
Pubblicazioni
Centro Studi per la Pace
www.studiperlapace.it



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI ROMA
"LA SAPIENZA"

FACOLTA' DI GIURISPRUDENZA
ISTITUTO DI DIRITTO INTERNAZIONALE

Tesi di Laurea

**USO DELLA FORZA ARMATA A FINI DIVERSI DALLA
LEGITTIMA DIFESA**

Relatore:

Chiar.mo

Prof. Maria Luisa Alaimo

Candidato:

Andrea Serraino

ANNO ACCADEMICO 2000-2001

INDICE

CAPITOLO PRIMO

Uso della forza armata nel diritto internazionale e secondo la Carta delle Nazioni Unite.

- 1.1 L'evoluzione storica e giuridica dell'uso della forza armata prima dell'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite.....p.6
- 1.2 Uso della forza armata secondo la Carta delle Nazioni Unite.....p.16
- 1.3 Il carattere cogente del divieto dell'uso della forza armata.....p.30
- 1.4 Gli Stati individualmente considerati come destinatari del divieto posto dall'art.2 §4 della Carta delle Nazioni Unite.....p.33
- 1.5 Il divieto del ricorso alla forza nei conflitti interni e contro l'autodeterminazione dei popoli sottoposti a dominazione coloniale o straniera o a un regime razzista.....p.44
- 1.6 Uso della forza armata da parte delle Nazioni Unite.....p.54

CAPITOLO SECONDO

Ipotesi lecite di uso della forza armata.

2.1 Cenni sulla legittima difesa e l'art.51 della Carta delle Nazioni Unite come eccezione al divieto di ricorso alla forza armata.....	p.60
2.2 Uso della forza armata per combattere il terrorismo internazionale.....	p.70
2.3 Uso della forza armata per la protezione dei cittadini all'estero.....	p.79
2.4 Il problema delle altre circostanze escludenti l'illiceità dell'uso della forza: il consenso dello Stato leso.....	p.83
2.4.1 <i>Segue</i> : lo stato di necessità.....	p.89

CAPITOLO TERZO

Le operazioni di peace-enforcement come esempi di uso della forza armata a fini diversi dalla legittima difesa e le autorizzazioni del Consiglio di Sicurezza.

3.1 Dalle <i>peace-keeping operations</i> alle <i>peace-enforcement operations</i>	p.92
3.2 Le operazioni in Somalia e in ex Iugoslavia: due casi di ricorso alla forza armata a fini diversi dalla legittima difesa e il loro fondamento giuridico.....	p.103
3.3 Il Consiglio di Sicurezza e l'autorizzazione agli Stati all'uso della forza armata.....	p.112
3.4 L'autorizzazione dell'uso della forza armata alle organizzazioni regionali.....	p.122
3.5 Gli interventi non autorizzati.....	p.127

CAPITOLO QUARTO

I nuovi sviluppi in tema di uso della forza armata a fini diversi dalla legittima difesa: l'intervento d'umanità e l'azione militare NATO in Kosovo.

4.1 L'intervento umanitario.....	p.131
4.2 L' <i>Alliance's Strategic Concept</i> : l'evoluzione della NATO verso l'intervento militare a scopi umanitari.....	p.148
4.3 La crisi del Kosovo. Dalla battaglia di <i>Kosovo Polje</i> al bombardamento NATO: cenni storici.....	p.155
4.3.1. <i>Segue</i> : il dibattito degli Stati in seno al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite sull'intervento militare NATO in Kosovo.....	p. 161
4.3.2 <i>Segue</i> : le posizioni della dottrina.....	p. 167
Bibliografia.....	p.184

CAPITOLO PRIMO

Uso della forza armata nel diritto internazionale e secondo la Carta delle Nazioni Unite.

Sommario: 1.1 L'evoluzione storica e giuridica dell'uso della forza armata prima dell'entrata in vigore della carta delle Nazioni Unite.- 1.2 Uso della forza armata secondo la Carta delle Nazioni Unite.- 1.3 Il carattere cogente del divieto dell'uso della forza armata.- 1.4 Gli Stati individualmente considerati come destinatari del divieto posto dall'art.2 §4 della Carta delle Nazioni Unite.- 1.5 Il divieto del ricorso alla forza nei conflitti interni e contro l'autodeterminazione dei popoli sottoposti a dominazione coloniale o straniera o a un regime razzista.- 1.6 Uso della forza armata da parte delle Nazioni Unite.

1.1 L'evoluzione storica e giuridica dell'uso della forza armata prima dell'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite.

L'evolversi dell'istituto dell'uso della forza ⁽¹⁾, intesa come forza armata, procede di pari passo con l'evolversi della

¹ Nella consapevolezza della numerosissima bibliografia sull'argomento per una primaria indicazione bibliografica si veda in particolare: CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 1997, p. 191 ss.; SCOVAZZI, *Corso di diritto internazionale*, Milano, 2000, p. 113 ss.; CAPOTORTI, *Corso di diritto internazionale*, Milano, 1995, p. 249 ss.; GIULIANO, SCOVAZZI, TREVES, *Diritto internazionale*, Milano, 1991, p. 52 ss.; QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, 1960, p. 233 ss.; RONZITTI, *Forza (uso della)*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, vol.VII, 1991, p. 1 ss.; STARACE, *Uso della forza nell'ordinamento internazionale*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol.XXXII, 1994, p. 1 ss.; VENTURINI, *Necessità e proporzionalità nell'uso della forza militare in diritto internazionale*, Milano, 1988, p. 1 ss.; BROWNLIE, *International Law and the Use of Force by States*, Oxford, 1963, p. 106 ss.; CASSESE (ed), *The Current Legal Regulation of the Use of Force*, Dordrecht, 1986, in questa opera sono presenti altri preziosi contributi; MARCHISIO, *L'ONU*.

comunità internazionale e attraverso la regolamentazione del ricorso alla guerra.

La stessa dottrina classica del diritto internazionale ha sottolineato come, nel periodo compreso tra il XVI e il XVII secolo, il regime della guerra, inteso sia come diritto di usare le armi (*ius ad bellum, bellum iustum*) sia per lo svolgimento delle operazioni militari (*ius in bello*), è da considerarsi, insieme al regime della navigazione (*ius communicationis*), alla base del nuovo ordinamento che andava configurandosi e che prendeva il nome di «diritto delle genti» ⁽²⁾.

Attraverso i secoli il ricorso alla guerra è stato il principale atteggiamento assunto dagli Stati, sin dalla loro nascita come Stati nazionali, anche per la risoluzione delle controversie.

Addirittura nel '500 Francisco de Vitoria giustificava un diritto di intervento di tipo «evangelizzatore» per operare a vantaggio delle genti cristiane traducendosi nel diritto di predicare il Vangelo in tutto il mondo ⁽³⁾.

Ne conseguiva un giusto diritto di guerra (*bellum iustum*) e conquista, ma soltanto laddove la predicazione del Vangelo fosse

Il diritto delle Nazioni Unite, Bologna, 2000, p. 243 ss.; RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 1998, p. 51 ss.

² L'espressione che mutuava lo *ius gentium* di tradizione romanistica venne inteso nel nuovo significato di diritto intercorrente tra gli Stati.

stata impedita con la forza, i missionari attaccati, la professione tra i convertiti impedita:

«*Causa iusti belli non est diversitas religionis*»⁽⁴⁾.

Si potrebbe definire questa posizione del Vitoria, anche se con una forzatura, una sorta di ricorso all'uso della forza per legittima difesa *ante litteram*.

Dottrina, questa del Vitoria, giusnaturalista che il Quadri definisce del tutto arbitraria e senza alcun valore⁽⁵⁾.

Una delle novità, sicuramente una tra le più importanti conquiste, del diritto internazionale contemporaneo è il divieto dell'uso della forza nei rapporti tra Stati.

Ancora agli inizi del secolo appena trascorso, il diritto internazionale non vietava il ricorso alla forza quale mezzo di autotutela a disposizione di uno Stato nei confronti degli altri Stati.

La stessa Convenzione Drago-Porter (2^a Convenzione dell'Aia) del 18 ottobre 1907 sul divieto dell'uso della "violenza" militare per il recupero dei debiti contrattuali sta a dimostrare

³ SCOVAZZI, *Corso di diritto internazionale*, Milano, 2000, p. 14 ss.

⁴ VICTORIA, *De Indis et de iure belli relectionis*, opera costituente una delle Relectionies Morales, Coloniae & Francofurti, 1696 (lezione tenuta nel 1532, pubblicata per la prima volta nel 1557 e ripubblicata, con traduzione in inglese e introduzione di NYS, a Washington nel 1917), p. 427; SCOVAZZI, op. cit. p. 15.

⁵ QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, cit. p. 246.

che, se si è dovuto fare riferimento ad una convenzione per vietare l'uso della forza armata a tutela di uno specifico diritto, gli Stati si ritenevano liberi di ricorrere alla forza armata per tutelare i propri diritti ⁽⁶⁾.

Pertanto gli Stati godevano della possibilità di ricorrere allo *ius ad bellum* e la guerra era un mezzo ammesso dall'ordinamento internazionale che ne disciplinava lo svolgimento (*ius in bello*) ⁽⁷⁾.

Come più autori sostengono non era necessario dimostrare l'esistenza di un titolo giuridico, poiché la guerra poteva essere dichiarata a tutela di semplici interessi e per la risoluzione di controversie internazionali, in modo particolare di quelle politiche ⁽⁸⁾.

Per poter invece ricorrere a procedimenti di autotutela diversi dalla guerra occorreva dimostrare l'esistenza di un titolo giuridico.

Ad esempio, una rappresaglia armata era lecita solo se il soggetto agente avesse effettivamente subito un torto ⁽⁹⁾; invece

⁶ QUADRI, op. cit., p. 246; STARACE, op. cit. p. 1.

⁷ RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, cit. p. 95 ss.

⁸ RONZITTI, *Forza (uso della)*, cit. p. 2.

⁹ Nel 1923, il bombardamento e l'occupazione di Corfù furono giustificati dall'Italia a titolo di rappresaglia per la violazione commessa dalla Grecia in seguito all'uccisione del Gen. Tellini.

un intervento armato in territorio altrui era giustificato se si trattava di attuare coercitivamente un proprio diritto (¹⁰).

Il Quadri però respinge questa tesi sostenendone la radicale negazione dell'ordinamento internazionale.

Se ciascuno Stato fosse libero di agire a tutela di interessi non giuridicamente protetti allora lo stesso ordine internazionale cesserebbe di esistere.

L'Autore denuncia la contraddittorietà di tale dottrina in quanto se da un lato, in tema di rappresaglia, sostiene che solo lo Stato leso nel suo diritto può legittimamente reagire, dall'altro si lascia la possibilità agli Stati di agire arbitrariamente siano o meno violati i loro diritti.

La conseguenza cui si va incontro è di ridurre l'ordine internazionale ad un semplice rapporto di forza fra Stati considerati *uti singuli*.

Il Quadri motiva questa sua posizione facendo una netta distinzione tra la *rappresaglia*, che è propria degli Stati intesi *uti singuli* per la tutela dei propri diritti, e l'*intervento* che, invece, abbraccia l'intera comunità internazionale.

Gli Stati *uti universi* agiscono come gestori dell'ordinamento giuridico internazionale e la Comunità Internazionale, attraverso

¹⁰ QUADRI, op. cit. p. 243.; RONZITTI, *Forza (uso della)*, cit. p. 2.

l'intervento, agisce in quanto Autorità sia a garanzia dell'ordine giuridico violato sia nella creazione di un ordine giuridico nuovo; l'intervento è pertanto una categoria generale che comprende anche l'istituto della guerra sia intesa all'instaurazione di un ordine giuridico nuovo sia che si tratti di guerra mirante all'attuazione di quello esistente.

In linea di massima è da ritenere che ogni Stato può intervenire a tutela delle vittime di un torto, e questo sia in pace che in guerra ⁽¹¹⁾.

Soltanto all'indomani della Grande Guerra si è avuto un sostanziale mutamento con il Covenant della Società delle Nazioni (1919) i cui artt.12 e ss. stabilivano l'obbligo di sottoporre ad arbitrato, a regolamento giudiziario o ad esame del Consiglio della Società «le controversie suscettibili di condurre ad una rottura», l'obbligo di non ricorrere alla guerra prima che fossero trascorsi tre mesi dalla sentenza arbitrale o giudiziaria oppure dal rapporto del Consiglio della Società, nonché l'obbligo di non ricorrere alla guerra contro lo Stato che si fosse

¹¹ QUADRI, op. cit. p. 244.

conformato alla sentenza o al rapporto approvato all'unanimità dal Consiglio (¹²).

In più a questi obblighi il Covenant affiancava un sistema di garanzia consistente in sanzioni che gli Stati membri della Società delle Nazioni erano impegnati ad applicare in segno di solidarietà verso lo Stato vittima della violazione (art.16) (¹³).

Si deduce che il patto della Società delle Nazioni non vietava l'uso della forza in genere ma più specificamente obbligava a non ricorrervi in determinati casi.

In tutti gli altri casi gli Stati membri rimanevano liberi di fare uso della forza e di ricorrere alla guerra laddove il Patto non lo vietava.

In più se il Consiglio non avesse approvato il rapporto all'unanimità il ricorso alla forza risultava, in pratica, autorizzato (¹⁴).

Un altro fondamentale passo in avanti è stato fatto con il Patto Kellogg-Briand: il primo atto di rinuncia alla guerra firmato a Parigi il 27 agosto del 1928 dai delegati di quindici Stati.

¹² STARACE, op. cit. p. 1; GIULIANO, SCOVAZZI, TREVES, op. cit. p. 52 ss.

¹³ STARACE, op. cit. p. 1.

¹⁴ Gli Stati membri si riservavano «di agire nel modo che essi giudicheranno necessario per fare osservare il diritto e la giustizia» (art 15, §7 del Covenant della Società delle Nazioni) in STARACE, op. cit. p. 1; GIULIANO, SCOVAZZI, TREVES, op. cit. p. 53.

Il Patto, formulato in due soli articoli, ha sancito la rinuncia alla guerra come strumento di politica internazionale ed ha condannato il ricorso alla guerra come strumento per la risoluzione delle controversie internazionali, all'art.2, infatti, venne stabilito la risoluzione di queste attraverso mezzi pacifici⁽¹⁵⁾.

Soltanto poi con la Carta delle Nazioni Unite verrà ulteriormente ampliata questa connessione tra limitazione dell'uso della forza e soluzione pacifica delle controversie che comunque era già presente nel Covenant.

Non tutte le lacune però vennero colmate con il Patto di Parigi poiché se da un lato si rinunciava alla guerra dall'altro non venivano regolate le «measures short of war».

Una prima maturazione si raggiunse con l'istituzione del tribunale di Norimberga e di Tokyo, di cui il Patto costituisce la base giuridica poiché appunto condannava la guerra come strumento di politica internazionale.

Con l'art. 6 (a) dell'Accordo di Londra dell'8 agosto 1945, istitutivo del tribunale di Norimberga, la guerra di aggressione fu

¹⁵ *ibidem*; RONZITTI, *Forza (uso della)*, op. cit. p. 2.

definita un crimine internazionale, meglio, un crimine contro la pace (¹⁶).

1.2 Uso della forza armata secondo la Carta delle Nazioni Unite.

All'indomani della fine della seconda guerra mondiale gli Stati fondatori delle Nazioni Unite stabilirono, già nel preambolo della Carta, importanti decisioni: "...salvare le future generazioni dal flagello della guerra che per due volte nel corso di questa generazione ha portato indicibili afflizioni all'umanità ...".

Lo scopo principale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, così come dichiarato all'art.1 §1, è di "mantenere la pace e la

¹⁶ *Ibidem*, p. 3.

sicurezza internazionale, ed a questo fine: prendere efficaci misure collettive per prevenire e rimuovere le minacce alla pace e per reprimere gli atti di aggressione o le altre violazioni della pace...”. In altri termini il tentativo principale è quello di istituire un regime di mantenimento collettivo della pace ⁽¹⁷⁾.

A tal fine la Carta, entrata in vigore il 25 ottobre 1945, proseguendo lungo la linea già tracciata dal Covenant, ha sancito il divieto definitivo di muover guerra abolendone la libertà che così ampi spazi aveva conosciuto tra la fine del XIX secolo e gli inizi del XX, con una novità di notevole significato.

Infatti, a differenza del Covenant o del Patto Kellogg-Briand, la Carta delle Nazioni Unite non si è limitata a vietare la guerra ma ha preferito bandire l’uso della forza, soffermandosi proprio sul termine “forza”, al fine di evitare quelle vie di fuga consentite dal Covenant o dal Patto che permettevano il ricorso ad azioni coercitive che non potevano comunque essere considerate “guerra” ⁽¹⁸⁾.

Parte della dottrina ha colto queste scappatoie, previste dal Patto o dal Covenant, sottolineando come i divieti posti dalle

¹⁷ RÖLING, *The Ban on the Use of Force and the U.N. Charter*, p.3, in *The Current Legal Regulation of the Use of Force* (a cura di CASSESE), cit. p. 3.

¹⁸ RONZITTI, *Forza (uso della)*, cit., p.3.

norme cadevano sul fatto giuridico dell'instaurazione dello stato di guerra e non sull'uso della forza militare che ne costituiva lo strumento.

Grazie a ciò il ricorso a mezzi coercitivi diversi dalla guerra rimaneva estraneo all'ambito di applicazione di tali norme. Gli Stati non sospendevano i rapporti regolati dal diritto internazionale di pace ed era consentita, in quella "zona grigia" tra pace e guerra, l'adozione di misure militari che qualora fossero state accompagnate da un *animus belligerandi* sarebbero state considerate illecite ⁽¹⁹⁾.

Ulteriori argomentazioni che hanno portato a preferire l'utilizzo del termine *forza* sono state fornite a seguito del caso dell'intervento militare del Giappone in Manciuria del 1931; il governo giapponese, infatti, respinse la definizione di guerra qualificando l'accaduto come un "incidente" al fine di negare la violazione del divieto sulla guerra. Da ciò non sembra irragionevole il riferimento sì all'uso della forza, ma intesa come uso della *forza armata* ⁽²⁰⁾.

La norma che vieta l'uso della forza armata è l'art.2 §4 della Carta che così recita: «I Membri (dell'Organizzazione) devono

¹⁹ VENTURINI, op. cit. p.6; RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, cit. p. 95.

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

E' evidente come il divieto non colpisce soltanto il ricorso alla guerra ma abbraccia un campo decisamente più generale bandendo l'uso della forza in genere nonché la minaccia dell'uso della forza.

A tale obbligo, al fine di collegare tale disposizione agli scopi dell'Organizzazione sanciti nell'art.1, alcuni autori affiancano anche quanto stabilito dal paragrafo 3 dello stesso art.2:

«I Membri devono risolvere le loro controversie internazionali con mezzi pacifici, in maniera che la pace e la sicurezza internazionale, non siano messe in pericolo»⁽²¹⁾.

Inoltre, al n. 16 della *Declaration on the Enhancement of the Effectiveness of the Principle of Refraining from the Threat or Use of the Force in International Relations*, adottata per *consensus* dall'Assemblea Generale dell'ONU il 18 novembre 1987 con la risoluzione n.42/22, così è stabilito:

²⁰ RÖLING, op. cit., p. 4.

²¹ GIULIANO, SCOVAZZI, TREVES, op. cit., p.54.

«States shall abide by their commitment to the principle of peaceful settlement of disputes, which is *inseparable* from the principle of refraining from the threat or use of force in their international relations».

Ossia, l'obbligo previsto dall'art.2 §3 è definito «*inseparable*» dal divieto del ricorso alla minaccia o all'uso della forza nelle relazioni internazionali ⁽²²⁾.

E' facile pertanto intuire quanto ampio sia il divieto stabilito dalla Carta soprattutto in considerazione delle altre numerose norme che sviluppano tale divieto e ne considerano le eccezioni.

Taluna dottrina distingue le disposizioni relative all'uso della forza che riguardano gli Stati individualmente considerati da quelle relative al sistema di sicurezza collettiva che fa capo al Consiglio di Sicurezza.

Al primo gruppo appartengono, ovviamente, l'art.2 §4, che sancisce appunto il divieto generale di usare la forza nelle relazioni internazionali, le relative eccezioni che hanno per oggetto la legittima difesa individuale e collettiva (art.51) e le azioni contro Stati ex nemici (art.107).

²² doc. A/RES/42/22; STARACE, *Usò della forza nell'ordinamento internazionale*, op. cit. p. 2.

Al secondo gruppo invece fa riferimento l'intero capitolo VII della Carta ⁽²³⁾.

Il sistema di sicurezza collettivo previsto dalla Carta dell'ONU è decisamente più avanzato del sistema di garanzia istituito dal Covenant della Società delle Nazioni.

In base all'art.39 della Carta, infatti "il Consiglio di Sicurezza ⁽²⁴⁾ accerta l'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace, o di un atto di aggressione..." ed in seguito può non solo fare raccomandazioni o decidere misure non implicanti l'uso della forza (art. 41) ma intraprendere, se le misure previste dall'art. 41 risultino inadeguate, con forze aeree, navali, o terrestri "ogni azione che sia necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale..." (art. 42).

A tal proposito la Carta prevede anche la possibilità di fare ricorso ad organizzazioni internazionali cui delegare il compito di effettuare azioni coercitive sempre però sotto la direzione del Consiglio di Sicurezza (art. 53).

²³ RONZITTI, *Forza (uso della)*, cit. p. 3.

²⁴ Ex art. 24 è sancito nella Carta che il Consiglio di Sicurezza è l'organo cui «al fine di assicurare un'azione pronta ed efficace da parte delle Nazioni Unite» è conferita da parte degli Stati membri «la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale» ed in merito a tale responsabilità agisce in nome dei membri dell'Organizzazione.

In realtà gli esempi di misure non implicanti l'uso della forza di cui all'art. 41 non sono numerosi; la risoluzione n. 253 del 1968 contro la Rhodesia del Sud aveva previsto questo tipo di misure poi revocate nel 1979 in seguito allo stabilimento di un nuovo governo; nel 1977 altre misure sempre non implicanti l'uso della forza furono adottate con la ris. n. 421 contro il Sud Africa a causa della sua politica di apartheid, nel 1986 tali misure furono ribadite ed estese con la ris. 591 ⁽²⁵⁾.

La Corte internazionale di giustizia, nella sentenza emessa il 27 giugno del 1986, in merito all'affare delle *attività militari e paramilitari in Nicaragua e contro di esso* ⁽²⁶⁾, ha stabilito come il divieto enunciato dall'art.2 §4 della Carta abbia ormai valore di norma di diritto internazionale generale, valevole pertanto per tutti gli Stati e non solo per gli Stati membri dell'ONU.

La stessa Dichiarazione del 1987, sopra richiamata, ha riconosciuto al divieto carattere di norma «universale». Il divieto viene qualificato così come principio fondamentale o essenziale del diritto internazionale generale e indicato come l'esempio maggiore di norma di *jus cogens*.

²⁵ Tali misure implicavano il divieto di forniture di armamenti.

²⁶ *Attività militari e paramilitari in Nicaragua e contro di esso*, in C.I.J., Recueil, 1986, p. 99 ss.

In più la Commissione del diritto internazionale ⁽²⁷⁾ ha considerato l'aggressione, che concreta la violazione più grave del divieto in parola, un esempio tipico di «crimine internazionale» ⁽²⁸⁾.

In merito alla definizione di aggressione la ris.n.3314 (XXIX) del 14 dicembre 1974, precisa che come tale deve intendersi, che vi sia stata o meno dichiarazione di guerra, uno qualsiasi degli atti seguenti:

« a) l'invasione o l'attacco del territorio di uno Stato da parte delle forze armate di un altro Stato, o un'occupazione militare,

²⁷ Tale Commissione è un organo sussidiario dell'ONU cui è demandato il compito della codificazione e sviluppo progressivo del diritto internazionale.

²⁸ L'art. 19, n.2, del progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati approvato in prima lettura dalla Commissione nel corso della 28^a sessione in *Annuaire de la Commission de Droit International*, 1976, II, 2, 88, ha definito «crimine internazionale» la violazione di obblighi essenziali per la salvaguardia di interessi fondamentali della comunità internazionale. Il nuovo progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati per gli atti internazionalmente illeciti approvato il 3 agosto 2001 non fa alcuna menzione del «crimine internazionale», ma il titolo del Capitolo III e il successivo art. 40 così recitano:

«Chapter III

Serious breaches of obligations under peremptory norms of general international law

Article 40

Application of this chapter

1. This chapter applies to the international responsibility which is entailed by a serious breach by a State of an obligation arising under a peremptory norm of general international law.
2. A breach of such an obligation is serious if it involves a gross or systematic failure by the responsible state to fulfil the obligation».

L'intero progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati e il relativo commento sono reperibili sul sito internet <http://www.un.org/law/ilc/index.htm>.

anche temporanea, risultante da una tale invasione o da un tale attacco, o un'annessione con l'impiego della forza del territorio o di una parte del territorio di un altro Stato; b) il bombardamento, da parte delle forze armate di uno Stato, del territorio di un altro Stato, o l'impiego di qualsiasi arma da parte di uno Stato contro il territorio di un altro Stato; c) il blocco dei porti o delle coste di uno Stato da parte delle forze armate di un altro Stato; d) l'attacco da parte delle forze armate di uno Stato contro le forze armate terrestri, navali o aeree, o la marina e l'aviazione civili di un altro Stato; e) l'utilizzazione delle forze armate di uno Stato che sono stanziate sul territorio di uno Stato con l'accordo dello Stato ospite, in violazione delle condizioni previste nell'accordo o un prolungamento della loro presenza sul territorio in questione al di là della scadenza dell'accordo; f) il fatto che uno Stato consenta che il suo territorio che ha messo a disposizione di un altro Stato, sia utilizzato da quest'ultimo per perpetrare un atto di aggressione contro uno Stato terzo; g) l'invio da parte di uno Stato o in suo nome di bande o di gruppi armati, di forze irregolari o di mercenari che si dedicano ad atti di forza armata contro un altro Stato di tale gravità che essi equivalgono agli atti

sopra enumerati, o il fatto d'impegnarsi in maniera sostanziale in una tale azione»⁽²⁹⁾.

Un'altra risoluzione dell'Assemblea Generale, la ris. N. 2625 (XXV) del 24 ottobre 1970, nell'approvare la dichiarazione relativa ai principi di diritto internazionale concernenti i rapporti amichevoli e la cooperazione tra Stati, in conformità alla Carta delle Nazioni Unite, aveva già definito il ricorso alla minaccia o all'impiego della forza una violazione del diritto internazionale e ulteriormente stabilito che la guerra di aggressione costituisce un crimine contro la pace, che determina una responsabilità di diritto internazionale.

Secondo tale risoluzione gli Stati devono astenersi da atti di rappresaglia implicanti l'uso della forza, come pure dall'organizzare o incoraggiare forze irregolari, in particolare bande di mercenari, in vista di incursioni sul territorio di altri Stati di atti di guerra civile o atti di terrorismo. Le stesse acquisizioni territoriali ottenute con la minaccia o l'impiego della forza sono considerate illegittime⁽³⁰⁾.

²⁹ Il testo della dichiarazione si trova in *Rivista di diritto internazionale*, 1975, p. 390; GIULIANO, SCOVAZZI, TREVES, op. cit. p. 443.

³⁰ Si veda il testo della dichiarazione in *Rivista di diritto internazionale*, 1971, p. 282.

Ancora la Dichiarazione del 1987 sul rafforzamento dell'efficacia del principio dell'astensione dalla minaccia o dall'uso della forza nelle relazioni internazionali, stabilisce due importanti assunti al n.21 e al n. 3. Al n.21 prevede come il divieto in esame, vincola “indipendentemente dal sistema politico, economico, sociale e culturale proprio di ciascuno Stato e dalle sue alleanze” e al n. 3 che “nessuna considerazione, di qualsivoglia natura, può essere addotta per giustificare il ricorso alla minaccia o all'uso della forza in violazione dalla Carta delle Nazioni Unite”.

Nella prima disposizione citata viene rivelata la comune opinione circa l'inammissibilità di trattati che individuino nell'esigenza di evitare mutamenti interni o alterazioni nei rapporti di alleanze internazionali una giustificazione del ricorso alla forza, mentre, nella seconda disposizione, viene sottolineata la preminenza riconosciuta dalla comunità internazionale alla norma di comportamento in discorso ⁽³¹⁾.

Parte della dottrina considera di notevole rilevanza, al fine di una corretta interpretazione delle norme in materia di uso della forza, anche l'Atto finale di Helsinki sulla sicurezza europea (1975) e la dichiarazione finale della Conferenza di Stoccolma

(1986). Tali ulteriori strumenti pur se non adottati nell'ambito delle Nazioni Unite e pur non avendo valore di trattati internazionali, spesso vengono invocati dagli Stati per sostenere le loro argomentazioni in ordine alla disciplina della forza nelle relazioni internazionali ⁽³²⁾.

Rilevante è anche l'importanza che autorevole dottrina riserva al divieto della minaccia e dell'uso della forza soprattutto alla luce della citata sentenza nel caso delle attività militari e paramilitari contro il Nicaragua che, ricordiamo, ha riconosciuto valenza di *jus cogens* al principio che vieta il ricorso alla forza; tale disposizione farebbe da argine all'*autotutela*, cioè il "farsi giustizia da sé", intesa come normale reazione all'illecito internazionale. Mentre nel diritto interno l'*autotutela* è ammessa solo entro certi limiti, poiché è considerato un fatto eccezionale, nell'ambito del diritto internazionale, dove comunque manca un sistema accentrato di garanzia di attuazione delle norme, è la regola; avendo fatto rientrare nel diritto consuetudinario e avendo riconosciuto il carattere cogente di quanto appunto stabilito dall'art.2 §4, l'*autotutela*, fuori dalle ipotesi della legittima

³¹ STARACE, op. cit. , p. 2.

³² RONZITTI, *Forza (uso della)*, cit. p. 3.

difesa, non può consistere nella minaccia o nell'uso della forza
(³³)

La guerra non è più, come considerata in passato, uno strumento per la risoluzione delle controversie tra Stati. Qualora dovessero nascere contrasti che possono pregiudicare la pace e la sicurezza internazionale il ricorso deve essere diretto a mezzi pacifici concordemente scelti dagli Stati e ciò è stabilito da un'altra fondamentale norma della Carta, l'art.33 §1 il quale prevede che:

«le parti di una controversia, la cui continuazione sia suscettibile di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, devono, anzitutto, perseguire una soluzione mediante negoziati, inchiesta, mediazione, conciliazione, arbitrato, regolamento giudiziale, ricorso ad organizzazioni o accordi regionali, o altri mezzi pacifici di loro scelta».

1.3 Il carattere cogente del divieto dell'uso della forza armata.

³³ CONFORTI, op cit. p. 369

Il divieto sancito dall'art. 2 §4 delle Carta vincola non solo gli Stati membri dell'ONU, ma anche *tutti* gli Stati, in quanto ormai norma consuetudinaria.

In più la Corte Internazionale di Giustizia, nell'affare sulle *attività militari e paramilitari in Nicaragua e contro di esso*, del 27 giugno 1986, ha riconosciuto alla norma non solo il rango di norma appartenente al diritto internazionale consuetudinario e, in quanto tale, vincolante tutti gli Stati, ma ha anche riconosciuto alla disposizione in esame valore di *jus cogens*.

È la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969 a dare una definizione astratta e indeterminata dello *jus cogens* in relazione alla invalidità degli accordi internazionali. Secondo il relativo art.53 «[è] una norma imperativa del diritto internazionale generale una norma accettata e riconosciuta dalla comunità internazionale degli Stati nel suo insieme come norma alla quale non è permessa alcuna deroga e che può essere modificata soltanto da una nuova norma del diritto internazionale generale avente lo stesso carattere».

Parte della dottrina considera che, nell'analisi di tale disposizione della Convenzione, la definizione sarebbe tautologica, al fine di evitare deliberatamente ogni

compromissione sulla reale natura, sull'estensione e sugli interessi tutelati dalle norme in questione.

Altra dottrina, pur condividendo i dubbi di carattere “redazionale” dell'art.53, tenta di individuare tale gruppo di norme facendo leva sull'art.103 della Carta delle Nazioni Unite. Tale articolo dispone che l'incompatibilità di obblighi derivanti da trattati tra Stati membri delle Nazioni Unite con gli obblighi previsti nella Carta determina il prevalere degli obblighi presenti nella Carta (³⁴). Il rispetto dei principi della Carta è considerato ormai una delle regole fondamentali della vita di relazione internazionale, infatti gli Stati pur non essendo sempre stati leali verso gli organi dell'ONU non hanno mai messo in discussione l'intangibilità e la superiorità dei principi contenuti nella Carta stessa.

1.4 Gli Stati individualmente considerati come destinatari del divieto posto dall'art. 2 §4 della Carta delle Nazioni Unite.

Nell'analisi dell'art. 2 §4 si coglie come il divieto vincoli gli Stati individualmente considerati. L'articolo infatti si riferisce espressamente ai "Membri" dell'organizzazione. Se poi si considera il carattere cogente acquisito dalla norma è conseguenza naturale che "ogni" Stato deve astenersi, nelle sue relazioni internazionali, dalla minaccia e dall'uso della forza armata. Il divieto riguarda non solo l'uso della forza, ma, appunto, anche la minaccia.

Oltre il caso palese di minaccia dell'uso della forza rappresentato da un ultimatum, si è discusso sulla natura del raggiungimento di un notevole livello di armamento.

La Corte internazionale di giustizia nel caso *Nicaragua* ha escluso che la corsa agli armamenti rappresenti una minaccia affermando:

³⁴ Così CONFORTI, op. cit. p. 182 ss.

« ... qu'il n'existe pas en droit international de règles , autres que celles que l'Etat intéressé peut accepter, par traité ou autrement, imposant la limitation du niveau d'armement d'un Etat souverain, ce principe étant valable pour tout les Etats, sans distinction»⁽³⁵⁾. Allo stesso modo non si ha minaccia nel caso di esercizio di un diritto⁽³⁶⁾.

È opportuno in ogni caso l'accertamento del significato del termine “forza” che, per come è inteso nella Carta si riferisce esclusivamente alla forza “armata” nelle relazioni internazionali⁽³⁷⁾.

Al fine di integrare quanto già detto è opportuno considerare le argomentazioni di alcuni autori in merito alla esclusione, dal divieto sancito dall'art. 2 §4, della coercizione economica.

Infatti una interpretazione sistematica del testo della Carta, ad esempio il punto 6 del preambolo, rivela come la qualificazione sia comunque quella di forza armata e laddove dovesse mancare tale specificazione (art. 44) il contesto porta ad escludere il riferimento alla coercizione economica .

³⁵ *Attività militari e paramilitari in Nicaragua e contro di esso*, in *C.I.J. Recueil*, 1986, p. 99 ss.

³⁶ Un esempio è dato dalle manovre militari effettuate in alto mare; RONZITTI, *Forza (uso della)*, cit. p.4.

³⁷ RÖLING, op. cit. p. 4;

STARACE, op. cit. p.3; RONZITTI, *Forza (uso della)*, cit. p. 4.

Tali posizioni sono confermate dai lavori preparatori della Carta: durante la Conferenza di San Francisco, la proposta del Brasile di includere nell'art. 2 § 4 della Carta anche la coercizione economica, o le misure economiche, fu respinta.

Inoltre nella *Dichiarazione sulle relazioni amichevoli* del 1970, alla quale va riconosciuto valore interpretativo dei principi della Carta da essa considerati, nella parte in cui viene specificato il contenuto del divieto dell'uso della forza, la coercizione economica non viene menzionata.

Nella *Dichiarazione sul rafforzamento dell'efficacia del principio del non uso della forza* del 1987, pur parlando della coercizione economica, viene fatta una distinzione dalla proibizione della forza armata.

In ogni caso considerare nel divieto anche le misure economiche è una posizione che è stata avversata da più Stati, tra cui gli Stati Uniti, che hanno sottolineato come non sia possibile fare alcuna equiparazione con l'uso della forza armata ⁽³⁸⁾.

Mentre alcuni autori considerano che le disposizioni della Carta siano poste a rafforzare il divieto dell'uso della forza ⁽³⁹⁾,

³⁸ STARACE, op. cit. p.3; RONZITTI, *Forza (uso della)*, cit. p.4.

³⁹ BROWNLIE, *International Law and the Use of Force by States*, cit. p. 267; RUSSEL, *A History of the United Nations Charter : The Role of the*

altri sostengono che quanto sancito nell'art. 2 §4 non è sufficiente e rischia di dare una proibizione non del tutto qualificata del ricorso alla forza.

Secondo Stone ⁽⁴⁰⁾ infatti la *forza* andrebbe riferita solo a specifici tipi, vale a dire: forza diretta contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di uno Stato e forza in contrasto con gli scopi delle Nazioni Unite.

Avendo come punto di partenza dell'analisi l'art.51 della Carta, dove è riconosciuto il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva e quindi la possibilità di fare uso della forza armata per legittima difesa, lo Stone tenta di ampliare la possibilità per gli Stati di ricorrere alla forza per legittima difesa e corrispondentemente di restringere l'ambito del divieto della forza.

Tale posizione è in aperto contrasto con quanto sostenuto da coloro i quali, invece, partendo dall'art. 2 §4 mirano a dare un largo significato di *forza armata*, o militare, ed una interpretazione più ristretta del ricorso alle armi per legittima difesa.

United States 1940-1945, 1958, p. 465; RÖLING, *The Ban of the Use of Force and the United Nations Charter*, cit. p. 4.

⁴⁰ STONE, *Aggression and world order*, London, 1958, p. 43-95; RÖLING, op. cit. p. 4.

In realtà, in considerazione dell'autorizzazione prevista dall'art. 51, la Carta, con il divieto in esame inteso come *forza contro forza* (uso della forza da parte di uno Stato contro un altro Stato che a sua volta reagisce usando la forza), proibisce il primo ricorso alla forza poiché quello basato sull'autodifesa è, appunto, lecito. Lo Stone invece considera che in determinate circostanze uno Stato ha il diritto di muover guerra e in special modo quando i suoi interessi vitali sono illegalmente violati o minacciati.

Secondo tale teoria, in più, il fatto stesso che sia presente nella Carta l'art. 51 sta a significare che esistono altri «*inherent rights*».

Di conseguenza l'art. 2 §4 non può riguardare un'assoluta proibizione; una tale interpretazione aprirebbe la strada ad una giustificazione del ricorso all'uso della forza compatibile con l'art. 2 §4 per la tutela di interessi nazionali.

In altri termini una stretta interpretazione della norma in esame determinerebbe la necessità di soffrire ingiustizie e paradossalmente solo con il ricorso all'uso della forza si potrebbero prevenire e correggere eventuali violazioni di diritti.

La contestazione che viene mossa allo Stone è che la sua posizione è incompatibile con l'esistenza di armi che non

possono essere utilizzate (⁴¹). È da sottolineare che il riferimento è alle armi atomiche. In caso di *escalation* militare, tali armi possono essere utilizzate dalle grandi potenze coinvolte. Questo è un rischio che è insito in ogni conflitto e pertanto non è più accettabile che il ricorso alle armi sia lo sbocco per una controversia politica; soffrire delle ingiustizie diviene il prezzo da pagare per evitare tragedie ancora più grandi.

Soltanto con una stretta interpretazione del divieto ex art.2 §4, in armonia con una adeguata politica e buon senso, può essere evitato tale rischio (⁴²).

La tecnologia ha portato un'era in cui vengono costruite armi che possono distruggere l'intero genere umano e vietare l'uso della forza armata significa anche evitare il rischio di una guerra nucleare.

L'assurdità, però, cui si è giunti è che non può esserci un disarmo unilaterale, poiché un potenziale nemico in possesso di armi atomiche legittimerebbe il riarmo.

Pertanto le armi nucleari sono sì inutilizzabili ma indispensabili (⁴³).

⁴¹ RÖLING, op. cit. p. 6.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ibidem* p. 7.

Pur considerando che il divieto colpisce la minaccia o l'uso della forza armata quando è diretto «contro l'integrità territoriale e l'indipendenza politica di ogni Stato», nonché quello «in ogni altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite», parte della dottrina ne ha ampliato la portata mettendo in evidenza come il divieto sia da riferire sempre e comunque ad ogni Stato, ma partendo da quanto disposto dalla Carta.

Ciò eliminerebbe dall'orizzonte interpretativo ogni altro tipo di intervento e di uso della forza armata. Non sarebbe cioè accettabile l'uso delle armi da parte di uno Stato per proteggere i propri cittadini in pericolo di vita in un altro Stato ⁽⁴⁴⁾, l'intervento di umanità o la legittima difesa cosiddetta preventiva ⁽⁴⁵⁾.

Infatti sembra che l'intenzione dei fondatori dell'ONU fosse quella della messa al bando in generale dell'uso della forza da parte degli Stati e la stessa incompatibilità con i fini delle Nazioni Unite manifesta l'intento di dare completezza al divieto.

⁴⁴ Un tale tipo di intervento si è avuto in Uganda nella notte tra il 3 e il 4 luglio del 1976 con il raid eseguito dalle forze armate israeliane sull'aeroporto di Entebbe per liberare dei cittadini israeliani tenuti in ostaggio da terroristi palestinesi che avevano dirottato un aereo francese.

⁴⁵ Per legittima difesa preventiva si intende un uso della forza contro uno Stato reso assolutamente necessario ed urgente dalla minaccia di un imminente e non altrimenti contrastabile attacco contro la sicurezza dello Stato che ricorre ad essa.

A fondamento di ciò vengono utilizzati gli atti interpretativi (⁴⁶), già menzionati, che, includendo nel divieto le violazioni delle frontiere internazionali, le rappresaglie implicanti l'uso della forza, le incursioni sul territorio altrui, l'occupazione militare temporanea ecc., mostrano come risponda alla convinzione degli Stati la volontà di tutelare, con il divieto in discorso, la loro sovranità non meno dell'integrità territoriale e dell'indipendenza politica.

La conclusione cui si giunge è che se l'art. 2 §4 tutela la sovranità di ogni singolo Stato al pari dell'integrità e dell'indipendenza politica non si può non escludere che esso consenta di ritenere lecito l'uso della forza nei casi sopra citati. Infatti nell'uso della forza per la protezione dei cittadini all'estero o nell'intervento di umanità o nella legittima difesa preventiva se non si ha una violazione dell'integrità territoriale di certo si ha una violazione della sovranità degli Stati. Si potrebbe obiettare che l'uso della forza potrebbe essere legittimato da un qualsiasi altro fine sancito dalla Carta, ma deve ritenersi che il divieto spiega comunque tutto il suo significato se l'uso della

⁴⁶ *Dichiarazione sulle reazioni amichevoli del 1970; Dichiarazioni sul rafforzamento dell'efficacia del principio dell'astensione dalla minaccia o dall'uso della forza nelle relazioni internazionali; Definizione di aggressione del 1974* adottata per *consensus* dall'Assemblea Generale.

forza risulta comunque incompatibile con qualsiasi altro scopo della Carta (come la tutela della sovranità territoriale dei singoli Stati) ⁽⁴⁷⁾.

In altri termini l'art. 2 §4 pone un divieto di carattere assoluto e ogni tentativo di limitarne la cogenza cade di fronte ad una attenta analisi ed interpretazione. Gli stessi tentativi di vincolare la limitazione sancita dalla Carta al sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite affermando che l'art. 2 §4 pone un divieto assoluto nella misura in cui il sistema funzioni non sono accettabili; infatti in tal caso gli Stati sarebbero liberi di ricorrere a forme di autotutela ammissibili prima dell'entrata in vigore della Carta ⁽⁴⁸⁾. Inoltre tale opinione è stata sconfessata implicitamente dalla Corte Internazionale di Giustizia nel 1949 nel caso del Canale di Corfù dove fu affermata l'inesistenza di un diritto di intervento in acque internazionali altrui. Ancora nella sentenza resa nell'affare del Nicaragua la Corte si è così pronunciata: «Le principe du non-emploi de la force [...] peut ainsi être considéré comme un principe de droit international coutumier non conditionné par les dispositions relatives à la

⁴⁷ STARACE, op. cit. p. 3

⁴⁸ REISMAN, *Nullity and Revision . The Review and enforcement of international Judgements and Awards*, New Haven-London , 1971, p. 850; RONZITTI, *Forza (uso della)*, cit. p. 5.

sécurité collective ou aux facilités et contingents à fournir en vertu de l'article 43 de la Charte».

1.5 Il divieto del ricorso alla forza nei conflitti interni e contro l'autodeterminazione dei popoli sottoposti a dominazione coloniale o straniera o a un regime razzista.

Per comprendere meglio il raggio d'azione dell'art. 2 §4, un riferimento è da farsi all'obbligo di astensione dall'uso della forza nei conflitti interni e di fronte al diritto di autodeterminazione dei popoli.

Innanzitutto il divieto è espressamente limitato alle relazioni internazionali degli Stati, pertanto resta estraneo al divieto in esame l'uso della forza al proprio interno cioè sul proprio territorio (⁴⁹). Ciò vale anche nel caso in cui la forza venga usata contro agenti diplomatici o contro la sede della rappresentanza diplomatica (⁵⁰).

Allo stesso modo è fuori dall'ambito di applicazione del divieto il fenomeno della "guerra civile".

Mentre nel diritto internazionale tradizionale era fatto divieto di intervenire al fianco del governo insurrezionale, ma non del governo legittimo, il diritto internazionale contemporaneo vieta agli Stati terzi di intervenire tanto a favore del governo legittimo quanto di quello insurrezionale (⁵¹).

⁴⁹ Esempi possono essere rappresentati dall'uso della forza occorrente per eseguire sentenze, per mantenere l'ordine pubblico, ecc.

⁵⁰ RONZITTI, *Forza (uso della)*, cit. p. 4; per una posizione contraria vedi ARANGIO RUIZ, *The Normative Role of the General Assembly of the United Nations and the Declaration of Principles of Friendly Relations, with an Appendix on the Concept of International Organization*, in *Recueil de Cours*, 1972-III, p. 535.

⁵¹ Così GRADO, *Guerre civili e terzi Stati*, Padova, 1998, p. 3 ss., p. 23 ss., p. 76 ss.; l'Autrice mette in risalto la transizione dal diritto internazionale classico a quello attuale facendo riferimento alla guerra civile spagnola. Iniziata il 14 luglio 1936 la guerra civile spagnola rappresenta un punto di transizione molto importante verso la internazionalizzazione dei conflitti. Lo spunto viene dato dai massicci contributi militari che l'Italia fascista e la Germania nazista hanno fornito al generale Francisco Franco e alle sue truppe nazionaliste contro i governativi repubblicani di ispirazione socialista e comunista.

Già nel 1965 l'Assemblea Generale dell'ONU con la *Dichiarazione sull'inammissibilità dell'intervento negli affari interni degli Stati* aveva considerato l'obbligo di astensione dall'intervento nelle lotte intestine di uno Stato. Poi altra espressa menzione di tale divieto è stata fatta dalla citata *Dichiarazione sulle relazioni amichevoli* del 1970 laddove è ulteriormente specificato che, nel divieto del ricorso alla minaccia o all'uso della forza nelle relazioni internazionali, rientra anche l'obbligo di ogni Stato di «astenersi dall'organizzare e dall'incoraggiare atti di guerra civile... sul territorio di un altro Stato, dall'appoggiare simili atti o dal partecipare ad essi, o dal tollerare sul proprio territorio attività organizzate allo scopo di perpetrare gli atti medesimi, quando i menzionati comportamenti implicano minaccia o uso della forza».

Secondo alcuni (⁵²), conflitti che riguardano la sfera della *domestic jurisdiction* possono essere collocati nell'ambito delle relazioni internazionali se presi nella loro particolarità e mantenendo il divieto di ingerenza per gli Stati terzi.

Perché ciò avvenga, inoltre non si deve essere in presenza dei c.d. “fatti insurrezionali” i quali, presentando un carattere del

⁵² STARACE, op. cit. p. 5.

tutto occasionale e sporadico appartengono all'esclusivo dominio riservato dello Stato (⁵³).

In base alla risoluzione dell'*Institut de droit international* sul principio del non intervento nelle guerre civili adottata nella sessione di Wiesbaden del 6-15 agosto 1975, 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 un altro Stato e in più viene aggiunto che tale obbligo comprende l'invio di forze armate, la fornitura di materiale bellico, l'aiuto finanziario o economico che comunque possa influire sull'esito della guerra.

Sulla guerra civile che si è combattuta in Bosnia-Erzegovina il Consiglio di Sicurezza con le ris.n.752/1992 e poi con la ris.n.787/1992 ha dato ordine di cessazione immediata di «tutte le forme di ingerenza esterna» facendo esplicito riferimento all'intromissione di «unità dell'Armata popolare iugoslava», di «elementi dell'armata croata» e di «infiltrazione di unità e di elementi irregolari». Anni dopo la Camera d'Appello del Tribunale penale internazionale per l'ex Iugoslavia nella seduta del 15 luglio 1999 ha ricordato che perché un conflitto armato sia internazionale occorre che si svolga tra due o più Stati. Un

⁵³ GRADO, op. cit. p. 47 ss.

conflitto, in più, diventa internazionale se un altro Stato interviene con proprie forze oppure se alcuni partecipanti al conflitto interno agiscono per conto dello Stato interveniente. Ulteriore criterio perché un rivolgimento interno presenti un rilievo per il diritto internazionale è dato dal principio di effettività, ossia dalla capacità del movimento insurrezionale di esercitare un effettivo potere di governo ⁽⁵⁴⁾.

Il conflitto in Bosnia-Erzegovina ha avuto certamente carattere internazionale alla data (19 maggio 1992) del ritiro dell'esercito iugoslavo; successivamente ha mantenuto carattere internazionale in quanto le forze serbo-bosniache erano considerate organi *de jure* o *de facto* della Repubblica Federale di Jugoslavia ⁽⁵⁵⁾.

Il discorso viene sviluppato considerando che, se pur estraneo all'ambito di applicazione del divieto sancito dall'art. 2 §4 della Carta, il fenomeno della guerra civile assume rilevanza internazionale nel momento in cui si configura non più come appartenente alla *domestic jurisdiction* ma diventa una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale.

⁵⁴ GRADO, op. cit. p. 47 e ss.

⁵⁵ GRADO, op. cit. p. 337 ss.

Una ulteriore motivazione per la internazionalizzazione dei conflitti interni è data dalla violazione dei diritti dell'uomo. Sono suscettibili di minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale anche le c.d. *gross violations* (genocidio, apartheid, schiavitù, tortura, trattamenti disumani) ⁽⁵⁶⁾.

Esempi importanti sono stati rappresentati dalla crisi in Somalia e dagli sviluppi che ha avuto la guerra in Bosnia-Erzegovina. Limitandoci per il momento a brevi cenni è da sottolineare, riguardo alla crisi in Somalia, come la situazione che si era venuta a creare fosse di totale anarchia; infatti alla sconfitta del governo legittimo non era seguito alcun altro insediamento al governo del Paese ma si era mantenuta una realtà di continuo conflitto tra le parti, movimenti e fazioni locali tali da rendere difficile e pericoloso l'invio di soccorso internazionale umanitario alla popolazione civile. Con la ris. 794/1992 il Consiglio di Sicurezza in base al cap. VII della Carta ha autorizzato gli Stati membri, disposti ad impegnarsi in operazioni dirette a stabilire condizioni di sicurezza, ed il Segretario Generale dell'ONU a «*impiegare tutti i mezzi necessari per*

⁵⁶ GRADO, op. cit. p. 287 ss.; per una analisi più estesa dell'intervento d'umanità si veda *infra* capitolo quarto § 1.

instaurare nel minor tempo possibile condizioni di sicurezza per le operazioni di soccorso umanitario».

In merito ai provvedimenti presi in Bosnia-Erzegovina, il Consiglio di Sicurezza con la ris.n.816/1993 ha autorizzato gli Stati terzi, sotto l'autorità del Consiglio stesso e in stretto coordinamento con il Segretario Generale e la Forza di protezione dell'ONU (già istituita con la ris.n.743/1992) a prendere «*tutte le misure necessarie*, nello spazio aereo della Repubblica della Bosnia-Erzegovina ..., per assicurare il rispetto del divieto dei voli in tale spazio». Con tale risoluzione veniva esteso a tutti i voli non autorizzati il divieto già deciso con la ris.n.781/1992. Poi con la ris.n.836/1993 il Consiglio di Sicurezza ha autorizzato l'impiego di forze aeree da parte di Stati terzi per permettere alla Forza di protezione dell'ONU di dissuadere dagli attacchi contro le zone di sicurezza istituite con la ris.n.824/1993, fare osservare il cessate il fuoco, incoraggiare il ritiro dal paese delle unità militari e paramilitari non appartenenti al governo della Repubblica della Bosnia-Erzegovina e occupare alcuni punti essenziali sul campo oltre che al fine di rendere possibile l'assistenza umanitaria alla popolazione.

Con l'espressione «*all necessary means*» delle risoluzioni n. 794/1992 e n. 816/1993 viene chiaramente autorizzato l'uso della forza armata. Nel contesto in esame viene denunciato un palese nuovo indirizzo del Consiglio di Sicurezza ad autorizzare, nell'esercizio dei poteri conferiti dal Cap. VII della Carta, l'uso della forza in caso di una guerra civile con lo scopo di assicurare l'assistenza umanitaria alla popolazione, garantire l'applicazione delle decisioni di carattere militare adottate dal Consiglio in base al cap. VII e rendere possibile l'assolvimento, di fronte al comportamento ostativo delle parti in conflitto, dei compiti affidati alle Forze di protezione dell'ONU al fine di contenere gli effetti peggiori di una guerra civile.

Tali risoluzioni non danno una luce di liceità generale all'uso della forza nel caso di una guerra civile.

Il divieto sancito dall'art. 2 §4 è sì limitato alle relazioni internazionali ma esplica i suoi effetti anche imponendo a Stati terzi di astenersi dall'uso della forza diretto a privare i popoli sottoposti a dominazione coloniale o straniera o a un regime razzista di raggiungere l'autodeterminazione, la libertà e l'indipendenza ⁽⁵⁷⁾. Tale obbligo di astensione era già stato

⁵⁷ Secondo il par.2 della *Dichiarazione sulla concessione dell'indipendenza ai paesi e ai popoli coloniali* del 1965, art. 1 §1 del *Patto*

menzionato nella *Dichiarazione sulla concessione dell'indipendenza ai paesi e ai popoli coloniali* nel 1960⁽⁵⁸⁾, ma quello che più conta è che il medesimo obbligo è incluso nella *Dichiarazione sulle relazioni amichevoli* del 1970 tra le specificazioni del divieto della minaccia e dell'uso della forza. In più viene considerato come il divieto in parola abbia avuto facilità di affermarsi nel diritto internazionale contemporaneo grazie all'influenza dei Paesi in via di sviluppo e di quelli che furono i Paesi socialisti che hanno favorito l'aspirazione, dei popoli sottoposti a dominazione coloniale o straniera o a un regime razzista, ad emanciparsi e a raggiungere l'indipendenza.

La conclusione che la rivendicazione vantata da parte di tali popoli nei confronti dello Stato cui essi sono soggetti ha rilevanza internazionale e i rapporti che vengono a costituirsi a seguito di tale rivendicazione non possono più essere considerati facenti parte della *domestic jurisdiction* dei singoli Stati, ma, secondo appunto il ragionamento seguito, assurgono ad un livello

internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e del *Patto internazionale sui diritti civili e politici*, Patti approvati entrambi dall'Assemblea Generale il 16 dicembre 1966 e in vigore, al 1° gennaio 1993, rispettivamente tre 117 e 114 Stati, tra cui l'Italia, per diritto all'autodeterminazione si intende il "diritto di determinare liberamente il proprio regime politico e di perseguire il proprio sviluppo economico, sociale e culturale".

⁵⁸ La Dichiarazione fu adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU con la ris. n. 1514 (XV) del 14 dicembre 1960.

più alto vengono cioè comprese nell'ambito delle relazioni internazionali pur se considerate caso per caso. La conseguenza è che a questi rapporti si estende il divieto dell'art. 2 §4 poiché è, appunto, limitato alle relazioni internazionali (⁵⁹).

1.6 Uso della forza armata da parte delle Nazioni Unite.

Prima di esaminare alcuni casi in cui le Nazioni Unite hanno autorizzato l'uso della forza armata per scopi differenti dalla legittima difesa è opportuno illustrare il sistema previsto dalla Carta all'interno del quale vanno inquadrare tali operazioni (⁶⁰).

⁵⁹ STARACE, op. cit. p. 5 ss.

⁶⁰ Per la bibliografia in merito si veda oltre ai manuali già citati i seguenti autori: GAJA, *Use of force made or authorized by the United Nations, in The United Nations at age fifty. Legal perspective*. Edited by Tomushat, The Hague/London/Boston, 1995, p. 39 ss.; CONFORTI, *In tema di azioni del Consiglio di Sicurezza a tutela della pace e della sicurezza*, in *La Comunità Internazionale*, 1993, p. 701 ss.; CONFORTI, *L'azione del Consiglio di Sicurezza per il mantenimento della pace*, in *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale* (a cura di PICONE), Padova, 1995, p. 1 ss.; MARCHISIO, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, 2000, p. 243 ss.; PINESCHI, *Le operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace. Parte I. Le competenze degli organi delle Nazioni Unite*, Padova, 1998, p. 1 ss.; CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, Padova, 2000, p. 155 e p. 205 ss.

Il centro intorno al quale ruota il fondamento giuridico è dato dal Cap. VII della Carta che prevede le azioni che possono essere prese dalle Nazioni Unite per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Competenza esclusiva è riservata al Consiglio di Sicurezza ai sensi dell'art.39 della Carta a seguito dell'accertamento della «esistenza di una minaccia della pace, di una violazione della pace, o di un atto di aggressione».

In tali materie la competenza e i poteri del Consiglio di Sicurezza sono esclusivi, nel senso che queste funzioni non possono essere esercitate da altri organi delle Nazioni Unite.

Una particolarità si è presentata in occasione della guerra di Corea nel 1950. A seguito dell'assenza del membro permanente dell'Unione Sovietica nella seduta del Consiglio ⁽⁶¹⁾ e trovandosi quest'ultimo del tutto bloccato, si è tentato di attribuire, con la risoluzione *Uniting for Peace*, ris.n.377-V, all'Assemblea Generale le funzioni in materia di mantenimento della pace spettanti al Consiglio stesso. Ciò non ha modificato il sistema previsto nella Carta anche a causa delle forti proteste promosse allora dall'URSS e dagli altri paesi socialisti. Si può semmai

⁶¹ Tale assenza è da considerare equivalente non ad una astensione ma ad espressione del diritto di veto previsto dall'art. 27 della Carta.

considerare che all'Assemblea Generale è consentito prendere provvedimenti che rispondono all'art.40 della Carta, ossia misure provvisorie che non implicano l'uso della forza.

In forza del diritto di veto sancito dall'art.27 par 3 della Carta, le Nazioni Unite hanno conosciuto un lungo periodo di difficoltà nel prendere decisioni che riguardassero tanto eventuali misure provvisorie quanto azioni che avessero carattere coercitivo, durante il periodo della guerra fredda. Solo con le risoluzioni votate contro l'Iraq, nel 1990-1991, il Consiglio ha ritrovato l'unanimità potendo finalmente fare ricorso ai suoi poteri d'intervento.

In alcuni casi il Consiglio interviene al solo fine di mantenere la pace con le famose operazioni di peace-keeping che non prevedono l'uso della forza armata se non per legittima difesa, in altre situazioni la Carta prevede la possibilità dell'intervento armato da parte del Consiglio di Sicurezza e l'uso della forza da parte di altri Stati autorizzato dal Consiglio stesso.

Tralasciate le operazioni di peace-keeping che per definizione non prevedono l'uso della forza se non per legittima difesa e quindi non sono oggetto di analisi in questa sede se non per l'evoluzione in operazioni di peace-enforcement che in alcuni

casi si è verificata, l'attenzione va riferita alle misure previste dall'art.42 che possono essere intraprese dal Consiglio di Sicurezza. Tali azioni consistono in c.d. operazioni di polizia internazionale riguardanti veri e propri interventi militari mediante forze aeree, navali o terrestri. È prevista un'ampia discrezionalità nel valutare la inadeguatezza delle misure previste dall'art. 41, infatti il Consiglio non è tenuto all'obbligo formale del "previo esaurimento" delle misure non implicanti l'uso della forza.

Nel quadro del sistema della sicurezza collettiva il Consiglio non ordina o raccomanda agli Stati membri di tenere una certa condotta, ma può autonomamente decidere di intraprendere una determinata operazione. L'iter da seguire prevede la messa a disposizione, previo accordo con l'Organizzazione (art. 43), da parte degli Stati membri di contingenti militari da assoggettare ad un costituendo Comitato di Stato Maggiore, composto dai capi di stato maggiore dei cinque membri permanenti, sotto l'autorità diretta del Consiglio di Sicurezza. In più è il Consiglio stesso che decide se impegnare in una determinata operazione le forze di tutti i membri o solo di alcuni di essi (art. 48). Ancora, l'art. 45 stabilisce che per le misure militari più urgenti i membri devono

tenere a disposizione appropriati contingenti di forze aeree. Però tali accordi, istitutivi di questi contingenti internazionali, e lo stesso Comitato di Stato Maggiore non hanno mai visto la luce. Proprio in seguito a ciò che sono stati sollevati dubbi di legittimità sulle operazioni intraprese ai sensi dell'art. 42.

A tal proposito ricorre il caso della Corea. A seguito dell'attacco sferrato dalla Corea del Nord contro la Repubblica di Corea, il Consiglio di Sicurezza adottava la ris.n.83/1950 con cui raccomandava agli Stati membri di prestare a quest'ultima tutta l'assistenza necessaria, ivi comprese «urgenti misure militari, ... per respingere l'attacco armato e ristabilire la pace e la sicurezza internazionale nella regione». Successivamente con la ris.n.84/1950, il Consiglio delegava esplicitamente a vari Stati il compito di intraprendere un'azione militare contro la Corea del Nord, ponendosi «a disposizione di un comando unificato sotto l'autorità degli Stati Uniti d'America» e affiancando alla propria bandiera quella delle Nazioni Unite.

Nell'analisi della non rapportabilità all'art. 42 la dottrina ha considerato anche il caso della guerra nel Golfo dove, al fine di ristabilire la sovranità territoriale del Kuwait a seguito dell'invasione da parte dell'Iraq, con la ris.n.678/1990 veniva

autorizzato l'utilizzo di tutti i mezzi necessari se entro il 15 di gennaio del 1991 le truppe irachene non si fossero ritirate dal territorio del Kuwait. Scaduto l'ultimatum una coalizione di forze attaccava l'Iraq che da lì ad un mese e mezzo si sarebbe arreso. Al fine di aggirare l'ostacolo normativo la dottrina ha preferito inquadrare il primo caso nel sistema di sicurezza collettivo, mentre il secondo in quello della legittima difesa, tale tentativo però non riesce a nascondere l'incapacità dimostrata dal Consiglio di seguire il dettato dell'art.42 (⁶²).

CAPITOLO SECONDO

Ipotesi lecite di uso della forza armata

Sommario: 2.1 Cenni sulla legittima difesa e l'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite come eccezione al divieto di ricorso alla forza armata.- 2.2 Uso della forza armata per combattere il terrorismo internazionale.- 2.3 Uso della forza armata per la protezione dei cittadini all'estero.- 2.4 Il problema delle altre circostanze escludenti l'illiceità dell'uso della forza: il consenso dello Stato leso; 2.4.1 *Segue*: lo stato di necessità.

⁶² GIULIANO, SCOVAZZI, TREVES, op. cit. p. 57 ss.; RONZITTI, *Forza (uso della)*, cit. p. 21 ss.; CAPOTORTI, op. cit. p. 249 ss. ; MARCHISIO, op. cit. p. 249 ss.; VENTURINI, *Necessità e proporzionalità*, cit. p. 130 ss.; FRANCK, *Who Killed Article 2(4)? Or : Changing of norms governing the Use of force by States*, in *American Journal of International Law*, 1970, p. 809 ss.

2.1 Cenni sulla legittima difesa e l'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite come eccezione al divieto di ricorso alla forza armata.

Pur se non è specifico oggetto d'esame in questa sede, non ci si può esimere dall'illustrare, anche se con brevi cenni, la disciplina dell'unica eccezione prevista dalla Carta delle Nazioni Unite al divieto dell'uso della forza armata previsto dall'art.2 §4: il ricorso alle armi per legittima difesa (⁶³). La scriminante della legittima difesa doveva reputarsi esistente anche nell'ambito del Covenant e del Patto Kellogg-Briand, anche se non espressamente indicata.

Precedentemente abbiamo sottolineato come sia ampio il contenuto del divieto del ricorso unilaterale alla minaccia o all'uso della forza armata. A tal proposito considerato che nel divieto rientrerebbe anche la reazione armata compiuta da uno Stato in legittima difesa i redattori della Carta hanno inserito, nel capitolo VII, l'art.51 che costituisce appunto l'unica eccezione

⁶³ MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*, Padova, 1967, p. 340 ss.; MARCHISIO, op. cit. p. 247 ss.; QUADRI, op. cit. p. 237; VENTURINI, op. cit. p. 42 ss.; CAPOTORTI, op. cit. p. 219 ss.; BROWNLIE, op. cit. p. 251 ss.; SCOVAZZI, op. cit. p.149 ss.; COMBACAU, *The Exception of Self-Defence in U.N. Practice*, in *The Current Legal Regulation of the Use of Force*, cit. p. 9 ss.; PICONE, *Interventi delle Nazioni Unite e obblighi*

espressamente prevista dalla Carta, oltre che una causa escludente l'illecito, al divieto del ricorso alla forza armata: «nessuna disposizione del presente Statuto pregiudica il diritto naturale di legittima difesa individuale o collettiva, nel caso che 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».

La Carta pur proibendo l'uso della forza non ha vietato il diritto di difesa di uno Stato oggetto di un attacco armato. La violenza militare intesa a respingere un'aggressione da parte di uno Stato assume quel preciso carattere di reazione giustificata, con mezzi altrimenti illeciti, ad una ingiusta offesa che qualifica così la legittima difesa in senso tecnico.

Tale disposizione rispecchia peraltro il diritto internazionale consuetudinario in materia, come ha ritenuto la Corte Internazionale di Giustizia nella citata sentenza sul caso del Nicaragua.

È lecito il ricorso all'uso della forza per contrastare un attacco armato portato avanti da uno Stato; lo stesso attacco armato, non

erga omnes, in *Interventi delle Nazioni Unite e diritto Internazionale* (a cura di PICONE), Padova, 1995, p. 533 ss.

la semplice minaccia, è il presupposto fondamentale per l'esercizio della legittima difesa. L'attacco armato però non deve consistere in una qualsiasi violazione della pace ma in un vero e proprio atto di guerra contro il territorio di uno Stato per come stabilito dalla citata ris.3314 (XXIX) del 1974 sulla definizione di aggressione. La disposizione della Carta, che alcuni considerano una sorta di limite implicito dell'art.2 §4, dà luogo ad una serie di interpretazioni. Lo stesso presupposto dell'attacco armato pone il problema se sia lecita o meno la legittima difesa preventiva. Alcuni autori ritengono che l'attacco armato pur se non in atto ma ragionevolmente temuto non esclude comunque la possibilità del ricorso alla forza ⁽⁶⁴⁾. Altri ancora invece fanno leva proprio sulla qualificazione del diritto in esame, con l'aggettivo *naturale* la Carta avrebbe assunto il diritto di legittima difesa per come era prima dell'entrata in vigore della Carta stessa e poiché il diritto consuetudinario precedente ammetteva la legittima difesa preventiva di conseguenza tale sarebbe stata mantenuta dopo la nascita delle Nazioni Unite.

L'art.51, che già qualifica il diritto di legittima difesa come un diritto *naturelle* (nella versione francese) o *inherent* (nella

⁶⁴ ARANGIO-RUIZ, *Difesa legittima (diritto internazionale)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. VI, 1960, p. 634.

versione inglese), non si limita a riconoscere un diritto individuale di legittima difesa ma considera anche la figura della legittima difesa “collettiva”. In base a ciò sarebbero legittimati a rispondere all’attacco armato anche Stati diversi da quello che ha subito l’aggressione. La liceità però deve rispondere a delle condizioni che, anche se non scritte nell’art.51, sono oramai richieste dal diritto internazionale consuetudinario per come stabilito dalla sentenza sul caso del Nicaragua. Le condizioni sono rappresentate dal fatto che lo Stato che ha subito l’attacco deve dichiararsi vittima di esso e in più deve richiedere l’aiuto degli altri Stati per respingere l’attacco stesso. Altra dottrina valuta che perché ci possa essere autotutela collettiva è indispensabile che ciascuno dei soccorritori sia anch’esso individualmente minacciato dall’aggressione.

Un esempio è stato dato da quanto è accaduto in Kuwait nel 1990. La risoluzione del Consiglio di sicurezza n.661/1990 (6° capoverso del preambolo), in occasione dell’invasione del Kuwait da parte di forze militari dell’Iraq il 2 di agosto del 1990, ha confermato il diritto naturale di legittima difesa collettiva (⁶⁵).

⁶⁵ La difesa collettiva è prevista come *casus foederis* in tutta una serie di atti internazionali, quello che maggiormente ci interessa è il trattato NATO e con precisione quanto disposto dall’art.5 che così recita: «I Paesi membri convengono che un attacco armato contro uno o più di essi in Europa o in

Il sistema previsto dalla Carta per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale non lascia alla vittima dell'attacco tutta l'iniziativa della reazione. L'azione prevista dall'art.51 va intesa come *azione diretta provvisoria*. Lo Stato attaccato ha l'obbligo di comunicare immediatamente al Consiglio di Sicurezza le misure prese nell'esercizio del diritto di legittima difesa dopodiché sarà compito del Consiglio valutare la portata dell'attacco e decidere la reazione completa. Così facendo tutto rientra sotto il controllo dell'ONU e la legittima difesa perde il carattere di reazione giustificata una volta intervenute le misure che il Consiglio deciderà di prendere.

Parte della dottrina ⁽⁶⁶⁾ mantiene ferma questo punto non accettando in alcun modo una estensione nell'interpretazione della disposizione in esame.

L'art.51 della Carta costituisce una sorta di norma di chiusura del sistema di regole delle Nazioni Unite e nel considerare l'attacco armato un presupposto necessario, l'ambito di

Nord America sarà considerato come un attacco diretto a tutti i membri e di conseguenza convengono che se un tale attacco si producesse ciascuno di essi, nell'esercizio di un diritto di legittima difesa, individuale o collettiva, riconosciuto dall'art.51 dello Statuto dell'ONU, assisterà il membro o i membri così attaccati intraprendendo immediatamente, individualmente e di concerto con gli altri, l'azione giudicata necessaria, ivi compreso l'uso della forza armata, per ristabilire e mantenere la sicurezza nella regione dell'Atlantico settentrionale».

applicazione materiale della norma è del tutto autonomo rispetto all'art.2 §4. Ciò si evince dai lavori preparatori e dalla funzione svolta dalla disposizione della norma all'interno della Carta e in più dal dettato letterale della medesima. Il fine è di restringere la possibilità di una reazione armata di uno Stato al solo caso in cui l'attacco subito abbia determinate caratteristiche, senza alcuna possibilità di allargamento della definizione di attacco armato che possa legittimare una reazione in tutti i casi in cui c'è una violazione dell'art.2 §4.

In considerazione della delicatezza della questione dell'idoneità delle misure disposte dal Consiglio, bisogna valutare se interpretare in senso lato il conferimento al Consiglio di Sicurezza e alle Nazioni Unite in genere, della funzione del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale o se la stessa Carta delle Nazioni Unite altro non è che uno strumento contrattuale tra Stati che comunque conservano la loro sovranità riconoscendo agli organi dell'ONU solo la qualificazione di organi di funzioni privi di poteri giuridici internazionali propri.

Nel primo caso la conclusione è che spetta al Consiglio di Sicurezza o comunque alle Nazioni Unite decidere se sussistono

⁶⁶ PICONE, *Interventi delle Nazioni Unite e obblighi erga omnes*, in *Interventi*, cit. p. 533 e ss.

o meno le condizioni per l'esercizio della legittima difesa; nel secondo caso invece potrebbero aversi due determinazioni divergenti: una dello Stato interessato, l'altra dell'organo sociale, determinazioni che dal punto di vista giuridico arriverebbero ad avere eguale valenza.

Anche se l'art.51 non ne fa menzione, il diritto di legittima difesa ha però dei requisiti che devono essere rispettati perché tale diritto possa essere lecitamente esercitato: la necessità e la proporzionalità.

Questi due requisiti riguardano tanto gli aspetti dello *ius ad bellum* quanto quelli dello *ius in bello*, ossia devono essere rispettati nella valutazione che porta alla reazione armata e durante l'uso delle armi per legittima difesa (⁶⁷).

La necessità va intesa come assenza di possibilità alternative all'adozione di misure prese a titolo di legittima difesa per respingere o fare cessare l'attacco armato. Nella prassi e nella dottrina viene fatto riferimento al caso *Caroline* e si afferma che la forza può essere usata quando sussista «una necessità di

⁶⁷ GARDAM, *Proportionality and force in international law*, in *American Journal of International Law*, 1993, p. 405

legittima difesa urgente, irresistibile, tale da non lasciare la scelta dei mezzi e il tempo di deliberare» (⁶⁸).

La proporzionalità, invece, comporta che non siano prese misure eccedenti lo scopo da raggiungere e mirate a fare cessare l'attacco armato, l'elemento di proporzionalità tra azione illecita e reazione è quindi di tipo meramente esecutivo (⁶⁹). La funzione cui risponde l'istituto della legittima difesa è quella di reagire ad un attacco armato sul presupposto dell'impossibilità di evitarne gli effetti mediante altri tipi di azione; al di fuori di tali ipotesi, l'uso della forza appare sproporzionato in quanto innesca meccanismi di reazione difficilmente controllabili (⁷⁰).

Accanto a questi requisiti altra dottrina rileva anche l'immediatezza.

Per poter valutare come immediato l'intervento in legittima difesa è opportuno commisurarlo con la reale situazione che si

⁶⁸ Nel 1837 la Gran Bretagna intervenne in territorio statunitense allo scopo di distruggere la nave Caroline che attraverso il Niagara riforniva di armi i ribelli canadesi; LAMBERTI-ZANARDI, *La legittima difesa nel diritto internazionale*, Milano, 1972, p. 43 ss. ; ARANGIO- RUIZ, *Difesa legittima*, cit. p. 631 ss.; GARDAM, cit. p. 403; CANNIZZARO, *Il principio della proporzionalità nell'ordinamento internazionale*, Milano, 2000, p. 279 ss.

⁶⁹ in base allo scopo da raggiungere con la reazione la maggior parte della dottrina rifiuta l'idea di "retribuire" l'illecito subito. STARACE, op. cit. p. 6 ss.; RONZITTI, *Forza (uso della)*, op. cit. p. 6 ss.; SCOVAZZI, op. cit. p. 149 ss.; VENTURINI, op. cit. p. 29 ss.; LAMBERTI ZANARDI, op. cit. p. 133 ss; per un'analisi del rapporto tra rispetto del principio di proporzionalità e tutela delle esigenze umanitarie si veda CANNIZZARO, *Il principio*, cit. p. 297 e ss.

viene a creare e soprattutto mantenendo come presupposto il dovere di risolvere pacificamente le controversie internazionali.

È importante mantenere fermo questo punto perché se si considera il caso di uno Stato che occupa il territorio di un altro Stato e trascorre un notevole periodo di tempo prima della reazione, allora l'azione di risposta rischia di cadere nell'illecito venendo classificata come una vera e propria aggressione.

2.2 Uso della forza armata per combattere il terrorismo internazionale.

Nell'esame dell'art.51 della Carta alcuni Stati, specialmente alcuni Stati occidentali, hanno tentato di affermare un'interpretazione estensiva dell'articolo stesso al fine di comprendere nella liceità della legittima difesa anche il ricorso alla forza armata contro il terrorismo internazionale ⁽⁷¹⁾.

Numerose sono le situazioni verificatesi e il relativo riferimento alla legittima difesa.

⁷⁰ CANNIZZARO, op. ult. cit. p. 290 ss.

⁷¹ ZICCARDI CAPALDO, *Terrorismo internazionale e garanzie collettive*, Milano, 1990, p. 46-50; CARELLA, *Terrorismo di Stati e terrorismo di individui: il caso Lockerbie*, in *Studi in ricordo di Antonio Filippo Panzera, vol.1. Diritto Internazionale*, Bari, 1995, p. 201 ss.; RONZITTI, *Gli Stati membri delle Comunità europee e la lotta al terrorismo internazionale sponsorizzato da Stati*, in *Europa e terrorismo internazionale. Analisi giuridica del fenomeno e convenzioni internazionali* (a cura di RONZITTI), Roma, 1990, p. 21 ss.; PANZERA, *La disciplina normativa sul terrorismo internazionale*, in *Europa e terrorismo*

Nel 1979 l'Egitto intervenne a Larnaca, sull'isola di Cipro, per liberare alcuni ostaggi e la giustificazione dell'intervento fu l'impegno «to fight terrorism and to bring all those who used such methods to justice» (⁷²).

Nel 1985 gli Stati Uniti intercettarono un aereo egiziano che trasportava i dirottatori della nave Achille Lauro e lo fecero atterrare alla base NATO di Sigonella in Sicilia. Il diritto rivendicato fu quello di «catturare, perseguire e punire i terroristi ovunque essi possono essere trovati».

Un altro caso che scatenò però una decisa reazione del Consiglio di Sicurezza si verificò nel 1986.

Israele costrinse ad atterrare sul suo territorio un aereo libico all'interno del quale sospettava si trovassero persone ricercate, risultate vane le ricerche lasciò ripartire l'aereo. La giustificazione fu che ad una nazione attaccata dai terroristi era consentito prevenire futuri attacchi e gli stessi Stati Uniti spalleggiarono tale giustificazione. Invece il Consiglio condannò l'azione e la Francia sottolineò come una azione necessaria

internazionale. Analisi giuridica del fenomeno e convenzioni internazionali (a cura di RONZITTI), Roma, 1990, p. 9 ss.

⁷² RONZITTI, *Rescuing National Abroad Through Military Coercion and Intervention on Grounds of Humanity*, Dordrecht, 1985, p.41.

contro il terrorismo non può essere legittimata tramite una violazione del diritto internazionale.

A seguito di una serie di attacchi terroristici (Roma, Vienna, Berlino) nel 1986, gli Stati Uniti convinti che la responsabilità fosse da addebitare alla Libia accusarono tale governo di “aggressione armata” e bombardarono le città di Tripoli e Bengasi. Il bombardamento fu qualificato come un’azione in legittima difesa. Il Conforti ha considerato tali argomentazioni non convincenti ed ha respinto la possibilità di ricondurre l’azione statunitense alla legittima difesa ⁽⁷³⁾.

In realtà non esiste in diritto internazionale una norma autonoma e consuetudinaria che legittima tale uso della forza armata. Pertanto tali azioni assomigliano più ad una rappresaglia che sappiamo rientrare nel divieto sancito dall’art.2 §4.

La dottrina non considera nemmeno la legittima difesa come causa di giustificazione perché valuta che se pur compreso l’attacco terroristico nella definizione di aggressione, l’invio di bande armate non ha assunto una gravità equiparabile agli atti di vera e propria aggressione diretta.

Ancora di difficile interpretazione sono gli avvenimenti che hanno origine l’11 settembre 2001: quel giorno ben quattro voli

civili americani sono stati dirottati quasi contemporaneamente, due di questi sono stati lanciati contro le Twin Towers del World Trade Center di New York a Manhattan radendole al suolo, un terzo aereo è stato fatto schiantare sul Pentagono a Washington distruggendone un lato, il quarto è precipitato, esplodendo, in Pennsylvania vicino la città di Pittsburgh.

Le vittime si contano a migliaia.

Dopo aver raccolto prove, esibite in seno alla NATO e tuttora coperte dal segreto di Stato, sulla responsabilità di quanto accaduto a carico del miliardario saudita Osama Bin Laden, capo dell'organizzazione fondamentalista islamica *Al Qaeda* che ha in Afghanistan le sue basi principali e i suoi centri di addestramento per i terroristi kamikaze e dopo aver accertato la protezione che il regime afgano dei Talebani riserva a questa organizzazione e ad Osama Bin Laden in particolare, è scattata, il 7 ottobre 2001, la reazione degli Stati Uniti.

Mentre si scrive missili americani e inglesi stanno colpendo l'Afghanistan, con lo scopo di piegare il regime talebano considerato responsabile per la protezione riservata ai terroristi, stanare Osama Bin Laden per consegnarlo alla giustizia,

⁷³ CONFORTI, *Diritto Internazionale*, Napoli, 1997, p. 370.

distruggere ogni centro di addestramento e stroncare il fenomeno stesso del terrorismo internazionale.

Come già in altre occasioni il governo americano ha definito l'operazione "chirurgica" volendo sottolineare che si tenterà il possibile per evitare che venga coinvolta la popolazione. Un primo risultato dei bombardamenti però è stato un massiccio spostamento di profughi verso le frontiere con gli stati vicini (Pakistan, Iran, Turkmenistan Uzbekistan, Tajikistan).

C'è il rischio effettivo di una catastrofe umanitaria cui l'ONU sta tentando di fare fronte proponendo una pausa nei bombardamenti per poter portare ai profughi gli aiuti necessari ⁽⁷⁴⁾.

La reazione armata è giustificabile dagli Stati Uniti come legittima difesa individuale o collettiva ed è proprio a tal proposito che gli Stati Uniti stessi hanno fatto appello all'art.5 della NATO per coinvolgere i paesi alleati nella guerra oramai scatenata contro i terroristi e gli Stati che li hanno protetti o finanziati.

Alcuni autori considerano che il terrorismo "*State-sponsored*" implica per forza di cose la responsabilità internazionale dello

⁷⁴ Per la cronaca delle notizie riportate si è fatto riferimento alle edizioni del Corriere della Sera dal 12 settembre 2001.

Stato “sponsorizzante”. Tale posizione è del resto ulteriormente rafforzata da alcune risoluzioni del Consiglio di Sicurezza. In particolare con la ris.n.731 del 21 gennaio 1992, la ris.n.748 del 31 marzo 1992 e la ris.n.883 dell’11 novembre 1993 nel decidere misure economiche contro la Libia è stato riconosciuta la responsabilità di questo Stato non solo per il fatto di non aver voluto consegnare dei suoi cittadini accusati di aver partecipato ad atti di terrorismo ma anche perché continuava a dare appoggio e protezione a gruppi di terroristi internazionali (⁷⁵).

Ancora, la giustificazione della reazione americana dopo l’11 settembre 2001 è data dal fatto che l’attacco terroristico è stato sicuramente portato a termine da individui che hanno dirottato gli aerei uccidendo il personale di bordo; è stato un attacco - non certo isolato e concluso da una sola persona - che potrebbe

⁷⁵ Doc. S/RES/731 (1992); doc. S/RES/748 (1992); doc. S/RES/883 (1993);

Per un attento esame del terrorismo sponsorizzato da Stati si veda ZICCARDI CAPALDO, op. cit. p.46-50; RONZITTI, *Gli Stati membri delle Comunità europee e la lotta al terrorismo internazionale sponsorizzato da Stati*, cit. p. 21 e ss..

Una doverosa distinzione deve essere fatta nel considerare il c.d. terrorismo di Stato. La responsabilità dello Stato, in questo caso, si differenzia grazie alla possibilità di ricondurre allo Stato in questione *de jure* o *de facto* il compimento dell’atto terroristico. Perché ciò avvenga è indispensabile che l’atto stesso sia stato posto in essere da individui organi dello Stato che abbiano agito *ex qualitate* e magari in base ad un ordine specifico, oppure che lo Stato abbia fatto sua l’azione terroristica.

Un’acuta riflessione in merito, con specifico riferimento al caso Lockerbie, è stata fatta da CARELLA, *Terrorismo di Stati e terrorismo di individui: il caso Lockerbie*, cit. p. 201 ss.

rientrare tra le ipotesi di aggressione armata secondo la definizione data nella ris.n.2625 (XXV) dell'Assemblea Generale del 1970 nonché nella ris.n.3314 (XXIX) del 1974.

Il ragionamento seguito è confermato da quanto ha stabilito il Consiglio di Sicurezza con la ris.n.1368 del 12 settembre 2001:

«The Security Council,

Reaffirming the principles and purposes of the Charter of the United Nations,

Determined to combat by all means threats to international peace and security caused by terrorist acts,

Recognizing the inherent right of individual or collective self-defence in accordance with the Charter,

1. *Unequivocally condemns* in the strongest terms the horrifying terrorist attacks which took place on 11 september 2001 in New York, Washington , D.C. and Pennsylvania and *regards* such acts, like any act of international terrorism, as a threat to international peace and security; ... »⁽⁷⁶⁾.

Oltre a questa prima e immediata risoluzione, il 28 settembre 2001 ne è stata adottata un'altra: la ris.n.1373/2001.

In questo nuovo documento il Consiglio di Sicurezza fa esplicito riferimento alla risoluzione n.2625 (XXV) e decide di

agire in base al Cap. VII della Carta delle Nazioni Unite al fine di prendere misure contro il terrorismo non implicanti però l'uso della forza, anche se il punto 8 del documento così recita:

«Expresses its determination to take *all necessary steps* in order to ensure the full implementation of this resolution, in accordance with its responsibilities under the Charter» ⁽⁷⁷⁾.

2.3 Uso della forza armata per la protezione dei cittadini all'estero.

⁷⁶ Doc. S/RES/1368 (2001).

⁷⁷ Doc. S/RES/1373 (2001); il corsivo è nostro.

Un altro tentativo di far rientrare nell'art.51 della Carta l'uso della forza armata giustificandolo quindi come legittima difesa si è avuto, nella prassi internazionale, con l'intervento armato a protezione di connazionali residenti all'estero.

In esame sono i casi in cui uno Stato interviene, facendo ricorso alla forza armata, a difesa dei propri cittadini all'estero ai danni di un altro Stato, del quale viene violata la sovranità, perché considerato responsabile.

Già abbiamo menzionato il caso del raid israeliano in Uganda nel 1976, ma bisogna aggiungere nell'analisi anche gli interventi statunitensi a Teheran nel 1980 e a Panama nel 1989, il primo per liberare il corpo diplomatico e altri cittadini americani ostaggi degli studenti iraniani, operazione peraltro rivendicata dal governo del paese islamico, il secondo non solo per proteggere i cittadini americani ma anche per difendere il canale e catturare il Generale Noriega e processarlo (⁷⁸).

Premesso che soltanto due paesi, Stati Uniti e Israele, nella prassi internazionale hanno ufficialmente richiamato, in seno alle Nazioni Unite, l'art.51 per giustificare tali operazioni di

⁷⁸ TANCA, *Sviluppi recenti in materia di uso della forza: in margine all'intervento degli Stati Uniti a Panama*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1990, p.24-28; CONFORTI, *Diritto Internazionale*, op. cit., p.349-351.

protezione dei cittadini all'estero, è difficile fare rientrare in tale disposizione della Carta il fondamento giuridico invocato.

La difficoltà si basa sul fatto che non è possibile una tale interpretazione estensiva dell'art.51 poiché manca il presupposto dell'attacco armato e in più la stessa definizione di aggressione, nella ris.n.3314 (XXIX) sopra richiamata, non fa alcun riferimento ad attacchi contro singoli individui (⁷⁹).

La dottrina ha tentato di considerare che la minaccia alla vita dei cittadini di uno Stato può essere considerata un'aggressione contro lo Stato stesso (⁸⁰), ma più che altro gli Stati hanno tentato di trovare la giustificazione facendo riferimento a quanto prevedeva il diritto consuetudinario precedente alla redazione della Carta delle Nazioni Unite che comunque autorizzava l'esercizio della legittima difesa anche in risposta ad illeciti non costituenti un'aggressione armata.

Tali tentativi però si sono arenati in seno alle Nazioni Unite dove non si è riusciti ad affermare tale diritto né tantomeno a

⁷⁹ RONZITTI, *Rescuing National Abroad Through Military Coercion and Intervention on Humanity*, op. cit. pp. 10-15;

PANZERA, «Raids» e protezione dei cittadini all'estero, in *Rivista di diritto internazionale*, 1978, p. 767-768.

⁸⁰ DINSTEIN, *War, Aggression and Self-defence*, Cambridge, 1988, p. 212-215.

condannare definitivamente le azioni commesse invocando la giustificazione della legittima difesa. ⁽⁸¹⁾.

Nell'interpretazione dell'art.51 altra dottrina ha considerato discutibile, nel caso dell'intervento degli Stati Uniti a Panama, la motivazione come legittima difesa data dagli Stati Uniti stessi per la loro reazione proprio perché è difficile che un'aggressione a cittadini residenti all'estero possa essere qualificata come un vero attacco armato e quindi come un reale presupposto per esercitare la legittima difesa ⁽⁸²⁾.

In ogni caso il problema della legittimità di tali interventi rimane tuttora aperto.

Soprattutto in presenza della necessità dettata da situazioni di emergenza e limitando al solo fine di risolvere tali situazioni, la reazione in sé illecita può trovare giustificazione solo interpretando estensivamente la definizione di attacco armato al fine di dare un fondamento giuridico a tali interventi coercitivi ⁽⁸³⁾.

Altri autori invece non fanno riferimento all'art.51 per giustificare tali azioni, inquadramento che tra l'altro è stato

⁸¹ CONFORTI, *Diritto internazionale*, op. cit., p.370

⁸² TANCA, *Sviluppi recenti in materia di uso della forza*, cit. p. 29-32.

⁸³ DINSTEIN, op. cit. p. 212-215.

rigettato dalle Nazioni Unite, ma preferiscono invocare una deroga di carattere consuetudinario all'art.2 §4⁽⁸⁴⁾.

2.4 Il problema delle altre circostanze escludenti l'illiceità dell'uso della forza: il consenso dello Stato leso.

Abbiamo visto come sia ampio il divieto del ricorso all'uso della forza armata ed anche l'importanza della legittima difesa come eccezione al divieto e causa di esclusione dell'illiceità che avrebbe, altrimenti, un'azione di carattere coercitivo nelle relazioni internazionali.

Esistono però altre circostanze il cui verificarsi determina la sospensione della norma creatrice dell'obbligo.

Una delle prime circostanze che tolgono al fatto il carattere di illiceità che altrimenti avrebbe è rappresentata dal *consenso dello Stato avente diritto*.

Si applica quindi il principio *volenti non fit iniuria* che trovando ampio riscontro nella prassi internazionale ha carattere consuetudinario; così, ad esempio, se uno Stato entra in territorio

⁸⁴ PANZERA, «Raids» e protezione dei cittadini all'estero, cit. p.771-775; RONZITTI, op. ult. cit. p.68-76; PICONE, *Interventi delle Nazioni*

altrui con il consenso del sovrano territoriale non viene commesso alcun illecito. In più occasioni gli Stati hanno invocato il consenso dello Stato leso per giustificare l'ingresso in territorio altrui.

Il consenso, configurato dalla dottrina come un vero e proprio accordo tra lo Stato autorizzato e lo Stato autorizzante, deve però essere espresso. Viene accettata anche la forma tacita del consenso ma non può essere presunto o dato successivamente: in questo caso infatti saremmo di fronte ad una rinuncia.

Si tratta in realtà di un atto unilaterale, cioè di un'autorizzazione dello Stato che altrimenti sarebbe leso. La conferma della natura unilaterale del consenso si evince anche dall'art.29 del *Progetto di articoli sulla responsabilità degli stati* redatto dalla Commissione di diritto internazionale ⁽⁸⁵⁾ che così recita:

«Article 29.- Consentement

1. Le consentement valablement donné par un Etat à la commission par un autre Etat d'un fait déterminé non

Unite e obblighi erga omnes, in *Interventi*, cit. p. 518 ss.

⁸⁵ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1979, vol. II, p. 121 ss.; per un'analisi sull'art.29 e in genere sulla natura del consenso dello Stato «vittima», o più propriamente «titolare del diritto soggettivo», attraverso l'indagine di tre ipotesi sulla natura stessa del consenso come circostanza escludente l'illecito si veda ALAIMO, *Natura del consenso*

conforme a une obligation de ce dernier envers le premier Etat exclut l'illicéité de ce fait à l'égard dudit Etat pour autant que le fait reste dans les limites de ce consentement.

2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas si l'obligation découle d'une norme imperative du droit international général est une norme acceptée et reconnue par la communauté internationale des Etats dans son ensemble en tant que norme à la quelle aucune derogation n'est permise et qui ne peut être modifiée que par une nouvelle norme du droit international général ayant le même caractère».

Dall'analisi di tale articolo si possono ricavare i requisiti cui subordinare la liceità di un consenso all'illecito.

Innanzitutto il consenso deve essere espresso dal governo effettivamente rappresentativo; poi non deve essere affetto da alcun vizio della volontà, cioè errore, violenza o dolo; lo Stato che interviene non deve violare norme che lo vincolano non solo allo Stato avente diritto ma anche agli altri membri della comunità internazionale.

Nella prassi internazionale però è stato difficile verificare tali condizioni, ad esempio, di fronte a colpi di Stato o a guerre civili.

nell'illecito internazionale, in *Rivista di diritto internazionale*, 1982, p. 257 ss.

Nel 1983 una delle giustificazioni addotte dagli Stati Uniti per l'intervento a Grenada fu la richiesta del Governatore Generale, cioè dell'organo che negli Stati del Commonwealth rappresenta il Capo di Stato del Regno Unito. Il problema è però che l'autorità di tale carica è puramente nominale.

Altra difficoltà si pone quando a dare il consenso sia un governo amico o "fantoccio"; un esempio fu l'intervento sovietico in Afghanistan dove fu ucciso il primo ministro Amin e al suo posto l'Armata Rossa insediò Karmal (⁸⁶). Altri esempi sono dati dall'occupazione dell'Ungheria nel 1956 e dall'invasione della Cambogia da parte del Vietnam nel 1979.

Infine la dottrina è concorde, e lo stesso par. 2 dell'art.29 sopra richiamato lo ribadisce, nell'escludere che la circostanza in esame operi di fronte alle norme di *jus cogens*. Però alcuni notano come ciò porterebbe a non accettare l'applicabilità della circostanza a qualunque violazione del divieto dell'uso della forza armata, norma che sappiamo di carattere cogente. Altri invece considerano che l'illiceità è esclusa solo nei rapporti tra Stato autorizzante e Stato autorizzato ed entro i limiti di modalità

⁸⁶ ALAIMO, *La questione dell'Afghanistan alle Nazioni Unite e il problema del consenso nell'illecito internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1981, p. 287 ss.

e temporali in cui è stato dato il consenso (⁸⁷). All'analisi dell'art.29 bisogna aggiungere un cenno al nuovo progetto di articoli sulla *Responsability of States for internationally wrongful acts* adottata dalla Commissione di diritto internazionale in seno alla 53^a sessione.

Nel progetto approvato il 3 agosto 2001 si fa riferimento al consenso come causa escludente l'illecito all'art.20 nel Capitolo V considerando che l'azione altrimenti illecita deve essere contenuta entro i limiti del consenso dello Stato leso. Il Capitolo V della parte prima che considera tutte le circostanze escludenti l'illecito si chiude con gli articoli 26 e 27. Nel primo viene riformulato il principio dell'inderogabilità di qualunque atto di uno Stato con le norme cogenti di diritto internazionale, anche se posto in essere con il consenso dello Stato leso, nel secondo invece si elencano le conseguenze all'invocazione di una circostanza escludente l'illecito (⁸⁸).

⁸⁷ CONFORTI, op. cit. pp. 354 e ss; RONZITTI, op. cit. pp. 8 e ss.; MORELLI, op. cit. p. 351; STARACE, op. cit. p.11 ss.

⁸⁸ Il testo dell'art.20 è il seguente:

«Article 20 - Consent

Valid consent by a State to the commission of a given act by another State precludes the wrongfulness of that act in relation to the former State to the extent that the act remains within the limits of that consent».

L'art.26 così recita:

«Article 26 - Compliance with peremptory norms

2.4.1 *Segue: lo stato di necessità.*

È discussa in dottrina l'operatività dello *stato di necessità* come causa escludente l'illecito. Premesso che tale circostanza consiste in un'azione compiuta per evitare un pericolo grave imminente e non volontariamente causato, alcuni considerano che possa essere invocato quando il pericolo riguarda la vita dell'individuo–organo o degli individui a lui affidati (cosiddetto *distress*) (⁸⁹), altri sostengono che è applicabile quando sono in gioco interessi vitali dello Stato che compie l'illecito.

Con pieno ed immediato riferimento al divieto dell'uso della forza armata la dottrina è concorde nel non riconoscere alcuna

Nothing in this chapter precludes the wrongfulness of any act of a State which is not in conformity with an obligation arising under a peremptory norm of general international law».

Infine l'art.27 è così formulato:

«Article 27 – Consequences of invoking a circumstance precluding wrongfulness

The invocation of a circumstance precluding wrongfulness in accordance with this chapter is without prejudice to:

- (a) Compliance with the obligation in question, if and to the extent that the circumstance precluding wrongfulness no longer exists;
- (b) The question of compensation for any material loss caused by the act in question».

Come già indicato *supra*, pag.24, il progetto in esame è reperibile sul sito internet <http://www.un.org/law/ilc/index.htm>.

⁸⁹ L'esempio di scuola è la nave che si rifugia in un porto straniero, senza alcuna autorizzazione dello Stato costiero, per sfuggire ad una tempesta.

valenza allo stato di necessità come circostanza escludente l'illecito.

Il divieto di uso della forza armata ha carattere cogente e in più la *Dichiarazione sul rafforzamento dell'efficacia del principio dell'astensione dalla minaccia o dall'uso della forza nelle relazioni internazionali* del 1987 al n.3 stabilisce testualmente che «nessuna considerazione, di qualsivoglia natura, può essere adottata per giustificare il ricorso alla minaccia o all'uso della forza in violazione della Carta delle Nazioni Unite».

Una volta bandito l'uso della forza, dunque, lo stato di necessità non ha motivo di esistere; semmai un residuo ambito di operatività si può riconoscere in relazione ai divieti che non hanno natura consuetudinaria come ad esempio l'intervento in territorio altrui per prevenire una catastrofe naturale che mette in pericolo le popolazioni delle regioni di confine e non sia stato possibile chiedere il consenso dello Stato territoriale. Vengono fatte inoltre salve le norme di carattere pattizio che considerano lo stato di necessità come ad esempio quelle appartenenti al diritto internazionale marittimo, anche se autorevole dottrina mette in guardia dal confondere il ricorso allo stato di necessità come causa escludente l'illecito dall'applicazione di tali norme

che altro non sono se non un eccezionale esercizio funzionale della potestà di governo (⁹⁰).

CAPITOLO TERZO

Le operazioni di peace-enforcement come esempi di uso della forza armata a fini diversi dalla legittima difesa e le autorizzazioni del Consiglio di Sicurezza.

Sommario: 3.1 Dalle *peace-keeping operations* alle *peace-enforcement operations*.- 3.2 Le operazioni in Somalia e in ex Jugoslavia: due casi di ricorso alla forza armata a fini diversi dalla legittima difesa e il loro

⁹⁰ CONFORTI, op. cit., pp. 356-357.; RONZITTI, op. cit. p. 10; STARACE, op. cit., p.12; MORELLI, op. cit., p. 355.

fondamento giuridico.- 3.3 Il Consiglio di Sicurezza e l'autorizzazione agli Stati all'uso della forza armata.- 3.4 L'autorizzazione dell'uso della forza armata alle organizzazioni regionali.- 3.5 Gli interventi non autorizzati.

3.1 Dalle peace-keeping operations alle peace-enforcement operations.

Le attività delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace hanno conosciuto nel corso dei decenni una decisa evoluzione che ha acceso il dibattito in dottrina (⁹¹). Sino alla caduta del muro di Berlino le operazioni dei c.d. “caschi blu” erano comunque ostaggio della guerra fredda e poco conosciute; solo con il dissolvimento del blocco socialista e con il crollo dell'Unione Sovietica queste missioni di pace hanno potuto avere maggiore applicazione.

Per ricavare gli elementi distintivi delle operazioni in esame si può fare riferimento all'operato del Segretario delle Nazioni

⁹¹ PICONE, *Il peace-keeping nel mondo attuale: tra militarizzazione e amministrazione fiduciaria*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1996, p. 5 ss.; PINESCHI, *Le operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace. Parte I. Le competenze degli organi delle Nazioni Unite*, Padova, 1998, p. 1 ss.; GAJA, *Use of force made or authorized by the United Nations*, in *The United Nations at age fifty. Legal perspective*. Ed. by Tomuschat, The Hague/London/Boston, 1995, p. 39 ss.; CELLAMARE, *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Torino, 1999, p. 1 ss.; FRULLI, *Le operazioni di peace-keeping delle Nazioni Unite e l'uso della forza*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2001, p. 347 ss.; VILLANI, *Il ruolo delle organizzazioni regionali per il mantenimento della pace nel sistema dell'ONU*, in *La Comunità Internazionale*, 1998, p. 249 ss.; CAPOTORTI, *Diritto internazionale*, op. cit, p. 249 ss.; LATTANZI, *Assistenza umanitaria e intervento di umanità*, Torino, 1997, p. 49 ss.

Unite. Le operazioni definite *peace-keeping operations* vengono realizzate direttamente dall'Organizzazione, sotto il comando e il controllo delle Nazioni Unite nella persona del Segretario Generale e sotto l'autorità politica del Consiglio di Sicurezza e vengono effettuate da personale militare fornito dagli Stati membri su base volontaria, tramite accordi conclusi caso per caso tra gli Stati e l'ONU.

Le Forze di *peace-keeping* sono uno sviluppo delle missioni di osservatori istituite dalle Nazioni Unite, infatti in tali missioni pur essendoci la componente militare i compiti dovevano essere svolti con il divieto assoluto dell'uso della forza (⁹²).

Ma le operazioni per il mantenimento della pace, propriamente dette, danno la possibilità dell'uso della forza anche se solo per legittima difesa. Questa possibilità è uno dei requisiti delle *peace-keeping operations*.

Altro requisito essenziale è il consenso dello Stato sul cui territorio le operazioni vengono effettuate. Ulteriore caratteristica è rappresentata dal fatto che le forze dispiegate devono

⁹² Il divieto in esame fu stabilito per la prima volta in occasione della missione UNTSO, doc. S/928. Un'altra missione dove chiare lettere spiegavano il divieto fu la missione UNPOM (*United Nation India-Pakistan Observation Mission*) dove si legge appunto «*The observer shall carry no arms*», doc. S/6699, par 2; FRULLI, *Le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite e l'uso della forza*, op. cit. p. 351.

mantenere una totale imparzialità al fine di non pregiudicare i diritti, le pretese o le posizioni delle parti in causa (⁹³). In più le missioni hanno un carattere prevalentemente provvisorio; infatti la durata è limitata dal Consiglio di Sicurezza, al fine di mantenere l'obiettivo principale rappresentato dall'evitare che una situazione che minaccia la pace e la sicurezza internazionale possa aggravarsi (⁹⁴).

Le operazioni di peace-keeping, nonostante non esista alcuna norma nella Carta che ne disciplini l'esistenza (⁹⁵), dopo la fine della guerra fredda, hanno comunque conosciuto un notevole sviluppo con un ampliamento delle competenze che vanno dal mantenimento della pace all'imposizione della pace, dall'assistenza umanitaria fino alla costruzione della pace con quelle operazioni che verranno poi qualificate come *peace-building* e con un ampliamento anche dei casi di crisi della pace nelle varie parti del mondo (⁹⁶), inoltre si assiste ad un rilancio dell'ONU grazie soprattutto all'attività del Consiglio proprio in

⁹³ VOHRA, *Impartiality in UN Peacekeeping*, in *Laiden Journal of International Law*, 1996, p. 68; FRULLI, op. cit. p. 352.

⁹⁴ PINESCHI, *Le operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace*, cit. p. 1 ss.

⁹⁵ CONFORTI, op. cit. p. 394; SCOVAZZI, op. cit. p. 139 ss.

⁹⁶ MARCHISIO, op. cit. p. 259 ss.; BENVENUTI, *Forze multinazionali e diritto internazionale umanitario*, in RONZITTI, *Comando e Controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari. Contributo alla riforma della Carta delle Nazioni Unite*, Milano, 1999, p. 223 ss.

materia di mantenimento della pace (⁹⁷). Per molti le operazioni hanno una base normativa e con precisione l'art.42 della Carta (⁹⁸). Per altri invece ricondurre queste missioni al Cap. VII della Carta è considerato impossibile; la motivazione viene data facendo riferimento ad un parere che la Corte Internazionale di Giustizia ha reso il 20 luglio del 1962 su *Certe spese delle Nazioni Unite*. In questo parere la Corte evidenzia due caratteristiche delle peace-keeping operations: il consenso delle autorità territoriali e l'assenza, nelle risoluzioni istitutive, dell'autorizzazione a intraprendere misure a carattere coercitivo ex Cap. VII della Carta (⁹⁹).

Un altro esempio del cambiamento è stato denunciato nel Supplemento all'Agenda per la pace del 1995 e criticato dallo stesso Segretario Generale contrario all'affidamento di compiti di coercizione a missioni di peace-keeping: l'Organizzazione nei casi più recenti (come ad esempio è accaduto per l'UNPROFOR) ha iniziato a prescindere dal fondamento essenziale di tali missioni e cioè il consenso dello Stato o degli Stati interessati (¹⁰⁰).

⁹⁷ PICONE, *Il peacekeeping nel mondo attuale*, cit. p. 5 ss.

⁹⁸ CONFORTI, op. cit. p. 403.

⁹⁹ MARCHISIO, op. cit. p. 261 ss.

¹⁰⁰ CELLAMARE, op. cit. p. 1 ss.; BENVENUTI, op. cit. p. 237 ss.

La prima operazione di mantenimento della pace è stata l'UNEF (*United Nations Emergency Force*) nel 1956 a seguito della crisi che si era verificata nel canale di Suez. La Forza infatti aveva il compito di svolgere azioni più ampie di quelle dei semplici osservatori e cioè assicurare il mantenimento del “cessate il fuoco” interponendosi tra Francia, Gran Bretagna e Israele da una parte ed Egitto dall'altra, la novità però di questa operazione fu la possibilità di usare la forza, anche se solo per legittima difesa (¹⁰¹). Fu questa la prima operazione di peace-keeping con le caratteristiche sopra enunciate e che funzionerà da modello per tutte le altre operazioni che verranno, come ad esempio l'operazione UNFICYP (*United Nations Force In Cyprus*) del 1964 e UNEF II del 1973 (¹⁰²).

Durante la Guerra Fredda però non tutte le missioni di mantenimento della pace hanno rispettato il modello su indicato a causa delle differenti circostanze che di volta in volta i casi presentavano. La missione ONUC (*Opération des Nations Unies au Congo*) del 1960 ha infatti conosciuto quella che è stata

¹⁰¹ RONZITTI, op. cit. p. 55; FRULLI, op. cit. p. 359 ss. SCOVAZZI, op. cit. p. 140;

¹⁰² CONFORTI, op. cit. p. 402; FRULLI, op. cit. p. 366 ss.; SCOVAZZI, op. cit. p. 141.

definita la *deriva coercitiva* delle peace-keeping operations (¹⁰³) e ha contribuito alla qualificazione di nuove operazioni come *peace-enforcement*, frutto proprio dello sviluppo delle peace-keeping (¹⁰⁴). Questo nuovo tipo di interventi, secondo alcuni, ha visto la luce dopo il 1989 ed avrebbe il suo fondamento giuridico nel diritto internazionale generale poiché sarebbe difforme dalle disposizioni della Carta (¹⁰⁵).

Un esempio di *deriva coercitiva* delle operazioni di peace-keeping si è avuto, appunto, con la missione in Congo ONUC, inizialmente autorizzata all'uso della forza solo per legittima difesa. Le diversità con l'operazione UNEF furono riscontrate soprattutto nel contesto del tutto diverso in cui la missione ONUC si venne a trovare, contesto tale da alzare altamente la possibilità di un ricorso alla forza armata. Infatti il frequente coinvolgimento delle truppe dell'ONUC in scontri armati con le diverse fazioni in lotta costrinse il Consiglio di Sicurezza ad adottare due risoluzioni che autorizzavano l'uso della forza al di là di qualsiasi scopo difensivo. La prima delle due risoluzioni, la

¹⁰³ La missione ONUC ha visto l'autorizzazione ad estendere il proprio mandato per il coinvolgimento in vero e proprio conflitto. PICONE, *Il peacekeeping nel mondo attuale*, cit., p. 5 ss.

¹⁰⁴ FRULLI, op. cit. p. 361 ss.; GAJA, *Use of Force or Authorized by the United Nations*, cit. p. 51 ss.

¹⁰⁵ PICONE, *Il peacekeeping nel mondo attuale*, cit. p. 6 ss.

ris.n.161/1961, autorizzò il ricorso alla forza armata senza alcun riferimento alla “legittima difesa”, ma il vero mutamento dell’operazione si ebbe non tanto a seguito della possibilità di ricorso alle armi quanto dal fatto che l’operazione proseguiva a prescindere dal consenso delle autorità territoriali (¹⁰⁶).

Nelle operazioni di peace-enforcement, attraverso un mandato, il ricorso alla forza armata è autorizzato non solo per legittima difesa, ma anche per proteggere il personale o le installazioni delle Nazioni Unite, oppure al fine di disarmare le parti in conflitto o ancora per prevenire attacchi contro zone di sicurezza e di interdizione aerea. L’uso della forza è autorizzato però non in contrapposizione di una delle parti in conflitto, ma al fine del raggiungimento dello scopo precisato nel mandato (¹⁰⁷).

Vi sono anche delle operazioni, anch’esse definite peace-enforcement, dove forze multinazionali su autorizzazione delle Nazioni Unite, combattono letteralmente contro una delle parti in conflitto.

¹⁰⁶ FRULLI, op. cit. p. 361 ss.; LATTANZI, op. ult. cit. p. 56 ss., considera che però tali operazioni rispondono a scopi di polizia interna, la FRULLI invece sottolinea, per come indicato, come la missione assume carattere coercitivo proprio a seguito del venir meno del consenso delle autorità territoriali.

¹⁰⁷ Esempi possono essere rappresentati da quelle missioni che hanno il compito di assicurare il passaggio degli aiuti umanitari.

Il fondamento giuridico delle *peace-enforcement operations* è individuato da parte della dottrina nel Cap.VII della Carta.

Facendo riferimento infatti alla ris.n.814/1993, che ha dato il via alla operazione in Somalia UNOSOM II, e alle ris.n.836/1993 e n. 871/1993, che autorizzano l'uso della forza armata in ex Jugoslavia ampliando il mandato dell'UNPROFOR, alcuni sostengono come tali operazioni abbiano carattere e finalità coercitive e pertanto rientranti nel Cap. VII della Carta (¹⁰⁸).

Picone, specificando il concetto degli obblighi *erga omnes*, considera il mancato funzionamento della procedura del Cap. VII della Carta e analizza come sia cambiato il panorama internazionale e il ricorso a questo tipo di operazioni dal 1989, ossia dalla caduta del muro di Berlino e quindi a seguito della fine delle guerra fredda. Secondo l'Autore le operazioni di *peace-enforcement* avrebbero la loro base nel diritto internazionale generale. Gli Stati infatti avrebbero il potere di agire *uti universi*, per conto della Comunità internazionale al fine di tutelare i valori essenziali della Comunità stessa; valori essenziali espressi in norme che pongono obblighi *erga omnes* la cui violazione

¹⁰⁸ PONTECORVO, *Somalia e Nazioni Unite*, in *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale* (a cura di PICONE), Padova, 1995, p. 201 e ss.; GRADO, *Il Consiglio di sicurezza e la crisi iugoslava*, p. 149, in *Interventi*, cit. p. 149.

consente e può determinare la reazione sia dello Stato leso sia degli altri Stati.

Al fine di attuare in maniera coercitiva operazioni in risposta alle violazioni su indicate, gli Stati hanno investito l'ONU di poteri non previsti nella Carta ma che possano quanto meno avere la copertura del Cap. VII, l'organizzazione cioè viene chiamata a legittimare gli interventi che si è deciso di condurre unilateralmente per conto della Comunità Internazionale (¹⁰⁹).

3.2 Le operazioni in Somalia e in ex Jugoslavia: due casi di ricorso alla forza armata a fini diversi dalla legittima difesa e il loro fondamento giuridico.

L'art.42 della Carta delle Nazioni Unite prevede l'ipotesi dell'impiego della forza da parte del Consiglio di Sicurezza. Come già specificato in precedenza (¹¹⁰) gli accordi menzionati dall'art.43 non sono mai stati stipulati e la procedura prevista dagli articoli 44 e 45 del Cap. VII della Carta non è mai stata applicata, pertanto le stesse operazioni delle Nazioni Unite hanno conosciuto una diversa struttura (¹¹¹). Ciò ha determinato un'attività del Consiglio tale da affrontare le crisi internazionali con operazioni di peace-keeping, operazioni di peace-enforcement o autorizzando direttamente gli Stati, o le organizzazioni regionali, all'uso della forza.

Mentre il Conforti sostiene che, per come dimostrato dalla prassi, poiché ad una medesima Forza può essere affidata tanto una funzione di peace-keeping quanto di peace-enforcement, non

¹⁰⁹ PICONE, *Il peacekeeping nel mondo attuale*, cit. p. 16; PICONE, *Interventi delle Nazioni Unite e obblighi erga omnes*, in *Interventi*, cit. p. 517 ss.

¹¹⁰ Vedi par. 2.6

¹¹¹ CONFORTI, *In tema di azioni del Consiglio di sicurezza a tutela della pace e della sicurezza*, in *La Comunità Internazionale*, 1993, p. 701 ss.

è rilevante la distinzione tra le Forze stesse; altri autori più chiaramente considerano che le peace-enforcement hanno compiti che si basano su poteri coercitivi e quindi fondati sul Cap. VII della Carta determinando l'individuazione di tali operazioni al di fuori della sfera di operatività della legittima difesa (¹¹²).

Con l'esempio già analizzato della missione in Congo è stato messo in luce come può trasformarsi un'azione da peace-keeping in peace-enforcement.

Dopo il cambiamento degli equilibri internazionali più numerosi sono stati i casi di autorizzazione dell'uso della forza per scopi differenti dalla legittima difesa; particolarità questa molto rilevante poiché è lo spartiacque tra i due tipi di operazioni (¹¹³).

I due casi più significativi di operazioni di peace-enforcement affidati a Forze di pace delle Nazioni Unite sono rappresentati dalla missione in Somalia e dalla missione in ex Jugoslavia (¹¹⁴).

Riguardo alla operazione in Somalia bisogna considerare che inizialmente tale missione era una peace-keeping operation

¹¹² CONFORTI, *L'azione del Consiglio di sicurezza per il mantenimento della pace*, cit. p.1 ss.; MARCHISIO, op. cit. p. 266 ss.; BROWNLIE, *International Law and the use of force by States*, cit. p. 44 ss.

¹¹³ MARCHISIO, op. cit. p. 264.

decisa con la ris.n.751/1992 a seguito dell'aggravarsi della crisi che colpiva il paese a causa della sanguinosa guerra civile.

Con la risoluzione su indicata veniva istituita l'UNOSOM (*United Nations Operation in Somalia*) con il compito di controllare il "cessate il fuoco" e di proteggere la distribuzione degli aiuti umanitari.

Nonostante le forze di pace fossero riuscite ad operare in seguito ad accordi con le fazioni in lotta e fossero riuscite anche a dispiegarsi nell'aeroporto di Mogadiscio al fine di proteggere i voli umanitari, furono oggetto di bombardamenti da parte del gruppo del Generale Aidid, mentre il generale Mahdi, capo dell'altra fazione in conflitto, prese di mira una nave carica di aiuti umanitari ancorata nel porto della stessa città. Il Consiglio di Sicurezza perciò decise con la ris.n.794/1992 di passare ai mezzi coercitivi autorizzando il Segretario Generale e la forza multinazionale UNITAF (*Unified Task Force*, composta in maggior parte da soldati degli Stati Uniti) ad intraprendere un'azione militare chiamata *Restore Hope* ⁽¹¹⁵⁾. Però anche tale operazione non riuscì a raggiungere gli obiettivi che il Segretario Generale, cui era stata demandata l'autorizzazione ad

¹¹⁴ LATTANZI, op. cit. p. 59.

¹¹⁵ LATTANZI, op. cit. p. 65 ss.; PONTECORVO, op. cit. p. 215 ss.

intraprendere la missione, si era prefissato, ossia: il disarmo delle parti in conflitto ed il controllo del territorio da parte dell'UNITAF al fine di iniziare poi una operazione di mantenimento della pace che sostituisse la Restore Hope.

Nasce così UNOSOM II con la ris.n.814/1993, una nuova azione coercitiva raccomandata dal Segretario al Consiglio di Sicurezza con i chiari caratteri di una operazione di peace-enforcement; nel rapporto al Consiglio il Segretario chiese espressamente che la forza fosse dotata di poteri coercitivi per poter svolgere l'ampio mandato affidatole (¹¹⁶). Oltre alla protezione dei convogli umanitari la missione ebbe il compito di disarmare le fazioni in lotta, rimpatriare i rifugiati, raccogliere e distruggere armi, bonificare il territorio dalle mine nonché altre funzioni di polizia interna (¹¹⁷).

Il Consiglio autorizzò così il ricorso alla forza dichiarando di agire in base al Cap VII. La mancata specificazione dei poteri di imposizione della pace, però, non contribuirono alla conclusione della missione (¹¹⁸).

¹¹⁶ FRULLI, op. cit. p. 380.

¹¹⁷ LATTANZI, op. cit. p. 67; RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, op. cit. p. 59; SCOVAZZI, op. cit. p. 141.

¹¹⁸ PONTECORVO, op. cit. p. 215 ss.

In più l'attività di disarmo aumentò il numero degli scontri tra le forze sotto l'egida dell'ONU e le fazioni in conflitto, fino al sanguinoso attacco da parte delle milizie del generale Aidid ai danni di caschi blu pakistani.

Con un'ulteriore risoluzione, la ris.n.837/1993, il Consiglio emette una specie di mandato di cattura per Aidid, ma quello che è più importante si autorizzano le forze militari dell'UNOSOM II ad utilizzare «*all necessary means*».

L'attacco sferrato per mare e per terra non risparmiò però i civili e ciò determinò l'abbandono della missione da parte di alcuni paesi partecipanti tra cui l'Italia ⁽¹¹⁹⁾.

Nel varare la risoluzione n.814/1993 tutti i delegati del Consiglio non hanno risparmiato parole di entusiasmo ed ottimismo per l'atto che l'organo delle Nazioni Unite stava per adottare, tanto che il consigliere statunitense lo definì di portata storica per la novità che la risoluzione avrebbe introdotto ⁽¹²⁰⁾. Più delegati hanno opportunamente posto l'accento sul fondamento giuridico della risoluzione individuando nel Cap. VII della Carta la base normativa cui fare riferimento ⁽¹²¹⁾.

¹¹⁹ FRULLI, op. cit. p. 382; CREMASCO, *Il caso Somalia*, in *Comando e Controllo nelle forze di pace* (a cura di RONZITTI), cit. p. 190 ss.

¹²⁰ Doc.S/PV. 3188, par 19.

¹²¹ Doc. S/PV. 3188; FRULLI, op. cit. p. 382 ss.

Anche la UNOSOM II è un esempio di transizione da un'operazione di peace-keeping ad una di peace-enforcement e questo per la prima volta dopo la missione dell'ONUC in Congo, ma importante è il fatto che per alcuni l'UNOSOM II costituisce la prima operazione coercitiva organizzata e diretta dalle Nazioni Unite che in più ha instaurato un legame tra l'azione umanitaria e l'uso della forza prevista nel Cap. VII (¹²²).

Per quanto riguarda invece il conflitto che ha sconvolto la ex Jugoslavia e ha portato al dissolvimento dello Stato federale con la nascita di nuovi Stati indipendenti il riferimento da farsi è all'operazione UNPROFOR (*United Nation Protection Force*).

Istituita con la ris.n.743/1992 con il compito di creare le condizioni di pace e di sicurezza necessarie al negoziato per un accordo generale, l'UNPROFOR vide i suoi compiti ampliati fino ad arrivare ad una sempre più incisiva possibilità di ricorso alle armi (¹²³).

Un ampliamento, appunto, dei compiti si ebbe con la ris.n.871/1993 in forza della quale, a seguito della violazione in Croazia delle cosiddette *pink zones*, cioè zone protette dai caschi

¹²² PONTECORVO, *Somalia e Nazioni Unite*, in *Interventi*, cit. p. 255 ss.

blu, si determinò il passaggio ad un operazione di peace-enforcement: l'UNPROFOR fu autorizzata ad usare tutti i mezzi necessari per garantire la propria sicurezza e la libertà di movimento (¹²⁴).

Anche in conseguenza delle violazioni delle *safe areas* in Bosnia-Erzegovina, cioè delle zone di sicurezza richieste dal Governo bosniaco per proteggere la popolazione civile, il Consiglio con la ris.n.836/1993 autorizzò il ricorso alla forza armata incaricando i caschi blu “a prendere le misure necessarie, compreso il ricorso alla forza” e delegando i paesi NATO ad operare in appoggio all'UNPROFOR tramite l'impiego dell'aviazione militare (¹²⁵).

È suggestivo che alcuni sostengano come in realtà il passaggio ad un operazione di peace-enforcement in relazione alla ris.n.836/1993 non esista. Le motivazioni addotte troverebbero fondamento nel fatto che si verificherebbe un effetto fuorviante dell'uso dell'espressione “legittima difesa”, la risoluzione continuerebbe a rispettare il modello delle operazioni di peace-

¹²³ LATTANZI, *Assistenza umanitaria*, cit. p. 59 ss. ; GENTILE, *Peace Keeping e Peace Enforcing nella ex Jugoslavia*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 1996, p. 212 ss.

¹²⁴ GRADO, *Il Consiglio di sicurezza e la crisi jugoslava*, in *Interventi delle Nazioni Unite*, cit. p. 155 ss.

¹²⁵ GENTILE, op. cit. p. 215 ss.; FRULLI, op. cit. p. 374 ss.

keeping e a conferma di ciò si fa riferimento alle parole del Segretario Generale nel rapporto reso nel 1999 relativo alla caduta di Srebrenica: «It is essential to note that the resolution explicitly eschewed the use of the words “protect” and “defend”, asked UNPROFOR only “to occupy some key points on the ground” and linked the use of the force to the phrase “acting in self-defence” » ⁽¹²⁶⁾.

In realtà tanto la ris.n.743/1992 quanto la ris.n.836/1993 hanno la loro giustificazione giuridica nel combinato disposto degli articoli 40 e 42 della Carta e mentre alla ris.n.743 si può riconoscere un certo mantenimento delle connotazioni di peace-keeping, la ris.n.836 invece aumenta l'evidenza di quella *deriva coercitiva* che già è stata presa in esame nell'analisi della crisi in Congo, determinando anche in questo caso un inquadramento delle operazioni nel Cap.VII della Carta e quindi configurando ancora un uso della forza armata a fini diversi dalla legittima difesa ⁽¹²⁷⁾.

¹²⁶ Doc. A/54/59, par. 79; FRULLI, op. cit. p. 375.

¹²⁷ GENTILE, op. cit. p. 215 ss.

3.3 Il Consiglio di Sicurezza e l'autorizzazione agli Stati all'uso della forza armata.

Le operazioni di peace-keeping appena considerate e soprattutto quelle di peace-enforcement sono la conseguenza dell'impossibilità del Consiglio di Sicurezza di agire a causa del mancato funzionamento degli articoli 39 e ss. della Carta ed è proprio in tali circostanze che vengono autorizzati alcuni Stati membri ad usare la forza armata (¹²⁸).

In vista di ciò che più interessa è opportuno distinguere tra i casi dove l'autorizzazione viene data per legittima difesa e i casi invece in cui gli Stati sono autorizzati al ricorso alle armi per scopi differenti.

A tal proposito un dibattito si è aperto nel considerare la legittimità dell'intervento militare in Iraq per la liberazione del Kuwait.

Il 2 agosto 1990 l'Iraq invade il Kuwait e immediatamente il Consiglio reagisce approvando una risoluzione, la ris.n.660/1990, con la quale si individua nell'invasione una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale e viene chiesto l'immediato ritiro delle truppe irachene e l'inizio dei negoziati. La risoluzione successiva, ris.n.661/1990, prevede sanzioni economiche e il

relativo embargo verso l'Iraq finché con la ris.n.665/1990 non viene fatto riferimento, per la prima volta sia pure in maniera implicita, all'uso della forza.

Infatti agli Stati membri che cooperano con il Kuwait ed hanno forze navali nella regione viene chiesto di adottare tutti i provvedimenti necessari per far rispettare l'embargo.

La risoluzione non menziona chiaramente l'uso della forza, in quanto frutto di un intenso lavoro diplomatico e sintomo di un più ampio disagio politico tra le delegazioni, ma si sostiene che appunto in modo implicito è compresa l'autorizzazione a fare ricorso ad azioni militari (¹²⁹).

Però la risoluzione principale è la ris.n.678/1990 laddove, autorizzando l'uso della forza armata da parte di una coalizione militare formata da più Stati, è riscontrabile il fondamento giuridico della operazione stessa (¹³⁰).

È proprio con l'espressione «*all necessary means*» che viene autorizzato l'uso della forza, ma in merito a ciò la dottrina si è

¹²⁸ RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, cit. p. 58 ss.

¹²⁹ VILLANI, *L'intervento nella crisi del Golfo*, in *Interventi*, cit. p. 19 ss.; PRESUTTI, *L'uso della forza per garantire l'applicazione di misure non implicanti l'uso della forza: il caso della risoluzione 665 del Consiglio di sicurezza*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1990, p. 380 ss.

¹³⁰ GAJA, *Il Consiglio di Sicurezza di fronte all'occupazione del Kuwait: il significato di un'autorizzazione*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1990, p. 696 ss; VILLANI, *L'intervento nelle crisi del Golfo*, in *Interventi*, cit. p. 27.

divisa nel considerare l'intervento se conforme o meno alle disposizioni della Carta.

Alcuni hanno sostenuto la illegittimità della risoluzione poiché il decentramento dell'uso della forza a favore di alcuni Stati non conosce fondamento nella Carta che invece stabilisce attraverso gli articoli 42 e ss. i termini per un ricorso alle armi da parte esclusivamente delle Nazioni Unite (¹³¹).

Altri (¹³²) invece valutano la conformità dell'intervento facendo riferimento all'art. 53 della Carta (caricando la norma di valore dimostrativo), che autorizza gruppi di Stati, rappresentati da organizzazioni regionali, ad intraprendere azioni militari. Con riferimento all'articolo in questione viene considerato che un'azione coercitiva possa comunque essere decentrata rispetto ai poteri del Consiglio di Sicurezza senza fondare l'intervento esclusivamente sugli articoli 42 e 43. Altri ancora, inquadrando la guerra in Iraq come una azione di legittima difesa collettiva, non accettano alcun dubbio sull'«ortodossia statutaria» dell'intervento (¹³³) e l'autorizzazione contenuta nella risoluzione risponderrebbe alla intenzione da parte del Consiglio di rimuovere

¹³¹ VILLANI, op. ult. cit. p. 29 ss..

¹³² STARACE, op. cit. p. 8 ss.

il limite all'azione in legittima difesa, individuale e collettiva, che l'art.51 della Carta indica nell'adozione di misure necessarie a mantenere o a ristabilire la pace e la sicurezza internazionale⁽¹³⁴⁾.

Nel valutare altri esempi anche qui ricorrono le operazioni di peace-enforcement compiute in Somalia e in Bosnia-Erzegovina.

La missione in Somalia presa ad esempio è la *Restore Hope*, istituita con la ris.n.794/1992. La prima differenza che salta agli occhi è la differente finalità che tale missione ha rispetto a quella condotta in Iraq. Infatti mentre in quest'ultima lo scopo era rappresentato anche dalla liberazione del Kuwait, scopo che ha indotto la dottrina a interpretare l'intervento come legittima difesa collettiva, riguardo alla prima invece il fine consisteva soprattutto nel garantire gli aiuti umanitari e risolvere l'emergenza umanitaria che si era venuta a creare a causa del conflitto⁽¹³⁵⁾. È proprio tale caratterizzazione specifica che qualifica l'operazione come umanitaria, un nuovo tipo di operazione che non rientra nell'art.42 della Carta perché non è

¹³³ BURCI, *L'azione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nella crisi del Golfo*, in *La Comunità Internazionale*, 1991, p. 278 ss; RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, cit. p. 61.

¹³⁴ GAJA, op. cit. p. 696 ss.

¹³⁵ LATTANZI, *Assistenza umanitaria*, cit. p. 83 ss.

posta sotto l'autorità del Consiglio che appunto si limita ad autorizzare alcuni Stati membri all'uso della forza (¹³⁶).

Nel conflitto in Bosnia-Erzegovina con la ris.n.836/1993 al fine di coprire militarmente e proteggere le attività svolte dall'UNPROFOR, vengono autorizzati alcuni Stati membri a fare ricorso alla forza armata, in questo caso utilizzando forze aeree. Anche se i raids aerei sono stati portati a termine da un'organizzazione regionale, la NATO, bisogna pur sempre inquadrare l'intervento come un'autorizzazione a più Stati ad usare la forza. Ciò è avvalorato dal fatto che viene fatto utilizzo di una forza multinazionale, composta da Stati facenti parte di un'organizzazione regionale, che agisce contro uno Stato fuori dall'ambito di operatività che lo statuto di tale organizzazione prescrive, art.5 e art.6 dello statuto NATO, determinando un intervento c.d. «fuori area» (¹³⁷).

Il dibattito inoltre si è incentrato sul collegamento normativo da riconoscere alla risoluzione e mentre alcuni sostengono che verificatesi i presupposti dell'art. 39 il Consiglio opera in base

¹³⁶ PONTECORVO, *Somalia e Nazioni Unite*, cit. pp.235 e ss.

¹³⁷ LATTANZI, *Assistenza umanitaria*, op. cit. p. 80; CANNIZZARO, *La nuova dottrina strategica della NATO e gli interventi «fuori area»*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1999, pp. 729 e ss.; CANNIZZARO, *La nuova dottrina strategica della NATO e l'evoluzione della disciplina internazionale sull'uso della forza*, in *NATO, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana* (a cura di RONZITTI), Milano, 2000, p. 43 ss.

all'art.42 della Carta delegando gli Stati ad usare la forza al fine di attuare coercitivamente le risoluzioni adottate, altri invece sostengono che le risoluzioni del Consiglio in questo caso servirebbero a legittimare gli interventi di Stati volti a tutelare i valori fondamentali della comunità internazionale (¹³⁸).

Un altro caso di uso della forza ad opera di Stati è l'operazione *Turquoise* in Ruanda, da alcuni però interpretato come un uso della forza armata per legittima difesa (¹³⁹). Con la ris.n.929/1994 il Consiglio di sicurezza autorizza la Francia ad intervenire e ad utilizzare tutti i mezzi necessari per far fronte alla gravissima crisi umanitaria determinata dal cruento conflitto tra le due etnie: gli Hutu e i Tutsi. Condotta in massima parte in modo imparziale l'intervento francese è per molti aspetti paragonabile all'intervento in Somalia ed è riuscito, anche se temporaneamente, ad interrompere il genocidio che si stava consumando. Purtroppo però la scelta di ritirare le truppe e le forze di pace dell'UNAMIR (*United Nations Operation in Rwanda*) non fu delle più felici (¹⁴⁰).

¹³⁸ GRADO, op. cit. p. 185 ss.; FREUDENSCHUSS, *Between Unilateralism and collective Security: Authorizations of the Use of Force by the UN Security Council*, in *European Journal of International Law*, 1994, p. 492 ss.

¹³⁹ FRULLI, , op. cit. p. 378 ss.

¹⁴⁰ LATTANZI, *Assistenza umanitaria*, cit. p. 86 ss.; RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, cit. p. 60.

L'ultimo esempio da prendere in considerazione riguarda la crisi sviluppatasi ad Haiti dopo il colpo di Stato del 30 settembre 1991. Con la ris.n.940/1994 il Consiglio autorizzò una forza multinazionale, anche in questo caso costituita in maggior parte da truppe statunitensi, ad utilizzare ogni mezzo necessario per riportare il Paese alla normalità e far insediare nell'isola il presidente legittimamente eletto (¹⁴¹).

È stata già messa in evidenza la posizione di alcuni studiosi a seconda dei singoli casi sopra illustrati, ma nell'esaminare il fondamento giuridico delle autorizzazioni all'uso della forza a singoli Stati da parte del Consiglio di sicurezza bisogna dare voce al dibattito cresciuto in dottrina tra chi considera tali interventi fuori dalle disposizioni della Carta e chi invece trova la loro giustificazione nelle norme della stessa.

Si è già detto dell'esistenza di valori essenziali della comunità internazionale, a tal proposito gli interventi presi in considerazione sarebbero a tutela di obblighi *erga omnes* rientranti nel diritto internazionale generale e le risoluzioni che le

¹⁴¹ FREUDENSCHUSS, op. cit. p. 515 ss.

hanno autorizzate avrebbero l'obiettivo di farli rientrare nell'ambito di operatività della Carta (¹⁴²).

Secondo certe opinioni gli Stati in base al diritto internazionale generale possono intervenire unilateralmente operando *uti universi* per far valere gli obblighi *erga omnes*, tanto che la prassi considerata dimostrerebbe come l'ONU sia divenuta un organo materiale della Comunità Internazionale al fine di giustificare quegli interventi che vanno oltre le disposizioni della Carta e che si rivolgono alla tutela dei valori essenziali della Comunità stessa (¹⁴³).

Altra dottrina invece è di avviso del tutto opposto: le operazioni autorizzate infatti rientrerebbero pienamente nell'art.42 della Carta anche in assenza dei requisiti previsti dal Cap. VII (¹⁴⁴).

Starace, in particolare, denota come «senza serie difficoltà» sia possibile trovare il fondamento di questo tipo di autorizzazioni, specificamente il riferimento è all'autorizzazione data con la ris.n.678/1990, nel combinato disposto dell'art.42 e dell'art.53.

¹⁴² PICONE, *Interventi delle Nazioni Unite e obblighi erga omnes*, cit. p. 520 ss.

¹⁴³ PICONE, *Interventi delle Nazioni Unite e obblighi erga omnes*, cit. p. 555 ss; PICONE, *Valori fondamentali della Comunità internazionale e Nazioni Unite*, in *La Comunità internazionale*, 1995, p. 439 ss.

¹⁴⁴ MARCHISIO, op. cit. p. 255 ss.

Tramite un'interpretazione estensiva l'Autore coglie che la circostanza che gli Stati autorizzati non siano parti di un accordo regionale sia una particolarità del tutto irrilevante (¹⁴⁵).

Il Conforti, infine, fa rientrare la delega all'uso della forza in una norma non scritta che si va formando nella materia e che non trova ostacoli nella generalità degli Stati (¹⁴⁶).

3.4 L'autorizzazione dell'uso della forza armata alle organizzazioni regionali.

Un intero capitolo della Carta delle Nazioni Unite, il capitolo VIII è dedicato agli accordi regionali. In più occasioni si è fatto riferimento all'art.53 della Carta che così recita: «1. Il Consiglio di Sicurezza utilizza, se del caso, gli accordi o le organizzazioni

¹⁴⁵ STARACE, , op cit. p. 8 ss.

¹⁴⁶ CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, Padova, 2000, p. 204 ss.

regionali per azioni coercitive sotto la sua direzione. Tuttavia, nessuna azione coercitiva potrà venire intrapresa in base ad accordi regionali o da parte di organizzazioni regionali senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza...».

In base a tale articolo, nell'ottica del sistema previsto dalla Carta al fine di mantenere la pace e la sicurezza internazionale, viene data la possibilità a due o più Stati di concludere accordi di cooperazione o alleanza politico militare su scala regionale e tale termine va qui inteso in un senso prettamente geo-politico (¹⁴⁷).

Limite importante posto a base dell'esistenza di queste organizzazioni regionali è la loro compatibilità con la Carta stessa, infatti l'art.52 specificamente sancisce che non solo l'accordo ma anche l'attività dell'organizzazione deve essere conforme ai fini e ai principi delle Nazioni Unite (¹⁴⁸).

Le azioni intraprese al di fuori della Carta devono comunque essere portate a conoscenza del Consiglio di Sicurezza applicandosi in tal caso l'art.51 sull'uso della forza armata per legittima difesa collettiva.

¹⁴⁷ SCOVAZZI, *Corso di diritto internazionale*, cit. p. 156 ss.

¹⁴⁸ VILLANI, *Il ruolo delle organizzazioni regionali per il mantenimento della pace nel sistema dell'ONU*, in *La Comunità Internazionale*, 1998, pp. 429 ss.; SCOVAZZI, op. cit. p. 157; CAPOTORTI, *Corso di diritto internazionale*, cit. p. 273.

Per quanto riguarda invece le azioni implicanti l'uso della forza l'autorizzazione conferita dal Consiglio equivale all'esercizio da parte di organizzazioni regionali di una funzione propria delle Nazioni Unite; secondo un'espressione del Quadri, tali organizzazioni funzionerebbero da veri e propri organi decentrati delle Nazioni Unite, sarebbero chiamati ad assolvere ad un compito che in base all'art.42 della Carta è proprio del Consiglio di Sicurezza. ⁽¹⁴⁹⁾.

Alcuni studiosi, nel valutare alcune autorizzazioni all'uso della forza alla NATO ⁽¹⁵⁰⁾ tra cui quella contenuta nella ris.n.836/1993, dubitano che l'intervento militare possa essere fatto rientrare nell'art.53 poiché l'organizzazione difetterebbe delle caratteristiche richieste dalla Carta per poter svolgere la funzione di ente delegato dalle Nazioni Unite all'uso della forza. Ciò in merito al fatto che il riferimento sarebbe ad organizzazioni collegate alla Carta delle Nazioni Unite ma aperte a tutti gli Stati membri dell'ONU situati nell'ambito territoriale dove dover svolgere l'azione di mantenimento della pace ⁽¹⁵¹⁾. Altra dottrina

¹⁴⁹ QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, cit. p. 384; STARACE, op. cit. p. 8.

¹⁵⁰ si veda per la NATO: CANNIZZARO, voce *N.A.T.O.*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1995, p. 52 ss.

¹⁵¹ CANNIZZARO, *Sull'attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza da parte di organizzazioni regionali*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1993, p. 408 ss.; IOVANE, *La NATO, le organizzazioni*

invece considera che il riferimento dell'art.53 ad accordi o organizzazioni regionali comprenda anche quelli formalmente basati sul diritto di legittima difesa collettiva in base all'art.51 della Carta (¹⁵²). Semmai, a parere di chi scrive, proprio in riferimento al collegamento stabilito dalla NATO con l'art.51 della Carta delle Nazioni Unite, essendo la NATO una organizzazione regionale che in base all'art.5 del suo Statuto ricorre alle armi esclusivamente per legittima difesa degli Stati membri del trattato, un suo coinvolgimento in interventi che non rientrano in questa sfera di operatività non sarebbe corrispondente alla propria destinazione statutaria.

Un esempio di scuola è l'autorizzazione concessa all'organizzazione regionale ECOWAS (*Economic Community of the West African States*) composta da contingenti di Gambia, Ghana, Nigeria e Sierra Leone.

La missione denominata *ECOMOG (ECOWAS Monitoring Group)* fu inviata in Liberia dove era scoppiata una guerra civile per far rispettare il mandato della ris.n.1132/1997

regionali e le competenze del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite in tema di mantenimento della pace, in *La Comunità Internazionale*, 1998, p. 49-50 ss.

¹⁵² VILLANI, *Il ruolo delle Organizzazioni regionali per il mantenimento della pace nel sistema dell'ONU*, cit. p. 432.

riguardante il divieto di forniture di armi e materiale petrolifero
(¹⁵³).

Alcuni sono contrari a far rientrare questa missione nella
previsione dell'art.53 della Carta poiché, fondandosi sul
consenso del sovrano territoriale, non sarebbe necessaria
l'autorizzazione del Consiglio che però in base all'art.54
dovrebbe essere informato di quanto accade e di come si svolge
l'azione (¹⁵⁴).

3.5 Gli interventi militari non autorizzati.

¹⁵³ SCOVAZZI, *Corso di diritto internazionale*, cit. p. 159.

¹⁵⁴ RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, cit. p. 70.

Nella prassi degli interventi militari si sono verificati anche casi di azioni da parte di Stati operanti *uti singuli* non specificamente autorizzati dal Consiglio di Sicurezza ma facendo riferimento a precedenti autorizzazioni cui il Consiglio dichiarava di agire in base al Cap. VII.

I casi da portare ad esempio sono le operazioni effettuate in Iraq: la prima è la *Provide Comfort*.

Iniziata come un'operazione a carattere umanitario la *Provide Comfort* aveva il suo riferimento nella ris.n.688/1991 adottata in base al Cap. VII della Carta ma che non autorizzava in nessuna sua parte l'uso della forza tantomeno zone di interdizione aerea.

Invece nel giugno 1991 e nell'agosto 1992 venivano istituite le c.d. *no fly zones* ai danni dell'aviazione irachena a nord del 36° parallelo e a sud del 32°, esteso poi nel 1996 al 33° ⁽¹⁵⁵⁾. Si è trattato però di una decisione unilaterale presa dagli Stati Uniti al di fuori della ris.n.688.

La dottrina è concorde nel valutare l'imposizione delle *no fly zones* come una misura chiaramente punitiva in violazione della sovranità territoriale irachena più che un intervento di assistenza umanitaria e un tentativo di eliminazione della minaccia alla pace

¹⁵⁵ MARCHISIO, op. cit. p. 257 ss.; LATTANZI, *Assistenza umanitaria*, cit. p. 73 e ss.

rappresentata dalla repressione delle minoranze curde nel nord dell'Iraq e quindi chiaramente come un intervento internazionale illecito (¹⁵⁶). Inoltre numerosi sono stati le azioni aeree da parte delle forze anglo-americane per far rispettare il divieto di volo nelle zone indicate, purtroppo però sono stati abbattuti anche aerei civili, come accadde il 27 dicembre 1992.

In più le considerazioni si allargano sino a configurare non solo una netta contraddizione con le enunciazioni riportate nel memorandum d'intesa del 18 aprile 1991 tra Iraq e Nazioni Unite (¹⁵⁷) ma anche una sorta di occupazione militare e in quanto tale definibile come atto di aggressione ai sensi della definizione, più volte riportata, del 1974 (¹⁵⁸).

Un altro esempio è rappresentato dai pesanti bombardamenti, sempre a danno dell'Iraq, compiuti dagli americani e dagli inglesi dal 16 al 19 dicembre 1998 contro obiettivi militari nell'ambito dell'operazione *Desert Fox*. Questa operazione nacque dalla mancata collaborazione e palese ostilità dell'Iraq

¹⁵⁶ LATTANZI, *Assistenza umanitaria*, cit. p. 76 ss.; VILLANI, *La nuova crisi del Golfo e l'uso della forza contro l'Iraq*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1999, p. 460 ss.

¹⁵⁷ il memorandum infatti prevedeva «the implementation of the above-mentioned principles shall be without prejudice to the sovereignty, territorial integrity, political independence, security and non-interference in the internal affairs of the Republic of Iraq».

¹⁵⁸ VILLANI, *La nuova crisi del Golfo e l'uso della forza contro l'Iraq*, cit. p. 462.

alla UNSCOM (Commissione speciale delle Nazioni Unite) con il compito di individuare e smantellare eventuali armamenti di distruzione di massa (chimici, biologici e nucleari), ulteriori raids furono portati a termine nel febbraio del 1999 questa volta con la partecipazione attiva delle forze britanniche. Secondo gli Stati Uniti e la Gran Bretagna il fondamento giuridico degli attacchi aerei era da ricercarsi nella ris.n.678/1990 ritenendo che quella risoluzione che autorizzava la coalizione anti-irachena ad usare tutti i mezzi necessari per porre termine alle violazioni della pace da parte dell'Iraq continuasse ad avere i suoi effetti (¹⁵⁹).

Molta parte della dottrina considera non accettabile che unilateralmente si decida di intervenire sulla base di una risoluzione che ha perso di esecutività anche in forza di una risoluzione successiva, la ris.n.687/1991, che ha dichiarato la fine delle ostilità. Proprio in tale documento viene considerata l'ipotesi di nuovi provvedimenti ma il Consiglio si riserva sempre e comunque la competenza. In assenza di un'ulteriore autorizzazione, pertanto, ogni altro intervento ed uso della forza armata è da considerarsi illecito poiché viola il diritto internazionale generale e le disposizioni della Carta, in particolare la violazione comprende il divieto dell'uso della forza

¹⁵⁹ MARCHISIO, op. cit. p. 258.

nelle relazioni internazionali tra Stati sancito dall'art.2 §4, inoltre tale violazione configura una tipica aggressione secondo la definizione dell'Assemblea Generale nel 1974 (¹⁶⁰).

CAPITOLO QUARTO

I nuovi sviluppi in tema di uso della forza armata a fini diversi dalla legittima difesa: l'intervento d'umanità e l'azione militare NATO in Kosovo.

Sommario: 4.1 L'intervento umanitario.- 4.2 *L'Alliance's Strategic Concept*: l'evoluzione della NATO verso l'intervento militare a scopi umanitari.- 4.3 La crisi del Kosovo. Dalla battaglia di *Kosovo Polje* al bombardamento NATO: cenni storici.- 4.3.1 *Segue*: il dibattito degli Stati in seno al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite sull'intervento militare NATO in Kosovo.- 4.3.2 *Segue*: le posizioni della dottrina.

4.1 L'intervento umanitario.

Nel quadro dell'uso della forza armata a fini diversi dalla legittima difesa un posto relevantissimo è occupato dal ricorso alle armi per scopi umanitari (¹⁶¹).

¹⁶⁰ VILLANI, *La nuova crisi del Golfo e l'uso della forza contro l'Iraq*, cit. p. 451 ss.

¹⁶¹ MALANCZUCK, *Humanitarian intervention and the legitimacy of the use of force*, Amsterdam, 1993, p. 31 ss.; RONZITTI, *Uso della forza e intervento d'umanità*, in *NATO, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana* (a cura di RONZITTI), Milano, 2000, p. 1 ss.; LATTANZI, *Assistenza umanitaria*, cit. p. 49 ss. VERWEY *Humanitarian Intervention*, in CASSESE (ed.), *The Current Legal Regulation of the Use of Force*, Dordrecht, 1986, p. 57 ss.; SCOVAZZI, op. cit. p.65 ss. e p. 172 ss.; CASSESE, *Ex iniuria ius oritur, Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Intervention Countermeasures in the*

L'intervento d'umanità consiste nell'uso della forza armata da parte di uno o più Stati contro un altro Stato al fine di proteggerne i cittadini oggetto di trattamenti inumani o crudeli da parte dello Stato nei confronti del quale si interviene (¹⁶²).

Tuttora è molto vivace in dottrina il dibattito sulla liceità, in diritto internazionale, degli interventi umanitari anche perché, a seguito della “guerra” nel Kosovo del 1999, gli orizzonti dell'uso della forza si sono allargati e la tutela dei diritti umani ha trovato una nuova condotta.

La cosiddetta “ingerenza umanitaria” da parte degli Stati NATO sarebbe giustificata in quanto reazione alla commissione da parte della Repubblica Federale di Jugoslavia di un crimine internazionale quali sono appunto le violazioni dei diritti dell'uomo, violazione particolarmente grave poiché il riferimento

World Community?, in *European Journal of International Law*, 1999, p. 23 ss.; CONDORELLI, *Le azioni dell'ONU e l'applicazione del diritto internazionale umanitario: il «bollettino» del Segretario generale del 6 agosto 1999*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, p. 1049 ss.; PICONE, *La «guerra del Kosovo» e il diritto internazionale generale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, p. 309 ss.; RONZITTI, *Forza (uso della)*, cit. p. 14 e ss.; HARHOFF, *Unauthorised Humanitarian Intervention – Armed Violence in the Name of Humanity*, in *Nordic Journal of International Law*, 2001, p. 65 ss., SLAUGHTER, *International Law and International Relations*, in *Recueil de Cours Collected Courses of the Hague Academy of International Law 2000*, The Hague/Boston /London, 2001, p. 55 ss.

¹⁶² RONZITTI, op. cit. p.14 e ss.; PICONE, *La «guerra del Kosovo»*, cit., p. 337 ss.; SLAUGHTER, *International Law*, cit. p. 57.

è a norme produttive di obblighi *erga omnes* ⁽¹⁶³⁾. Tale illecito commesso nei confronti della Comunità Internazionale ha determinato la reazione della NATO, ma potenzialmente potrebbe determinare la reazione di tutti gli Stati che agirebbero *uti universi* per conto della Comunità medesima ⁽¹⁶⁴⁾.

Abbiamo già avuto modo di verificare come alla luce della Carta delle Nazioni Unite la possibilità di ricorrere alla forza armata sia piuttosto limitata; l'ambito di operatività dell'art.2 §4 della Carta ne vieta l'uso e la minaccia da parte degli Stati e sappiamo che il divieto ha carattere cogente; l'art.51 consente l'uso della forza solo per legittima difesa; esclusivamente il Consiglio di Sicurezza può intervenire contro uno Stato ex art.42 quando abbia accertato che esiste una minaccia alla pace, una violazione della pace o un atto di aggressione.

Con riguardo invece al periodo precedente alla redazione della Carta delle Nazioni Unite, la prassi, in merito agli interventi umanitari verificatasi, non è indicativa di un'opinione favorevole alla liceità della reazione da parte di Stati terzi ad un illecito *erga omnes*.

¹⁶³ PICONE, *Interventi delle Nazioni Unite e obblighi erga omnes*, in *Interventi delle Nazioni Unite e Diritto internazionale*, cit. p. 517ss.

Sembra da rigettare l'idea che possa essere sopravvissuto alla Carta l'istituto dell'intervento umanitario unilaterale che alcuni hanno considerato permesso dal diritto internazionale generale⁽¹⁶⁵⁾.

In merito all'intervento d'umanità, autorevole dottrina⁽¹⁶⁶⁾ sostiene che il divieto di uso della forza, sopra ricordato, non conosce altre eccezioni oltre la legittima difesa e considerare leciti eventuali interventi d'umanità è un'opinione da respingere. La liceità di simili interventi, in assenza di una prassi consistente, sarebbe sostenuta solo da alcuni Stati occidentali.

Viceversa altri⁽¹⁶⁷⁾ sostengono che, pur ammettendo il carattere cogente del divieto dell'uso della forza, l'intervento umanitario costituirebbe una violazione particolare perché si tratterebbe non della violazione di una norma cogente, ma - nel caso di azione militare diretta a salvare vite umane dei propri o anche di altri cittadini – di un illecito *minoris generis*.

Coloro che considerano illecito un intervento militare a scopi umanitari si fanno forza della nota sentenza resa dalla Corte Internazionale di Giustizia nel 1986 che, nel decidere il caso

¹⁶⁴ PICONE, *La «guerra del Kosovo»*, cit. p. 322 ss.

¹⁶⁵ PICONE, *La «guerra del Kosovo»*, cit. p. 339 ss.

¹⁶⁶ CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit. p. 370

¹⁶⁷ RONZITTI, *Rescuing Nationals Abroad*, cit. p. 72 ss e p. 132 ss.

dell'intervento militare statunitense in Nicaragua, ha escluso che l'azione potesse essere giustificata dal fatto che in quel paese ci fosse una massiccia violazione dei diritti umani: «With regard to steps actually taken, the protection of human rights, a strictly humanitarian objective, cannot be compatible with the mining of ports, the destruction of oil installations, or again with the training, arming and equipping of the *contras*. The Court concludes that the argument derived from the preservation of human rights in Nicaragua cannot afford a legal justification for the conduct of the United States...» (¹⁶⁸). È stato però anche sottolineato che il diritto internazionale generale già prevede un'eccezione che giustifica l'intervento militare umanitario e cioè l'estremo pericolo. Questa ipotesi così definita ex art.32 nel progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati adottato dalla Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite nel 1996, opera solo nel rispetto di precise condizioni: l'azione deve costituire l'unico mezzo per salvare vite umane e non deve creare un pericolo più grave di quello che intende scongiurare (¹⁶⁹).

¹⁶⁸ I.C.J., Reports, 1986, par. 268; SCOVAZZI, *Corso di diritto internazionale*, op. cit. p. 178; RONZITTI, *Forza (uso della)*, op. cit. p. 14 ss.

¹⁶⁹ Il nuovo progetto, adottato nell'agosto del 2001, riprende la vecchia definizione di *distress*:

«Article 24 – Distress

È opportuno tuttavia, al fine di inquadrare in che cosa consiste l'intervento d'umanità e per considerare un'eventuale esistenza di una base giuridica, effettuare dei distinguo per non confondere una azione militare umanitaria con altri tipi di interventi armati.

La prima distinzione da fare è con l'intervento a protezione dei cittadini all'estero: infatti mentre la prassi di quest'ultimo ha dimostrato come l'attacco sia sferrato per salvaguardare la vita dei cittadini dello Stato interveniente, l'intervento d'umanità invece è mirato a tutela dei cittadini dello Stato territoriale (¹⁷⁰).

L'intervento a protezione dei cittadini all'estero è stato per lo più inserito nella definizione estensiva della legittima difesa (¹⁷¹).

Se poi l'intervento umanitario ha luogo con il consenso dello Stato territoriale, che non è in grado di mantenere la legge e l'ordine, trova applicazione il principio *volenti non fit iniuria*,

-
1. The wrongfulness of an act of a State not in conformity with an international obligation of that State is precluded if the author of the act in question has no other reasonable way, in a situation of distress, of saving the author's life or the lives of the persons entrusted to the author's care.
 2. Paragraph 1 does not apply if:
 - (a) The situation of distress is due, either alone or in combination with other factors, to the conduct of the State invoking ; or
 - (b) The act in question is likely to create a comparable or greater peril».

SCOVAZZI, *Corso di diritto internazionale*, op. cit. p. 174 ss.

¹⁷⁰ RONZITTI, *Uso della forza e intervento d'umanità*, in *NATO*, cit. p.

3.

¹⁷¹ Vedi sopra paragrafo 2.3 e note da 79 a 84.

senza alcuna necessità pertanto di invocare la teoria dell'intervento d'umanità per dimostrare la liceità dell'intervento stesso.

Alcuni studiosi ⁽¹⁷²⁾ hanno tentato di cercare una giustificazione all'intervento umanitario facendo riferimento allo stato di necessità parificando la protezione dei diritti umani ad un interesse fondamentale degli Stati tanto è vero che lo Stato tenuto alla protezione assume una obbligazione *erga omnes*.

La particolare difficoltà ad accettare un intervento armato umanitario porta parte della dottrina a considerare che l'intervento stesso può determinare gravi abusi; i diritti dell'uomo dovrebbero essere sì tutelati, ma non con le armi anche perché ciò potrebbe determinare la moltiplicazione delle violazioni di tali diritti aggiungendo, ad una situazione già di per sé difficile, ulteriori disagi ⁽¹⁷³⁾.

In ogni caso le posizioni contrarie alla liceità dell'intervento d'umanità sono nette, anche perché mancano gli elementi che possano innalzare a livello di diritto internazionale

¹⁷²VERWEY, *Humanitarian Intervention*, in *The Current Legal Regulation of The Use of Force*, cit. p. 57 ss.; LATTANZI, *Assistenza umanitaria*, cit. p.97 ss.; RONZITTI, *Uso della forza e intervento d'umanità*, in *NATO*, cit. p. 13.

¹⁷³ SCOVAZZI, *Corso di diritto internazionale*, op. cit. p.274 ss.

consuetudinario l'intervento umanitario, ossia la *diuturnitas* e *l'opinio iuris*.

L'operazione in Iraq *Provide Comfort* del 1991 cominciò ad aprire delle crepe nell'omogeneità fino a quel momento affermatasi (¹⁷⁴).

La Gran Bretagna infatti ammise che l'azione militare non era stata autorizzata dalla ris.n.688 ma trovava la sua giustificazione «nell'esercizio di un principio di diritto internazionale consuetudinario» (¹⁷⁵).

Il Regno Unito cambiava così la sua linea di pensiero in merito agli interventi umanitari, visto che in precedenza aveva negato l'esistenza di un diritto d'intervento umanitario in diritto internazionale (¹⁷⁶).

Ciò dimostra ulteriormente come siano cambiate le cose dalla fine della guerra fredda. Durante tutto tale periodo gli equilibri

¹⁷⁴ Tale intervento umanitario è stato definito "genuino" perché intrapreso unilateralmente e senza autorizzazione delle Nazioni Unite, RONZITTI, *Uso della Forza e intervento d'umanità*, cit. p. 10; LATTANZI, *Assistenza umanitaria*, cit. p. 73 ss.; PICONE, *La «guerra del Kosovo»*, cit. p. 340; la prassi internazionale però ha conosciuto numerosi episodi prima della fine della guerra fredda che hanno avuto come sfondo lo scopo umanitario, tra questi i principali sono: l'intervento dell'India nel Bangladesh nel 1971, del Vietnam in Cambogia nel 1978, della Tanzania in Uganda nel 1979, della Francia nella Repubblica Centrafricana nel 1979, degli Stati Uniti a Grenada nel 1983 in Nicaragua nel 1984 e 1985 e a Panama nel 1989.

¹⁷⁵ RONZITTI, *Uso della forza e intervento d'umanità*, cit. p.10.

internazionali hanno evitato ogni tipo di intervento anche per non innescare un'escalation che portasse al coinvolgimento delle due superpotenze. All'indomani della caduta del muro di Berlino invece già si notano i primi segni di cambiamento volti a considerare lecito l'intervento d'umanità e la posizione espressa dalla Gran Bretagna, riemersa in occasione della guerra nel Kosovo, è comunque il primo esempio (¹⁷⁷).

La discussione, apertasi tra gli Stati durante la 54^a sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, a seguito dell'intervento militare contro la Repubblica Federale di Jugoslavia sui rapporti tra sovranità territoriale e uso della forza a fini umanitari, ha lasciato intravedere una sorta di sviluppo delle norme sulla protezione dei diritti umani come norme *erga omnes*: proteggendo i diritti umani si tutela anche l'interesse nazionale e pertanto non si esclude l'uso della forza. Tale posizione espressa dal Segretario Generale ha acceso il dibattito tra i delegati degli Stati determinando una profonda linea di demarcazione tra coloro del tutto favorevoli ad azioni a tutela dei diritti umani a prescindere da una preventiva autorizzazione delle Nazioni

¹⁷⁶ La dichiarazione è stata resa in un Memorandum del Foreign Office, per il testo integrale si veda *British yearbook of international law*, 1986, p. 614 ss, in particolare p. 619.

¹⁷⁷ SCOVAZZI, *Corso di diritto internazionale*, op. cit. p.173.

Unite, come il Gambia, e chi, ad esempio la Russia, invece ha sostenuto l'indispensabilità di un mandato delle Nazioni Unite. Altri Stati, come la Francia, hanno considerato l'eccezionalità di un intervento senza mandato quando sia dettato da circostanze impellenti.

Essendo prematuro accettare una sorta di «*developing norm*», secondo le parole del Segretario Generale, in favore dell'intervento d'umanità, è più opportuno parlare di una tendenza sulla quale si muovono molti Stati occidentali e paesi del Terzo Mondo ma che è ancora contrastata da un partner internazionale d'eccezione: la Russia (¹⁷⁸).

È stato considerato che da un punto di vista etico il ricorso alla forza per scopi umanitari sarebbe giustificato, ma un'azione del genere è contraria al diritto internazionale corrente (¹⁷⁹).

Inoltre la prassi internazionale recente non conferma la legittimità degli interventi unilaterali umanitari a causa dell'incertezza con cui sono stati condotti, semmai attraverso

¹⁷⁸ RONZITTI, *Usa della forza e intervento d'umanità*, p. 20 ss.; GENNARELLI, *L'intervento umanitario della NATO in Kosovo*, in *I Diritti dell'Uomo - Cronache e Battaglie*, 1998, p. 41 ss.

¹⁷⁹ CASSESE, *Ex iniuria ius oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?*, cit. p. 25; PINELLI, *Sul fondamento degli interventi armati a fini umanitari*, in *Diritto Pubblico*, 1999, p. 82 ss.

un'interpretazione «ultronea» degli art. 39 e ss. della Carta si può immaginare un intervento autorizzato dalle Nazioni Unite (¹⁸⁰).

Da più parti si è però tentato di non rendere evanescente l'applicazione dei diritti umani e pertanto si è affermata la possibilità di far rientrare gli interventi umanitari nel Cap.VII della Carta, classificando l'emergenza umanitaria come una minaccia alla pace. La delega alle organizzazioni regionali dell'uso della forza per la tutela dei diritti umani rientra invece nel Cap. VIII (¹⁸¹).

Nell'ottica del Cap. VII rientrano pertanto le *peace-enforcement* che, con il compito del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, affrontano situazioni di emergenza umanitaria. Ed è talmente sentita tale finalità che il Segretario Generale delle Nazioni Unite ha diramato il 6 agosto 1999 un "bollettino" contenente delle regole di comportamento per il rispetto del diritto internazionale umanitario applicabile nei conflitti armati internazionali.

Bisogna considerare che il bollettino è riferito solo alle operazioni di *peace-keeping* e di *peace-enforcement* condotte dalle forze ONU - indipendentemente dalla qualificazione

¹⁸⁰ PICONE, *La «guerra del Kosovo»*, cit. p. 341.

giuridica del conflitto in questione e cioè se interno o internazionale - e non alle operazioni intraprese direttamente da Stati membri dietro autorizzazione delle Nazioni Unite (¹⁸²).

Lattanzi propone l'assoluta concomitanza tra l'intervento per una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale e i casi di grave emergenza umanitaria. L'Autrice considera quasi obbligatoria l'azione militare ad opera delle forze ONU, in queste tragiche circostanze, e allo stesso tempo, nella consapevolezza del mancato funzionamento del meccanismo previsto dagli art.42 e ss., giustifica l'intervento militare unilaterale, poiché gli Stati sarebbero chiamati a colmare il «vuoto» determinatosi.

Il ragionamento fa perno sull'art.24 della Carta dove si stabilisce il conferimento al «Consiglio di Sicurezza della responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale» da parte degli Stati e quindi come organo comune; non funzionando l'organo, continua il

¹⁸¹ LATTANZI, *Assistenza umanitaria*, op. cit. p. 49 ss.; MALANCZUCK, op. cit. p. 31

¹⁸² CONDORELLI, *Le azioni dell'ONU e l'applicazione del Diritto internazionale umanitario: il «bollettino» del Segretario generale del 6 agosto 1999*, in *Rivista*, cit. p.1049 ss.

ragionamento, è giusto che la competenza in materia torni agli Stati deleganti (¹⁸³).

In merito al Cap. VIII, potendo le Nazioni Unite autorizzare le organizzazioni regionali a intraprendere azioni coercitive, allo stesso modo possono delegare interventi umanitari, rientrando questi nelle operazioni con carattere coercitivo. Al contrario un intervento senza mandato è inammissibile mancando una norma che lo possa legittimare (¹⁸⁴). È stato sostenuto in seguito, alla vicenda del Kosovo, che la Carta delle Nazioni Unite stabilisce la legittimità dell'uso della forza solamente se autorizzata dal Consiglio di Sicurezza, pertanto un intervento umanitario non autorizzato è privo di una base giuridica, allo stesso tempo è obbligo morale della Comunità Internazionale intervenire per evitare le atrocità in violazione dei diritti dell'uomo (¹⁸⁵).

Uno spunto interessante è dato da chi ha preferito tracciare alcune differenze tra interventi militari unilaterali in senso stretto e interventi di singoli Stati autorizzati dal Consiglio di Sicurezza. Infatti nella maggior parte dei casi sopra elencati gli interventi

¹⁸³ LATTANZI, *Assistenza umanitaria*, cit. p. 93 ss.; dello stesso avviso sulla legittimità dell'intervento a seguito dell'inoperatività delle procedure delle istituzioni REISMAN, *Kosovo's Antinomies*, in *American Journal of International Law*, 1999, p. 860 ss.

¹⁸⁴ RONZITTI, *Uso della forza e intervento d'umanità*, cit. p. 26.

¹⁸⁵ HARHOOF, *Unauthorised Humanitarian Intervention*, in *Nordic Journal of International Law*, cit. p. 68 ss.

sarebbero stati gestiti in tutta indipendenza rispetto all'ONU dagli Stati incaricati di condurli. L'autorizzazione pertanto ha permesso di avallare dei comportamenti unilaterali degli Stati condotti sulla base del diritto internazionale generale ed esterni al campo di operatività dell'ONU (¹⁸⁶).

Il rispetto del diritto internazionale generale pertanto può dare legittimità all'uso della forza armata a scopi umanitari fuori dal caso della legittima difesa e già la sentenza della Corte Internazionale di Giustizia sul caso Nicaragua ha evidenziato ciò che non è compatibile con gli obiettivi umanitari. Però alcuni sostengono che, perché l'uso della forza a scopi umanitari sia lecito, debbano essere rispettate delle condizioni valide sempre e in ogni situazione (¹⁸⁷); mentre altri considerano più opportuno fare riferimento ai singoli casi presi in considerazioni uno per volta.

A tal proposito non è il caso di parlare di condizioni ma di parametri; il rispetto del principio di buona fede: la finalità umanitaria deve essere cioè «assorbente»; l'assoluta necessità dell'intervento: la catastrofe umanitaria deve essere tale da non

¹⁸⁶ PICONE, *La «guerra del Kosovo»*, cit. p. 342 ss.; per il riferimento al diritto internazionale generale si veda PICONE, *Interventi delle Nazioni Unite e obblighi erga omnes*, in *Interventi*, cit. p. 560 ss.

¹⁸⁷ CASSESE, *Ex iniuria ius oritur*, cit. p. 26 ss

poter prendere altri provvedimenti; rispetto del principio di proporzionalità: l'uso della forza deve sempre essere contenuto nell'ambito dell'obiettivo umanitario e devono essere rispettate le regole dello *jus in bello*, relativi agli obiettivi militari perseguibili, alle armi utilizzate, al trattamento dei combattenti nemici e della popolazione civile; infine il rispetto del principio definito «dell'effetto utile», vale a dire una volta raggiunto lo scopo o rivelatosi inefficace l'intervento, ogni azione deve cessare (¹⁸⁸).

4.2 L'Alliance's Strategic Concept: l'evoluzione della NATO verso l'intervento militare a scopi umanitari.

La NATO (*North Atlantic Treaty Organization*) nasce all'indomani della seconda guerra mondiale per evitare

¹⁸⁸ MALANCZUCK, op. cit. p. 31; GARDAM, *Proportionality and Force in International Law*, in *American Journal of International Law*, 1993, p. 391 ss; CANNIZZARO, *Il principio della proporzionalità*, cit. p. 297 ss., PICONE, *La «guerra del Kosovo»*, cit. p. 343 ss.

l'espansione dell'Unione Sovietica oltre i limiti precisati dal Patto di Yalta e con la finalità principale di assicurare il mantenimento della pace e della sicurezza degli Stati membri⁽¹⁸⁹⁾.

Il sistema di sicurezza collettivo di autodifesa del Trattato opera in via sussidiaria rispetto alla Carta delle Nazioni Unite e il riferimento è all'art.51 della Carta richiamato dall'art.5 del Trattato NATO.

Per tutta la guerra fredda l'esistenza stessa della NATO, di cui fanno parte gli Stati del Nord America e gli Stati dell'Europa occidentale, ha contribuito all'instaurazione di equilibri geopolitici e militari che hanno evitato lo scontro delle due super potenze.

Venuta meno la “cortina di ferro”, la linea immaginaria che univa Danzica a Trieste dividendo l'occidente dai paesi socialisti dell'est secondo l'espressione di Winston Churchill, la NATO ha

¹⁸⁹ CANNIZZARO, *N.A.T.O.*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, op. cit. p. 52 ss.; CANNIZZARO, *La nuova dottrina Strategica della NATO e gli interventi «fuori area»*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1999, p. 729 ss.; CANNIZZARO, *La nuova dottrina strategica della NATO e l'evoluzione della disciplina giuridica internazionale sull'uso della forza*, in *NATO, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana* (a cura di RONZITTI), Milano, 2000, p. 43 ss.; SIMMA, *NATO, the UN and the Use of Force*, in *European Journal of International Law*, 1999, p. 14 ss.; JEAN, *Il nuovo concetto strategico dell'Alleanza Atlantica*, in *Affari Esteri*, 1999, p. 528; GAZZINI, *NATO Coercitive Military Activities in the Yugoslav Crisis (1992-1999)*, in *European Journal of International Law*, 2001, p. 412 ss.

perduto il suo nemico ma ha assunto il ruolo del protagonista nell'arena internazionale essendo divenuta l'organizzazione regionale a carattere militare più potente al mondo.

In forza di questo nuovo ruolo che la storia le ha riservato, la NATO ha intrapreso un cammino evolutivo che non è ancora arrivato a destinazione, ma che pone la NATO stessa in prima linea sul fronte della difesa dei diritti dell'uomo attraverso l'uso della forza armata.

Tappe di questo cammino sono le c.d. dottrine strategiche, ossia il complesso di regole che descrivono le modalità operative dell'intervento militare delle forze NATO: in esse si esprime l'indirizzo politico e militare dell'Alleanza.

Solo da una decina d'anni si è iniziato a rendere pubblico il contenuto delle dottrine strategiche dando così la possibilità di delineare la portata innovativa degli obblighi rispetto al Trattato istitutivo soprattutto per quanto concerne il quadro giuridico all'interno del quale vengono specificati i compiti.

Già nel 1991 fu presa la decisione di utilizzare la struttura militare della NATO, intesa come organizzazione regionale, nell'ambito delle operazioni per il mantenimento della pace delle Nazioni Unite. La NATO aveva così assunto competenze sia per

intraprendere operazioni di *peace-keeping* sia di *peace-enforcement*.

Tale allargamento della sfera di competenza della NATO ha continuato il suo sviluppo sino a giungere al documento intitolato *Alliance's Strategic Concept*.

Così la Nuova dottrina strategica, approvata a Washington dal Consiglio Atlantico nell'Aprile del 1999, fa riferimento all'operatività del c.d. *non art.5* e la novità fondamentale consiste nella possibilità di intraprendere azioni coercitive a tutela della pace e della sicurezza internazionale fuori da operazioni o iniziative delle Nazioni Unite.

Alcuni hanno fortemente criticato tale documento non riconoscendogli alcun valore giuridico in quanto il contenuto sarebbe prettamente politico-militare. Inoltre è stata denunciata l'ambiguità anche dell'espressione stessa *non art.5*, come se per ogni articolo di un trattato esistesse un *non articolo* che consenta di fare quello che l'articolo non prevede. In considerazione del fatto che il documento definisce le armi nucleari a disposizione dell'alleanza la maggiore garanzia della sicurezza degli alleati ci si domanda se se ne potrà fare uso contro lo Stato dal quale provenga, ad esempio, un massiccio flusso di rifugiati.

La risposta a tutti questi dubbi viene dal fatto che il documento è stato redatto durante i bombardamenti in Kosovo e ciò ne ha influenzato la stesura.

In ogni caso dal testo, si evince un chiaro allargamento dei presupposti che legittimano un intervento armato della NATO. Un intervento potrebbe essere deciso per tutelare la regione euro-atlantica non solo nelle classiche situazioni di conflitti armati ma anche nel caso di violazioni sistematiche di diritti umani, esodi massicci di profughi, conflitti interni, terrorismo internazionale, giustificando così la possibilità degli interventi «fuori area».

Ciò va al di là delle previsioni degli stessi obblighi di assistenza previsti dal noto art.5 e inoltre allarga l'area geografica di intervento sancita dall'art.6; è a tal proposito che si è parlato del *non art.5*.

Già nel 1991 era stata prevista la possibilità di intervenire in attuazione di delibere dell'OSCE (Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa) o delle Nazioni Unite oltre i limiti spaziali definiti dall'art.6, ma questi sarebbero stati interventi rientranti nella disciplina dell'art.52 e ss. della Carta.

Il documento relativo alla Nuova dottrina strategica invece indica genericamente l'area euro-atlantica come area di

intervento NATO e la possibilità di condurre azioni coercitive viene prospettato come corollario dell'esigenza di mantenere una situazione di pace nell'area stessa. Da ciò si deduce un approccio funzionale che allarga l'area spaziale di riferimento per le operazioni dell'Alleanza.

Un'importante novità è stata l'introduzione dell'assenza dell'obbligo a carico degli Stati membri di partecipare a questo nuovo tipo di operazioni. L'importanza consiste nelle relazioni tra la mancanza di tale obbligo e il divieto dell'uso della forza armata sancito dal diritto internazionale generale.

La Nuova dottrina strategica opera in maniera indiretta sul piano della disciplina generale dell'uso della forza poiché considera che il ricorso alla forza armata, in determinati casi, sia compatibile con il diritto internazionale. Inoltre il fatto di non prevedere un obbligo a carico degli Stati ad intervenire muta la natura del documento non facendolo apparire come un accordo internazionale e pertanto non suscettibile di violazione dell'art.54 della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati che presuppone una correlatività fra diritti ed obblighi di un trattato, del tutto assente nella Nuova dottrina strategica.

È indubbio che la Nuova dottrina strategica è volta ad innovare la disciplina internazionale sull'uso della forza nella direzione di mutare l'orientamento giuridico degli Stati membri nei confronti della disciplina generale cogente.

L'argomento inoltre è più che mai attuale in considerazione dell'attivazione dell'art.5 chiesta dagli Stati Uniti a seguito dell'attacco terroristico alle Twin Towers dell'11 settembre 2001, alcuni studiosi, proprio mentre si scrive, valutano che la risposta militare possa rientrare nelle previsioni della Nuova dottrina strategica e quindi nel *non art.5* ⁽¹⁹⁰⁾.

4.3 La crisi del Kosovo. Dalla battaglia di Kosovo Polje al bombardamento NATO: cenni storici.

La questione del controllo del Kosovo, regione a sud della Serbia, ha ragioni secolari. Le origini però dell'avversione da parte dei serbi nei confronti della popolazione albanese può

essere fatta risalire al 1389 anno della famosa battaglia di *Kosovo Polje* tra serbi cristiani e turchi musulmani. Combattenti di etnia albanese in maggioranza musulmani, si dividono tra le due parti ma la sconfitta dei serbi al *Campo dei Merli* fa nascere nella loro coscienza nazionale il primo segno di intolleranza verso gli albanesi.

Nel corso dei secoli comunque gli abitanti di etnia albanese aumentano, tanto che nel 1974 Tito riconosce il Kosovo come una provincia autonoma della Repubblica Serba. Nel 1981 dopo la morte di Tito separatisti albanesi insorgono chiedendo la costituzione della “*Repubblica del Kosova*” con l’intenzione di riunificarsi all’Albania.

Nel 1989 il presidente Milosevic abolisce l’autonomia del Kosovo modificando la Costituzione del 1974.

Però la questione non si sopisce anzi riesplode violentemente con le restrizioni all’autonomia imposte dal governo Milosevic cui fa seguito la nascita dell’UCK (esercito di liberazione del Kosovo), costituito da guerriglieri albanesi musulmani.

Scoppia una vera e propria guerra civile sul suolo della Repubblica Federale di Jugoslavia che determina una catastrofe

¹⁹⁰ Divenuto oramai strumento indispensabile, internet offre la possibilità di seguire la discussione dottrinaia. Si veda in proposito il forum sul sito

umanitaria cui fa seguito l'intervento NATO soprattutto dopo il ritrovamento di una fossa comune con i corpi mutilati di 45 kosovari di etnia albanese presso Racak, il 15 gennaio 1999, e il fallimento del negoziato tentato al castello di Rambouillet.

Le tappe che portano all'intervento militare della NATO sono rappresentate da una serie di risoluzioni dell'ONU e dal tentativo di risolvere la crisi diplomaticamente.

La prima è la ris.n.1160/1998 in base alla quale il Consiglio di Sicurezza dispone l'embargo sulla fornitura di armi alla Repubblica Federale di Jugoslavia, condanna tanto l'eccessivo uso della forza da parte dei contingenti serbi quanto gli atti terroristici dei ribelli kosovari, ma non considera ancora la situazione in Kosovo una minaccia alla pace. Comunque vengono invitati gli Stati interessati alla conclusione della crisi, riuniti nel "Gruppo di contatto" (Francia, Germania, Regno Unito, Italia, Russia e Stati Uniti), a perseguire la via diplomatica al fine di fermare gli scontri e giungere ad una forte autonomia della regione.

La situazione però tende ad aggravarsi finché con la ris.n.1199/1998 il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite qualifica, quanto stava accadendo in Kosovo, una minaccia alla

pace e chiede la cessazione delle operazioni militari e il ritiro delle forze di sicurezza serbe per consentire il ritorno dei rifugiati, l'assistenza umanitaria e una missione di osservatori. La risoluzione termina con un ammonimento per la Repubblica Federale di Jugoslavia, il Consiglio infatti decide: «...to consider further action and additional measures to maintain or restore peace and stability in the region».

Subito dopo il voto il delegato degli Stati Uniti rivela i piani della NATO per eventuali operazioni militari in Kosovo in caso di fallimento dei negoziati.

Una prima crisi viene evitata nell'ottobre del 1998; dopo un ultimatum della NATO, la Repubblica Federale di Jugoslavia stipula due accordi di cui uno con la NATO stessa e l'altro con l'OSCE.

A seguito di quanto accaduto nell'ottobre 1998 il Consiglio di Sicurezza adotta la ris.n.1203/1998 dove riconosce validità agli accordi stipulati e impone il rispetto degli obblighi delle precedenti risoluzioni onde evitare l'aggravarsi della situazione umanitaria. È stato considerato che la validità stessa degli accordi

in questione, essendo stati conclusi sotto la minaccia dell'uso della forza, sarebbe potuta essere stata messa in dubbio (¹⁹¹).

Il 29 gennaio 1999 il Gruppo di contatto intima alle parti di prendere parte ad una conferenza internazionale, al fine di trovare una soluzione alla crisi in Kosovo, a Rambouillet in Francia.

Il trattato di Rambouillet viene firmato dalla parte albanese ma non da quella serba che si rifiuta di accettare la presenza di forze militari multinazionali sul proprio territorio. Più autori hanno visto nel tentativo di Rambouillet più la ricerca di un *casus belli* che una sincera volontà di risolvere il problema (¹⁹²).

Fallito il negoziato il 24 marzo 1999 la NATO dà il via all'operazione *Determined Force* effettuando bombardamenti aerei sul territorio della Repubblica Federale di Jugoslavia ed in particolare sul Kosovo.

¹⁹¹ RONZITTI, *Raidi aerei contro la Repubblica federale di Jugoslavia e Carta delle Nazioni Unite*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1999, p. 477.

¹⁹² Il progetto di accordo di Rambouillet del 23 febbraio 1999, pur affermando la sovranità e integrità della repubblica Federale di Jugoslavia, rinviava ad una successiva riunione, da tenersi dopo tre anni, la soluzione definitiva della questione del Kosovo. Inoltre si affidava alla NATO il compito di costituire e guidare una forza militare multifunzionale per assicurare l'adempimento delle disposizioni dell'accordo stesso, ma tra le varie ipotesi previste dal progetto di accordo di Rambouillet quelle che più hanno fatto nascere dubbi sulla reale volontà di evitare la guerra riguardano quelle clausole dove si chiedeva di riconoscere alle forze NATO il diritto di accedere in qualsiasi parte del territorio iugoslavo e di svolgere operazioni e manovre; SCOVAZZI, *Corso di diritto internazionale*, cit. p. 162; VILLANI, *La guerra del Kosovo: una guerra umanitaria o un crimine internazionale?*, in *Volontari e Terzo Mondo*, 1999, p. 26 e ss.; PICONE, *La*

4.3.1 Segue: il dibattito degli Stati in seno al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite sull'intervento militare NATO in Kosovo.

Nei giorni immediatamente successivi all'intervento si apre nel Consiglio di Sicurezza un dibattito serrato in merito al quale gli Stati membri della NATO hanno addotto come giustificazione dell'intervento la volontà di evitare la continuazione della

«guerra del Kosovo» e il diritto internazionale generale, in *Rivista*, cit. p. 313

catastrofe umanitaria nella consapevolezza di operare senza autorizzazione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, per il probabile veto di Russia e Cina (¹⁹³).

La NATO ha tentato di fare rientrare nell'ottica delle Nazioni Unite i bombardamenti a danno della Jugoslavia facendo esplicito riferimento alle tre risoluzioni sopra indicate (¹⁹⁴).

In seno al Consiglio di Sicurezza l'operazione è stata subito definita illecita (¹⁹⁵) per due ordini di motivi: la violazione della *domestic jurisdiction* e l'assenza di un'autorizzazione da parte delle Nazioni Unite e quindi un uso della forza non rispondente alle disposizioni della Carta. La NATO invece ha giustificato l'attacco, come già detto, facendo rientrare l'uso della forza nel

¹⁹³ RONZITTI, *Raidi aerei contro la repubblica federale di Jugoslavia*, in *Rivista*, cit. p. 476 ss.

¹⁹⁴ Il problema è però che nessuna di queste tre risoluzioni fa alcun cenno all'uso della forza armata, SCOVAZZI, *Corso di diritto internazionale*, cit. p. 160 ss.

¹⁹⁵ Contrari all'azione NATO sono stati da subito la Russia, la Cina, Cuba, la Bielorussia, l'Ucraina e l'India e tre di queste delegazioni (Bielorussia, Russia e Cina) hanno presentato un progetto di risoluzione che condannava l'azione della NATO e ne chiedeva l'immediata cessazione degli attacchi aerei, ma discusso durante la seduta del Consiglio del 26 marzo 1999 il progetto è stato respinto con una schiacciante maggioranza, 12 a 3; doc. S/1999/328. Ciò è indice del consenso che ha incontrato nella comunità internazionale l'azione contro la Jugoslavia, è da sottolineare però l'intervento fatto dal delegato indiano mettendone in risalto poche parole: «*Two wrongs do not make a right*» lasciando intendere che la somma di un grave illecito (la violazione dei diritti dell'uomo in Kosovo) con un altro grave illecito (i bombardamenti della NATO in Kosovo) danno due gravi illeciti, non potendo un illecito cancellare l'altro; doc. S/PV. 3988.

quadro delle risoluzioni del Consiglio e invocando la questione umanitaria (¹⁹⁶).

Il dibattito dei delegati in seno al Consiglio di Sicurezza ha messo in evidenza il riconoscimento del potere del Consiglio di autorizzare l'uso della forza, ma è stato anche sostenuto come l'intervento sia da considerarsi del tutto eccezionale e dettato da un impegno morale determinato dalla grave crisi umanitaria (¹⁹⁷). Una voce autorevole però ha espresso i suoi dubbi sul qualificare almeno in relazione ai fatti occorsi fino al marzo 1999 come genocidio le azioni repressive del governo serbo (¹⁹⁸). In ogni caso la posizione degli Stati NATO non è certo stata contro le Nazioni Unite anzi è stata denunciata l'inoperatività e l'ammissione che un'autorizzazione sarebbe stata più opportuna, ma al contempo si è rimarcata la consapevolezza che di fronte a

¹⁹⁶ ZAPPALA', *Nuovi sviluppi in tema di uso della forza armata in relazione alle vicende del Kosovo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1999, p. 975 ss.; RONZITTI, *Raidi aerei*, cit. p. 478; per una più articolata esposizione dei motivi umanitari si veda BALANZINO, *NATO's actions to uphold human rights and democratic values in Kosovo: a test case for a new Alliance*, in *Fordham International Law Journal*, 1999, p. 364 ss.

¹⁹⁷ DUURSMA, *Justifying NATO's Use of Force in Kosovo?*, in *Leiden Journal of international law*, 1999, p. 287 ss.; ZAPPALA', *Nuovi sviluppi in tema di uso della forza armata*, in *Rivista*, cit. p. 982 ss.; RONZITTI, *Raidi aerei*, cit. p. 480.

¹⁹⁸ SIMMA, *NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects*, in *European Journal of International Law*, 1999, p. 2

“*gross violations*” di diritti umani non si può e non si deve rimanere impassibili (¹⁹⁹).

Di notevole importanza è stato il fatto che le Nazioni Unite, pur se scavalcate dalla NATO, hanno tentato di fare rientrare tutta l’operazione nei ranghi della Carta con la ris.n.1244/1999 dove non viene fatta una specifica condanna dell’accaduto. È emerso anzi, dal dibattito sulla risoluzione, la netta collocazione della tutela dei diritti umani a metà strada tra il diritto internazionale generale e la Carta delle Nazioni Unite, come se il rispetto della persona umana operasse al di fuori delle disposizioni ONU.

In merito abbiamo già visto come altra dottrina non accetta affatto questa ipotesi anzi valuta che il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale comprende in tutto e per tutto la tutela dei diritti umani, a ciò si aggiunga l’evoluzione che ha conosciuto la nozione di pace nel sistema delle Nazioni Unite passando da una definizione di «pace negativa» ad una di

¹⁹⁹ Per *gross violations* si intendono violazioni gravi e generalizzate dei diritti umani, quali genocidio, torture, esecuzioni in massa; PINELLI, *Sul fondamento degli interventi armati a fini umanitari*, in *Diritto Pubblico*, 1999, p. 62.

Con riferimento alle posizioni espresse da alcuni governi europei SIMMA, *NATO, the UN and the Use of Force*, cit. p. 9; per la dichiarazioni del governo italiano dell’epoca si vedano i resoconti stenografici reperibili sul [sito internet](#)

«pace positiva»⁽²⁰⁰⁾. Alcuni invece vedono nella risoluzione in esame una sorta di autorizzazione *ex post facto*, altri addirittura una amnistia⁽²⁰¹⁾.

Il 29 aprile 1999 la Repubblica Federale di Jugoslavia però presenta un ricorso alla Corte Internazionale di Giustizia chiedendo come misura provvisoria la cessazione immediata dei bombardamenti. Con un'ordinanza del 2 giugno dello stesso anno, la Corte si dichiara *prima facie* non competente e non prende alcun provvedimento, tuttavia fa alcune considerazioni di merito dichiarandosi «*deeply concerned*» per la tragedia del Kosovo e per l'uso della forza contro la Jugoslavia ammettendo che quanto stava accadendo in Kosovo poneva serie questioni di diritto internazionale⁽²⁰²⁾.

<http://www.camera.it/dati/leg13/lavori/stenografici/sed511.htm>,
<http://www.camera.it/dati/leg13/lavori/stenografici/sed513.htm>.

²⁰⁰ LATTANZI, *Assistenza umanitaria*, op. cit. p. 93 ss.; ZAPPALA', *Nuovi sviluppi in tema di uso della forza armata*, cit. p. 988; PINELLI, *Sul fondamento degli interventi armati a fini umanitari*, cit. p. 67 ss.; CONDORELLI, *La risoluzione 1244 (1999) del consiglio di sicurezza e l'intervento NATO contro la Repubblica federale di Jugoslavia*, in *NATO, Conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, (a cura di RONZITTI), Milano, 2000, p. 31 ss.

²⁰¹ SIMMA, *NATO, the UN and the Use of Force*, cit. p. 10; *contra* ZAPPALA', *Nuovi sviluppi*, cit. p. 988; per la qualificazione della risoluzione come amnistia RONZITTI, *Uso delle forza e intervento d'umanità*, in *NATO, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, cit. p. 18 ss.

²⁰² BEKKER, BORGEN, *World Court Rejects Yugoslav Requests to Enjoin Ten NATO Members from Bombing Yugoslavia*, 1999, reperibile sul sito internet <http://www.asil.org>; JANMING SHEN, *The ICJ's Jurisdiction*

4.3.2 *Segue: le posizioni della dottrina.*

Il vivace dibattito dottrinario (²⁰³) nasce dalla consapevolezza che l'intervento militare della NATO ha determinato una svolta

in the Legality of Use of Force cases, in International Law in the Post-Cold War World (ed. by Sienho Yee and Wang Tieya), London, 2001, p. 480 ss.

²⁰³ CACCAMO, *Kosovo, Vincitori e vinti*, in *Rivista di Studi politici Internazionali*, 1999, p. 361 ss; CARULLA, *El Consejo de Seguridad y la defensa de los derechos humanos. Reflexiones a partir de conflicto de Kosovo*, in *Revista Española de Derecho Internacional*, 1999, p. 59 ss.; CASSESE, *Ex iniuria ius oritur*, cit. p. 23 ss.; CHARNEY, *Anticipatory Humanitarian Intervention In Kosovo*, in *American Journal of International Law*, 1999, p. 834 ss.; CHESTERMAN, *Passing the baton: the delegation of the Security Council enforcement power from Kuwait to Kosovo*, in *International Law in the Post-Cold War World*, cit. p. 148 ss.; CHINKIN, *Kosovo, a "Good" or a "Bad" war?*, in *American Journal of International Law*, 1999, p. 841 ss.; DUURSMA, *Justifying NATO's Use of Force in Kosovo?*, in *Leiden Journal of International Law*, cit. p. 287 ss.; EGOROV,

nell'istituto dell'uso della forza armata, mentre la prassi precedente ha conosciuto un tiepido riferimento alla tutela dei diritti umani preferendo giustificare gli interventi come legittima difesa.

La crisi del Kosovo invece ha visto come motivazione unica da parte di chi l'ha condotta, la protezione dei diritti dell'uomo.

Le posizioni difformi e contrastanti si possono semplificare in due grandi categorie forse anche alquanto banali; a chi giustifica

The Kosovo crisis and the law of armed conflicts, in *International Review of the Red Cross*, 2000, p. 183 ss.; FALK, *Kosovo, World Order and the Future of International Law*, in *American Journal of International Law*, 1999, p. 847 ss.; GRAY *The legality of NATO's Military action in Kosovo: is the right of humanitarian intervention?*, in *International Law in the Post – Cold War World* (ed. by Syenho Yee and Wang Tieya), London, 2001, p. 240 ss.; HENKIN, *Kosovo, and the law of “Humanitarian Intervention”*, in *American Journal of International Law*, 1999, p. 824 ss.; PICONE, *La guerra del Kosovo*, in *Rivista*, cit. p. 309 ss.; REISMAN, *Lessons of Kosovo*, in *American Journal of International Law*, 1999, p. 860 ss.; RYTTER, *Humanitarian Intervention without the Security Council: From San Francisco to Kosovo – and Beyond*, in *Nordic Journal of International Law*, 2001, p. 121 ss.; SASSOLI, *The legal qualification of the conflicts in the former Yugoslavia: double standards or new horizons for international humanitarian law?*, in *International Law in the Post-Cold War World* (ed. by Sienho Yee and Wang Tieya), London, 2001, p. 307 ss.; ZAPPALA', *Nuovi sviluppi*, cit. p. 975 ss.; GAZZINI, *NATO Coercitive Military Activities in the Yugoslav Crisis (1992-1999)*, cit. p. 391 ss.; HILPOLD, *Humanitarian Intervention: Is There a Need for a Legal Reappraisal?*, in *European Journal of International Law*, 2001, p. 437; CERONE, *Minding the Gap: Outlining KFOR Accountability in Post-Conflict Kosovo*, in *European of International Law*, 2001, p. 469; FENRICK, *Targeting and Proportionality during the NATO Bombing Campaign against Yugoslavia*, in *European Journal of International Law*, 2001, p. 489; si vedano inoltre i saggi raccolti sotto il titolo *L'intervento umanitario nel Kosovo: giornale a più voci*, in *I Diritti dell'Uomo-Cronache e Battaglie*, 1998, n.3 e gli articoli della rivista *Affari esteri*, 1999.

e dà una copertura legale all'intervento NATO in Kosovo si contrappone chi lo considera del tutto illecito.

La prima tesi in questione si fonda sulla considerazione che le eccezioni al divieto all'uso della forza previste nella Carta delle Nazioni Unite non costituiscono un elenco rigido ed esaustivo; in particolare esisterebbero delle eccezioni non letteralmente previste tra le quali appunto l'intervento umanitario ⁽²⁰⁴⁾. Forse, per come già esposto, con riferimento al ritorno agli Stati dei poteri delegati all'ONU in caso di mancato funzionamento dell'Organizzazione, pur se fondati anche su argomentazioni metagiuridiche, la teoria potrebbe avere uno sfondo di applicabilità ⁽²⁰⁵⁾.

Alcuni criticano ⁽²⁰⁶⁾ anche l'eventuale giustificazione che darebbe il riferimento agli obblighi *erga omnes* ⁽²⁰⁷⁾, dovuto al fatto che non esiste una prassi in merito e che dell'intervento in Kosovo è stato messo in risalto, anche dagli Stati che hanno

²⁰⁴ LATTANZI, *Assistenza Umanitaria*, op. cit. p. 93 ss.

²⁰⁵ Contrario è ZAPPALA', *Nuovi sviluppi in tema di uso della forza armata*, cit. p. 992 che considera che manca proprio la base normativa, non considerando, a parere di chi scrive, il sottile ragionamento di riferimento alla Carta dell'ONU.

²⁰⁶ ZAPPALA', *Nuovi sviluppi in tema di uso della forza armata*, cit. p. 994.

²⁰⁷ PICONE, *Interventi delle Nazioni Unite e obblighi erga omnes*, in *Interventi*, cit. p. 517 ss.

partecipato, come sarebbe stata preferibile un'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza.

Altri (²⁰⁸), pur ammettendo la difficoltà cercano di darne una giustificazione giuridica, considerando che nel caso in esame c'è stata comunque una copertura dell'ONU anche se si è trattato di una ratifica dell'azione militare. Nel caso del Kosovo, in quanto intervento a carattere umanitario, ci sarebbe stato una sorta di “*gentlemen's agreement*” che avrebbe impedito l'uso del diritto di veto tra i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza; una eccezione al diritto di veto raggiunta in pratica se non in principio.

Certamente interessante è la posizione di chi considera che la *domestic jurisdiction* non può essere considerata come un limite all'intervento umanitario, giustificando pertanto l'intervento militare NATO. La motivazione è data dal fatto che nel diritto internazionale oramai sarebbero entrate a farne parte norme a tutela dei diritti umani che coesisterebbero con le disposizioni della Carta delle Nazioni Unite e rimuoverebbero le violazioni

²⁰⁸ HENKIN, *Kosovo and the Law of Humanitarian Intervention*, in *American Journal of International Law*, cit. p. 827 ss.

dei diritti dell'uomo dalla sfera di attività della sovranità di uno Stato sancita dall'art.2 §7 (²⁰⁹).

Chi sostiene invece l'assoluta illiceità del caso in esame considera l'identità tra diritto internazionale generale e le disposizioni della Carta definendo tassative le eccezioni in merito al divieto dell'uso della forza.

Non essendoci stato alcun mandato ONU né trattandosi di un'ipotesi di legittima difesa, l'azione militare NATO è da considerarsi del tutto illecita oltre che una forma particolarmente grave del divieto dell'uso della forza qualificabile addirittura come una tipica forma di aggressione (²¹⁰).

Secondo un'altra interpretazione è stato osservato che si potrebbe ipotizzare la nascita di nuove eccezioni al divieto dell'uso della forza attraverso una sorta di processo di

²⁰⁹ L'art.2 §7 della Carta così recita: «Nessuna disposizione del presente Statuto autorizza le Nazioni Unite ad intervenire in questioni che appartengono essenzialmente alla competenza interna di uno Stato, né obbliga i Membri a sottoporre tali questioni ad una procedura di regolamento in applicazione del presente Statuto; questo principio non pregiudica però l'applicazione di misure coercitive a norma del capitolo VII»; REISMAN, *Kosovo's Antinomies*, in *American Journal of International Law*, cit. p. 860 ss.

²¹⁰ CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit. p. 407; SPINEDI, *Uso della forza da parte della NATO in Jugoslavia e diritto internazionale*, in *Guerra e pace in Kosovo. Questioni etiche e giuridiche, Quaderni forum*, vol. XII, n.3, 1998, p. 23 ss.; SIMMA, *NATO, the UN and the Use of Force*, cit. p. 22; CONFORTI, *Nazioni Unite e crisi del Kosovo*, in *Atti dell'Accademia Nazionale dei Lincei*, Roma 14 maggio 1999, p. 481 ss.; VILLANI, *La guerra del Kosovo: una guerra umanitaria o un crimine internazionale?*, cit. p. 26 ss.

formazione di una norma consuetudinaria che consenta, in presenza di determinate condizioni, il ricorso alle armi al di fuori delle ipotesi previste dalla Carta. L'intervento in Kosovo rappresenterebbe una tappa di tale processo, ma alla luce delle norme esistenti non si può prescindere dall'illiceità di quanto accaduto (²¹¹).

Ancora è stato considerato che l'illiceità prende valore anche dalla violazione del diritto di guerra, secondo la Convenzione di Ginevra del 1949 e il Protocollo Addizionale del 1977, a seguito del grave danno ambientale causato dai bombardamenti su obiettivi industriali e complessi petroliferi e soprattutto dall'impiego di missili all'uranio impoverito (²¹²).

²¹¹ ZANGHI', *Il Kosovo fra Nazioni Unite e diritto internazionale*, in *I diritti dell'uomo – Cronache e Battaglie*, 1998, p. 57 ss.; CASSESE, *Ex iniuria ius oritur*, cit. p. 23 ss.

²¹² HARHOFF, *Unauthorised Humanitarian Interventions*, in *Nordic Journal of International Law* cit. p. 118; nell'analisi delle armi impiegate per l'intervento militare NATO è stato messo in evidenza come a loro volta l'impiego stesso di tali armi abbiano violato i diritti umani. Inoltre è stato manifestato il timore che l'impiego di missili all'uranio impoverito possa determinare la c.d. "Kosovo syndrome", sulla falsa riga di quella che fu la "Persian Gulf War syndrome", ossia il diffondersi di strane malattie, tra i militari che hanno preso parte alle operazioni, a seguito delle radiazioni emanate da questo tipo di armi. Alla luce di ciò, sommando il fatto che sono stato colpiti obiettivi senza alcun carattere militare, si potrebbe addirittura qualificare l'intervento NATO in base alla Convenzione di Ginevra già citata, artt. 49, 51, 52, 53 e 55, come un crimine di guerra; per un commento più esaustivo, l'esame della violazione del diritto dei conflitti armati e per la denuncia della grave ulteriore crisi verificatesi a causa del bombardamento NATO si veda EGOROV, *The Kosovo crisis and the law of armed conflicts*, in *International Review of the Red Cross*, cit. p. 183-188.

Autorevole dottrina considera infine che si può tentare una strada più morbida di quella che condanna (²¹³) come illecito l'intervento NATO ed ogni altro caso simile.

Infatti senza arrivare a dire che si sta formando una nuova eccezione al divieto dell'uso della forza di certo si può valutare una sorta di bilanciamento tra il divieto e la tutela dei diritti umani.

Il rispetto di questi diritti è stato considerato come contenuto necessario dei principi miranti alla pace e alla sicurezza internazionale e pertanto gli Stati NATO avrebbero agito nella consapevolezza di non violare il divieto dell'uso della forza, semmai di aggirarlo. Anche perché era presente un consenso diffuso nella Comunità Internazionale tale da valutare non indispensabili gli appoggi di Cina e Russia in seno al Consiglio di Sicurezza e non determinante né pericoloso, per un'eventuale escalation della situazione militare, l'esercizio del diritto di veto.

Queste sono valutazioni che hanno poco a che fare con il fondo giuridico dell'azione militare perché in realtà si tratta di considerazioni meramente politico-militari che alla fine però hanno dato ragione agli Stati NATO anche da un punto di vista

²¹³ SIMMA, *NATO, the UN and the Use of Force*, cit. p. 13, considera che pur se giustificate da considerazioni politiche e morali l'azione rimane fuori

giuridico e prova ne è la ris.n.1244/1999 che è una specie di avallo implicito (²¹⁴).

Il fatto che possano essere prese a giustificazione tali motivazioni di carattere metagiuridico non ha permesso comunque, ad alcuni studiosi, di accettare l'esistenza di una base giuridica (²¹⁵).

Semmai maggiore è stata la fermezza nel ribadire l'assoluta illegittimità dell'intervento militare in Kosovo, in quanto non autorizzato e sostenuto da motivazioni che poco hanno a che fare con il diritto. A ciò si aggiunge che non si può neanche parlare di una evoluzione di una nuova norma di diritto internazionale, poiché altro non si farebbe che un riferimento alla situazione precedente all'introduzione della Carta delle Nazioni Unite. Il timore espresso è di mettere in discussione il sistema di sicurezza collettivo della Carta stessa, con tutte le conseguenze che ciò comporta.

Per altri, nell'esame dell'evoluzione della competenza sull'uso della forza da parte del Consiglio di Sicurezza dalla guerra in

dalla legge.

²¹⁴ ZAPPALA', *Nuovi sviluppi*, cit. p. 996 ss.; assolutamente contrario a questa interpretazione della ris.n.1244/1998 SCOVAZZI, *Corso di diritto internazionale*, cit. p. 162 ss.

²¹⁵ RYTTER, *Humanitarian Intervention without Security Council*, in *Nordic Journal of International Law*, cit. p. 158 ss.

Kuwait alla crisi del Kosovo, l'azione della NATO ha dimostrato l'effetto di ridurre l'autorizzazione del Consiglio ad un puro livello formale ⁽²¹⁶⁾.

Una separata analisi meritano i due profili di illegittimità già sopra proposti dalla dottrina: il contrasto dell'operazione NATO con l'art.2 §4 della Carta delle Nazioni Unite e l'assenza di un'autorizzazione all'uso della forza armata da parte del Consiglio di Sicurezza, in considerazione che non è in alcun modo possibile ricondurre l'intervento militare della NATO all'ipotesi della legittima difesa anche perché la Repubblica Federale di Jugoslavia non ha sferrato alcun attacco militare né ha aggredito alcuno Stato membro del Patto Atlantico ⁽²¹⁷⁾.

Preliminarmente è il caso di fare menzione di una posizione che considera illegale l'intervento, ma comunque condotto in «*mitigating circumstances*», qualificando pertanto l'azione NATO come un'eccezione e non come una norma e ciò anche nell'interesse di ogni nazione ⁽²¹⁸⁾.

²¹⁶ CHESTERMAN, *Passing the baton: the delegation of Security Council enforcement powers from Kuwait to Kosovo*, in *International Law in the Post-Cold War World*, cit. p. 148 ss.

²¹⁷ BERNARDINI, *Jugoslavia: una guerra contro i popoli e contro il diritto*, in *I Diritti dell'Uomo – Cronache e Battaglie*, 1998, p. 33 ss.

²¹⁸ FRANCK, *Lessons of Kosovo*, in *American Journal of International Law*, 1999, p. 857 ss.

Nell'analisi del primo argomento, fatta salva l'eccezione dell'art.51 della Carta, solo il Consiglio di Sicurezza può intervenire a fare uso della forza per contrastare ai sensi del Cap. VII della Carta, situazioni di minaccia alla pace, di violazioni della pace o atti di aggressione.

Ma l'applicazione dell'art.2 §4 ha dei limiti rappresentati dalla possibilità degli Stati di reagire ai sensi del diritto internazionale generale contro la violazione di una norma internazionale produttiva di un obbligo *erga omnes*. Se in base a ciò si considera che al momento della stesura della Carta gli obblighi *erga omnes* erano sconosciuti si giunge alla conclusione che il Consiglio intervenendo in base all'art.39 opererebbe in base al diritto internazionale generale.

Cade così l'assolutezza del divieto poiché di fronte ad una paralisi del Consiglio di Sicurezza interverrebbe di nuovo il diritto internazionale generale che legittimerebbe l'azione di singoli Stati *uti universi* relativizzando il contenuto dell'art.2 §4⁽²¹⁹⁾.

Il secondo profilo di illegittimità dell'intervento si incentra sull'assenza di un'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza.

²¹⁹ PICONE, *La «guerra del Kosovo»*, op. cit. p. 328 ss.

La dottrina in merito valuta due ordini di ipotesi: la prima autorizzazione legata alla delega alle organizzazioni regionali secondo l'art.53 della Carta; la seconda facendo riferimento ad un'autorizzazione dell'uso della forza del tipo di quelle affermatasi nella prassi inaugurata dalla ris.n.678/1990, con riguardo all'operazione contro l'Iraq seguita dalle operazioni di gruppi di Stati per conto dell'ONU (Somalia, ex Jugoslavia, Haiti, Ruanda), secondo la quale le operazioni rientrano nel Cap. VII della Carta anche se condotte da organizzazioni militari regionali.

La dottrina sostiene che l'utilizzo dell'una o dell'altra autorizzazione avrebbe consentito l'agganciamento dell'azione all'ONU, ma ciò potrebbe significare un semplificare troppo i problemi (²²⁰). Mentre le deleghe ex art.53 alle organizzazioni regionali fanno rientrare comunque l'uso della forza sotto il controllo delle Nazioni Unite, le autorizzazioni ai singoli Stati, abbiamo visto dalla prassi, mancano di un controllo dell'ONU e servono a dare legittimità ad interventi che gli Stati hanno già deciso di condurre per reagire alla violazione di obblighi *erga*

²²⁰ SIMMA, *NATO*, op. cit. p. 10; RONZITTI, *Raidi aerei*, op. cit. p. 480; PICONE, *Interventi delle Nazioni Unite e Obblighi erga omnes*, op. cit. p. 538; ZAPPALA', *Nuovi sviluppi*, op. cit. p. 995.

omnes e in quanto azioni unilaterali non determinano un aggancio all'Organizzazione ⁽²²¹⁾.

In merito alla guerra del Kosovo la NATO avrebbe agito in base al diritto internazionale generale per la tutela degli obblighi *erga omnes* e pertanto la mancanza dell'operazione a causa dell'inoperatività del Consiglio non rende illecito l'intervento, la sua presenza altro non avrebbe fatto che dare un'ulteriore legittimità. La necessità dell'autorizzazione quindi non è tale e non vale come motivo per considerare illecito l'intervento NATO ⁽²²²⁾.

Secondo un approfondito ragionamento però l'illiceità fuori dei due casi adesso esaminati, va ricercata proprio nella violazione del diritto internazionale generale poiché non sono stati rispettati i parametri fondamentali, già indicati ⁽²²³⁾.

Sembra difficile infatti che il principio della buona fede sia stato rispettato e ciò a causa del rilievo formale assunto dalla giustificazione dell'intervento come intervento umanitario.

²²¹ GAJA, *Use of force made or authorized by the United Nations, in The United Nations at age fifty. Legal perspective*, edited by Tomuschat, the Hague / London / Boston p. 41; CARULLA, *El Consejo de seguridad y la defensa de los derechos humanos. Reflexiones a partir de conflicto de Kosovo*, in *Revista Española de Derecho Internacional*, cit. p. 79 e ss.

²²² PICONE, *La «guerra del Kosovo»*, op. cit. p. 336 e ss.; IOVANE, *La NATO, le organizzazioni regionali e le competenze del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite in tema di mantenimento della pace*, in *La Comunità Internazionale*, 1998, op. cit. p. 50.

La conferma verrebbe non solo dal tentativo di far rientrare tutto sotto la legalità «onusiana», ma anche dal fatto che in realtà una forte finalità geopolitica ha condizionato l'azione militare già presente dalle clausole del trattato di Rambouillet, che difficilmente potevano essere accettate da uno Stato sovrano, ossia l'intenzione di creare una zona di influenza occidentale nei Balcani, una sorta di avamposto occidentale in una zona del mondo strategicamente importante in quanto crocevia di culture e religioni e, passi la malizia, appetibile mercato.

Il criterio dell'assoluta necessità dell'intervento sembra alla luce dei fatti non essere stato rispettato e ciò in forza del fatto che è sembrato più voluto e provocato dalla NATO che dettato da reali motivazioni umanitarie (²²⁴).

Anche il principio di proporzionalità non è stato rispettato.

La dimostrazione viene dal fatto che la guerra ha cambiato obiettivo trasformandosi da intervento umanitario ad un'azione

²²³ *Supra*, pag. 146-147

²²⁴La ris.n.1203/1998 precedente all'intervento inoltre non considerava l'idea di dover giungere ad un uso della forza ma si limitava ad auspicare delle misure idonee ad evitare la catastrofe umanitaria imminente, per cui in quel momento un intervento militare avrebbe avuto un carattere preventivo non giustificabile. FALK, *Kosovo World Order and the Future of International Law*, cit. p. 850 ss.; CHARNEY, *Anticipatory Humanitarian Intervention in Kosovo*, cit. p.1246; PICONE, *La «guerra del Kosovo»*, cit. p. 348; RONZITTI, *Raidi aerei*, cit. p.477.

militare contro il governo di Milosevic e in più ha aggravato la catastrofe umanitaria che intendeva invece risolvere ⁽²²⁵⁾.

Tale mancanza di proporzionalità si lega inesorabilmente alla proporzionalità dello *jus in bello*, ossia tra le finalità umanitarie dichiarate e gli obiettivi realmente perseguiti ⁽²²⁶⁾.

²²⁵ CHINKIN, *Kosovo a “God” or a “Bad” war?*, cit.p. 844; SCOVAZZI, op. cit. p. 176.

²²⁶ PICONE, *La «guerra del Kosovo»*, cit. p. 348; il 2 giugno 2000 il Procuratore presso il tribunale penale internazionale per la ex-Iugoslavia ha reso nota la decisione di non aprire alcun procedimento relativo al comportamento tenuto dalle forze armate dei paesi membri della NATO nel corso del bombardamento aereo contro la Repubblica Federale di Iugoslavia del 1999. La decisione si incentra su di un rapporto reso da un comitato di esperti nominati dal Procuratore allo scopo di valutare il materiale probatorio al fine di giustificare l'apertura di un'istruttoria nel caso fossero riscontrate delle illiceità. Ispirato a porre su di un piano superiore le esigenze belliche a danno di quelle umanitarie, il rapporto focalizza la sua analisi sulla corrispondenza delle azioni aeree al principio di proporzionalità fra vantaggi militari e danni collaterali imposti dagli articoli 51, par. 5 e 57 par. 2 del primo protocollo addizionale di Ginevra del 1977 sancito come corrispondente al diritto internazionale generale dal Tribunale penale internazionale per la ex-Iugoslavia nella sentenza resa il 14 gennaio 2000 nel caso Kupreskić. In base alla concezione tradizionale il procuratore giunge alla conclusione che il fatto di scegliere di usare l'arma aerea per evitare perdite tra le forze armate con il conseguente aumento dei danni collaterali penalizzanti per i civili non viola il criterio di proporzionalità e pertanto non riscontra alcuna illiceità nel bombardamento effettuato, anche perché il diritto internazionale vigente non prevede che la tutela di esigenze umanitarie ha una portata tale da imporre ad uno Stato differenti modalità d'azione in assoluto più protettive per i civili. Però il ragionamento non è del tutto lineare poiché si intravede una contraddizione logica nel considerare che il giudizio di liceità dell'azione dipende dall'esistenza del criterio di proporzionalità tra valutazione comparativa di vantaggi militari e danni collaterali non condizionando però l'azione militare stessa. Ciò potrebbe avere come conseguenza il fatto di procedere ad azioni militari senza alcuna valutazione preventiva, *né scrupoli*, sui danni collaterali facilmente prevedibili. La decisione così ridimensiona grandemente la portata innovativa del criterio della proporzionalità a danno, in confronto soprattutto della attualità dell'argomento, della tutela dei diritti umani. Si veda CANNIZZARO, *Le operazioni aeree della NATO contro la Repubblica Federale di Iugoslavia e il diritto umanitario*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2001, p. 133 ss.; GARDAM, *Proportionality*, cit. p.

Infine il fatto di non essere giunti ad una conclusione negoziata del conflitto, il fatto che le condizioni per la pace siano state dettate durante i bombardamenti e il fatto che l'intervento abbia conosciuto una sorta di involuzione da umanitario a intervento contro uno Stato e il suo governo lasciano desumere che anche il principio dell'effetto utile sembra non avere avuto applicazione.

La conclusione è che seppur da un punto di vista del diritto internazionale generale abbiamo visto come possono essere accantonati i casi di illegittimità rendendo quasi dovuto un intervento a scopi umanitari, sullo stesso piano del diritto internazionale si deve concludere che l'intervento NATO, nel rappresentare un uso della forza armata a fini diversi dalla legittima difesa, è stato illecito e soltanto un'autorizzazione delle Nazioni Unite avrebbe spazzato il campo da ogni dubbio e da ogni deriva di illiceità (²²⁷).

409 ss.; per un'analisi ulteriore del principio di proporzionalità nel diritto bellico CANNIZZARO, *Il principio di proporzionalità nell'ordinamento internazionale*, cit. p. 305 e ss. e p. 310.

²²⁷ PICONE, *La «guerra del Kosovo»*, cit. p. 346 e ss.

BIBLIOGRAFIA

ALAIMO, *La questione dell'Afghanistan alle Nazioni Unite e il problema del consenso nell'illecito internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1981, p. 287 ss.

ALAIMO, *Natura del consenso nell'illecito internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1982, p. 257 ss.

ALESSI, *L'evoluzione della prassi delle Nazioni Unite relativa al mantenimento della pace*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1964, p. 519 ss.

ARANGIO-RUIZ, *Difesa Legittima*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. VI, 1960, p. 631 ss.

BALANZINO, *NATO's actions to uphold human rights democratic values in Kosovo: a taste case for a new alliance*, in *Fordham International Law Journal*, 1999, p. 364 ss.

BOWETT, *The use of force for the protection of Nationals abroad*, in *The Current Legal Regulation of the Use of Force* (ed. Cassese), Dordrecht, 1986, p. 39 ss.

BENVENUTI, *Forze multinazionali e diritto internazionale umanitario*, in *Comando e Controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari* (a cura di Ronzitti), Milano, 1999, p. 222 ss.

BEKKER, BORGEN, *World Court Rejects Yugoslav Requests to Enjoin ten NATO Members from Bombing Yugoslavia*, 1999, reperibile sul sito internet <http://www.asil.org>

BERNARDINI, *Jugoslavia: una guerra contro i popoli e contro i diritti*, in *I Diritti dell'uomo –Cronache e Battaglie*, 1998, p. 33 ss.

BOTHE, *The legitimacy of the use of force to protect peoples and minorities*, in *Peoples and Minorities in International Law*, edited by Brozman, Lefeber, Zieck, Dordrecht / Boston / London, 1993, p. 289 ss.

BROWNLIE, *International law and the use of force by States*, Oxford, 1963.

BROWNLIE, *The U.N. Charter and the Use of Force 1945-1985*, in *The Current Legal Regulation of the Use of Force* (ed. Cassese), Dordrecht, 1986., p. 491 ss.

BURCI, *L'azione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nella Crisi del Golfo*, in *La Comunità Internazionale*, 1991, p. 278 ss.

CACCAMO, *Kosovo: Vincitori e vinti*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 1999, p. 361 ss.

CANNIZZARO, *N.A.T.O.*; in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. X, Torino, 1995, p. 52 ss.

CANNIZZARO, *Sull'attuazione di risoluzioni del Consiglio di Sicurezza da parte di organizzazioni regionali*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1993, p. 408 ss.

CANNIZZARO, *La nuova dottrina strategica della NATO e gli interventi «fuori area»*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1999, p. 729 ss.

CANNIZZARO, *Le operazioni aeree della NATO contro la Repubblica federale di Iugoslavia e il diritto umanitario*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2001, p. 133 ss.

CANNIZZARO, *Problemi giuridici sollevati dalla nuova dottrina strategica della NATO*, in *NATO, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana* (a cura di Ronzitti), Milano, 2000, p. 43 ss..

CAPOTORTI, *Corso di diritto internazionale*, Milano, 1995.

CARLEVARIS, *Recenti sviluppi nella prassi degli “Status of Forces Agreements” per le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite*, in *La Comunità Internazionale*, 1998, p. 667 ss.

CARULLA, *El consejo de Seguridad y la defensa de los derechos humanos . Reflexiones a partir de conflicto de Kosovo*, in *Revista Española de Derecho Internacional*, 1999, p. 59 ss.

CASSESE, *Ex iniura ius oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community*, in *European Journal of International Law*, 1999, p. 23 ss.

CELLAMARE, *Le operazioni di peacekeeping multifunzionali*, Milano, 1999, p. 1 ss.

CERONE, *Minding the Gap: Outlining KFOR Accountability in Post-Conflict Kosovo*, in *European Journal of International Law*, 2001, p. 469 ss.

CHARNEY, *Anticipatory Humanitarian Intervention in Kosovo*, in *American Journal of International Law*, 1999, p. 834 ss.

CHESTERMAN, *Passing the baton : the delegation of the Security Council enforcement power from Kuwait to Kosovo*, in

International Law in the Post-Cold War World. (ed. by Sienho Yee and Wang Tieya), London, 2001, p. 148 ss.

CHINKIN, *Kosovo, a “Good” or a “Bad” War?*, in *American Journal of International Law*, 1999, p. 841 ss.

COMBACAU, *The exception of Self-Defence in U.N. Practice*, in *The Current Legal Regulation of the Use of Force* (ed. Cassese), Dordrecht, 1986, 9 ss.

CONDORELLI, *Le azioni dell’ONU e l’applicazione del diritto internazionale umanitario: il bollettino del Segretario generale del 6 agosto 1999*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1999, p. 1049 ss.

CONDORELLI, *La ris.1244(1999) del Consiglio di Sicurezza e l’intervento NATO contro la Repubblica Federale di Jugoslavia*, in *NATO, Conflitto in Kosovo e Costituzione italiana* (a cura di Ronzitti), Milano, 2000, p. 31 ss.

CONFORTI, *Diritto internazionale*, 5 ed., Napoli, 1999.

CONFORTI, *In tema di azioni del Consiglio di Sicurezza per il mantenimento della pace*, in *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale* (a cura di Picone), Padova, 1995, p. 701 ss.

CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, Padova, 1996.

CREMASCO, *Il caso Somalia*, in *Comando e Controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari*, Milano, 1993, p. 190 ss.

DINSTEIN, *War, aggression and self defence*, Cambridge, 1988.

DUURSMA, *Justifying NATO's Use of Force in Kosovo?* In *Leiden Journal of International Law*, 1999.

EGOROV, *The Kosovo crisis and the law of armed conflicts*, in *International Review of the Red Cross*, 2000, p. 281 ss.

FALK, *Kosovo, World order and the future of international law*, in *American Journal of International Law*, 1999, p. 847 ss.

FENRICK, *Targeting and Proportionality during the NATO Bombing Campaign against Yugoslavia*, in *European Journal of International Law*, 2001, p. 489 ss.

FRANCK, *Who Killed article 2(4)? Or : Changing of norms governing the Use of Force by States*, in *American Journal of International Law*, 1970, p. 809 ss.

FREUDENSCHUSS, *Between unilateralism and collective security: authorizations of the use of force by the UN Security Council*, in *European Journal of International Law*, 1994, 492 ss.

FRULLI, *Le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite e l'uso della forza*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2001, p. 347 ss.

GAJA, *Il Consiglio di Sicurezza di fronte all'occupazione del Kuwait: il significato di un'autorizzazione*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1990, p. 696 ss.

GAJA, *Use of Force made or authorized by the United Nations*, in *The United Nations at age fifty. Legal perspective* (Ed. by Tomuschat), The Hague / London Boston, 1995, p. 39 ss.

GARDAM, *Proportionality and Force in International Law*, in *American Journal of International Law*, 1993, p. 391 ss.

GARGIULO, *Nazioni Unite e diritti umani: il ruolo del Consiglio di Sicurezza*, in *La Comunità Internazionale*, 1996, p. 216 ss.

GAZZINI, *NATO Coercitive Military Activities in the Yugoslav Crisis (1992-1999)*, in *European Journal of International Law*, 2001, p. 391 ss.

GENTILE, *Peace-keeping e Peace-enforcing nella ex Yugoslavia*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 1996, p. 210 ss.

GENNARELLI, *L'intervento umanitario della NATO in Kosovo*, in *Diritti dell'Uomo- Cronache e Battaglie*, 1998, p. 41 ss.

GIULIANO, SCOVAZZI, TREVES, *Diritto internazionale*, Milano, 1991.

GRADO, *Il Consiglio di Sicurezza e la crisi Iugoslava*, in *Interventi delle Nazioni Unite e Diritto Internazionale* (a cura di Picone), Padova, 1995, 201 ss.

GRAY *The legality of NATO's military action in Kosovo: is the right of Humanitarian Intervention?*, in *International Law in the Post-Cold War World* (ed. by Sienho Yee and Wang Tieya), London, 2001, p. 240 ss.

HARHOFF, *Unauthorised Humanitarian Interventions – Armed Violence in the Name of Humanity?*, in *Nordic Journal of International Law*, 2001, p. 65 ss.

HENKIN, *Kosovo, and the law of “Humanitarian Intervention”*, in *American Journal of International Law*, 1999, p. 824 ss.

HILPOLD, *Humanitarian Intervention: Is There a Need for a Legal Reappraisal?*, in *European Journal of International Law*, 2001, p. 437 ss.

IOVANE, *La NATO le organizzazioni regionali e le competenze del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite in tema di mantenimento della pace*, in *La Comunità Internazionale*, 1998, p. 43 ss.

JIANMING SHEN, *The ICJ’s jurisdiction in the “legality of use of force cases”*, in *International Law in the Post-Cold War World* (ed. by Sienho Yee and Wang Tieya), London, 2001, p. 480 ss.

LATTANZI, *Assistenza umanitaria e l’intervento d’umanità*, Torino, 1997.

MALANCZUCK, *Humanitarian Intervention and the Legitimacy of the Use of Force*, Amsterdam, 1993, p. 31 ss.

MARCHISIO, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, 2000.

MARCELLI, *La guerra del Kosovo, il diritto internazionale e i diritti umani*, in *I Diritti dell'Uomo- Cronache e Battaglie*, 1998, p. 43 ss.

MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*, Padova 1967.

PANZERA, *Raids e protezione dei cittadini all'estero*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1978, p. 767 ss.

PICONE, *La «guerra del Kosovo» e il diritto internazionale generale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, p. 309 ss.

PICONE, *Interventi delle Nazioni Unite e Obblighi erga omnes*, in *Interventi delle Nazioni Unite e Diritto Internazionale* (a cura di Picone), Padova, 1995, p. 517 ss.

PICONE, *Nazioni Unite e Obblighi erga omnes*, in *La Comunità Internazionale*, 1993, p. 710 ss.

PICONE, *Valori fondamentali della Comunità internazionale e Nazioni Unite*, in *La Comunità Internazionale*, 1995, p. 439 ss.

PONTECORVO, *Somalia e Nazioni Unite*, in *Interventi delle Nazioni Unite e Diritto Internazionale* (a cura di Picone), Padova, 1995, p. 201 ss.

PRESUTTI, *L'uso della forza per garantire l'applicazione di misure non implicanti l'uso della forza: il caso della risoluzione n.665 del Consiglio di Sicurezza*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1990, p. 380 ss.

QUADRI, *Diritto Internazionale Pubblico*, Napoli, 1980.

REISMAN, *Lessons of Kosovo*, in *American Journal of International Law*, 1999, p. 860 ss.

RYTTER, *Humanitarian Intervention without the Security Council: From San Francisco to Kosovo - and Beyond*, in *Nordic Journal of International Law*, 2001, p. 12 ss.

RÖLING, *The Concept of Security and the Function of National Armed Power*, in *The Current Legal Regulation of the Use of Force* (ed. Cassese), Dordrecht, 1986, p. 3 ss.

RÖLING, *The Ban of the Use of Force and the U.N. Charter*, in *The Current Legal Regulation of the Use of Force* (ed. Cassese), Dordrecht, 1986, p. 3 ss.

ROMANO, *Comando e Controllo nelle operazioni NATO*, in *Comando e Controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari* (a cura di Ronzitti) Milano, 1993, p. 146 ss.

RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 1997.

RONZITTI, *Raids aerei contro la Repubblica Federale di Jugoslavia e Carta delle Nazioni Unite*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1999, p. 47 ss.

RONZITTI, *Forza (uso della)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, 1996, p. 1 ss.

RONZITTI, *Uso della forza e intervento d'umanità, atti del convegno*, in *NATO, conflitto in Kosovo e Costituzione Italiana* (a cura di Ronzitti), Milano, 2000, p. 1 ss.

RONZITTI, *Rescuing Nationals Abroad Through Military Coercion and intervention on Grounds of Humanity*, Dordrecht, 1985.

SASSOLI, *The legal qualification of the conflicts in the former Yugoslavia: double standards or new horizons for international humanitarian law?*, in *International Law in the Post-Cold War World* (ed. by Sienho Yee and Wang Tieya), London, 2001, p. 307 ss.

SAULLE, *Il Kosovo e il diritto internazionale*, in *I Diritti dell'Uomo- Cronache e Battaglie*, 1998, p. 53 ss.

SCOVAZZI, *Corso di diritto internazionale*. Parte I, Milano, 2000.

SIMMA, *NATO, the UN and the Use of Force, : Legal Aspects*, in *European Journal of International Law*, 1999, p. 1 ss.

STARACE, *Uso della forza nell'ordinamento internazionale*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXXII, Roma, 1994, p. 1 ss.

TANCA, *Sulla qualificazione del conflitto nella ex-Iugoslavia*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1993, p. 37 ss.

UNGARI, *Per l'intervento in Kosovo*, in *Diritti dell'Uomo - Cronache e Battaglie*, 1998, p. 55 ss.

VENTURINI, *Necessità e proporzionalità nell'uso della forza militare in diritto internazionale*, Milano, 1988.

VERWEY, *Humanitarian Intervention, in The Current Legal Regulation of the Use of Force* (ed. Cassese), Dordrecht, 1986, p. 57 ss.

VILLANI, *Il ruolo delle Organizzazioni regionali per il mantenimento della pace nel sistema dell'ONU*, in *La Comunità Internazionale*, 1998, p. 249 ss.

VILLANI *La nuova crisi del Golfo e l'uso della forza contro l'Iraq*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1999, p. 451 ss.

VILLANI, *L'intervento nella crisi del Golfo*, in *Interventi delle Nazioni Unite e Diritto Internazionale* (a cura di Picone), Padova, 1995, p. 15 ss.

ZAPPALA', *Nuovi sviluppi in tema di uso della forza armata in relazione alle vicende del Kosovo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1999, p. 975 ss.

ZICCARDI CAPALDO, *Terrorismo internazionale e garanzie collettive*, Milano, 1990.

ZANGHI' *Il Kosovo fra le Nazioni Unite e il diritto internazionale, in I Diritti dell'Uomo – Cronache e Battaglie, 1998, 57 ss.*