri e le organizzazioni internazionali competenti a stabilire la presenza internazionale di sicurezza in Kosovo (...)". Dopo aver definito concretamente (punto 9 e 11) le ipotesi di competenza di questa presenza internazionale, sia a livello civile che militare, si aggiunge "18) si esige che tutti gli Stati della regione cooperino pienamente nell'applicazione di tutti gli aspetti della presente Risoluzione; 19) si decide che la presenza internazionale civile e di sicurezza si stabilizzino per un periodo

⁹²Luigi Condorelli, *Nato, ecc.*, op. cit. , pag. 31

iniziale di 12 mesi, e si mantengano al di fuori di questo termine per sola decisione del Consiglio di Sicurezza”. Dalle citazioni appena fatte, quelli che sono i punti salienti della Risoluzione appaiono come quelli della normale procedura *post-conflicto* nella quale l’ONU si pone quale garante delle operazioni peace-keeping, se non fosse che la stessa Ris. 1244 contiene un documento allegato: l’accordo (detto “del Centro Petersberg”) dei Ministri degli Esteri del G8 del 6 maggio 1999, i quali hanno concertato (seppure con le ovvie difficoltà politiche e diplomatiche, specie fra la Federazione Russa e gli Alleati NATO occidentali) un piano che nell’intenzione dei suoi stessi estensori doveva costituire il testo di una Risoluzione ONU, ossia la stessa Ris. 1244⁹³. Le clausole di strumenti convenzionali, quali sono i citati accordi del 6 maggio (con successiva loro adozione da parte del Parlamento Serbo il 2 giugno, che così ha dato un esplicito *placet* istituzionale agli stessi) vengono trasferiti alla lettera nell’atto del Consiglio di Sicurezza, la cui natura giuridica è caratterizzata dalla unilateralità ed obbligatorietà⁹⁴. Pur non cambiando nulla dal punto di vista formale, il contenuto specifico è irrimediabilmente diverso da quello di casi precedenti in cui il Consiglio di Sicurezza aveva espresso una propria volontà *originaria*, comportando (legittimando?), tra l’altro, la conseguenza di un contrasto esplicito con l’art. 52 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati⁹⁵ (in merito alla già citata approvazione del piano di pace del 2 giugno attraverso il voto favorevole del Parlamento di Belgrado): “I trattati internazionali sono nulli se la loro conclusione è stata ottenuta mediante la minaccia o l’uso della forza in violazione dei principi di diritto internazionale incorporati nella Carta delle Nazioni Unite”.

Concludendo, a nostro parere, la Risoluzione non costituisce un avallo *ex post* dell’intervento umanitario, perché al dato letterale non si evincono riscontri tali che possano confermare questa opinione, né dalla Carta ONU si riscontra il potere istituzionale di sanare situazioni d’illiceità attraverso atti posteriori al fatto illecito (al Consiglio di Sicurezza sono dati poteri giuridici vincolanti per fini speciali di volta in volta collegati ad una concreta situazione di minaccia e pericolo alla pace o alla sicurezza internazionale). Ancor meno, si può dire che l’intervento umanitario possa costituire una regola di diritto internazionale consuetudinario, perché, anche se fosse, l’episodio del Kosovo costituirebbe un elemento di prassi, ossia uno dei due caratteri fondamentali della consuetudine, tal per un’eventuale regola ivi creatasi potrebbe avere efficacia solo *pro futuro*: “In realtà il silenzio sull’intervento militare, nel testo di questa Risoluzione, era l’unica via diplomaticamente percorribile per riportare la questione nelle mani delle Nazioni Unite, per affidare all’organizzazione mondiale il compito di gestire il dopoguerra (...) il ritorno alla

⁹³ Il Piano del Centro Petersberg consta di dodici punti fondamentali, tra cui: la richiesta della cessazione di ogni atto di ostilità da parte delle autorità jugoslave nei confronti degli albanesi del Kosovo, ritiro delle forze militari e paramilitari, operazione di peace-keeping sotto l’egida dell’ONU e del Capitolo VII della Carta, ritorno dei rifugiati sotto l’egida dell’Alto Commissariato dell’ONU, avvio di un processo politico volto a garantire nel tempo l’autonomia della regione.

⁹⁴ Cfr. Giovanni Distefano, *Le Conseil de Sécurité et la Validation des Traités Conclus Sous la Menace de l’Emploi de la Force*, in *Les Leçons de la Guerre des Balkans: Approche Pluridisciplinaire*, Ginevra, 1999

⁹⁵ Firmata a Vienna, il 23 maggio 1969

legalità internazionale implica la consapevolezza dell'illegalità precedentemente commessa dagli Stati membri della NATO con il loro intervento"⁹⁶.

Sebbene tutti questi elementi (che tra l'altro consistono nel cuore giuridico della questione) giochino contro le posizioni di chi è stato favorevole all'intervento umanitario, vi sono degli elementi corroboranti anche queste ultime posizioni. Anzitutto, sulla contestazione del testo della Ris. 1244, con riguardo al fatto che esso sia dapprima passato attraverso il Piano del Centro Petersberg e poi giunto al Palazzo di Vetro quasi come fosse una mera formalità. In tal senso, va detto che tre dei cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza (Stati Uniti, Francia, Regno Unito), oltre che rappresentare tre Stati membri della NATO, hanno costituito le maggiori forze diplomatiche in campo nell'Accordo entrato a far parte del testo della Risoluzione. Inoltre, negli stessi accordi, va ricordata la presenza di un quarto membro permanente (la Federazione Russa)⁹⁷. Se a questo aggiungiamo che la decisione di introdurre il testo del Piano è stata presa di concerto con la Cina prima del 10 giugno (ossia prima che il Consiglio di Sicurezza si riunisse per deliberare la Risoluzione), è possibile concludere che *ex facto*, pur in sedi diverse da quelle preposte, la discussione sul tema è stata intrapresa dagli stessi legittimi interlocutori.

Infine, appurata l'infondatezza della tesi dell'avallo *ex post*, non si può fare a meno di considerare il fatto che, attraverso una lettura sistematica del testo della Risoluzione, questa faccia trasparire quantomeno una presa d'atto di quanto accaduto nei mesi precedenti in Kosovo (pur non lasciando intendere alcun giudizio di merito).

Dunque, al momento, alla domanda se siamo in presenza o meno della illiceità nell'intervento umanitario, in base ai dati di fatto e giuridici di cui disponiamo per un'analisi, si deve rispondere affermativamente, ma ciò necessariamente non significa che tale situazione sia immanente, a fronte di una comunità internazionale in continua evoluzione, così come è in continua evoluzione il suo diritto.

II. 2.: Conflitti non internazionali. Le questioni sugli insorti e sul Protocollo Addizionale II alle Convenzioni di Ginevra (1977) in Kosovo

II. 2. 1.: Premessa. Legittimità degli insorti e loro rilevanza negli Accordi di Rambouillet

⁹⁶ Giuseppe Palmisano, *L'Ammissibilità del Ricorso alla Forza Armata a Fini Umanitari e la Guerra in Kosovo*, in La Comunità Internazionale, Firenze, 2003

⁹⁷ Oltretutto, non può trascurarsi il fatto che la Stessa Federazione Russa, assieme alla Cina, alcuni giorni dopo l'inizio dei bombardamenti, abbiano votato per una Risoluzione di dura condanna dell'azione NATO. In tal senso, cfr. UN doc. S/1999/328

L'intervento umanitario, almeno da un punto di vista generale esulerebbe dalla questione degli insorti, in particolar modo dalle problematiche di legittimità che questi pongono nel diritto internazionale. Sennonché, il caso concreto del Kosovo vede la fazione politica dell'indipendentismo albanese come un soggetto di primo piano durante tutto il corso della crisi. Ad esso, si è data legittimità in campo negoziale e diplomatico. Uno dei momenti esplicativi in tal senso sono stati gli Accordi di Rambouillet⁹⁸, che hanno portato a considerare il tavolo delle trattative “una partita a quattro: NATO, Russia, Repubblica Jugoslava e UCK”⁹⁹, nonché in merito alle azioni di guerriglia dello stesso UCK richiamate, seppur implicitamente, nelle due Risoluzioni del 1998, come anche nella Risoluzione 1244 (1999). Il rapporto fra l'anima politica e militare è molto complesso, e proprio a Rambouillet si verificano seri problemi in ordine alla capacità della rappresentanza albanese di mantenere una linea d'intenti comune. Tali tipi di incontri multilaterali, come molti altri del genere che possono riscontrarsi nelle agende diplomatiche, in special modo del Medio Oriente, costituiscono una sorta di parametro di riferimento. In essi, sarà possibile verificare come i criteri utilizzati dalla dottrina internazionalistica, in merito all'acquisizione della soggettività internazionale da parte di elementi esulanti da una concezione “classica” del diritto internazionale, abbiano pur trovato la loro ragion d'essere in un determinato contesto. Sarebbe facile obiettare che la predominanza dell'elemento politico, che è vera fonte dell'esistenza delle relazioni internazionali, non permetterà mai una chiara riflessione dal punto di vista giuridico. In realtà, se si parte da un presupposto diverso, per cui riconoscendo il valore della politica, si riconosce altresì l'autonomia dell'elemento giuridico del diritto internazionale, sarà possibile spingersi nell'analisi di questioni come quella della soggettività degli insorti, che ormai storicamente si pongono in tutta la loro gravità ed urgenza. In questa prospettiva di studio, l'Accordo sarà per noi il punto per la discussione sulla capacità del governo indipendentista kosovaro di vedersi attribuita propria personalità internazionale.

La presa di coscienza dell'esistenza di un movimento antagonista al governo di Belgrado, da parte del Consiglio di Sicurezza, fu infatti data con la Ris. 1160 (1998) ove al punto 2 si legge: “Si richiede alla leadership kosovaro-albanese di condannare tutti gli atti di terrorismo, e si sottolinea che tutti gli elementi della comunità kosovaro-albanese devono perseguire i loro obiettivi solo con mezzi pacifici”. Ad essa si può affiancare la Ris. 1190 (1998), che, oltre a riaffermare la condanna degli atti terroristici (un atto dovuto, a cui non si può ricondurre alcun particolare significato dal punto di vista del diritto internazionale), richiede: “alle autorità della Repubblica Federale di Jugoslavia *ed ai capi albanesi del Kosovo* di intraprendere immediatamente un dialogo incisivo senza precondizioni, con il coinvolgimento internazionale ed una chiara pianificazione, che porti alla fine della crisi e ad una soluzione politica negoziata della questione del Kosovo”. Qui è dunque

⁹⁸ Cfr. anche nota 90

⁹⁹ Sergio Romano, in un'intervista al TG 3 del 7 maggio 1999

ravvisabile una implicita legittimità a porre in atto un negoziato, atto di per sé conferente legittimità internazionale pur mancando i tipici requisiti che in tal senso caratterizzano uno Stato. La divisione netta che l'ONU attua tra terrorismo dell'UCK e contatto politico di rappresentanza albanese si nota con maggior vigore nella Ris. 1244 (1999), il documento che possiamo dire ha posto fine alla crisi e che al punto 15 dice: "Si esige che l'Esercito di Liberazione del Kosovo (UCK) ed altri gruppi armati di albanesi del Kosovo pongano fine immediatamente a tutte le azioni offensive e si conformino alle disposizioni sulla smilitarizzazione stabilite dal capo della presenza internazionale di sicurezza (leggi: autorità del peace-keeping) in consultazione con il Rappresentante del Segretario Generale". Non è questa la sede per un'analisi della problematica dello *status* dei "resistenti" (o "terroristi"), problematica che soprattutto si manifesta oggi in merito alla guerra al terrorismo che gli Stati Uniti hanno lanciato l'indomani dell'11 settembre 2001.

Ma una particolare riflessione merita invece la questione del governo degli insorti, con tutto ciò che ne consegue ai fini del raggiungimento della legittimità di diritto internazionale, ma anche con riguardo al principio di autodeterminazione *interna* delle minoranze di uno Stato sovrano (a cui si contrappone quella *esterna*, più comune, e consistente negli storici esempi della decolonizzazione o dei territori emancipati da occupazioni militari straniere).

Il problema che si pone per poter misurare la personalità di questo tipo di entità non statuali ha coinvolto la dottrina in un intenso dibattito, che ha portato al raggiungimento degli stessi risultati "Gli insorti (...) non sono certo soggetti di diritto internazionale (...) ma se essi riescono a costituire, già nel corso di una guerra civile, un'organizzazione di governo *che controlla effettivamente una parte del territorio*, allora si è di fronte ad una forma sia pure embrionale di Stato alla quale la personalità non può negarsi"¹⁰⁰. "Si tratta di organizzazioni rappresentative della istanze di autodeterminazione delle popolazioni dei cui interessi si propongono come enti esponenziali pur non essendo riconducibili a vere e proprie organizzazioni di tipo statale in seno alla comunità internazionale (...) tali enti devono quantomeno esercitare un *controllo effettivo sulla popolazione* delle cui istanze sono portatori, anche se tale controllo non è ancora stabile ed è esercitato con modalità differenti da quelle impiegate da una vera e propria organizzazione statale"¹⁰¹. A questi presupposti, strumentali alla riconoscibilità soggettiva degli insorti, si ricollega la divisione nella prassi della dottrina anglosassone fra *insurgency* e *belligerency*: "Il primo termine designa la situazione nella quale, pur costituendo i ribelli (...) non più in un mero gruppo di fuori legge (...) il movimento insurrezionale difetta ancora di quel grado di compattezza e indipendenza che potrà conseguire in un secondo tempo (...) Si parla di *belligerency* e del relativo riconoscimento, allorché il movimento insurrezionale abbia assunto consistenza tale (...) da presentarsi organizzato in unità più compatta e da controllare una parte del territorio dello Stato, traendo tanto vigore da

¹⁰⁰ Benedetto Conforti, op. cit. , pagg. 19-20

¹⁰¹ Sergio M. Carbone, *Istituzioni di Diritto Internazionale*, op. cit. , pagg. 16-17

tale situazione, nonché dal riconoscimento ottenuto da terzi, da riuscire ad escludere nello stesso ambito il regolare esercizio dell'autorità del governo al potere"¹⁰².

Il quadro dei principi generali appena delineato, non rileva certo con riguardo all'UCK (per quanto faccia eccezione ciò che è stato detto *supra* in merito a Rambouillet), dato che l'organizzazione paramilitare non può godere di legittimità sul piano internazionale, se non negli stessi modi ed efficacia di molte altre organizzazioni che sono storicamente esistite (come l'ETA, l'IRA, ecc.).

Più interessante è il profilo di quel movimento politico che ha fatto capo ad Ibrahim Rugova, ossia il "governo in esilio" formato dalla fazione politica del LDK (Lega Democratica per il Kosovo) e capeggiato da Hashim Thaqi. Quest'ultimo ha sempre goduto di un forte appoggio della popolazione, soprattutto nella sua qualità di capo del "governo-ombra" costituito dai resistenti, dapprima nella certezza del monopolio dell'attivismo politico, in seguito al 1996 in sempre maggior concorrenza con l'UCK. Proprio l'incertezza che connota gli ultimi anni della società civile kosovaro-albanese ha costituito la prima difficoltà da superare prima delle trattative dell'Accordo di Rambouillet: le Parti da invitare ai colloqui. Al conflitto interno tra le fazioni albanesi, vi è da aggiungere il dissenso serbo: "mentre i kosovari chiedevano (...) la firma di una tregua prima dell'inizio dei colloqui, i serbi non vi erano disposti, perché ciò avrebbe significato il riconoscimento dell'UCK come forza belligerante"¹⁰³. L'LDK fu considerato come il naturale interlocutore per gli occidentali (il suo capo, Ibrahim Rugova, fu democraticamente eletto nelle elezioni clandestine del 22 marzo 1998), ma l'invito dell'UCK e del LDSH (Movimento Popolare del Kosovo)¹⁰⁴, hanno fornito alle ali più estreme una legittimazione internazionale che non aderisce a quei principi generali prima richiamati. La questione più controversa, giunti a questo punto, si trae dal fatto che i due requisiti essenziali della riconoscibilità degli insorti nel diritto internazionale, ossia l'effettivo controllo di (almeno) una porzione di territorio e di popolazione, nel caso specifico del Kosovo si riconducano a due movimenti antagonisti: l'UCK, per quanto riguarda il controllo del territorio, e l'LDK per quanto riguarda la base di consenso popolare. Da questo punto di vista, dunque, la situazione si complica rispetto a quello che è il più classico degli esempi in tal senso del diritto internazionale, ossia l'OLP palestinese, che congiunge nella sua organizzazione tutti quegli elementi che la dottrina riconosce essenziali.

Concludendo, si può forse dire che proprio nella differenza della visione politica degli albanesi del Kosovo furono gettate le basi per il seguente intervento militare della NATO, ma ancor più importante è che in nessun momento né l'UCK, né altro movimento politico è riuscito ad ottenere quel controllo politico del territorio che è richiesto dal diritto internazionale generale. Anche se a questa opinione molta dottrina non è concorde ("Il partito insurrezionale non è dunque precario *in*

¹⁰² Cfr. John Bassett Moore, *A Digest of International Law*, vol. I, Boston, 1906, pagg. 164 ss.

¹⁰³ Joze Pirjevec, *Le Guerre Jugoslave 1991-1999*, Einaudi, Torino, 2001, pag. 590

¹⁰⁴ Arjan Monomi, *Che Cosa Vogliono i Kosovari*, in Limes, Milano, 1999

diritto e si rivelerà tale *in fatto* solo se le cose andranno per esso in una certa maniera. Virtualmente, il partito-governo insurrezionale è persona, in qualunque fase della lotta, al medesimo titolo dello Stato originario. Di *precarietà* della personalità degli insorti si potrà parlare nell'ipotesi che la buona sorte non arrida al movimento insurrezionale. Ma si tratterà di una constatazione meramente storica¹⁰⁵. Ed in generale coloro che parificano il governo insorto con quello legittimo dello Stato¹⁰⁶, così parificandoli nei diritti e nei doveri pur mancando al primo il carattere della territorialità che è uno dei tre elementi fondanti l'entità statale), questo rimane un elemento irrinunciabile in sede giuridica dello studio fenomenico di queste situazioni. Ed a giustificazione di quanto appena detto, ci si riferisce alla dottrina prevalente, che, in mancanza dei presupposti anzidetti in capo gli insorti, parla di soggettività internazionale *effimera e precaria*.¹⁰⁷ Il conferimento ad un eterogeneo gruppo di rappresentanti della prerogativa a trattare con il Gruppo di Contatto, altro non fu che un tentativo di ritrovare una soluzione il più ampiamente condivisa possibile, proprio perché dal punto di vista giuridico internazionale, la capacità di rappresentanza del solo "governo in esilio" (quello dell'LDK, che pur godeva dell'accreditamento di un ambasciatore a Tirana) era di per sé insufficiente, a fronte dell'influenza materiale dell'UCK sul territorio. A prescindere come sempre dalle valutazioni dell'opportunità politica, la convocazione di entrambe le Parti nelle trattative consiste in un atto dovuto dal punto di vista del diritto internazionale, dato che solo con la loro congiunta presenza, i due movimenti potevano rappresentare appieno le istanze di una fazione indipendentista. Alle problematiche giuridiche si confondono certo le ragioni diplomatiche: "Sul versante albanese, la democraticità della LDK suscita dubbi negli americani, per il carattere di partito largamente egemone, se non unico, e il legame con circostanze e situazioni del passato comunista. In assenza di sicuri interlocutori democratici, perché non concedere credito a forze emergenti come l'UCK? Che la guerriglia kosovara rappresenti una soluzione più democratica della LDK è un dato da verificare, trattandosi di un gruppo marcatamente militare e non avvezzo alla politica. Ma questa verifica si può rinviare a tempi meno turbolenti".¹⁰⁸ Il fallimento dei negoziati ed il successivo impegno militare della NATO furono, in questo frangente, solo conseguenza del contrasto politico fra di essi.

II. 2. 2.: Il Protocollo Aggiuntivo II e la sua operatività in Kosovo

¹⁰⁵ Gaetano Arangio-Ruiz, voce: *Stati ed altri Enti (Soggettività Internazionale)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XVIII, UTET, Torino, 1961, pag. 166

¹⁰⁶ Cfr. Rolando Quadri, *Diritto Internazionale Pubblico*, Palermo, 1956, pagg. 403 ss.

¹⁰⁷ Ad esempio, Alfred Verdross, *Volkerrecht*, Springer, Wien, 1964, pag. 189 e 205 ss.

¹⁰⁸ Roberto Morozzo Della Rocca, *La Via Verso la Guerra*, in *Limes*, Gruppo Editoriale L'Espresso, Milano, 1999, pag. 24

Il Protocollo II del 1977, annesso alla Convenzione di Ginevra del 1949, e relativa alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali, costituisce parimenti uno spunto di riflessione molto importante per delineare un altro carattere saliente della crisi del Kosovo, ossia quello sull'ingerenza internazionale nei conflitti interni, ma anche in merito alla legittimità delle forze dei Movimenti di Liberazione Nazionale, di cui si è parlato nel paragrafo precedente. Tutto ciò per attuare una verifica degli avvenimenti accaduti in Kosovo antecedenti alle operazioni della NATO (quindi prima del 24 marzo 1999), in modo da poter valutare *a posteriori* quali fossero i presupposti tecnico-giuridici che collegano detti avvenimenti all'intervento umanitario.

Il Protocollo II segue e modifica il Protocollo I della Convenzione del 12 agosto 1999, integrando nell'art. 3 la sua petizione di principio: "Nessuna disposizione del presente Protocollo potrà essere invocata per attentare alla sovranità di uno Stato (...). Nessuna disposizione del presente Protocollo potrà essere invocata per giustificare un intervento, diretto o indiretto (...) in un conflitto armato o negli affari interni o esterni dell'Alta parte contraente sul cui territorio avviene detto conflitto". Tale prospettiva ribadisce in qualche misura quanto già definito nella Risoluzione dell'Institut du Droit International, ove è confermato l'obbligo degli Stati terzi di astenersi dall'intervenire a fianco di una o l'altra fazione in lotta nel caso di guerra civile in uno Stato terzo¹⁰⁹. Il tenore dell'art. 3 citato altro non conferma la "*teoria del contenimento*" in merito alle possibilità d'ingerenza di Stati terzi nei confronti di eventi bellici locali. L'esigenza in tal senso è stata proposta proprio nei negoziati del Protocollo II da parte dei Paesi non allineati, che vedevano in una formula il più generale possibile, il modo per scongiurare ogni genere di ingerenza nel quadro del diritto umanitario (che è il vero oggetto di questa convenzione). Tuttavia, proprio l'estensione del limite d'intervento ha comportato importanti riflessi nella sua applicazione materiale: "Infatti, il Protocollo trova applicazione solo nei casi in cui la soglia del conflitto sia particolarmente alta, cioè nei casi in cui abbia luogo, all'interno di uno Stato, un conflitto *fra le forze armate del governo legittimo* e le forze armate dissidenti, oppure tra le forze armate del governo legittimo e *gruppi armati organizzati posti sotto comando responsabile*, purché esercitino un controllo del territorio tale da consentire loro (...) di applicare le disposizioni del Protocollo II (in pratica, la norma dell'art. 1, n. d. A.)"¹¹⁰.

Infine, per completare un quadro generale della convenzione in esame, è da considerare l'art. 1, comma 2, per il quale il Protocollo II "non si applicherà alle situazioni di tensioni interne, di disordini interni come le sommosse, gli atti isolati e sporadici di violenza ed altri atti analoghi, che non sono considerati come conflitti armati".

¹⁰⁹ Risoluzione sul principio di non intervento di uno Stato nelle guerre civili, adottata nella sessione di Wiesbaden del 6-15 agosto 1975

¹¹⁰ Natalino Ronzitti, *Diritto Internazionale dei Conflitti Armati*, op. cit. , pag. 305

Il corsivo posto sulle “forze armate del governo legittimo” e “gruppi armati posti sotto comando responsabile” vuole porre l’accento su delle controverse specificità del caso del Kosovo. Per quanto riguarda le forze legittime, infatti, va detto che l’esercito regolare serbo non è il vero protagonista dell’uso della forza, ma al contrario saranno delle forze paramilitari a prendere il comando delle operazioni contro gli albanesi. La seconda frattura rispetto la lettera dell’art. 1, poi, riguarda la valutazione di responsabilità dell’UCK, unica forza organizzata dissidente capace di avere il controllo di una porzione del territorio kosovaro.

La prima questione riguarda la condotta mantenuta dai serbi: essa integra il caso di un conflitto non internazionale o entra piuttosto nella fattispecie indicata all’art. 1, comma 2, (sommosse, atti isolati e sporadici) per cui si esclude l’operatività del Protocollo II ? Il problema è di non poco conto se si considera che la teoria dei crimini di guerra ha subito un’ importante innovazione proprio attraverso un conflitto non internazionale (quello serbo-bosniaco), per il quale il Tribunale penale per la ex Jugoslavia ha affermato che le violazioni delle regole elementari diritto internazionale umanitario comportano, a prescindere dal teatro delle operazioni belliche, la responsabilità penale dell’individuo cui sia possibile imputare la commissione di tali violazioni¹¹¹. La dicotomia esistente, prima che questa giurisprudenza entrasse nel merito della questione, distingueva fra crimini contro l’umanità (in ambito di conflitto non internazionale) e crimini di guerra (gli unici rientranti nei conflitti internazionali, secondo il tenore delle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949), pare oggi non avere più nessuna ragion d’essere. Per questo motivo la comunità internazionale si è prodigata per il riconoscimento del crimine di guerra in ogni caso in cui siano presenti i presupposti dell’uso della forza militare (e paramilitare). Riconosciuta l’esistenza di atti criminali contro la popolazione civile¹¹², non vi è nel diritto internazionale alcuna particolare norma che riguardi i gruppi paramilitari, se non si considerano le già accennate note dottrinali con riguardo agli insorti (che tendono a conferire un accentuato formalismo alle qualità soggettive degli insorti) o quanto si è visto in riferimento alle attività belliche non ufficiali come quelle statunitensi in Nicaragua. D’altra parte, l’inconsistenza della responsabilità di comando dell’UCK e la possibilità di essere considerato come gruppo organizzato d’insorti ai sensi dell’art. 1 del Protocollo II, vengono meno se raffrontiamo quanto già detto in merito a gli Accordi di Rambouillet. Pur non negando che vi sia stata da parte dell’UCK la capacità di controllare delle porzioni di territorio poste sotto la propria protezione, è mancata sempre la capacità operativa tipica dei gruppi militari organizzati, ma soprattutto è mancato quel riconoscimento di belligeranza che può provenire dal governo legittimo (quindi in questo caso da Belgrado) o dalla comunità internazionale (seppur con meno importanza

¹¹¹ Sentenza del Tribunale Penale Internazionale, *Caso Dusko Tadic alias “Dule”*, 7 maggio 1997

¹¹² Secondo gli esperti americani, la cosiddetta “pulizia etnica” perpetrata dai paramilitari ha portato il numero dei morti tra i 3000 ed i 3200 alla data d’inizio dell’intervento della Nato. A questo dato, si devono aggiungere i casi di deportazione forzata verso il confine con l’Albania, visto che anche questo atto è configurato nello Statuto della Corte Penale Internazionale come *gross violation*

dal punto di vista giuridico): “Dal governo legittimo contro cui combattono, gli insorti saranno normalmente considerati come *ribelli* e non come *legittimi combattenti*. (...) Tra governo insorto e governo legittimo non vi è rapporto internazionale di belligeranza, e quindi non avranno applicazione le norme internazionali, consuetudinarie e patrizie, sull’occupazione bellica, sul trattamento dei combattenti e dei non combattenti, della proprietà privata nemica, sul divieto dell’uso di determinate armi, ecc.”¹¹³. Questo riconoscimento comporta l’automatica assunzione da parte della parte antagonista delle norme convenzionali e consuetudinarie di diritto internazionale bellico. Ciò, per quanto riguarda il Kosovo, non è mai avvenuto. Proprio per quanto detto finora, ci si chiede se per caso entrambe le fazioni siano da considerare fuori dalla legalità del diritto internazionale, in relazione agli artt. 43-47 del Protocollo Addizionale I alla Convenzione di Ginevra che, al fine di identificare i soggetti beneficiari del trattamento dei prigionieri di guerra, individua la qualifica di *legittimi belligeranti*. Con questa definizione si esclude aprioristicamente coloro che non portino apertamente le armi durante ogni fatto d’arme (art. 44, par. 4) ed i mercenari in generale (art. 47, par. 1). Sia tra serbi che tra i kosovaro-albanesi, non sono rinvenibili in modo inequivocabile le caratteristiche tali da poter definirli come legittimi belligeranti. Le inevitabili conseguenze logiche di quanto appena descritto, dovrebbero portare all’inapplicabilità del Protocollo II, e così nella realtà dei fatti è accaduto, dato che le fazioni in lotta non hanno in nessun momento mantenuto un comportamento concludente tale da far ritenere allo spettatore esterno che in Kosovo ricorressero i presupposti per un conflitto non internazionale in atto. Il punto cruciale nell’analisi è allora verificare se l’ingerenza negli affari interni sia così stata violata attraverso il ricorso all’uso della forza da parte della NATO. La risposta più logica è quella negativa e, volendo pur contestare un tipo d’ingerenza più generale con riguardo alla sovranità dello Stato jugoslavo, l’inserimento della Risoluzione 1244 (1999) nel contesto che stiamo verificando, permette non certo di chiarire la questione in un senso o nell’altro (dato che qui è già stato ribadito che non si è trattato di una avallo *ex post* dell’intervento), tuttavia pone un nuovo margine d’incertezza nella valutazione che sarebbe eliminabile solo attraverso dei dati normativi di maggior rigore. Viepiù la questione dell’internazionalizzazione dei conflitti interni, il cui rilievo nella crisi del Kosovo assume carattere preponderante, tanto da lasciare qualche dubbio sulla stessa valenza contemporanea del Protocollo II, il quale risente ancora di un certo convenzionalismo da “guerra fredda”, ormai non più riscontrabile nel diritto bellico odierno, contrassegnato dalle più incoltabili trasgressioni del diritto internazionale sia consuetudinario che convenzionale.

¹¹³ Giorgio Cansacchi, voce: *Insurrezione (Diritto Internazionale)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. VIII, UTET, Torino, 1961, pag. 781

II. 3.: Riflessioni sull'ingaggio della guerra aerea tra Kosovo e l'intervento umanitario

II. 3.1. : Aspetti generali

L'utilizzo di forze militari aeree costituisce strumento essenziale (meglio dire unico)¹¹⁴ nell'esplicazione di tutte le attività belliche sotto il comando NATO succedutesi tra il 23 marzo ed il 10 giugno 1999 (detta con linguaggio tecnico *Coalition Warfare*). La questione giuridica in merito a tale tipo di uso della forza è assai difficile ancor oggi da analizzare per l'inesistenza di fonti convenzionali precise a riguardo. Difatti, mentre in riferimento al tema generale sull'uso della forza nelle relazioni internazionali, o più specificatamente in merito alla guerra terrestre e marittima, il diritto internazionale è in grado di fornire numerose norme, con riguardo alla guerra aerea sono stati dati solo spazi secondari di scarso rilievo, seppure "La guerra aerea comporta un minor numero di combattimenti illegittimi pur non potendosi escludere, in via generale, l'esistenza di una attività corsara negli spazi aerei"¹¹⁵. Una giustificazione di questa esiguità è data da una diffusa dottrina risalente, per cui questo settore del diritto bellico poteva agevolmente conformarsi per analogia alle norme del diritto bellico marittimo o terrestre, a seconda dei casi ed ogni volta che si potesse riscontrare una *ratio* comune¹¹⁶. A tale concezione si conformò in un primo tempo pure il diritto convenzionale, per cui all'art. 53, comma 2 della Convenzione dell'Aja sul diritto di guerra (1907) si legge: "*tous les moyens affectés sur terre, sur mer et dans les airs à la transmission de nouvelles, au transport de personnes ou des choses, en dehors des cas régis par le droit maritime, (...) peuvent être saisis, même s'ils appartiennent à des personnes privées, mais devront être restitués et les indemnités seront réglées à la paix*". L'incertezza del panorama che si è prodotta nel corso del tempo non è cambiata neppure in conseguenza degli avvenimenti bellici tra la Prima e la Seconda Guerra Mondiale, periodo nel quale certamente l'uso della forza aerea è andato progressivamente aumentando d'importanza per via dei progressi tecnologici e scientifici. Inoltre, non bisogna dimenticare che anche il nuovo utilizzo tattico comportò conseguenze notevoli nel diritto bellico, dato il passaggio da elemento di supporto delle forze marittime e terrestri a forza

¹¹⁴ L'esplicita affermazione proviene dal Segretario Generale della NATO, Javier Solana, che nel primo briefing di guerra del 24 marzo 1999, ha affermato che questo strumento è il più adatto al tipo di operazione che intende perseguire il Comandante in capo delle forze NATO, generale Wesley Clark. Nonostante le indiscrezioni del *Washington Post* del 3 aprile 1999, in merito ad un'offensiva di terra richiesta dal Pentagono, questa misura non sarà mai attuata.

¹¹⁵ Alessandro Marazzi, voce: *Combattenti (Diritto Internazionale)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. III, UTET, Torino, 1961, pag. 585

¹¹⁶ Cfr. Enrico Catellani, *Il Diritto Bellico*, Torino, 1911, pagg. 211 e ss.

armata con piena indipendenza operativa. Tuttavia: “Si può affermare che il diritto bellico aereo, mancando quasi completamente di norme convenzionali, ed in modo assoluto di trattati plurilaterali che disciplinino la materia in modo sistematico, è essenzialmente un diritto consuetudinario; ma (...) non si può non rilevare la scarsità delle norme, dovuta alla vita relativamente breve del diritto aeronautico ed anche alla scarsa elaborazione dottrina, ed a questo proposito si deve rilevare come dal Secondo conflitto mondiale in poi, sia cessata quasi completamente l’elaborazione di questa materia”¹¹⁷. In relazione alla liceità del bombardamento aereo, ad esempio, è fallito ogni tentativo di farne proibizione assoluta¹¹⁸, e nemmeno le soluzioni mediane (preavviso del bombardamento, proclamazione del coprifuoco) furono accettate, cosicché è possibile dire che tali norme siano cadute in desuetudine e non costituiscano più un principio di diritto bellico valido nella condotta di guerra. Il problema invece rimane per quanto riguarda la regolamentazione. Come già detto, questo settore bellico sta conoscendo una sempre maggior fruizione anche in epoca contemporanea, dove la tecnologia ha aumentato le possibilità tattiche e ha diminuito le possibilità di conseguenze negative nell’espletamento delle operazioni (sistemi anti-radar, ecc.).

Unici trattati internazionali cui fare riferimento sono una delle quattro Convenzioni di Ginevra, quella sul miglioramento delle condizioni dei malati e dei feriti delle forze aeree in campagna, (1949), ed il Protocollo Addizionale I a detta Convenzione (1977). *Ratio* comune ad entrambi i documenti è certamente la protezione di quei soggetti estranei al teatro delle operazioni belliche, quali i soggetti della Croce Rossa Internazionale (nella fattispecie, i veicoli aerosanitari, come previsto dall’art. 36, primo comma della Convenzione), ma ovviamente in particolar modo è la popolazione civile a costituire l’oggetto di massima attenzione. Proprio in relazione alla creazione di norme convenzionali di diritto internazionale umanitario in questa direzione, il Protocollo I ha avuto l’esito di porre regole precise in merito all’ingaggio della guerra aerea, riservando espressamente, per i casi non disciplinati, l’utilizzo dell’analogia con le norme di diritto bellico terrestre e marittimo. A conferma di quanto appena asserito, valga la disposizione di principio dell’art. 49, comma 3: “le disposizioni (...) si applicheranno ad ogni operazione terrestre, aerea o navale, che possa colpire su terra la popolazione civile, le persone civili, i beni civili”. Per verificare nel concreto la violazione, poi, l’art. 51 comma 5, lettere a) e b) propongono la nozione di *attacco indiscriminato* contro la popolazione civile, ossia: “attacchi mediante bombardamento (...) che trattino come obiettivo militare unico un certo numero di obiettivi militari chiaramente distanziati e distinti, situati in (...) zona che contenga una concentrazione di persone civili o di beni di carattere civile; gli attacchi dai quali ci si può attendere che provochino incidentalmente morti e feriti fra la

¹¹⁷ Maddalena Capasso, voce: *Guerra Aerea*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. VI, UTET, Torino, 1961, pag. 67

¹¹⁸ Così richiedevano gli artt. 1-7 della Convenzione dell’Aja (1907), ma anche art. 1 della Dichiarazione di Pietroburgo (1868)

popolazione civile (...) che risulterebbero eccessivi rispetto al vantaggio militare concreto e diretto previsto”. Aggiungendo il divieto di rappresaglia contro le popolazioni civili (comma 6), si delinea un quadro di norme negative e positive di un certo rigore.

Parimenti, un altro principio irrinunciabile è quello della necessaria diversificazione tra obiettivi prettamente militari e civili (dove non viene in alcun modo a rilevare alcuna persona fisica): “Gli attacchi dovranno essere strettamente limitati agli obiettivi militari. Per quanto riguarda i beni, gli obiettivi militari sono limitati ai beni, che per loro natura, ubicazione, destinazione, o impiego contribuiscano effettivamente all’azione militare, e la cui distruzione totale o parziale, conquista o neutralizzazione offre, nel caso concreto un vantaggio militare preciso” (art. 52, comma 2). Infine, potremmo individuare una disposizione di chiusura, anche concettuale, nell’art. 57 comma 4 ove si richiede che: “Nella condotta delle operazioni militari sul mare o in aria, ciascuna Parte in conflitto dovrà prendere, conformemente ai diritti e doveri che discendono per essa dal diritto internazionale applicabile nei conflitti armati, tutte le precauzioni ragionevoli per evitare perdite di vita fra a popolazione civile e danni ai beni di carattere civile”. Anche da quest’ultima norma citata, discende il dovere da parte delle fazioni in guerra non solo di assicurare il non avvenire di perdite civili nel corso delle operazioni, ma anche di fare in modo di scongiurare danni alle strutture non militari presenti nel territorio. L’importanza di quanto appena citato è poi ravvisabile nella menzione che fa lo Statuto della Corte Penale Internazionale¹¹⁹, in merito ai crimini di guerra, che include l’ipotesi di “dirigere intenzionalmente degli attacchi contro gli obiettivi civili” (art. 8, par. 2b) Alla luce di questi principi dettati per la guerra aerea e dei principi generali (consuetudinari) del diritto internazionale bellico, si cercherà ora di affrontare l’analisi dell’uso della forza in Kosovo da parte della NATO, avendo come strumento gli obiettivi perseguiti dalla guerra aerea, dato che proprio il conflitto in esame offre anche in questo versante degli spunti di novità importanti, se non altro per la complicazioni poste nuovamente alle regole di diritto internazionale bellico ed in generale con il difficile rapporto con l’idea di intervento umanitario.

II. 3. 2.: Profili di legittimità dei bombardamenti NATO in Serbia e Kosovo

Prima di analizzare gli elementi controversi delle operazioni in Kosovo, è necessario anteporre delle particolari considerazioni di carattere generale. Innanzitutto, bisogna ricordare che tre Stati essenziali per lo svolgimento delle operazioni (Stati Uniti, Turchia, Francia) non hanno aderito al Protocollo Addizionale I (1977) alle Convenzioni di Ginevra, anche se va detto che globalmente la NATO si è impegnata fin da subito a fare uso della forza secondo i principi del diritto internazionale bellico. Questo fatto provoca un serio precedente, in quanto riaccende con maggior vigore il dibattito sui limiti della guerra aerea che, come è stato visto nel paragrafo precedente, non

¹¹⁹ Firmato a Roma, il 15 giugno 1998

risulta assai certo nei suoi contenuti. In secondo luogo non è inutile ricordare che la Nuova Dottrina Strategica della NATO, elaborata a Washington nell'aprile del 1999, si colloca cronologicamente proprio durante le operazioni belliche in Kosovo, tanto da far pensare non ad una coincidenza, ma ad un'improcrastinabile esigenza degli alleati. E proprio in tal senso, ciò è stato avvertito dagli osservatori: "Certamente, con i raid aerei contro Belgrado la NATO diventa un'organizzazione a spettro di azione enormemente ampio, spingendosi oltre i limiti finora discussi in vista del Concetto Strategico. Ciò rende ancora più ardua la costruzione di un solido consenso interalleato (sulle missioni ed i loro limiti), che a sua volta dovrebbe essere alla base delle funzioni dell'Alleanza, invece di restare un costante elemento d'incertezza"¹²⁰. Proprio la possibilità di un consenso interalleato, in merito alle operazioni sul campo, è stato oggetto di dure anche dai militari, come il Luogotenente Generale delle Forze NATO del Sud Europa, Michael Short: "Noi dobbiamo capire le limitazioni che la nostra coalizione di *partners* piazza al di sopra di sé stessi ed al di sopra di noi. Ci sono delle Nazioni che non vogliono attaccare gli obiettivi che la mia Nazione vuole attaccare. Ci sono delle Nazioni che non condividono con noi la definizione di ciò che è un valido obiettivo militare e noi dobbiamo conoscere".

Con riferimento alla selezione degli obiettivi, il comando NATO di Bruxelles ne ha definito, in coordinamento con il Segretario Generale della NATO Javier Solana e con il Comandante Wesley Clark, la loro collocazione e la loro entità. Relativamente alla loro conformità con le regole di diritto internazionale, la priorità assoluta consistette nell'escludere ogni obiettivo che potesse in qualsiasi modo potersi definire come "civile", in ossequio al principio di cui all'art. 48 del Protocollo I. In tal senso, una delicata questione si pone nel diritto internazionale umanitario, il quale non intende come illecito l'uccisione o il ferimento di civili in operazioni militari, purché sia evidente il tentativo degli eserciti di scongiurare tali conseguenze (art. 57, Protocollo I). si potrebbe dire, quindi, che siamo di fronte ad un'obbligazione *di mezzi*, e non *di risultato*. Tralasciando i casi di selezione di obiettivi prettamente militari, o di infrastrutture comunque legate allo sforzo bellico jugoslavo, va detto che la campagna aerea in oggetto ha creato delle sensibili difficoltà in due particolari momenti (per brevità, l'analisi sarà incentrata su questi due casi tra i più importanti, ma numerosi sono gli interventi NATO che nella campagna in Kosovo hanno suscitato dubbi dal punto di vista del diritto internazionale¹²¹): nel caso dell'attacco alla radiotelevisione serba (RTS) del 23 aprile 1999, e del bombardamento dell'ambasciata cinese a Belgrado l'8 maggio 1999.

Nel primo caso, l'obiettivo ufficiale della NATO era quello di colpire nel proprio centro nevralgico il potere propagandistico dell'apparato jugoslavo, a fronte della forte pressione che il Presidente Milosevic stava facendo sulla propria opinione pubblica. Tuttavia in un documento del 17 maggio si

¹²⁰ Roberto Menotti, *Che Cosa Resta della NATO*, op. cit. , pag. 124

¹²¹ Amnesty International ha infatti denunciato il bombardamento del ponte ferroviario di Grdelica (12 aprile), del convoglio di civili albanesi nei pressi di Djakovica (14 aprile), del ponte di Varvarin (30 maggio) e dell'attacco su Surdulica (31 maggio)

poteva leggere una ulteriore giustificazione all'attacco di questo obiettivo: "Le strutture della RTS venivano usate come ripetitori radio e come trasmettitori di supporto alle attività delle Forze Armate della Repubblica Federale di Jugoslavia e delle forze speciali di polizia, e per questo esse rappresentavano un legittimo obiettivo militare". L'attacco causò 16 morti e molte proteste da parte della comunità internazionale per la poca attenzione con la quale si è proceduto alla selezione dell'obiettivo, di fatto con la consapevolezza di poter colpire dei civili. Giuridicamente, ci si deve rifare all'art. 52 comma 2° del Protocollo I : "Gli obiettivi militari sono limitati ai beni che, per loro natura, ubicazione, destinazione o impiego contribuiscono efficacemente all'azione militare, e la cui distruzione, totale o parziale conquista o neutralizzazione offre, nel caso concreto un vantaggio militare preciso". Orbene, nella giustificazione del 17 maggio è ravvisabile, a giustificazione dell'individuazione dell'obiettivo, un *criterio di collegamento* esistente fra l'apparato militare jugoslavo *stricto sensu* inteso, con l'apparato di comunicazione della radiotelevisione di Stato. Anche secondo l'interpretazione più restrittiva della prima parte dell'art. 52, comma 2°, esso avrebbe potuto costituire atto lecito, se non ricorressero i requisiti del "contributo efficace" e del "vantaggio militare preciso" in capo all'azione. Considerando questi ulteriori fattori, la prospettiva rischia addirittura di rovesciarsi in favore dell'illiceità, specie alla luce delle perdite civili che sono state registrate. A corroborare questa ultima ipotesi, è da segnalare che sono state numerose le denunce alla Corte Penale Internazionale proprio in relazione alla vicenda del bombardamento della RTS. Esse, però non hanno portato ad alcun risultato, dato che il Procuratore Carla Dal Ponte decise il 2 giugno 2000 di non dare luogo a procedere per l'accusa di crimini di guerra. La motivazione di questa scelta sarebbe stato il riconoscimento da parte della Corte dell'inesistenza di una deliberata volontà di colpire degli obiettivi civili o di ricorrere a metodi illegittimi di guerra. Alla stessa conclusione è parimenti arrivata quella dottrina che ha riconosciuto nell'azione un fine bellico e strategico d'importanza fondamentale: "appare chiaro che l'attacco all'edificio della RTS per l'attività di propaganda (svolta attraverso la televisione), è stato uno scopo secondario, inserito nello scopo principale dell'azione, quello di disabilitare il sistema serbo di comando, controllo e comunicazione"¹²². Naturalmente, la grande maggioranza degli osservatori si è decisamente schierata per la condanna del fatto: "Così il 23 aprile 1999, nel processo di modernizzazione che incombe sul nostro tempo, è entrata una preziosa acquisizione giuridica fondata sulla lezione dei fatti: il diritto alla vita dei giornalisti è un diritto affievolito, dipende dal grado di libertà di stampa esistente in un determinato contesto"¹²³. A nostro avviso, è di maggior linearità e coerenza la tesi che propende per l'illegittimità dell'attacco perpetrato alla radiotelevisione serba. Ciò ovviamente non alla luce di una valutazione politica, ma valutando l'incapacità oggettiva di poter dilatare i

¹²² Sulla decisione della Corte Penale Internazionale in merito alla condotta della NATO in Kosovo, cfr. Elena Sciso, *L'Intervento in Kosovo, Aspetti Internazionalistici ed Interni*, Giuffrè, Milano, 2001, pag. 426

¹²³ Domenico Gallo, *Dal Conflitto fra Guerra e Media al Conflitto fra Guerra e Diritto*, in www.altalex.it, ottobre 2005

termini di diritto (nel caso, l'art. 52 del Protocollo I) al fine di poter ricomprendere nel suo ambito d'applicazione questi elementi di fatto. L'unica scelta possibile, è dunque quella negativa, ma ciò non può non indurci ad una riflessione. Ancora una volta, il diritto internazionale umanitario si dimostra insufficiente (forse, meglio, obsoleto) nel riuscire a tutelare una propria prerogativa: quella della difesa dei civili in tempo di guerra. Come è stato ricordato *supra*, tre Stati operanti nella NATO non ha firmato il protocollo Aggiuntivo I che è stato preso come perno della nostra dissertazione. Ma ciò non toglie che gli altri alleati (e la stessa NATO nella sua interezza) si erano promessi il rispetto del diritto internazionale nella conduzione delle attività belliche. Concludendo, ogni tentativo di mascherare dietro a delle necessità operative l'uso indiscriminato della forza, non è certo giustificabile a causa della mancata ratifica del Protocollo I, dato che si è già verificato a livello consuetudinario il consolidamento di una tendenza negativa in tal senso.

Altro avvenimento, come anticipato, è il bombardamento dell'ambasciata cinese a Belgrado. Nell'attacco morirono tre giornalisti ed un addetto militare cinese e la NATO in un primo tempo ha adito l'episodio ad un errore tecnico dovuto alle carte topografiche non aggiornate. La situazione di questo caso è decisamente più complicata di quanto è accaduto alla RTS per due ragioni sostanziali: l'obiettivo colpito è una sede diplomatica ufficiale di uno Stato estero ed i civili rimasti uccisi non appartengono ad alcuna delle nazionalità delle parti in conflitto. Proprio per questi motivi, il governo cinese sospese immediatamente (10 maggio) i colloqui bilaterali con gli Stati Uniti su diritti umani e controllo degli armamenti (quindi attraverso un genere di condotta che il diritto internazionale classico definisce come *ritorsione*, "che si distingue dalla rappresaglia o contromisura, in quanto consiste in un comportamento soltanto inamichevole in relazione ai rapporti diplomatici o commerciali"¹²⁴) ed il governo cinese chiese delle scuse "aperte e ufficiali" da parte della NATO e degli Stati Uniti (questa richiesta è invece conosciuta sempre dal diritto internazionale classico come *soddisfazione*¹²⁵). Sempre per quanto concerne l'aspetto più squisitamente diplomatico, bisogna ricordare che il diritto internazionale consuetudinario riconosce, al pari delle immunità personali (riconosciute anche ai soggetti con incarichi istituzionali: Capi di Stato, di Governo, Ministri, ecc.), l'inviolabilità domiciliare delle sedi di missione diplomatica o consolare. Per quanto possa considerarsi superata la *fictio juris* della extraterritorialità dello stabilimento diplomatico, l'esenzione dagli atti di coercizione è ancora un punto di diritto pienamente e generalmente riconosciuto. Ad avallare questa opinione vi è anche la Convenzione sulle relazioni diplomatiche¹²⁶, al cui art. 22 si legge: "Le stanze della missione sono inviolabili. Senza il consenso del capomissione, è vietato agli agenti dello Stato accreditario di accedere alle stesse (comma 1°). Lo Stato accreditario è particolarmente tenuto a prendere tutte

¹²⁴ Benedetto Conforti, op. cit. , pag. 383

¹²⁵ Henry Bonfils, *Manuel de Droit International public*, Paris, 1894, cap. V

¹²⁶ Firmata a Vienna, il 18 aprile 1961

le misure appropriate per impedire che le stanze della missione siano invase o danneggiate, la pace della missione sia turbata, e la dignità della stessa sia diminuita (comma 2°)". Tuttavia, è chiaro dal testo preso in esame, che l'inviolabilità sancita sul punto dal diritto convenzionale riguardi il solo caso si rapporti bilaterali (Stato accreditante ed accreditatario). Ma questo ostacolo è facilmente superabile, fermo restando che il diritto consuetudinario mira ad una tutela ben più generalizzata dell'inviolabilità, al punto di considerare illecito qualsiasi violazioni personale e/o domiciliare proveniente da qualsiasi soggetto. Quindi, si può certo dire che l'obiettivo è da considerare legittimo, a maggior ragione per il fatto che consta di un doppio elemento negativo: l'essere uno stabile non militare e l'essere missione diplomatica. Il 16 dicembre 1999, Stati Uniti e Cina si accordarono poi su un indennizzo di 28 milioni di dollari che, precisò il governo di Washington, non avrebbe comportato un'ammissione di responsabilità, ma una *gratia maiestatis* in nome del buon andamento delle relazioni diplomatiche¹²⁷.

CONCLUSIONI

La guerra in Kosovo e quanto è avvenuto prima e dopo il conflitto è stato l'oggetto di questa trattazione. Nella specie, si sono voluti trattare più profili d'analisi per cercare di dare una visione d'insieme di quanto è stato il fenomeno in concreto, cercando per ognuna una spiegazione

¹²⁷ Natalino Ronzitti, *Diritto Internazionale dei Conflitti Armati*, op. cit. , pag. 307

giustificativa. Con l'avvicendamento tra il vecchio ed il nuovo corso della comunità internazionale, segnato dalla caduta della prospettiva bipolare e della messa in discussione di essa, le problematiche che si pongono per il diritto internazionale sono molteplici e non certo passibili di soluzione nel breve periodo. Per analizzare sinteticamente le questioni più importanti, potremmo diversificare dal punto di vista giuridico un profilo istituzionale ed uno strutturale.

Per quanto riguarda gli aspetti istituzionali, è agevole capire che in primo piano si pongono le organizzazioni internazionali, soprattutto la maggiore fra di esse, l'ONU, che si è proposta a livello di Statuto quel monopolio dell'uso della forza di cui si è parlato molto anche in questa trattazione. Oggi come non mai, questa petizione di principio, che voleva essere (e per molto tempo è stata) la condizione di risoluzione delle controversie internazionali, è posta in discussione attraverso una discussione aperta e capace di coinvolgere l'intero consesso nelle possibili decisioni di modifica. Al contrario, sono stati registrati dei comportamenti di fatto ritenuti illeciti (come da Statuto dell'ONU) e di cui l'intervento in Kosovo non costituisce un'eccezione. Nell'analisi che è stata compiuta si sono tuttavia cercate di comporre tutte quelle voci, sia di dottrina che di giurisprudenza, che hanno formulato le opinioni più eterogenee in merito. Tuttavia, per quanto sia possibile disquisire su singoli aspetti od operatività in determinate situazioni, non si potrà partire che da un presupposto, oggettivo ed invalidabile: esimersi dall'approvazione del Consiglio di Sicurezza o non agire per autodifesa, *rebus sic stantibus*, costituisce atto illecito per il diritto internazionale.

Più problematico ma non certo meno foriero di importanti sviluppi è il lato "strutturale" della questione. Con ciò, si vuole porre l'accento sulle problematiche che investono, alla luce delle vicende quali quella del Kosovo, le fonti del diritto internazionali ed in particolare le consuetudini. Escludendo da questo ragionamento le fonti convenzionali, non si vuole certo mancare di evidenziare un profilo certamente essenziale nella struttura dei rapporti internazionali. Tuttavia, è nella prassi che si sono riflessi in maggiore misura i problemi che un uso della forza al di fuori dello Statuto ONU impone di verificare, specie per quanto riguarda il diritto internazionale bellico.

Anche in questo caso, ogni possibile apertura ad un uso della forza ai fini umanitari è ancora difficile da prospettare. Ciò perché l'*opinio iuris sive necessitatis*, di cui deve godere una consuetudine che si definisca veramente tale (ed il cui consolidamento, abbiamo verificato, corrisponde ad un lasso temporale indefinibile, ma certamente lungo), non è al momento riscontrabile nella comunità internazionale.

Ma se non è certo discutibile l'inammissibilità nel sistema di un utilizzo della forza al di fuori delle ipotesi ora prospettate, pare legittimo porsi un dubbio in merito all'obsolescenza degli strumenti di cui il diritto internazionale fa uso per regolare la vita contemporanea della comunità internazionale. Di fronte alle sfide che pone la nuova realtà globale, questo settore giuridico deve

porsi nella capacità oggettiva di poter imperativamente disciplinare situazioni e soggetti che un apparato di regole come quello odierno non potrà controllare.

BIBLIOGRAFIA GENERALE:

- AA.VV. , *Annuaire de la Commission du Droit International*, UN Editions, 1966
- AA.VV. , *Introduzione al Sistema Penale*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2000
- AA. VV. , *Istituzioni di Diritto Internazionale*, Giappichelli, Torino, 2003
- Anzilotti Dionisio, *Corso di Diritto Internazionale*, Roma, 1915
- Anzilotti Dionisio, *Corso di Diritto Internazionale*, Athenaeum, Roma, 1928
- Arangio-Ruiz Gaetano, *I Diritti dell'Uomo da Helsinki a Belgrado: Risultati e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1981
- Arangio-Ruiz Gaetano, voce: *Stati ed altri Enti (Soggettività Internazionale)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XVIII, UTET, Torino, 1961
- Balladore Pallieri Antonio, *Diritto Bellico*, Padova, 1954
- Basso Lelio, *Relazioni Internazionali*, Feltrinelli, Milano, 1973
- Benchikh Majid, *Il Sistema delle Nazioni Unite, il Nuovo Ordine e la Crisi dello Sviluppo Basato sul Capitalismo*, Edizioni Associate, Roma, 1988
- Bonfils Henry, *Manuel de Droit International Public*, Paris, 1894
- Cansacchi Giorgio, voce: *Insurrezione (Diritto Internazionale)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. VIII, UTET, Torino, 1961
- Capasso Maddalena, voce: *Guerra*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. VI, UTET, Torino, 1961
- Capasso Maddalena, voce: *Guerra Aerea*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. VI, UTET, Torino, 1961
- Cassese Antonio, *Diritto Internazionale nel Mondo Contemporaneo*, Il Mulino, Bologna, 1984
- Cassese Antonio, *I Diritti Umani Nel Mondo Contemporaneo*, Sagittari Laterza, Bari, 1988
- Castrèn Erik, *The Present Law of War and Neutrality*, Helsinki, 1954
- Catellani Enrico, *Il Diritto Bellico*, Torino, 1911
- Conforti Benedetto, *Diritto Internazionale*, Edizione Scientifica, Napoli, 2002
- Decleva Matteo, *Appunti sui concetti di "Civiltà" e di "Nazioni Civili" nel Diritto Internazionale*, R. Università di Trieste Editrice, Trieste, 1937
- Einaudi Luigi, *La Guerra e l'Unità Europea*, Il Mulino, Bologna, 1986
- Habermas Jurgen, *La Costellazione Postnazionale*, Feltrinelli, Milano, 1999
- Honrubia Abellàn Victoria, *Violazione dei Principi Fondamentali nel Diritto Internazionale*, Edizioni Associate, Roma, 1988
- Kissinger Henry, *L'arte della Diplomazia*, Saggi Paperback, Milano, 1996
- Kohler Josef, *Grundlagen des Volkerrechts*, Stuttgart, 1918
- Lipartiti Ciro, voce: *Consuetudine (Diritto Internazionale)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. III, UTET, Torino, 1961

- Marazzi Alessandro, voce: *Combattenti (Diritto Internazionale)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. III, UTET, Torino, 1961
- Miele Alberto, voce: *NATO*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XII, in *Novissimo Digesto Italiano*, UTET, Torino, 1961
- Monaco Riccardo, voce: *Organizzazione Internazionale*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XII, UTET, Torino, 1961
- Moore Bassett Jonh, *A Digest of International Law*, vol. I, Boston 1906
- Pelanda Carlo e Savona Paolo, *Sovranità & Ricchezza*, Sperling & Kupfer, Milano, 2001
- Pirjevec Joze, *Le Guerre Jugoslave 1991-1999*, Einaudi, Torino, 2001
- Quadri Rolando, *Diritto Internazionale Pubblico*, Palermo 1956,
- Ronzitti Natalino, *Diritto Internazionale dei Conflitti Armati*, Giappichelli, Torino, 2001
- Ronzitti Natalino, *Rescuing Nationals Abroad Through Military Coercition And Intervention on Grounds of Humanity*, Dordrecht, Boston, 1985
- Ronzitti Natalino (ed altri), *Nato, Conflitto in Kosovo e Costituzione Italiana*, Giuffrè, Milano, 2000
- Rousseau Jean-Jacques, *Il Contratto Sociale*, Einaudi Tascabili, Torino, 1994
- Sapienza Rosario, *Diritto Internazionale: Casi e Materiali*, Giappichelli, Torino, 2002
- Sciso Elena, *L'Intervento in Kosovo, Aspetti Internazionalistici ed Interni*, Giuffrè, Milano, 2001
- Senese Salvatore, *Un Pianeta Senza Governo*, Edizioni Associate, Roma, 1988
- Sereni Angelo Piero, *Diritto Internazionale*, Giuffrè, Milano, 1960
- Triepel Heinrich, *Diritto Internazionale e Diritto Interno*, Torino, 1913
- Verdross Alfred, *Volkerrecht*, Springer, Wien, 1964
- Zolo Danilo, *Chi Dice Umanità*, Einaudi, Torino, 2000
- Zolo Danilo, *I Signori della Pace. Una Critica al Globalismo Giuridico*, Carocci, Roma, 1998

FONTI NORMATIVE:

- Carta delle Nazioni Unite, firmata a San Francisco il 26 giugno 1945
- Conferenza sulla Sicurezza e sulla Cooperazione Europea (Atto finale), firmato a Helsinki il 1° agosto 1975
- Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Roma il 4 novembre 1955
- Convenzione sul diritto di guerra, firmato all'Aja il 18 ottobre 1907
- Convenzione sul miglioramento della sorte dei feriti e dei malati delle forze armate in campagna, firmata a Ginevra il 12 agosto 1949

Convenzione sul miglioramento della sorte dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle forze marittime, firmata a Ginevra il 12 agosto 1949

Convenzione sul trattamento dei prigionieri di guerra, firmata a Ginevra il 12 agosto 1949

Convenzione sulla protezione dei civili in tempo di guerra, firmata a Ginevra il 12 agosto 1949

Convenzione sui sottomarini e l'impiego dei gas, firmata a Washington nel 1922

Convenzione sul diritto dei trattati, firmata a Vienna il 23 maggio 1969

Convenzione sulle relazioni diplomatiche, firmata a Vienna il 18 aprile 1961

Costituzione della Repubblica Italiana (1948)

Costituzione della Repubblica Spagnola (1931)

Costituzione degli Stati Uniti d'America (1787)

Dichiarazione sui proiettili esplosivi, firmata a Pietroburgo il 29 novembre 1868

Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, firmata a New York il 10 dicembre 1948

Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico, firmato a Washington il 4 aprile 1949

Patto Briand-Kellogg, firmato a Parigi il 27 agosto 1928

Patto della Società delle Nazioni, firmato a Versailles il 25 gennaio 1919

Patto per i diritti civili e politici, firmato a New York il 16 dicembre 1966

Protocollo Addizionale I alle Convenzioni di Ginevra, firmato a Ginevra

Protocollo Addizionale II alle Convenzioni di Ginevra, firmato a Ginevra l'8 giugno 1977

Risoluzione CdS n. 1160, New York, 31 marzo 1998

Risoluzione CdS n. 1199, New York, 23 settembre 1998

Risoluzione CdS n. 1244, New York, 10 giugno 1999

Risoluzione ONU, 2131(XX) "*Dichiarazione sull'inammissibilità dell'intervento negli affari interni degli Stati*", New York, 21 dicembre 1965

Risoluzione ONU, 2625(XXV) "*Dichiarazione sulle relazioni amichevoli*", New York, 24 ottobre 1970

Risoluzione ONU, 3314(XXIX) "Definizione di aggressione", New York, 17 settembre 1974

Statuto della Corte Penale Internazionale, firmato a Roma il 15 giugno 1998

Trattato di amicizia, di cooperazione e di mutua assistenza, firmato a Varsavia il 14 maggio 1955

Trattato istitutivo dell' Organizzazione degli Stati Americani, firmato a Bogotà il 30 aprile 1948

Trattato sul sistema di sicurezza collettiva, firmato a Locarno il 16 ottobre 1925

UN doc. S/1999/328, New York, 28 marzo 1999

GIURISPRUDENZA:

Corte Internazionale di Giustizia, *Affaire relative à la liceité de l'emploi de la force*, (Serbia Montenegro v. Belgio) 15 dicembre 2004, in *C.I.J. Recueil*

Corte Internazionale di Giustizia, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, (Nicaragua v. Stati Uniti) 27 giugno 1986, in *C.I.J. Recueil*

Corte Internazionale di Giustizia, *Affaire du plateau continental* (Libia v. Malta) 3 giugno 1985

Corte Internazionale di Giustizia, *Affaire du plateau continental de la Mer du Nord* (Repubblica Federale di Germania v. Danimarca) 20 febbraio 1969

Institut du Droit International, *Risoluzione sul principio di non intervento di uno Stato nelle guerre civili*, 6-15 agosto 1975

Tribunale penale Internazionale per la ex Jugoslavia, *Caso Dusko Tadic alias "Dule"*, 7 maggio 1997

SITI INTERNET:

www.nato.int

www.icj-cij.org

www.osce.org

www.un.org/documentos

www.corriere.it

www.esteri.it

www.oas.org

www.repubblica.it

www.studiperlapace.it

www.osce.org

RIVISTE E PUBBLICAZIONI

AA.VV. , *Conference on Security and Cooperation in Europe: a Polish View*, in Polish Institute of International Affairs Review, Varsavia, 1975

Ago Roberto, *L'Organizzazione Internazionale dalla società delle Nazioni alle Nazioni Unite*, in Contributi allo studio delle organizzazioni internazionali, CEDAM, Padova, 1957

- Aloisi Pompeo, *Mémorandum sur la Question Ethiopienne*, in Journal Officiel de la S.d.N., Ginevra, 1935
- Camera dei Deputati, Commissione Parlamentare d'Inchiesta sulla vicenda del Cermis, *doc. XII-bis n.1*, 1999, pag. 177
- Distefano Giovanni, *Le Conseil de Sécurité et la validation des Traités Conclus Sous la Menace de l'Emploi de la Force*, in Les Leçons de la Guerre des Balkans: Approche pluridisciplinaire, Ginevra, 1999
- Gallo Domenico, *Dal Conflitto fra Guerra e Media al Conflitto fra Guerra e Diritto*, in www.altalex.it, ottobre 2005
- Glennon Michael J., *Legalità ed Uso della Forza*, in Aspenia, Milano, 2004
- Menotti Giorgio, *Che Cosa Resta della NATO*, in Limes, Gruppo Editoriale L'Espresso, Milano, 1999
- Monaco Riccardo, *La Fase Attuale del Regionalismo Internazionale*, in Contributi allo Studio delle Organizzazioni Internazionali, CEDAM, Padova, 1957
- Monomi Arjan, *Che Cosa Vogliono i Kosovari*, in Limes, Gruppo Editoriale L'Espresso, Milano, 1999
- Palmisano Giuseppe, *L'ammissibilità del Ricorso alla Forza Armata a Fini umanitari e la Guerra in Kosovo*, in La Comunità Internazionale, Firenze, 2003
- Romano Sergio, *Che Fare del Consiglio di Sicurezza*, in Aspenia, Milano, 2003
- Verwey Wil D., *Humanitarian Intervention Under International Law*, in Netherlands International Law Review, Amsterdam, 1985