

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BRESCIA

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
CORSO DI LAUREA IN GIURISPRUDENZA

TESI DI LAUREA

**LA LEGITTIMA DIFESA
NELLA CARTA DELLE NAZIONI UNITE**

Relatore:

Chiar.mo Prof. MARCO FRIGESSI DI RATTALMA

Correlatore:

Chiar.mo Prof. CLAUDIO DORDI

Laureando:

MAURO BELTRAMI

Matricola N. 028074

ANNO ACCADEMICO 1999/2000

Alla mia famiglia, a Francesca, ad amici ed amiche, che hanno condiviso assieme a me questi anni e partecipato, con entusiasmo, alla preparazione di questo lavoro.

PREMESSA

Intendo esprimere un ringraziamento particolare al Prof. Marco Frigessi di Rattalma, per la disponibilità che ha sempre manifestato nei miei confronti e per aver mostrato, in ogni occasione, grande attenzione alle mie idee e alle mie richieste.

Un ringraziamento va anche alla Dott.ssa Silvia Sanna che, con pazienza, ha spesso seguito l'elaborazione dei miei scritti.

Voglio inoltre ricordare, con sincera stima, il Prof. Luigi Migliorino, che mi ha inizialmente guidato nella scelta del tema su cui concentrare la mia attenzione.

SOMMARIO

Premessa

Introduzione

CAPITOLO I

IL DIVIETO DELL'USO DELLA FORZA

1. La Società delle Nazioni
2. Il Patto di rinuncia alla guerra
3. La Carta delle Nazioni Unite
4. Minaccia ed uso della forza
5. Il ricorso "consentito"
6. La forza
7. La risoluzione n.3314, sulla definizione di aggressione
8. Le ipotesi di aggressione. L'aggressione indiretta
9. Cause giustificative dell'aggressione
10. L'articolo 2 e lo *ius cogens*
11. *Ius ad bellum e ius in bello*
12. Legittimazione dell'uso della rappresaglia armata

CAPITOLO II

L'ART. 51 DELLA CARTA DELLE NAZIONI UNITE

13. I lavori preparatori
14. La legittima difesa e il diritto internazionale consuetudinario
15. La legittima difesa nella Carta dell'O.N.U.
16. Condizioni di intervento: l'attacco armato sferrato
17. *Status* di membro delle Nazioni Unite

CAPITOLO III

LEGITTIMA DIFESA COLLETTIVA ED INTERVENTO DELLE NAZIONI UNITE

18. Legittima difesa collettiva
19. Consenso dello Stato leso
20. Esistenza di preventivi accordi di difesa
21. Patti di sicurezza
22. Limite geografico d'intervento
23. Provvisorietà delle misure adottate
24. Modalità d'intervento del Consiglio di Sicurezza
25. La Guerra del Golfo

CAPITOLO IV

CONDIZIONI DI ESERCIZIO DELLA LEGITTIMA DIFESA

pag.

26. Premessa
27. La necessità

28. La proporzionalità
29. L'immediatezza
30. Diritto dei conflitti armati e diritto internazionale umanitario

CAPITOLO V

L'INTERVENTO N.A.T.O. IN KOSOVO

31. Inquadramento storico
32. Le risoluzioni dell'O.N.U.
33. Intervento delle truppe N.A.T.O.
34. La legittima difesa e il diritto umanitario
35. La ris. n.1244: un'autorizzazione *ex post* all'intervento militare?

Considerazioni conclusive

Bibliografia generale

INTRODUZIONE

Con la promulgazione della Carta delle Nazioni Unite, nel 1945, la quasi totalità degli Stati del mondo ha rinunciato ad una parte dei propri diritti, riconosciuti in virtù del principio di sovranità, per deferire la soluzione di alcune controversie agli organi dell'O.N.U..

Certamente però il fine primario dell'Organizzazione è quello di dare attuazione agli obiettivi che sono stati indicati nell'articolo 1 e, in via principale, tutelare la pace ed assicurare a tutti gli Stati membri il raggiungimento di una situazione di relativa sicurezza internazionale.

Per rendere possibile il raggiungimento di questi scopi primari, nella Carta si è dato molto peso alla previsione contenuta nell'articolo 2(4): il divieto dell'uso della forza.

Ogni Stato si deve astenere, nelle reciproche relazioni con gli altri soggetti internazionali, dal ricorso alla minaccia o all'uso della forza.

Tale principio dapprima subordinato all'assoluta preminenza del diritto di sovranità degli Stati, ha ormai acquisito, nel panorama internazionale, valore di *ius cogens*, diventando il fulcro attorno al quale ruotano oggi le relazioni internazionali.

Bisogna anche dire però che il sistema creato dagli Stati, se da una parte, era finalizzato a garantire un'uniforme valutazione delle singole situazioni che si fossero presentate, dall'altra parte, ha previsto che alcuni membri del Consiglio di Sicurezza fossero dotati del potere di fermare l'adozione delle decisioni, ricorrendo al diritto di veto.

Questo meccanismo ha condotto gli Stati stessi ad introdurre una modalità per così dire “alternativa”, che possa comunque garantire il superamento di un eventuale blocco del Consiglio ed autorizzare un’azione autonoma a difesa dei propri interessi: il diritto di legittima difesa.

Tale diritto avrebbe infatti assicurato agli Stati, che si fossero trovati in una particolare condizione, ossia che fossero risultati vittima di un attacco armato, la possibilità di agire a tutela della propria sovranità e della propria indipendenza politico-territoriale.

L’esistenza di un tale attacco è però limite iniziale perché la risposta possa essere valutata come eccezione al divieto dell’uso della forza e considerata legittima.

Si ritiene infatti che una sola minaccia non sia elemento sufficiente a giustificare una reazione lecita.

Tale difesa può però essere condotta anche collettivamente, qualora lo Stato attaccato abbia contratto con altri Paesi accordi difensivi ed abbia quindi espresso, implicitamente o esplicitamente, il proprio consenso all’intervento altrui.

È da sottolineare che si dovrebbe comunque trattare, in ogni caso, di misure provvisorie, finalizzate esclusivamente a fare in modo che lo Stato possa tutelarsi, in attesa di un intervento del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

A norma degli articoli 40, 41 e 42 della Carta, infatti, il Consiglio dovrebbe predisporre gli strumenti e le modalità per intervenire contro uno Stato che stia minacciando la pace e la sicurezza internazionale o l’integrità territoriale di un membro delle Nazioni Unite.

Qualora tale tipo di azione non sia possibile, perché il Consiglio si trova nell'impossibilità di predisporre le forze per intervenire a fianco dello Stato vittima dell'attacco, può decidere di devolvere l'azione ad un gruppo di Stati autorizzandone preventivamente l'azione armata, così come avvenuto durante la Guerra del Golfo, nel 1991.

L'esercizio del diritto di legittima difesa ha anche però limiti finali e di contenuto, che pur non essendo espressamente indicati nella Carta, fanno parte del diritto consuetudinario.

Necessità, proporzionalità, immediatezza, rispetto dello *ius in bello* e del diritto umanitario sono infatti i vincoli imposti dal diritto perché l'azione rimanga nell'alveo della legalità.

Gli avvenimenti dello scorso anno, l'intervento militare N.A.T.O. in Kosovo, hanno fatto pensare alla possibilità di far rientrare sotto la legittima difesa anche situazioni che fino ad ora ne erano rimaste estranee.

Gli Stati dell'alleanza, chiamati a difendersi davanti alla Corte Internazionale di Giustizia, dalle accuse mosse loro dalla Repubblica Federale di Jugoslavia, hanno dichiarato che non era pensabile continuare ad accettare che i diritti umani fossero sistematicamente violati dal governo serbo.

Oltre a questo, sollevarono la necessità di difendere i diritti degli Stati europei che avrebbero certamente subito delle ripercussioni dall'estendersi del conflitto.

Pur nell'illegittimità dell'azione, condotta senza l'autorizzazione preventiva del Consiglio di Sicurezza, sembra allora farsi strada una

sorta di legittima difesa umanitaria collettiva, esercitatile per tutelare diritti *erga omnes*, generalmente riconosciuti.

Tutto questo s'inquadra allora nel più generale discorso relativo alla necessità di modificare la struttura delle Nazioni Unite in modo tale da poter garantirne una maggiore efficienza nel caso sia indispensabile un intervento internazionale.

In mancanza di una tale revisione, rimane allora solamente l'articolo 51 a colmare le lacune lasciate aperte dalla Carta, in attesa che la tutela di nuove ipotesi si concili con la rinnovata centralità del Consiglio di Sicurezza.

CAPITOLO I

IL DIVIETO DELL'USO DELLA FORZA

SOMMARIO: 1. La Società delle Nazioni. - 2. Il Patto di rinuncia alla guerra. - 3. La Carta delle Nazioni Unite. - 4. Minaccia ed uso della forza. - 5. Il ricorso "consentito". - 6. La forza. - 7. La risoluzione n.3314, sulla definizione di aggressione. - 8. Le ipotesi di aggressione. L'aggressione indiretta. - 9. Cause giustificative dell'aggressione. - 10. L'articolo 2 e lo ius cogens. - 11 Ius ad bellum e ius in bello. - 12. Legittimazione dell'uso della rappresaglia armata.

1. La Società delle Nazioni.

Con l'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite del 1945, molto è cambiato nel panorama internazionale per quanto riguarda il ricorso alla guerra e, più in generale, la possibilità, di cui godevano gli Stati, di fare uso della forza.

Prima della Carta dell'O.N.U., infatti, il ricorso alla guerra non aveva una precisa regolamentazione e le condizioni per ricorrervi erano pressoché inesistenti.

Tale pratica era così "naturale" che sembra fosse, paradossalmente, più difficile dimostrare la necessità di adottare contromisure diverse dalla guerra, per le quali erano richiesti presupposti chiari e ben definiti (es. rappresaglia), rispetto al ricorso alla guerra vera e propria, considerata come la manifestazione innegabile del principio di sovranità degli Stati.

1

¹ M. FRIGESSI DI RATTALMA, *Nazioni Unite e danni derivanti dalla guerra del golfo*, Milano, 1995, pagg. 206 e segg.

Soltanto verso la fine dell'800 - primi '900, la regolamentazione del ricorso all'uso della forza armata, si pone come obiettivo caratterizzante di alcune Convenzioni dell'epoca.

Il problema della restrizione nell'utilizzo della forza si pose con maggior peso dopo la prima guerra mondiale.

Le devastazioni e gli sconvolgimenti che ne seguirono, convinsero gli Stati della necessità di predisporre un regolamento universale, che delimitasse chiaramente le possibilità di ricorrere agli attacchi armati.

Si giunse così alla stipulazione del Patto della Società delle Nazioni, concluso nel 1919 ed entrato in vigore nel 1920, che ordinò sommariamente le modalità in cui l'uso della forza fosse da considerare illecito.

Il Patto obbligava gli Stati ad assumersi "*l'impegno di non ricorrere in dati casi alle armi*", e, prima ancora, "*il dovere di risolvere pacificamente le controversie tra di loro insorte*".²

Per garantire questo obiettivo, il *Covenant* obbligava gli Stati firmatari a deferire la soluzione delle contese eventualmente sviluppatasi ad un regolamento arbitrale o giudiziale (davanti alla Corte Permanente di Giustizia Internazionale) o al neoistituito Consiglio della Società delle Nazioni, che interveniva soltanto qualora uno dei due Stati od entrambi, non avessero accettato di ricorrere a tale regolamento.³

Se, in seno al Consiglio, l'unanimità dei membri (alla votazione erano esclusi coloro che erano parti del conflitto) ne accettava il rapporto, ne derivava che ogni atto di forza, esercitato contro uno degli Stati che si

² D. W. BOWETT, *Self-defense in International Law*, Manchester, 1958, pagg.125-126.

³ S. S. CALOGEROPOULOS, *Le recours a la force dans la société internationale*, Losanna, 1986, pag. 44.

era conformato alla decisione unanime, provocava il ricorso all'applicazione delle sanzioni previste dal Patto.

Al contrario, nel caso in cui l'unanimità non fosse stata raggiunta o il conflitto fosse sorto su questioni che erano riservate alla competenza esclusiva degli Stati, il Consiglio non prendeva posizione e il ricorso alla guerra era possibile trascorsi tre mesi dalla decisione.⁴

2. Il Patto di rinuncia alla guerra.

Da quanto detto, si può constatare che la volontà degli Stati di giungere alla messa al bando definitiva della guerra fosse determinata, ma, allo stesso tempo, che la delicatezza della questione e la fragilità dei rapporti internazionali ne richiedessero una revisione graduale.

Sicuramente il momento più importante di avvicinamento all'attuale disciplina prevista dalla Carta dell'O.N.U., fu la stipulazione nel 1928 del Patto di Parigi, meglio conosciuto come Patto Briand-Kellogg, dal nome dei due uomini chiave che condussero alla sua stesura: il Ministro degli Esteri francese, Briand e il Segretario di Stato statunitense, Kellogg.

Inizialmente, la volontà francese era volta alla firma di un trattato bilaterale con gli Stati Uniti che bandisse il ricorso alla guerra.

Dal canto suo, invece, il segretario Kellogg voleva approfittare dell'occasione, per proporre anche a Germania, Italia, Giappone, Gran Bretagna di sedere allo stesso tavolo, per affrontare una questione che aveva certamente una portata ben più ampia del solo binomio franco-americano.

⁴ S. S. CALOGEROPOULOS, *Le recours*, cit. , pag. 45.

Si giunse così alla stesura di un testo addirittura aperto all'adesione incondizionata di tutti gli altri Paesi del mondo.

Stati Uniti e Francia presentarono all'inizio dei lavori due proposte alquanto diverse tra loro.

La prima, quella statunitense, molto concisa divenne poi, pur con qualche modifica, il testo del trattato; l'altra, quella francese, molto più articolata, prevedeva espressamente alcune deroghe al divieto dell'uso della forza, tra le quali anche la legittima difesa.

Senza dubbio il Patto apportò una grande rivoluzione nel diritto internazionale.

La guerra, che era stata considerata fino a quel momento la prerogativa per eccellenza del principio di sovranità degli Stati, veniva ad essere spogliata proprio di questa sua caratteristica, della sua liceità.

Per la prima volta, gli Stati rinunciavano a far valere i loro interessi e cedevano il privilegio che era stato loro riconosciuto dall'antichità.

Il testo che venne ratificato era costituito di due soli articoli:

Art. 1. *“le parti contraenti dichiarano solennemente, in nome dei loro rispettivi popoli, di condannare il ricorso alla guerra per regolare le dispute internazionali e di rinunciarvi come strumento di politica nazionale nelle loro reciproche relazioni”;*

Art. 2. *“la parti riconoscono che la soluzione di ogni disputa o conflitto, di qualunque natura o di qualunque origine possano essere e che possano insorgere tra di loro, non dovrà mai essere ricercata, se non con strumenti pacifici”.*

Una delle caratteristiche principali del Patto Kellogg-Briand è la assoluta mancanza di sanzioni che condannino la violazione dei due articoli sopra riportati.

Vi si fa riferimento soltanto nel PREAMBOLO, laddove si afferma che *“tutti i Paesi firmatari che cercheranno di sviluppare gli interessi nazionali, facendo ricorso alla guerra, saranno privati dei benefici del presente trattato”*.⁵

Ciò implicava la perdita di ogni immunità e l'esposizione dello Stato alle violenze individuali o collettive sferrate dagli altri Paesi.

Certamente, il Patto di Parigi (“Patto di rinuncia alla guerra”), fu un ulteriore superamento di quanto era stato stabilito nel *Covenant* della Società delle Nazioni, pur rimanendo ancora aperte altre questioni.

In modo particolare, rimaneva da regolamentare il diritto di adottare misure, in qualche modo avvicinabili alla guerra, come la rappresaglia armata, misure che il Patto Kellogg-Briand non aveva considerato.

Nel 1939, ben 63 Stati avevano ratificato il Patto di Parigi, assumendosi in questo modo una forte responsabilità per gli atti di aggressione compiuti durante la sua vigenza.

L'estesa adesione al trattato era certo un ottimo risultato a quel tempo, indice sicuro della determinazione diretta a regolare in modo sempre più intenso l'impiego della forza.

Le situazioni che erano comunque autorizzate rimanevano le seguenti:

- a. guerra usata al di fuori dei rapporti con gli Stati contraenti;
- b. legittima difesa.

⁵ S. S. CALOGEROPOULOS, *Le recours*, cit., pag. 53; Y. DINSTEIN, *War, aggression and self defense*, Cambridge, 1994, pagg. 81-82.

Per quanto riguarda il primo punto, la rinuncia alla guerra (art.1), come abbiamo già visto, valeva esclusivamente nei rapporti reciproci tra gli Stati contraenti e non aveva quindi nessun valore nei riguardi di coloro che non avevano ratificato il trattato; riguardo alla legittima difesa, sebbene nessuna disposizione particolare riguardasse direttamente questo aspetto, non c'è dubbio che la messa al bando della guerra fosse costruita in accordo con questo principio.⁶

Quest'ultimo aspetto venne considerato di straordinaria importanza durante la fase di elaborazione del testo del trattato.

Tutti i rappresentanti erano d'accordo sulla necessità di mettere al bando la guerra come strumento di risoluzione dei conflitti, ma erano, allo stesso tempo, unanimi nello stabilire l'assoluta impossibilità di rinunciarvi, in quanto unico modo per rispondere ad un attacco o ad un'invasione esterna.⁷

Da un'analisi delle corrispondenze diplomatiche che precedettero la stipulazione del Patto Kellogg-Briand, si può desumere che il diritto di ricorrere alla legittima difesa fosse fondato su una norma di diritto consuetudinario.

Gli Stati infatti furono assolutamente concordi con quanto espresso dal segretario americano Kellogg, nel 1928.

Intervenendo all'*American Society of International Law*, giustificò la mancanza di un riferimento espresso alla legittima difesa nel suo progetto, sulla base del riconoscimento implicito della stessa.⁸

⁶ P. LAMBERTI ZANARDI, *La legittima difesa nel Diritto Internazionale*, Milano, 1972, pagg.

⁷ I. BROWNLIE, *International Law and the Use of force by States*, Oxford, 1963, pag. 235.

⁸ I. BROWNLIE, *International law*, cit., pag. 237; S. A. ALEXANDROV, *Self-defense against the use of force in International Law*, L'Aja-Londra-Boston, 1996, pag. 67.

Kellogg dichiarò infatti che “there is nothing in the American draft of an antiwar treaty which restricts or impairs in any way the right of self-defense.

That right is *inherent* (corsivo aggiunto) in every sovereign state and it is implicit in every treaty.

Every nation is free at all times and regardless of treaty provisions to defend its territory from attack or invasion and it alone is competent to decide whether circumstances require recourse to war in self-defense”.⁹

La dichiarazione americana, da una parte chiara e precisa, comportò dall'altra non pochi difficoltà perché lasciava agli Stati, sulla base del riconosciuto “INHERENT RIGHT”, la libertà di valutare quando poter legittimamente intervenire.

Ogni Paese poteva allora autonomamente interpretare la norma di diritto internazionale, in relazione ai propri interessi, considerazione che era stata già smentita dalla prassi anteriore alla stipulazione del trattato.¹⁰

Il Patto di Parigi fu anche la base su cui venne istituito il Tribunale di Norimberga, chiamato a processare i criminali di guerra nazisti.

Indubbiamente siamo qui in un campo del diritto internazionale diverso da quello che abbiamo considerato finora, ma non ci si può esimere dal considerare quanto espresso nella sentenza della Corte, sentenza che

⁹ P. LAMBERTI ZANARDI, *La legittima difesa*, cit., pagg. 83-84.

¹⁰ P. LAMBERTI ZANARDI, *La legittima difesa*, cit. pag. 91, un esempio per tutti è offerto dalla disputa tra Bulgaria e Grecia del 1925. Quanto accadde fu la dimostrazione della pericolosità di lasciare gli Stati liberi di considerare da sé quando poter usufruire del diritto di legittima difesa. L'invasione greca del territorio bulgaro, in risposta ad una presunta violazione della propria frontiera, si risolse in una decisione del Consiglio delle Società delle Nazioni che ritenne l'invasione assolutamente arbitraria e sproporzionata rispetto all'azione bulgara.

pose le basi per il riconoscimento del divieto di ricorrere alla guerra a livello internazionale.¹¹

L'articolo 6 dell'Accordo di Londra, istitutivo della Corte, definiva crimine contro la pace “*planning, preparation, initiation or waging of a war of aggression, or a war in violation of international treaties, agreements or assurance, or participation in a common plan or conspiracy for the accomplishment of any of the foregoing*”.¹²

Il Tribunale sulla base di quanto espresso in questo articolo, considerando che la Germania era tra gli Stati che avevano ratificato il Patto di Parigi, valutò il ricorso tedesco alla guerra un crimine internazionale.

Il Tribunale sentenziò che gli Stati (tra cui la Germania), ratificando l'accordo di Parigi, avevano “*incondizionatamente condannato il ricorso alla forza come strumento politico e vi avevano espressamente rinunciato*”.

Dopo la firma del Patto, ogni Stato che avesse fatto ricorso alla guerra, avrebbe violato il Patto stesso e commesso un crimine”.¹³

I principi, che erano alla base della stesura dell'Accordo di Londra e che avevano fatto da sfondo alla decisione del Tribunale di Norimberga, assunsero una tale importanza da essere unanimemente riconosciuti, nel 1946, come norme di diritto internazionale.

L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sollecitò la Commissione di Diritto Internazionale a redigere e ad adottare il **Formulario dei**

¹¹ P. LAMBERTI ZANARDI, *La legittima difesa*, cit., pag. 111; S. A. ALEXANDROV, *Self-defense against*, cit., pagg. 73 e segg.

¹² S. A. ALEXANDROV, *Self defense*, cit., pag. 74.

¹³ S. A. ALEXANDROV, *Self-defense*, cit., pagg. 74-75.

Principi di Norimberga, contenente i principi che erano stati alla base della presa di posizione della Corte di Giustizia.

3. La Carta delle Nazioni Unite.

E' certo che la svolta decisiva nell'approccio al divieto di ricorrere alla forza e, di conseguenza, nella direzione dell'individuazione dei limiti del diritto di legittima difesa, si ebbe soltanto con l'adozione e la successiva ratifica della Carta delle Nazioni Unite.

Entrata in vigore nel 1945, la Carta mostra chiaramente l'evoluzione dello studio attorno a questa problematica e la volontà di risolvere quelle ambiguità e quelle lacune che i Trattati anteriori avevano lasciato aperte.

La volontà di affermare il divieto di ricorrere alla guerra risulta ben definito già nel Preambolo della Carta, il quale enuncia che l'organizzazione delle Nazioni Unite è volta a "*preservare le generazioni future dal flagello della guerra (préserver le génération futures du fléau de la guerre, nel testo francese)*".

Con il testo del Preambolo, sono state poste le basi della società internazionale contemporanea, nel senso che vi si afferma che la guerra è considerata come un atto incompatibile con gli obiettivi e l'esistenza stessa delle Nazioni Unite.

L'obiettivo della Carta è proprio quello di condurre gli Stati ad una restrizione del diritto di usare la forza tale da permettere, secondo

quanto espresso dall'art.1, il “*mantenimento della pace e della sicurezza internazionale*”.¹⁴

L'importanza di questo principio, il primo ad essere menzionato nell'elenco dei fini dell'Organizzazione, rilancia in maniera lampante la centralità della definizione del divieto di ricorso alla forza e delle eccezioni a tale divieto.

Nell'ambito del testo, l'articolo che espressamente si occupa della questione è l'articolo 2, che al IV paragrafo stabilisce:

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

L'articolo è definito dalla dottrina come la chiave di volta della disciplina attuale dell'uso della forza nel diritto internazionale; è quindi necessario condurne un'esegesi testuale.

Il primo punto su cui va concentrata l'attenzione, è il riferimento dell'articolo alle “**relazioni internazionali**” degli Stati.¹⁵

La maggioranza della dottrina ritiene che questa espressione sia equivalente a quella di “relazione tra gli Stati”, presupponendo il riconoscimento come “Stato” dei soggetti, che di volta in volta, sono interessati al ricorso alla forza.

Ciò vorrebbe dire legittimare i Paesi a ricorrere alla forza per reprimere disordini e moti che si verificano al loro interno, cioè nell'ambito di rapporti che non sono tra Stati, ma interni allo Stato.

¹⁴ J. P. COT - A. PELLET, *La Charte des Nations Unies*, Parigi-Bruxelles, 1995.

¹⁵ J. P. COT - A. PELLET, *La Charte*, cit..

Questa soluzione fa nascere però non pochi problemi data la disomogeneità del riconoscimento dei soggetti internazionali, nel senso che esistono nel panorama mondiale Stati non universalmente riconosciuti come soggetti di diritto.

Va da sé, che nell'ambito di quanto si sta dicendo rientra la disciplina dei governi di fatto, degli insorti e di quelle entità che sono comunque destinatarie di norme internazionali.

LAMBERTI ZANARDI ritiene che sia il testo stesso dell'art.2 a risolvere i problemi interpretativi.

La Carta intende regolare i rapporti degli Stati membri non solo tra di loro, ma anche nei confronti di tutti i soggetti che operano a livello internazionale.

Ciò significa che l'art.2 è diretto a regolare le vicende tra ogni soggetto internazionale, indipendentemente dalla sua qualificazione come Stato.

¹⁶

In questo modo, rientrano nell'ambito dell'articolo anche i movimenti insurrezionali che hanno assunto quei caratteri che consentono di attribuire loro la qualifica di soggetto.

Sempre nell'ambito di questa valutazione, l'autore ritiene dubbia la soluzione riguardante il comportamento dello Stato che rivendica la sua facoltà d'intervento per ripristinare la propria sovranità sul territorio occupato dagli insorti, dal momento che è difficile configurare i rapporti tra governo legittimo ed insorti alla luce delle relazioni tra gli Stati.

¹⁶ *La legittima difesa*, cit., pagg. 147-156.

Un problema delicato solleva la questione dell'uso della forza nell'ambito dei movimenti di lotta creatisi sull'onda della diffusione del principio di autodeterminazione.

La Corte Internazionale di Giustizia, nel famoso caso delle *Attività militari e paramilitari in Nicaragua*, ha ritenuto di poter dire che la coercizione usata per privare un popolo del suo diritto all'autodeterminazione sia vietata proprio dall'articolo 2(4) della Carta delle Nazioni Unite.¹⁷

Parte della dottrina considera invece che la punizione degli atti coercitivi usati contro la limitazione del diritto all'autodeterminazione sia da considerare alla luce di disposizioni parallele a quanto contenuto nella Carta.¹⁸

4. Minaccia ed uso della forza.

Un altro importante punto di analisi dell'art.2(4) è quello che sottolinea che il divieto di ricorrere alla forza si estende non solo all'uso della forza, ma anche alla semplice minaccia.

Anche in questo caso, delimitare in modo chiaro cosa si intenda per minaccia dell'uso della forza non è compito agevole.

Si ritiene che possa costituire minaccia, l'ultimatum dato da uno Stato ad un altro sulla possibilità di ricorrere all'utilizzazione di armamenti.

Il discorso non vale, d'altra parte, per la semplice preparazione di un arsenale, anche se sproporzionata rispetto alle necessità difensive dello Stato considerato.

¹⁷ C. LANG, *L'affaire Nicaragua-Etats Unis devant la Cour Internationale de Justice*, Parigi, 1990, pag. 208.

¹⁸ N. RONZITTI, *Diritto Internazionale dei Conflitti Armati*, Milano, 1998, pag. 29.

Non esiste infatti nessuna norma che vieti la predisposizione di un livello di armamento anche notevole.

Questo è stato affermato, nel 1986, dalla Corte Internazionale di Giustizia nel caso delle *Attività Militari e Paramilitari in Nicaragua*, in cui è stato sottolineato come il diritto internazionale non preveda una limitazione nella dotazione di armamenti da parte di uno Stato e che non sia possibile intervenire in modo diretto sulla volontà politica di munirsi di armi.¹⁹

L'unica possibilità di limitare tale proliferazione è data dal diritto pattizio, laddove lo Stato, oggetto dell'attenzione, abbia ratificato un Trattato che preveda, ad esempio, il mantenimento del solo potenziale militare necessario e sufficiente a far fronte ad un attacco esterno.

In questo caso, quindi, il dispiegamento di forze militari altamente superiori a quelle prevedibili, può essere valutato come minaccia di un uso della forza.

La dottrina e la giurisprudenza della Corte sono d'accordo nell'affermare che il semplice dislocamento di armamenti lungo il confine non costituisca di per sé una minaccia, se ragioni obiettive facciano ritenere che quella operazione militare sia necessaria a titolo di legittima difesa (ex articolo 51) e preparatoria di una risposta ad un possibile attacco altrui.²⁰

Per quanto ci riguarda in questo momento, si può allora dire che la minaccia dell'uso della forza si concretizza in una promessa, espressa o

¹⁹ I.C.J., *Reports*, 1986, pag. 135.

²⁰ L. HENKIN, *Non-Intervention and the use of force between States*, in *General Course of Public International Law*, in *Recueil*, 1989, pag. 146.

implicita, di ricorrere alle armi in una situazione che non giustifica il ricorso stesso.²¹

Si può quindi dire che ci troviamo di fronte alla violazione della Carta delle Nazioni Unite, ogni qual volta uno Stato tenga un comportamento tale, da far presupporre in modo deciso la sua volontà di aggredire un soggetto di diritto internazionale.

5. Il ricorso “consentito”.

Dopo aver accennato alla differenza tra uso e minaccia d’uso della forza, è importante fare riferimento ad un altro aspetto, sul quale torneremo in seguito, vale a dire sui casi in cui l’utilizzo della forza è consentito.

A parte il caso della legittima difesa, che è l’oggetto del nostro studio, bisogna considerare se esistano altre ipotesi di ricorso alla forza che non rientrano nel divieto stabilito dall’art.2(4).²²

Una parte della dottrina sostiene infatti che dall’analisi dell’articolo della Carta, la minaccia e l’uso debbano considerarsi qualificati.²³

Questo significherebbe che per violare il divieto questi debbono essere diretti contro l’integrità territoriale o l’indipendenza politica di ogni Stato o devono essere altrimenti incompatibili con i fini delle Nazioni Unite.

L’esplicito inserimento di queste espressioni fungerebbe quindi da limite al divieto contenuto nell’articolo stesso.

²¹ D. W. BOWETT, *Self-defense*, cit., pag. 365.

²² J. P. COT - A. PELLET, *La Charte*, cit.

²³ D. W. BOWETT, *Self-defense*, cit., pag. 150.

Questa posizione dottrinale viene però smentita da una prima analisi dei lavori preparatori.

Si evidenzia, infatti, che l'inserimento di queste indicazioni era finalizzato non tanto a limitare o ad attenuare il divieto di ricorrere alla forza, ma, al contrario, serviva ad introdurre nel testo della Carta anche il principio dell'integrità territoriale e dell'indipendenza politica.

Tale volontà risulta ancora più chiara se si valutano le prese di posizione di alcuni Stati, che proprio di fronte alla possibilità che si creassero problemi interpretativi per questo paragrafo, chiesero l'intervento del Comitato di studio.

Venne sottolineato che l'uso unilaterale della forza o di altre misure coercitive dello stesso tipo non era né autorizzato né ammesso e che gli unici casi in cui l'uso delle armi era consentito erano la legittima difesa e l'intervento diretto dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.²⁴

L'art.2 (4) enuncia inoltre che la violazione della Carta sussiste anche nel caso in cui il ricorso alla forza avvenga in situazioni che vanno contro i fini delle Nazioni Unite.

E' questo senza dubbio un riferimento che funge da norma di chiusura, colmando le eventuali lacune create dall'introduzione di altri principi.

Sembra allora che le uniche eccezioni prevedibili siano, confermando quanto abbiamo appena detto, la legittima difesa e le situazioni in cui l'Organizzazione interviene d'autorità con propri provvedimenti.

6. La forza.

²⁴ P. LAMBERTI ZANARDI, *La Legittima difesa*, cit. pagg. 166-181.

Il termine su cui va concentrata, infine, l'analisi dell'articolo è quello di **“forza”**.²⁵

Bisogna innanzitutto sottolineare la diversità di terminologia rispetto ai trattati anteriori, che regolavano questa stessa materia. Prima della Carta dell'O.N.U., si era sempre fatto riferimento alla **“guerra”**, con i problemi e le lacune che questo implicava.

Con l'introduzione di un diverso termine si sono risolte molte dispute, riuscendo a regolamentare anche quelle situazioni che implicano l'utilizzo della forza, ma non necessariamente il ricorso alla guerra armata.

Il lavoro dottrinale attorno a questa novità si è concentrato sulla sua qualificazione.

Il termine che stiamo considerando compare nell'art.2 della Carta senza alcuna attribuzione; questo sembra rendere possibile ricondurvi ogni situazione caratterizzata da un uso della forza, di qualunque natura essa sia.

E' questo un problema che non riguarda direttamente lo studio sulla legittima difesa, dato che nell'art.51 della Carta, si fa riferimento espresso ad un attacco armato, ma è opportuno affrontarlo comunque.

La dottrina dominante ritiene che, analizzando la Carta dell'O.N.U. nella sua interezza, si possa notare come una generalizzazione delle

²⁵ S. S. CALOGEROPOULOS, *Le recours*, cit., pagg. 62-64; N. RONZITTI, *Diritto Internazionale*, cit., pag. 26; Y. DINSTEIN, *War, aggression and self defense*, cit., pag.84; E. JIMENEZ DE ARECHAGA, *General Principles of International Law governing the conduct of States*, in *General Course of Public International Law*, in *Recueil*, 1978, pagg. 88-89; O. SCHACHTER, *The Prohibition of force*, in *General Course of Public International Law*, in *Recueil*, 1982, pagg. 138-139; V. A. ROLING, *The ban on the use of force and the U.N. Charter*, in A. CASSESE (ed.), *The current legal regulation of the use of force*, Oxford, 1986, pagg. 3-4; J. P. COT - A. PELLET, *La Charte*, cit.

situazioni ad essa riconducibili sia impossibile, dal momento che negli altri articoli è espressa la qualificazione di “armata”.

Sembrerebbe chiaro allora che la coercizione economica, od ogni altra modalità di uso della forza cui non corrisponda un attacco armato, sia da escludere dall’ambito dell’art.2.

Del resto, quanto appena detto è confermato anche dai lavori preparatori.

Durante la Conferenza di San Francisco, la delegazione brasiliana propose nella sua mozione che si potesse dare un’interpretazione ampia all’art.2 (4), in modo tale da potervi comprendere ogni tipo di coercizione, quindi anche quella economica. Ma l’emendamento brasiliano venne respinto.

Parte della dottrina, al contrario, insiste nel considerare che la giusta interpretazione dell’art.2 sia nel senso di comprendere ogni tipo di violenza incompatibile con i fini delle Nazioni Unite, affermando inoltre che i Membri devono regolare i loro contrasti con mezzi pacifici.²⁶

Proprio alla luce di questo obiettivo espresso nella Carta, si esclude che soluzioni come la coercizione economica siano mezzi pacifici e si prevede che di conseguenza anch’essi vanno inglobati nel termine forza. Non si può negare che nell’ultimo decennio molti Stati si siano pronunciati per un’interpretazione della nozione di forza che includa anche le pressioni di ordine economico e politico.

²⁶ S. S. CALOGEROPOULOS, *Le recours*, cit., pagg.62-66.

In modo particolare, questo è successo nell'ambito delle discussioni attorno alla **Dichiarazione dei principi di Diritto Internazionale sulle relazioni amichevoli tra gli Stati**, del 1970.

La formula di compromesso raggiunta in sede di elaborazione di questo accordo dichiara che “*ogni Stato deve astenersi dal ricorrere ad ogni misura coercitiva che privi i popoli del loro diritto all'autodeterminazione, alla libertà o all'indipendenza*”, laddove “ogni misura coercitiva” indica ogni pressione diretta o indiretta, economica, politica o di altro genere, contraria ai principi dell'O.N.U..

Secondo CALOGEROPOULOS, il problema rimane quello di stabilire qual è il valore giuridico di questa dichiarazione e quali sono i suoi legami con la Carta.²⁷

Anche LAMBERTI ZANARDI sottolinea che è vero che la maggioranza degli Stati membri delle Nazioni Unite è orientata ormai verso un'interpretazione ampia della nozione di forza.²⁸

E' vero però che questa valutazione è fondata più sull'evoluzione del diritto internazionale nel periodo successivo alla Carta, che non sul contenuto della Carta stessa.

Quindi si può dire che la violazione presunta del divieto di ricorrere alla forza in casi diversi dalla forza armata, possa essere eventualmente basato sul diritto consuetudinario formatosi in questi ultimi anni, piuttosto che su quanto espresso dalla Carta dell'O.N.U.

7. La risoluzione n.3314, sulla definizione di aggressione.

²⁷ *Le recours*, cit., pag. 63.

²⁸ *La legittima difesa*, cit., pagg. 163-166.

Quanto abbiamo appena affermato sembra essere smentito dalla Risoluzione n. 3314, adottata dall'Assemblea Generale dell'O.N.U. il 14 dicembre 1974, relativa alla definizione di Aggressione.

Sia dall'analisi del Preambolo della risoluzione, che dal testo degli articoli è possibile desumere la volontà degli Stati di ritenere esistente un atto di aggressione soltanto di fronte ad un attacco armato, quindi di carattere squisitamente militare, lasciando da parte ogni "offensiva" di natura economica o politica.

Anche nei lavori preparatori della Risoluzione, così come accaduto durante la stesura della Carta, era emersa la possibilità di sviluppare l'idea di "*aggressione indiretta*" riuscendo in questo modo a inglobare attacchi di natura *ideologica*.²⁹

Questo avrebbe però comportato il ricorso degli Stati a forme di autotutela, in contrasto con la volontà stessa della risoluzione, che è quella di limitare l'utilizzo della forza.

La previsione si è quindi limitata a considerazioni di ordine strettamente militare proprio per contenere le spinte alla legittima difesa.

Ciò è evidente nel Preambolo in cui si afferma che l'Assemblea Generale ritiene l'aggressione la forma più grave e dannosa di impiego della forza, in considerazione dell'esistenza di armamenti di distruzione

²⁹ V. A. ROLING, *The 1974 U.N. definition of aggression*, in A. CASSESE (ed.) *The current legal regulation of the use of force*, Oxford, 1986, pag.416: l'autore considera che durante la fase di elaborazione del testo della Risoluzione, l'iniziale idea di un'aggressione limitata all'uso della forza armata si è sviluppata nel senso di poter inglobare anche attacchi di natura diversa, economica e ideologica, cioè effettuati con il sistema della propaganda politica o con l'impiego dei mezzi di informazione. Questo induceva a chiedersi se la possibilità di usare la legittima difesa sussisteva anche in queste ipotesi di aggressione.

di massa e quindi della possibilità di un conflitto mondiale con le conseguenze che ne derivano.

Riconferma inoltre il dovere degli Stati di rinunciare all'impiego della forza armata, per privare i popoli del loro diritto all'autodeterminazione, alla libertà e all'indipendenza.

La risoluzione n.3314/74 è certamente un punto di collegamento tra l'art.2(4), sul divieto dell'uso della forza e l'art.51 della Carta. Questo sotto due profili: da una parte, è confermata e chiarita la volontà di considerare il termine forza all'interno dell'art.2 nel senso di una *forza armata*. Viene definito quindi ciò che nella Carta dell'O.N.U. era lasciato all'interpretazione.

Con l'attributo armata vengono allora escluse tutte quelle situazioni in cui ci si trova di fronte ad attacchi di natura economica o semplicemente ideologica; dall'altra parte, si rafforza la considerazione per la quale il solo modo d'aggressione che possa giustificare il ricorso alla legittima difesa è quella armata.³⁰

Quanto appena detto è stato consacrato a livello giurisprudenziale nel caso delle *Attività militari e paramilitari in Nicaragua*, laddove la Corte ha sottolineato che il diritto di legittima difesa poteva essere esercitato solo quando lo Stato fosse stato vittima di un'aggressione armata, sulla base di quanto espresso nella Risoluzione.

Nel secondo articolo, viene affermato il principio per cui l'impiego della forza armata da parte di uno Stato che agisce per primo, costituisce di per sé la prova sufficiente per poter parlare di un atto di

³⁰ C. LANG, *L'affaire Nicaragua-Etats Unis*, cit., pag. 206.

aggressione e quindi per poter intervenire sulla base delle disposizioni dell'O.N.U..

E' però previsto che il Consiglio di Sicurezza possa giustificare l'atto, tenendo conto di altre circostanze e anche della non sufficiente gravità delle conseguenze.³¹

Quest'ultimo principio pone in dubbio quanto espresso dalla dottrina maggioritaria con riguardo alla possibilità di prevedere la legittima difesa preventiva.

La dottrina sostiene che per poter parlare di legittima difesa in senso proprio è necessario che l'attacco armato sia già stato sferrato, con questo escludendo in modo categorico che sia possibile intervenire militarmente di fronte ad una semplice minaccia, ancorché vietata dall'art.2 (4) della Carta dell'O.N.U..

La risoluzione però prevede che l'attacco in via principale da parte di uno Stato possa essere valutato dal Consiglio di Sicurezza e possa quindi essere giustificato.

Questa considerazione va però studiata nel quadro dei rapporti di forza che caratterizzarono l'elaborazione della Risoluzione n.3314.

In quell'ambito, furono infatti riscontrabili due posizioni assolutamente opposte: quella degli Stati Occidentali, Stati Uniti, Francia ed Inghilterra, in particolare, e quella caldeggiata fondamentalmente dall'Unione Sovietica.

I primi considerano che l'attacco in via principale da parte di uno Stato si debba considerare come un atto di aggressione, quando l'uso della

³¹ RIVISTA DI DIRITTO INTERNAZIONALE, *Volume LVIII*, pagg. 390-393.

forza armata non è dovuto alla necessità irrinunciabile di difendersi dall'attacco di un altro soggetto.

In altre parole, se lo Stato che agisce per primo non può provare la necessità di farlo, la sua azione costituisce atto di aggressione.

Per poter effettivamente parlare di aggressione è indispensabile dimostrare il c.d. *animus aggressionis* in chi compie l'atto militare.³²

L'Unione Sovietica, dal canto suo, auspicava l'applicazione del c.d. **Principio di Priorità**, in base al quale si deve considerare responsabile lo Stato che abbia fatto per primo ricorso ad uno degli atti che l'Unione stessa prevede come da inserire nell'elenco degli atti di aggressione.³³

In questo modo, si rifiutava radicalmente la legittima difesa preventiva, conformandosi maggiormente, a mio parere, a quanto espresso dalla Carta dell'O.N.U., che in modo esplicito esclude una soluzione diversa. L'art.51 della Carta prevede espressamente che l'attacco armato debba essere già sferrato.

La soluzione che viene adottata nella Risoluzione è quindi il frutto del compromesso tra le due posizioni sopra prospettate. E' una soluzione certamente ambigua che lascia molti dubbi.

Il Principio di Priorità, in forza del quale lo Stato che agisce per primo è responsabile di un atto di aggressione, viene infatti sminuito con l'introduzione di una valutazione del Consiglio di Sicurezza che può quindi giustificare un atto armato.

³² Cfr. G. VENTURINI, *Necessità e proporzionalità dell'uso della forza militare in diritto internazionale*, Milano, 1988, pag.6.

³³ H. McCoubrey - N. D. White, *International Law and Armed Conflict*, Dartmouth, 1992, pagg.46-47.

La risoluzione n.3314 adotta un approccio al divieto di ricorrere all'uso della forza combinando una definizione generale ed un'enumerazione di atti che costituiscono aggressione.

Infatti, dopo aver affermato nell'art.1 che l'aggressione è l'uso della forza armata contro la sovranità, l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di uno Stato, all'art.3 si elencano alcune, delle situazioni che sono assolutamente e, idealmente, riconducibili ad un atto di aggressione.

L'elenco è solamente semplificativo, dato che altre ipotesi possono essere avanzate.

Dico "*idealmente*" perché nella prassi, sebbene quanto espresso in questo articolo sia assolutamente non equivoco e lineare, l'accertamento da parte del Consiglio di Sicurezza di atti di aggressione è stato minimo se non inesistente.

8 . Le ipotesi di aggressione. L'aggressione indiretta.

Abbiamo già detto sopra che inizialmente nell'ambito dei lavori preparatori, era emersa la possibilità di inserire nelle ipotesi di aggressione, situazioni di natura diversa rispetto all'attacco armato vero e proprio.

E' necessario, allora, valutare attentamente le condizioni che la risoluzione n.3314/74 prevede in un'elencazione, non esaustiva, di fatti riconducibili all'aggressione, premettendo che, mentre alcune ipotesi

sono assolutamente inequivocabili, su altre sarà indispensabile soffermarsi maggiormente.³⁴

L'articolo 3 della Risoluzione definisce l'atto di aggressione, indipendentemente dal fatto che vi sia stata o meno una dichiarazione di guerra:³⁵

a) l'invasion ou l'attaque du territoire d'un Etat par les forces armees d'un autre Etat, ou toute occupation militaire, meme temporaire, resultant d'une telle invasion ou attaque, ou toute annexion par l'emploi de la force du territoire ou d'une partie du territoire d'un autre Etat ;³⁶

Con riguardo a questa prima previsione, in molti casi pratici, il Consiglio di Sicurezza avrebbe potuto considerare esistente un'aggressione, ma le difficoltà politiche e il meccanismo del veto delle Cinque Potenze ha impedito una presa di posizione decisa su questa possibilità.³⁷

Soltanto nel caso dell'invasione armata dell'Iraq in Kuwait, il Consiglio ha riconosciuto implicitamente nella sua risoluzione l'atto di aggressione consistito nella "invasione, occupazione e annessione" del territorio kuwaitiano da parte irachena.

³⁴ Y. DINSTEIN, *War, aggression and*, cit., pag. 130.

³⁵ B. BROMS, *The definition of aggression*, in *Recueil*, Volume I, 1977, pag. 347 e segg.

³⁶ "l'invasione o l'attacco del territorio d'uno Stato da parte delle forze armate d'un altro Stato, o ogni occupazione militare, anche temporanea, risultato d'una tale invasione o attacco, o ogni annessione totale o parziale del territorio di un altro Stato, attuata con l'uso della forza".

³⁷ H. McCoubrey - N. D. White, *International law*, cit., pagg. 48-49.

- b) le bombardement, par les forces armees d'un Etat, du territoire d'un autre Etat, ou l'emploi de toutes armes par un Etat contre le territoire d'un autre Etat ; ³⁸
- c) le blocus des ports ou des cotes d'un Etat par le forces armees d'un autre Etat ; ³⁹
- d) l'attaque par les forces armees d'un Etat contre le forces armees terrestres, navales ou aeriennes, ou la marine et l'aviation civiles d'un autre Etat. ⁴⁰

Queste ipotesi, riguardano senza dubbio casi classici di atto di aggressione, casi in cui non si pone nessun problema sulla loro configurazione, nell'ambito dell'uso della forza armata. ⁴¹

Alle lettere a), b) e d) si prevedono situazioni che implicano un uso della forza diretto contro lo stato che si intende aggredire.

Non c'è quindi nulla da aggiungere, essendo peraltro molto chiara l'impostazione dell'articolo, tranne la necessità di indicare che la previsione contenuta nella lettera b), non implica necessariamente l'invasione del territorio altrui, dato che l'attuale potenzialità degli armamenti che vengono impiegati nei conflitti, può evitare questa pratica.

Per quanto riguarda, invece, la lettera c) non si può parlare di un attacco armato, ma semplicemente di un uso della forza militare che

³⁸ “ il bombardamento o l'impiego di qualsiasi altra arma, da parte delle forze armate d'uno stato, contro il territorio d'un altro Stato”.

³⁹ “il blocco dei porti o delle coste da parte delle forze armate di uno Stato”.

⁴⁰ “l'attacco da parte delle forze armate d'uno Stato contro le forze armate terrestri, navali o aeree, o la marina e l'aviazione civile d'un altro Stato”.

⁴¹ P. RAMBAUD, *La Définition de l'agression par l'organisation des Nations Unies*, in Rev.Gen.dr. int. Public, 1976, pag. 865.

consente di controllare le vie di comunicazione dello Stato che è oggetto dell'aggressione.

Durante i lavori preparatori alcuni delegati statali avevano suggerito che questa previsione fosse cancellata, in quanto non implicante necessariamente il ricorso all'uso della "armed force".⁴²

Come abbiamo già detto, le previsioni contenute in questi primi quattro punti, non creano particolari problemi interpretativi, essendo sempre state riconosciute nella storia come atti di aggressione.⁴³

e) l'utilisation des forces armees d'un Etat qui sont stationnees sur le territoire d'un autre Etat avec l'accord de l'Etat d'accueil, contrairement aux conditions prevues dans l'accord ou toute prolongation de leur presence sur le territoire en question au-delà de la terminaison de l'accorde.⁴⁴

La disposizione è il retaggio della Seconda Guerra Mondiale, che aveva visto lo stanziamento delle postazioni militari alleate nei territori dei singoli stati.⁴⁵

Si caratterizza per prevedere come atto di aggressione, la violazione di un accordo internazionale che si traduce in un grave pericolo all'incolumità territoriale e sovrana dello Stato che ha accettato lo stanziamento sul proprio territorio degli armamenti altrui.⁴⁶

⁴² B. BROMS, *The definition of aggression*, cit., pagg. 349-350.

⁴³ B. B. FERENCZ, *Defining International aggression*, New York, 1975, pag. 412.

⁴⁴ "l'uso delle forze armate d'uno Stato che sono stanziato sul territorio di un altro Stato, con il suo accordo, contrario alle condizioni previste nell'accordo o prolungando la loro presenza oltre i termini previsti dall'accordo stesso".

⁴⁵ B. BROMS, *The definition of aggression*, cit., pag. 352.

⁴⁶ H. McCoubrey - N. D. White, *International Law*, cit., pag. 50.

f) le fait pour un Etat d'admettre que son territoire, qu'il a mis à la disposition d'un autre Etat, soit utilisé par ce dernier pour perpétrer un acte d'agression contre un Etat tiers.⁴⁷

Questa previsione, assolutamente chiara dal punto di vista della sua configurazione come atto di aggressione, è caratterizzata dalla presenza di due soggetti che violano le disposizioni sul divieto dell'uso della forza: lo Stato che mette a disposizione il proprio territorio per lo stanziamento delle forze armate altrui e quello che effettivamente muove l'attacco.

Mentre è da considerare inequivocabile la responsabilità dello stato che direttamente svolge le operazioni militari, controversa risulta la posizione del soggetto che interviene solamente garantendo la disponibilità del territorio, da cui l'attacco muove.

La dottrina ritiene che, ai fini dell'identificazione degli atti di aggressione, è necessario tenere in considerazione tutti i mezzi che gli Stati adottano per raggiungere il loro obiettivo.

In questo senso, anche lo Stato che fattivamente non partecipa all'aggressione, è comunque responsabile dell'atto, in quanto l'aver messo a disposizione il proprio territorio, è stato elemento determinante per l'azione altrui.⁴⁸

RAMBAUD ritiene anche che questa previsione abbia i caratteri sia dell'aggressione diretta, che di quella indiretta.⁴⁹

⁴⁷ "il fatto d'ammettere che il proprio territorio, messo a disposizione d'un altro Stato, venga utilizzato per perpetrare un atto di aggressione contro uno Stato terzo.

⁴⁸ B. BROMS, *The definition of aggression*, cit., pag. 353.

⁴⁹ *La Definition*, cit., pag.866.

Egli ravvisa già nel fatto di “prestare” il proprio territorio ad un altro Stato per svolgervi le proprie azioni militari, un atto di responsabilità dei danni che verranno causati dello Stato aggressore. L'autore ritiene perciò che l'atto di aggressione sia ugualmente imputabile ad entrambi i soggetti coinvolti.

Questa valutazione ci porta all'analisi dell'ultimo punto dell'articolo 3 della Ris.3314/1974, che definisce atto di aggressione:

g) l'envoi par un Etat ou en son nom de bandes ou de groupes armes, de forces irregulieres ou de mercenaires qui se livrent a des actes de force armee contre un autre Etat d'une gravite telle qu'ils equivalent aux actes enumeres ci-dessus, ou le fait de s'engager d'une maniere substantielle dans une telle action.⁵⁰

Quanto prevede la risoluzione è stato oggetto di vivaci dispute dottrinali, che riguardano quel tipo particolare di attacco che è **l'aggressione indiretta**.

LAMBERTI ZANARDI, nel suo scritto precedente all'adozione della risoluzione n.3314 del 1974, sottolineava come, nella prassi e nella dottrina, non ci si fosse ancora accordati sull'ampiezza che questa espressione dovesse avere.⁵¹

Alcuni ritenevano che essa contemplasse l'esercizio, da parte di uno Stato, di pressioni di tipo economico o ideologico, nei confronti di altri, e che escludesse l'impiego della forza armata; altri autori consideravano invece che si dovesse parlare di aggressione indiretta

⁵⁰ “L'invio, da parte di uno Stato o in suo nome, di bande o gruppi armati, di forze irregolari o di mercenari che compiano atti di forza armata contro uno Stato d'una gravità tale da essere riconducibili agli atti sopra esposti, o il coinvolgimento sostanziale dello Stato in atti simili”.

⁵¹ *La Legittima difesa*, cit., pag. 248.

solamente con riguardo all'appoggio offerto da uno Stato a gruppi armati, operanti in suo nome e per suo conto.⁵²

A tale proposito, LAMBERTI ZANARDI riteneva comunque che la valutazione della nozione di aggressione andasse compiuta esclusivamente alla luce di quanto previsto dall'articolo 51 della Carta. Sosteneva cioè che fosse superfluo chiedersi quali fossero le possibilità di estensione della nozione di aggressione, a situazioni di non impiego della forza armata, quando le condizioni di esercizio della legittima difesa, ammesse dalla Carta dell'O.N.U., escludevano ipotesi diverse dall'attacco armato.

Alla luce di quanto affermato dall'art.3, lett. g) della Risoluzione 3314/1974, la nozione di aggressione indiretta, accolta dall'Assemblea Generale risulta in realtà configurarsi come l'azione di appoggio svolta da uno Stato a favore di gruppi armati irregolari, autori di veri e propri atti di aggressione, ai sensi delle lettere dalla a) alla f) dello stesso art.3.

In particolare, il termine aggressione indiretta suggerisce il riferimento ad *“atti ostili che lo Stato compie, per interposta persona, servendosi di strategie occulte che non manifestano in maniera evidente gli intenti dello Stato stesso”* (corsivo aggiunto).⁵³

Di conseguenza, nel caso di aggressione indiretta, la responsabilità per gli atti di aggressione quali l'invasione, il bombardamento o il blocco

⁵² Questa presa di posizione è sottolineata nel memorandum del Segretario Generale delle Nazioni Unite del 5 agosto 1953, laddove si disse che l'aggressione indiretta era caratterizzata dal mancato impiego della forza armata.

⁵³ E. SCISO, *L'aggressione indiretta nella definizione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite*, in Riv. Dir. Int., Volume LXVI, 1983, pag.255.

portuale, non è immediatamente ed inequivocabilmente riconducibile allo Stato, ma ricade su soggetti, diversi apparentemente, che agiscono in via del tutto autonoma.

La definizione adottata dalla Risoluzione n.3314, appare in linea anche con la Definizione del Politis del 1933, secondo cui si doveva considerare aggressione, il comportamento di uno Stato che avesse permesso la formazione sul proprio territorio, di gruppi armati e non li avesse privati di aiuti e protezione una volta che questi avessero invaso lo Stato confinante.⁵⁴

Dopo le dispute che fronteggiavano, da una parte, chi voleva inglobare negli atti di aggressione soltanto gli atti di impiego della forza armata e, dall'altra parte, chi avrebbe voluto inserirvi anche attacchi di natura economica o politica, si giunse all'elaborazione dell'art.3 lett.g), di cui abbiamo già riportato il testo.

SCISO ritiene che sia necessario distinguere due casi: l'*invio* di bande irregolari, mercenari e gruppi armati, da una parte, e lo svolgimento di azioni, *con un sostanziale appoggio dello Stato* (corsivo aggiunto), dall'altra parte.⁵⁵

L'autrice considera necessaria questa sottolineatura perché ne discendono valutazioni molto diverse.

⁵⁴ Il Rapporto del POLITIS sulla Definizione di Aggressione venne presentato nel 1933 dal Comitato per la Sicurezza Internazionale alla Conferenza della Società delle Nazioni sulla riduzione e la limitazione degli armamenti.

⁵⁵ SCISO E., *L'aggressione indiretta*, cit., pag. 259. Nella stessa direzione sono J. P. COT - A. PELLET, *La Charte*, cit., pag. 780. Gli autori affermano che la pratica internazionale ha dimostrato l'esistenza di due tipologie di aggressione; quella che consiste in infiltrazioni progressive delle forze armate e quella dell'organizzazione, assistenza, finanziamento di forze armate che compiano atti sovversivi o terroristici.

Nel primo caso, quello dell'invio, è lo Stato che assume l'iniziativa e quindi non si può parlare di aggressione indiretta, dal momento che il soggetto agente, semplicemente si avvale di una collaborazione esterna.

Le attività internazionali svolte dai gruppi irregolari sono imputabili direttamente allo Stato, su cui ricade quindi ogni responsabilità degli atti di aggressione compiuti da soggetti, da lui stesso manovrati.⁵⁶

La definizione di aggressione indiretta si concentra quindi sull'analisi del secondo caso, laddove si parla di *substantial involvement* (corsivo aggiunto) dello Stato. Qui la questione è più complessa.

Bisogna innanzitutto intendersi sul significato del termine "sostanziale".

Sul piano soggettivo, si richiede la consapevolezza e la volontà dello Stato di sostenere l'azione dell'autore materiale; sul piano oggettivo, l'incidenza "reale e decisiva" della partecipazione statale allo svolgimento delle attività armate dei gruppi che lo stesso sostiene e assiste, nel senso che, in assenza di tale appoggio, gli atti di aggressione non sarebbero stati posti in essere.⁵⁷

Ritenuto fuor di dubbio che l'attività diretta dello Stato all'organizzazione dei gruppi armati sia da valutare come un suo sostanziale coinvolgimento e, di conseguenza, come un atto di aggressione indiretta, dobbiamo considerare anche quelle situazioni che si caratterizzano per una condotta omissiva dello Stato, il quale non

⁵⁶ B. BROMS, *The definition of aggression*, cit., pag. 354. A fronte di questa considerazione, l'autore ritiene che sia abbastanza difficile comunque provare la responsabilità dello Stato nell'invio in nome proprio di bande o gruppi armati.

⁵⁷ E. SCISO, *L'aggressione indiretta*, cit., pag. 260: l'autrice ritiene quindi che per poter parlare di *substantial involvement* il comportamento dello Stato deve costituire un elemento necessario, anche se non sufficiente, nel processo di organizzazione o di esecuzione di queste attività.

impedisce la formazione di tali bande e i conseguenti atti di aggressione da essi compiuti.⁵⁸

Sempre SCISO, considera che il termine *involvement* esprima l'idea di "un impegno attivo che non può esaurirsi nella negligenza colposa; anche in presenza di una condotta omissiva, si richiede sempre una qualche volontà diretta a favorire un certo evento".⁵⁹

Un altro elemento, utile a chiarire in che misura il coinvolgimento dello Stato nell'attività dei gruppi irregolari sia tale da configurarsi come un atto di aggressione indiretta, si ricava da un'analisi della sentenza della Corte Internazionale di Giustizia sul caso delle *Attività militari e paramilitari in Nicaragua*, laddove si può rilevare come i giudici abbiano chiaramente sottolineato che si debba parlare di aggressione armata, quando lo Stato invii nel territorio altrui bande armate, che compiano operazioni di una tale gravità da non potersi considerare solamente incidenti di frontiera.⁶⁰

I giudici fanno chiaramente riferimento qui all'aggressione diretta.⁶¹

La Corte Internazionale di Giustizia è risultata però più restrittiva riguardo alla mera assistenza ai gruppi armati.

SCISO ritiene che, per poter parlare di un atto di aggressione indiretta da parte di uno Stato, si debba provare una reale e decisiva incidenza nell'allestimento e nell'assistenza alle forze armate, e, allo stesso

⁵⁸ P. LAMBERTI ZANARDI, *La legittima difesa*, cit., pag. 249: l'autore riferisce che il termine aggressione indiretta, indichi proprio quelle azioni, compiute nel territorio straniero che vanno dal terrorismo alla guerra civile.

⁵⁹ *L'aggressione indiretta*, cit., pag. 263.

⁶⁰ CIJ, Recueil 1986, pag. 103.

⁶¹ C. LANG, *L'affaire*, cit., pag. 207.

modo, i giudici de L'Aja sono decisi nell'escludere che in un caso di semplice assistenza si possa parlare di aggressione armata.⁶²

In questo senso, anche BROMS, riferisce che la semplice organizzazione e preparazione di bande armate non possa essere considerata, per se stessa, un atto di aggressione.⁶³

Affermare il contrario, vorrebbe dire, ai termini dell'art.51, consentire la legittima difesa preventiva.

La difficoltà dottrinale di trovare un accordo sulla possibilità di considerare come aggressione indiretta la fattispecie dell'appoggio è fondata sul difficile tentativo di armonizzare la previsione dell'articolo 1, che definisce l'aggressione come "l'impiego della forza armata da parte di uno Stato contro la sovranità, l'integrità territoriale e l'indipendenza politica di un altro Stato", con la previsione dell'articolo 3 lettera g), che sembrerebbe includere anche atti di semplice assistenza o una pura condotta omissiva.

È da sottolineare comunque che se l'azione condotta dal gruppo non è riconducibile ad una delle ipotesi elencate nell'art.3 lett. g), l'attività di assistenza prestata dallo Stato, di per sé, non può essere considerata atto di aggressione.

Credo si possa dire, come afferma lo stesso RAMBAUD, che di fronte all'impossibilità di definire ogni caso di aggressione indiretta, il Comitato speciale di elaborazione abbia optato per un metodo sintetico che guarda più all'obiettivo di questa forma di aggressione.⁶⁴

⁶² E. SCISO, *L'aggressione indiretta*, cit., pag. 261.

⁶³ B. BROMS, *The definition of aggression*, cit., pag.366.

⁶⁴ *La definition de l'agression*, cit..

Si dovrà, quindi, considerare aggressivo, l'intervento indiretto, *mais militairement*, in un'azione di forza che comporti una minaccia per la sovranità e l'indipendenza politica dello Stato.⁶⁵

Su questo punto si era già espressa la delegazione messicana, in sede di consultazioni per la redazione del testo, affermando che “*a nessuno Stato deve essere permesso di usare questa previsione per invocare il diritto di legittima difesa contro un altro Stato, dal momento che la definizione di aggressione, invece che scoraggiare l'uso della forza armata, potrebbe servire a legittimarla*”.⁶⁶

La volontà politica era quindi quella di utilizzare la definizione di aggressione per definire meglio le situazioni che senza alcun dubbio sarebbero state riconducibili all'uso della forza, senza ampliare le previsioni al punto da sovvertire la *ratio* stessa della Risoluzione.

9. Cause giustificative dell'aggressione.

Finora abbiamo considerato le situazioni che rientrano a pieno titolo nella categoria dell'aggressione, intesa come violazione della pace internazionale ed abbiamo inoltre esaminato rapporti diretti con il divieto di uso della forza e con la legittima difesa.

Un altro punto importante, ai fini che a noi interessano, della Risoluzione sulla Definizione di aggressione è l'art.5, che enuncia:

⁶⁵ Ciò significa che ogni azione di sostegno, intrapresa da uno Stato a favore di gruppi armati irregolari si configura come aggressione indiretta solo nel caso in cui comporti come conseguenza un uso della forza armata da parte di tali gruppi, che a sua volta sia riconducibile ad una delle fattispecie elencate all'art.3. Sono di conseguenza escluse dalla nozione di aggressione indiretta, modalità di assistenza ai gruppi e alle bande armate, che non abbiano concrete finalità d'aggressione.

⁶⁶ B. BROMS, *The definition of aggression*, cit., pag. 366. La delegazione riteneva necessario escludere che la previsione della lett. g) dell'art.3 potesse assumere un'ampiezza tale da poter inglobare ogni nuova situazione. Del resto, la determinazione di forme di aggressione diverse da quelle elencate dall'art.3 è lasciata, ai sensi dell'art.4 della stessa Risoluzione, al Consiglio di Sicurezza.

“Nessuna considerazione, di qualunque natura essa sia, politica, economica, militare o di altro genere, giustifica un atto di aggressione”.

Questa previsione sembra porsi in contrasto con quanto detto nell'articolo 2 della Risoluzione stessa.

Infatti, in quel caso, si afferma che un atto di aggressione può essere giustificato dal Consiglio di Sicurezza al ricorrere di alcune circostanze.

Una valutazione di quel tipo sembra invece essere assolutamente esclusa da questo articolo, che enuncia esplicitamente che nessun comportamento può giustificare un attacco armato inquadrabile nell'ambito del concetto di aggressione.

Dall'altra parte, si riconfermano due valutazioni: il principio di priorità, come base della Risoluzione e, come logico corollario, l'impossibilità di ricorrere alla legittima difesa preventiva.

Si dice che nessuna considerazione può giustificare il ricorso ad un atto di aggressione.

Ciò significa che lo Stato o il soggetto di diritto internazionale che voglia ricorrere all'uso della forza armata contro un altro Stato sarà per ciò stesso perseguibile dal Consiglio di Sicurezza.

E' evidente in questo passaggio come la posizione dell'Unione Sovietica nell'ambito dei lavori preparatori prevalga nel testo.

Da qui risulta, come già detto, che è davvero limitata, per non dire inesistente, la possibilità del Consiglio di Sicurezza dell'O.N.U., di

poter considerare cause giustificative diverse rispetto a quelle che già caratterizzano il diritto internazionale..

E' di conseguenza escluso il ricorso alla legittima difesa c.d. preventiva. Ciò significa che l'accordo di compromesso raggiunto tra l'Unione Sovietica e le Potenze Occidentali - accordo che legittimava gli Stati a ricorrere ad uno degli atti previsti dall'art.3 in presenza di circostanze particolari - è privo di valore.

Ciò è ribadito anche nel secondo comma dell'art.5 in cui si ribadisce che *“la guerra di aggressione è un crimine contro la pace internazionale e che lo Stato che vi ricorre è internazionalmente responsabile”*.

Questo è soltanto in parte attenuato dalla previsione contenuta nell'art.6 della Risoluzione laddove si dice che *“nulla di quanto contenuto nella presente Risoluzione può attenuare o diminuire la portata della Carta, ivi comprese le disposizioni riguardanti i casi in cui l'impiego della forza è legittimo”*.

E' possibile immaginare che alcune situazioni particolari assolutamente escluse per il contenuto dell'articolo 5, possano essere riconsiderate alla luce di quanto appena affermato.

Credo comunque che sia da escludere che l'uso della forza a cui qui ci si riferisce possa essere esercitato in via principale, ma solo come risposta ad un attacco altrui.

Tirando le somme di quanto abbiamo fin qui detto riguardo alla risoluzione sulla definizione di aggressione, credo di poter dire che niente di nuovo è stato aggiunto a quanto già deducibile da un'analisi della Carta dell'O.N.U..

Del tutto simile, per non dire identica, è la definizione di aggressione in relazione al divieto dell'uso della forza imposto dall'art.2 della Carta.

In questo senso la risoluzione n.3314 non fa altro che sottolineare la natura di "armata" della forza. Vengono quindi esclusi i ricorsi che possono fondarsi su situazioni diverse da quelle di stampo tipicamente militare.

Nel quadro di un accertamento di quelle condizioni per cui si può affermare di trovarsi di fronte ad un atto di aggressione, è certamente innovativo l'inserimento di un elenco di situazioni tipiche, seppur non esaustivo, come quello contenuto nell'art.3.

Data però la ampiezza che viene data a queste ipotesi a cui si possono aggiungere le occasioni previste di volta in volta dal Consiglio di Sicurezza, possiamo dire che già prima dell'entrata in vigore della Risoluzione, la giurisprudenza della Corte Internazionale aveva definito un quadro di possibili circostanze, per le quali si può affermare la violazione del divieto di ricorrere alla forza, e ora del divieto di aggressione.

Probabilmente la novità della Risoluzione sarebbe potuta essere l'inserimento della possibilità di ricorrere alla legittima difesa preventiva, e che come vedremo in seguito è idea scarsamente perseguita dalla dottrina maggioritaria.

Anche questa prospettiva cade però di fronte alle previsioni restrittive che si trovano nella stessa risoluzione e che abbiamo già ampiamente analizzato in precedenza.

Ciò soprattutto nell'art.5, laddove l'opportunità di utilizzare la forza armata in via principale è negata dal fatto che nessuna considerazione di qualunque natura essa sia può giustificare un atto di aggressione.

Volendo tacere sull'art.5 e, quindi, considerare solamente la possibile giustificazione offerta dall'art.2, è comunque chiara la volontà di relegare l'aggressione che risulterebbe giustificabile, ad un atto di natura così tenue e pacata, che a fatica si può far rientrare nella definizione stessa di aggressione.

Come dire, insomma, che per poter considerare legittimo un atto in cui si prevede l'uso della forza è necessario discostarsi dalla forza stessa.

Concludendo si può dire che l'aggressione è caratterizzata:

- a) da un uso della forza **armata**; ogni altra violenza che non implichi l'uso diretto o indiretto (ad es. avvalendosi di bande armate irregolari) della forza militare non configura un atto di aggressione;
- b) dal ricorrere di una delle situazioni elencate nell'**art.3** e di quelle, eventualmente, prevedibili dal Consiglio di Sicurezza;
- c) dalla valenza del generale **Principio di Priorità**, in forza del quale lo Stato che agisce per primo è responsabile di un atto di aggressione, che comporta una violazione della pace internazionale;
- d) dalla valutazione che nessuna considerazione di qualunque natura essa sia può giustificare un atto di aggressione e che l'unico caso in cui questo è possibile comporta che l'atto aggressivo sia così blando da non poterlo quasi valutare come tale.

Quanto abbiamo detto, sottolinea come nell'ordinamento internazionale, la necessità di definire in modo chiaro le circostanze che comportano il

riconoscimento di un divieto di ricorrere all'uso della forza sia sentita da ogni parte.

Come vedremo in seguito, il principio contenuto nell'art.2 (4) della Carta ha assunto nel corso degli anni, una valenza tale da essere considerato una norma di carattere cogente, come tale inderogabile.

10. L'articolo 2 e lo *ius cogens*.

Abbiamo ricostruito fino a qui l'evoluzione storica del divieto dell'uso della forza, espresso nell'art.2 (4) della Carta, e la sua evoluzione successiva nell'ambito della risoluzione n.3314 del 1974, sulla Definizione di aggressione, corollario del testo delle Nazioni Unite.

E' il caso di considerare qui brevemente, un altro tema di grande importanza per quanto riguarda il testo della Carta.

Il diritto internazionale, così come il diritto interno dei singoli Stati, è caratterizzato da una gerarchia tra le disposizioni che ne costituiscono il fondamento normativo.

La particolarità della materia e, soprattutto, la mancanza di organi centrali unanimemente riconosciuti che possano emanare leggi valide per tutti gli Stati, comporta che il principio che sta alla base del sistema gerarchico sia molto diverso a livello internazionale, rispetto al livello interno di ogni singolo Stato.⁶⁷

Ciò significa che, mentre tutti i cittadini di un Paese sono tenuti al rispetto delle leggi emanate dagli organi titolari del potere legislativo, in ambito internazionale, una tale "costrizione" ancora non esiste.

⁶⁷ B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, Napoli, 1997, pagg.181 e segg.

Quando ne sentono la necessità, gli Stati possono autonomamente decidere di limitare il loro diritto assoluto di sovranità, a fronte di una condivisione di poteri con altri soggetti.

Tale libertà è estremamente ampia e non vincolata a nulla se non a valutazioni di ordine economico-politico.

Proprio per la mancanza di organi in grado di produrre disposizioni universalmente valide, al vertice della gerarchia del diritto internazionale, si situano le “*norme consuetudinarie*”, cioè quelle disposizioni di diritto internazionale generale che vincolano tutti gli Stati.⁶⁸

Esse rappresentano i criteri su cui fondare la stipulazione di trattati, di accordi e di ogni relazione degli Stati e delle organizzazioni internazionali tra di loro.

Il fatto che queste norme siano considerate come i pilastri su cui si basa il diritto non significa che siano per ciò solo sempre valide e inderogabili.

La dottrina sostiene infatti che le norme consuetudinarie si debbano considerare flessibili, vale a dire che una norma di grado inferiore, ad es. una norma pattizia, possa derogare alla norma di grado superiore se quella stessa lo prevede.

La manifestazione tipica di quanto appena detto riguarda i rapporti che si instaurano tra due o più Stati in virtù di un accordo pattizio. In questo caso, può succedere che le norme consuetudinarie esistenti al momento della stipulazione del Trattato vengano derogate.

⁶⁸ B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, cit., pagg 33 e segg.

È chiaro però che tale deroga ha valore solo tra i Paesi firmatari e non coinvolge le disposizioni internazionali generali che rimangono in vigore tra essi e gli Stati terzi.

Come detto, si concorda generalmente sul carattere flessibile delle norme consuetudinarie; ciò non significa però che ogni disposizione si possa considerare derogabile.

Esiste infatti un gruppo di norme, appartenenti al diritto internazionale generale, che rientrano nel c.d. *ius cogens*, ossia imporrebbero la loro osservanza in modo assoluto, senza possibilità di derogarvi mediante accordo.⁶⁹

Il principio di indissolubilità delle norme cogenti e, prima ancora, la consacrazione dell'esistenza di questo gruppo di norme, è confermato da alcuni dei più importanti accordi stipulati a livello internazionale.

L'art.53 della Convenzione di Vienna del 1969 sul Diritto dei Trattati afferma infatti che “è *nullo qualsiasi trattato che, al momento della sua conclusione, è in contrasto con una norma imperativa del diritto internazionale cogente*”, laddove cogente è attribuito che identifica una valutazione della norma, di importanza tale da essere riconosciuta come principio imprescindibile, derogabile solo da altra disposizione dotata della stessa intensità.⁷⁰

Al fine di individuare, in concreto, quali norme di diritto internazionale generale siano qualificabili come cogenti, particolare rilievo assume l'articolo 103 della Carta dell'O.N.U., il quale afferma che “*in caso di*

⁶⁹ I. BROWNLIE, *Principles of public international law*, Oxford, 1990, pagg.512-513.

⁷⁰ B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, cit. , pag. 183; Y. DINSTEIN, *War, aggression and*, cit., pag.101; H. McCOUBREY - N. D. WHITE, *International law and armed conflict*, cit., pag.11; I. BROWNLIE, *Principles*, cit., pag.514.

*contrasto tra gli obblighi contratti dai Membri delle Nazioni Unite, con la presente Carta, e gli obblighi da essi assunti in base a qualsiasi altro accordo internazionale prevarranno gli obblighi derivanti dal presente Statuto”.*⁷¹

Da questa disposizione si può evincere facilmente come la volontà dei compilatori fosse quella di dare alla Carta una valenza assoluta, sovraordinata gerarchicamente ad ogni norma successiva o precedente.

CONFORTI sottolinea che, dal Secondo dopoguerra ad oggi, gli Stati, pur violando talvolta le disposizioni degli organi dell’O.N.U., mai hanno messo in dubbio l’intangibilità e la superiorità dei principi contenuti nella Carta, il cui rispetto è considerato come regola fondamentale delle relazioni internazionali, anche tra i Paesi che non sono membri delle Nazioni Unite.⁷²

Questo è ancora più evidente quando si considerano i casi di accordi internazionali che si riferiscono alle disposizioni contenute nella Carta, come a principi unanimemente riconosciuti.

Il Trattato Istitutivo della Comunità Europea, per fare un esempio, enuncia che *“è obiettivo della Comunità sviluppare la prosperità degli Stati membri, conformemente ai principi dello Statuto delle Nazioni Unite”*.

Si ritiene che gli obblighi, riconducibili alla regola consuetudinaria codificata nell’art.103, coincidano con i più importanti settori di competenza delle Nazioni Unite.

⁷¹ S. MINIERI – C. ORIANI, *La Carta delle Nazioni Unite*, Napoli, 1995, pag. 97.

⁷² *Diritto Internazionale*, cit., pag. 184.

E' consolidata ormai l'idea che l'art.2, paragrafo 4, della Carta sia un principio di carattere cogente, come tale non derogabile, se non nel solo caso dell'art.51.⁷³

Il carattere imperativo dell'articolo è stato confermato a livello internazionale in almeno due disposizioni:

- a) il commento della Commissione di Diritto Internazionale sulla stesura della Convenzione di Vienna del 1969, laddove si legge che il divieto dell'uso della forza tra gli Stati è un *evidente esempio* (corsivo aggiunto) di *ius cogens*;⁷⁴
- b) la sentenza della Corte Internazionale di Giustizia del 27 giugno 1986 sulle *Attività militari e paramilitari in Nicaragua*, dove si afferma che il divieto dell'uso della forza nelle relazioni internazionali rientra nello *ius cogens*.⁷⁵

Come sottolineato da DINSTEIN, la classificazione del divieto dell'uso della forza nell'ambito dello *ius cogens*, non significa solamente interdire una particolare condotta, ma anche ridurre la libertà convenzionale conferita agli Stati.

Per questo, un patto di aggressione stipulato da due o più Stati contro altri, non è solo condannabile in quanto violazione della Carta, ma è anche nullo *ab initio*, cioè non può produrre nessun tipo di effetti, in quanto contrario ad una norma imperativa di carattere cogente e assoluto.

⁷³ N. RONZITTI, *Diritto Internazionale*, cit., pag.30.

⁷⁴ Y. DINSTEIN, *War, aggression and*, cit., pag.102.

⁷⁵ CIJ, *Recueil*, 1986, pag. 98; B. CONFORTI, *La legittima difesa*, cit., pag. 185; Y. DINSTEIN, *War, aggression and*, cit., pag. 102.

Mentre un trattato, che si scontra con i diritti di uno Stato, produce solo una responsabilità dei contraenti nei confronti di quello Stato, la violazione dell'art.2 - ritenuto norma cogente - costituisce un crimine internazionale, nei confronti non soltanto del Paese che ne subisce direttamente gli effetti, ma della comunità internazionale nel suo complesso.

Si può quindi dire che il divieto dell'uso della forza, considerato dall'angolo visuale del diritto cogente, assume ancora di più la veste di principio guida nelle relazioni internazionali.

Come vedremo in seguito, anche per l'articolo 51 della Carta sembra prospettarsi la stessa valutazione.

Abbiamo infatti detto prima che è possibile prevedere la deroga di una disposizione di carattere cogente, solamente da parte di una norma di pari grado in termini di pregnanza del diritto.

La stessa cosa, a rigore, non dovrebbe valere per le altre modalità di autotutela possibili che, pur essendo state utilizzate in passato, come vedremo nell'ultimo paragrafo, creano oggi problemi applicativi.

11. *Ius ad bellum e Ius in bello.*

L'introduzione nella Carta del divieto dell'uso della forza armata ha mutato profondamente il quadro internazionale dei rapporti tra gli Stati.

Il legame indissolubile che unisce l'art.2 e l'art.51, nel quadro di questa riconsiderazione generale del ruolo della guerra nelle relazioni interstatali, è ulteriormente evidenziabile nell'ottica di un'altra distinzione: quella tra *ius ad bellum* e *ius in bello*.

Bisogna innanzitutto intendersi sulle espressioni.

Per *ius ad bellum*, ci si riferisce al diritto conferito agli Stati, in tempo di pace, di ricorrere alla guerra contro un altro Stato; per *ius in bello* si intende, invece, il diritto che governa i conflitti armati e quindi le regole che disciplinano la condotta delle ostilità a partire dal momento in cui il conflitto ha inizio.

Per parlare di *ius in bello* dobbiamo considerare già violata la pace.

Abbiamo già ampiamente sottolineato che, nel periodo precedente la stipulazione dei trattati internazionali di rinuncia alla guerra, lo *ius ad bellum* riconosceva sostanzialmente agli Stati il diritto di ricorrere alla forza quale manifestazione più importante e caratteristica del loro principio di sovranità.⁷⁶

Essi erano liberi di gestire la proprie controversie ricorrendo anche all'uso della forza armata e nessuna disposizione od organismo internazionale poteva porvi dei limiti.

Come dice anche HENKIN, “la guerra non era illegale, ed anzi era sostenuta da un suo diritto proprio. Gli Stati avrebbero potuto abbandonare il regime di pace e il diritto di pace e iniziare una guerra.

⁷⁷

La guerra - afferma sempre l'autore - era così presente e diffusa da poter credere che fosse *naturale* (corsivo aggiunto) ricorrervi, che riguardasse la natura stessa dei popoli, degli Stati e del sistema internazionale”.

⁷⁶ N. RONZITTI, *Diritto Internazionale*, cit., pag.22.

⁷⁷ L. HENKIN, *Non intervention*, cit., pag.143.

Non si può, però, dire che, pur in mancanza di una norma internazionale che vietasse l'uso della forza armata, il ricorso alla guerra fosse considerato in modo positivo.

Infatti, se è vero che il principio di sovranità degli Stati si manifestava attraverso la possibilità discrezionale di ricorrere all'uso della forza, si concretizzava anche nel diritto di mantenere inviolati i propri confini territoriali e la propria indipendenza politica.

Quindi, possiamo dire che, sebbene mancasse una norma precisa, tesa a vietare l'uso della forza armata, la violazione della sfera di sovranità dei singoli Stati fosse di per sé causa di illecito internazionale.⁷⁸

Pur non essendoci una disposizione che vietasse l'uso della forza armata in ambito internazionale, esistevano comunque già norme regolatrici del diritto che governa i conflitti tra gli Stati.

Se è vero quindi che c'era la libertà di ricorrere alla guerra ed era ampio lo *ius ad bellum*, la gestione del conflitto era comunque sottoposta a regole ben definite.

Nel momento in cui veniva dichiarato lo "stato di guerra", l'applicazione dei principi dello *ius in bello* diveniva assoluta.

Il quadro dei rapporti e il contenuto dello *ius ad bellum* e dello *ius in bello* cambia profondamente con l'inizio del XX secolo e con la stipulazione delle prime convenzioni di limitazione dell'uso della forza armata nelle relazioni internazionali.

Inizialmente, come già visto, con il *Covenant* della Società delle Nazioni e con il *Patto di Parigi*, vennero poste le basi per la creazione

⁷⁸ G. VENTURINI, *Necessità e proporzionalità*, cit., pag. 4.

di un graduale consenso sul divieto del ricorso alla guerra nei rapporti tra gli Stati.

Con la stipulazione della Carta delle Nazioni Unite, il diritto di muovere guerra e il diritto dei conflitti hanno definitivamente assunto una forma nuova.

L'art.2 della Carta O.N.U. vieta esplicitamente che gli Stati possano ricorrere all'uso della forza armata per la soluzione delle controversie internazionali, la violazione della sovranità territoriale e dell'indipendenza politica.

Se fosse davvero possibile considerare la valenza dei principi contenuti nella Carta come assolutamente e generalmente riconosciuti, potremmo dire che l'espressione *ius ad bellum* sia oggi riconducibile alla legittima difesa.

Abbiamo infatti detto che questa esimente sembra essere ormai l'unica nel panorama internazionale delineato dalle Nazioni Unite. Questa considerazione, unita al fatto che l'uso della forza armata è vietato, comporta che il diritto di muovere guerra è considerato lecito soltanto quando si colloca in un atto di risposta ad un attacco già sferrato da parte di altri.⁷⁹

In questo senso, potremmo quindi dire che il diritto di muovere guerra ora non sia più da considerare alla luce del principio di sovranità, come possibilità riconosciuta di reagire con la forza armata quando un proprio diritto è stato violato, bensì come mezzo di difesa cui ricorrere unicamente nel caso in cui lo Stato sia oggetto di un attacco armato.

⁷⁹ H. McCoubrey - N. D. White, *International Law and armed conflict*, cit., pagg. 8-10.

Le opinioni sull'esistenza di un ormai consolidato *ius cogens* a supportare l'art.2 sono maggioritarie, per cui si può ritenere che lo *ius ad bellum* corrisponda sostanzialmente alle disposizioni della Carta che disciplinano l'uso della forza, in particolare l'art.51.

Il diritto che dirige i conflitti, argomento su cui si tornerà più avanti, deve essere valutato invece in due direzioni: da una parte, va analizzata l'ampiezza che può assumere l'attacco armato sferrato a titolo di *ius in bello*; dall'altra parte, bisogna valutare la vastità che l'attacco del singolo Stato può assumere in relazione al sistema di sicurezza collettivo delle Nazioni Unite, cui dovrebbe essere ricondotta la continuazione e la definitiva composizione delle controversie.⁸⁰

Per quanto riguarda il primo punto, la dottrina dibatte sull'ampiezza che la risposta a titolo di legittima difesa dovrebbe avere.

L'art.51 della Carta dell'O.N.U. è caratterizzato dai requisiti di proporzionalità e necessità, riconosciuti dal diritto internazionale consuetudinario.⁸¹

Il dubbio è allora come considerare la proporzionalità quando il conflitto armato assume contorni tali da non poter essere risolto in tempi brevi.

VENTURINI, ad esempio, sostiene che “lo Stato che intenda affermare il carattere difensivo della sua azione militare deve condurla sempre e costantemente entro i limiti della necessità e della proporzionalità rispetto all'aggressione subita, indipendentemente dalla maggiore o minore entità che entrambe possano assumere”.⁸²

⁸⁰ U. VILLANI, *Lezioni su l'O.N.U. e la crisi del Golfo*, Bari, 1995, pag.82.

⁸¹ C.I.J., *Recueil*, 1996, par. 41.

⁸² *Necessità e proporzionalità*, cit., pagg. 55-56.

L'autrice intende asserire che, per rimanere nell'ambito della legittima difesa, lo Stato aggredito deve limitare l'uso della forza, in modo tale da non oltrepassare quel limite che lo renderebbe a sua volta aggressore.

TUNKIN sostiene invece che “as regards the proportionate reaction to a violation of international law, this principle (*la proporzionalità*) could have been considered operative only with respect to compensation of damage and to reprisals; it did not, however, extend to war”⁸³; QUADRI, della stessa opinione di Tunkin, afferma che “se la legittima difesa assume i caratteri della guerra, in tal caso appare impossibile assegnarle un limite del genere indicato (*la proporzionalità*)”.⁸⁴

Questi autori ritengono che nel momento in cui un attacco è sferrato, nessuna regola stabilisca il limite che la risposta dell'aggredito deve avere, nell'ottica della possibilità di usare tutta la forza possibile per sconfiggere l'altro.

RONZITTI fa salvo invece uno dei principi fondamentali del diritto dei conflitti, che non può essere stravolto dal fatto che la reazione sia dovuta a legittima difesa. L'autore sottolinea che è basilare nei rapporti internazionali, l'uguaglianza dei belligeranti. La proporzionalità della reazione durante il conflitto vale indipendentemente dalla posizione che i contendenti assumono.⁸⁵

Una conferma viene dal parere reso dalla Corte Internazionale di Giustizia, nel 1996, sulla liceità dell'adozione delle armi nucleari.

⁸³ G. I. TUNKIN, *Theory of International Law*, Cambridge, 1974, pag.391.

⁸⁴ R. QUADRI, *Diritto Internazionale Pubblico*, Napoli, 1968, pag.274.

⁸⁵ N. RONZITTI, *Diritto Internazionale dei conflitti armati*, cit., pag. 138.

Si dice infatti che l'uso della forza a titolo di legittima difesa trova un limite nel rispetto degli obblighi imposti dallo *ius in bello*.

In particolare, questa limitazione viene valutata alla luce del diritto internazionale umanitario.⁸⁶

Questa disquisizione non avrebbe senso se il sistema di sicurezza collettivo delineato nella Carta fosse pienamente funzionante e veniamo ora all'analisi dell'altro punto che abbiamo presentato prima.

Non credo si possa ragionevolmente considerare infondata la tesi di chi fa leva sul fallimento attuale del sistema creato dalle Nazioni Unite, per concedere agli Stati ampia libertà di ricorrere agli strumenti bellici.⁸⁷

Credo di poter dire che la volontà di limitare il diritto alla guerra alle ipotesi della legittima difesa avrà valore solamente quando le Nazioni Unite saranno nella condizione di intervenire in modo diretto e immediato nei conflitti che insorgono tra gli Stati.

Fino a quando questo obiettivo non verrà raggiunto, rimarrà impossibile limitare coattivamente, in virtù di una semplice disposizione, le modalità di intervento di uno Stato a titolo di autotutela.

12. Legittimazione dell'uso della rappresaglia armata.

Prima di iniziare l'analisi vera e propria dell'articolo 51, è il caso di soffermarsi qui su un'altra modalità di autotutela, che era prevista come lecita fino all'emanazione delle prime convenzioni internazionali sul divieto di ricorrere all'uso della forza per la composizione delle controversie.

⁸⁶ C. I. J., *Recueil*, cit., parr. 74-75.

⁸⁷ Vedi O. SCHACHTER, *The prohibition of force*, cit., pagg. 136-137.

Era consuetudine prevedere che uno Stato, aggredito da un altro soggetto internazionale, potesse adottare contro di lui provvedimenti che venivano ricondotti alla *rappresaglia*.

Con questo termine, si indicano quelle operazioni di carattere militare, ma non solo, di per sé illecite, che diventano lecite, in quanto reazione ad una violazione commessa dall'avversario.⁸⁸

Abbiamo già visto in precedenza che, nel periodo anteriore alla stipulazione del *Covenant* e del *Patto Briand-Kellogg*, il ricorso alla forza armata era caratteristica peculiare del principio di sovranità degli Stati e nessuna limitazione era posta a tale ricorso, se non quella della violazione dell'indipendenza politica e territoriale.

In quest'ottica, l'uso della forza era considerato *libero* e tale era anche la possibilità di ricorrere alla rappresaglia armata.

La valutazione circa la necessità o meno di utilizzare armamenti era quindi lasciata all'analisi discrezionale dell'efficacia delle misure che sarebbero state adottate.

Ciò che risultava decisivo nella scelta, era la volontà solo riparatoria dello Stato aggredito, ed allora si ricorreva a strumenti pacifici, oppure lo scopo afflittivo-punitivo della risposta, e quindi si passava ad un rappresaglia di tipo armato.⁸⁹

La rappresaglia, qualunque fosse la sua caratterizzazione, era comunque sottoposta ai limiti della proporzionalità e della necessità, i cui elementi apparivano spesso incerti.

⁸⁸ H. McCoubrey - N. D. White, *International Law*, cit., pag.11.

⁸⁹ G. Venturini, *Necessità e proporzionalità*, cit., pagg. 16 e segg.

Infatti, con riguardo in modo particolare alla necessità, sembra si possa escludere che si volesse fare riferimento all'urgenza di rispondere ad un attacco altrui. La rappresaglia, a differenza della legittima difesa, che comporta una risposta immediata, è infatti caratterizzata da una fase di meditazione e di valutazione delle modalità con cui adottare la contromisura.

Inoltre, mentre la legittima difesa ha uno scopo puramente difensivo e quindi ha senso parlare del limite della proporzionalità tra attacco e difesa, la rappresaglia armata assume un carattere punitivo e quindi alla proporzionalità si sostituisce la volontà di mettere lo Stato aggressore in condizioni di non pericolosità.⁹⁰

Con l'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite, la possibilità di ricorrere alla rappresaglia armata è stata eliminata.

Come abbiamo già considerato in precedenza, l'articolo 2 della Carta di San Francisco ha assunto con il tempo una pregnanza tale da essere ormai riconosciuto come norma consuetudinaria di carattere cogente.

La sua violazione è sottoposta al verificarsi di condizioni che la Carta stessa deve espressamente indicare.

Per questo motivo, si valuta come unica esimente riconosciuta, quella prevista nell'art.51 della Carta, l'articolo che riconosce allo Stato aggredito il diritto di autotutelarsi in virtù della legittima difesa.⁹¹

La rappresaglia armata, al contrario, non è in alcun modo indicata nella Carta delle Nazioni Unite e questo è già un elemento importante nella

⁹⁰ J. COMBACAU, , *The Exception of Self-Defense in United Nations Practise*, in CASSESE (ed.) *The Current Legal Regulation of the Use of Force*, Oxford, 1986, pag. 27; S. A. ALEXANDROV, *Self defense against the use of force*, cit., pag.17.

⁹¹ M. N. SHAW, *International Law*, Cambridge, 1997, pag.786; I. BROWLIE, *International aw and the use*, cit., pagg. 219-223.

direzione di volerla escludere dal novero delle possibili deroghe al divieto dell'uso della forza.⁹²

FOCARELLI sottolinea con forza l'esistenza in dottrina di un consenso pressoché unanime sull'illiceità dell'adozione di rappresaglie armate.⁹³

Per conferma a quanto appena detto, ci si può rifare alla risoluzione dell'Assemblea Generale dell'O.N.U. n.2625 del 4 Novembre 1970, sulle relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati, il cui articolo 1 al paragrafo 13 stabilisce che “nessuna disposizione può essere interpretata nel senso di ampliare o di restringere la portata delle norme della Carta concernenti i casi nei quali l'uso della forza è lecito”.⁹⁴

La Corte Internazionale di Giustizia ha poi ribadito questa posizione nel caso delle *Attività Militari e Paramilitari in Nicaragua*, laddove ha affermato l'appartenenza al diritto internazionale consuetudinario del divieto di rappresaglia armata.⁹⁵

Un'altra conferma a questa considerazione viene sempre dalla Corte nel parere reso su richiesta dell'Assemblea Generale dell'O.N.U. sulla liceità del ricorso alle armi nucleari. Viene infatti ribadito con forza che la rappresaglia armata in tempo di pace è illecita.⁹⁶

Da qui si può desumere che nel panorama internazionale è garantita la possibilità di ricorrere alle misure di difesa contro la violazione dei diritti degli Stati, ma tale possibilità è rigorosamente limitata alle

⁹² B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, cit., pag. 369; S. S. CALOGEROPOULOS, *Le recours a la force*, cit., pag.73.

⁹³ *Le contromisure nel diritto internazionale*, Milano,1994, pag. 278-280.

⁹⁴ D. J. HARRIS, *Cases and Materials*, Londra, 1991, pag. 784.

⁹⁵ N. RONZITTI, *Diritto Internazionale*, cit., pag. 40 riporta un passo della C.I.J., *Recueil*, 1986, par.101.

⁹⁶ C.I.J., *Recueil*, cit., par.46.

ipotesi previste dalla Carta e nessuna previsione, nel senso di ampliare il panorama delle azioni esperibili, è pensabile.⁹⁷

Per comprendere ancora meglio la volontà di limitare le deroghe al divieto, stabilito dalla Carta di San Francisco, bisogna sottolineare che il fine delle Nazioni Unite è quello di raggiungere, a livello internazionale, un'uniformità di diritto in grado di portare al graduale accentramento degli strumenti coercitivi.⁹⁸

La Carta dell'O.N.U. indica come fine primario la creazione di un *sistema di sicurezza collettivo*, in grado di sostituire la propria forza bellica alle forze armate degli Stati, nella composizione e soluzione delle loro controversie, per poter mantenere la pace e la sicurezza internazionale.⁹⁹

Nell'ottica dell'intervento del Consiglio di Sicurezza, come si vedrà in seguito, la legittima difesa assume un carattere temporaneo e provvisorio.

Essa garantisce un intervento che è comunque destinato a trovare una soluzione nell'ambito del sistema di sicurezza creato dall'O.N.U..

Tale provvisorietà implica che, come risulta chiaramente dal testo della Carta, la risposta sia immediata ed istantanea.¹⁰⁰

Il carattere dell'immediatezza e la volontà di sostituire alla reazione del singolo Stato un sistema di misure adottate nell'ambito di un organo centrale, si scontrano assolutamente con la definizione di rappresaglia armata che implica invece una risposta meditata, quindi non immediata,

⁹⁷ U. VILLANI, *Lezioni su l'O.N.U.*, cit., pag.83.

⁹⁸ S. S. CALOGEROPOULOS, *Le recours a la force*, cit., pag.74.

⁹⁹ S. MINIERI – C. ORIANI, cit., pag.8.

¹⁰⁰ Il testo dell'art.51 prevede che non si possa mettere in discussione il diritto naturale di legittima difesa, individuale o collettiva, *if an armed attack occurs*. Il tempo presente indica che l'attacco armato deve essere in corso al momento in cui lo Stato aggredito decide di rispondere.

e inoltre non prevede una “sostituzione” dello Stato aggredito da parte delle Nazioni Unite.

Proprio questa argomentazione sembra però alla base di una presa di posizione opposta di parte della dottrina che considera la rappresaglia armata ancora applicabile.

Questi autori fanno leva sul fallimento del sistema di sicurezza accentrato previsto dalla Carta, per sostenere che fino a quando tale sistema non sarà attivo, non è possibile imporre agli Stati di rinunciare al proprio diritto individuale di usare la forza per proteggere i propri interessi.¹⁰¹

Altro elemento a favore della necessità di mantenere la possibilità di ricorrere alla rappresaglia armata è il fatto che l’applicazione delle sanzioni è solo successiva al conflitto, mentre la rappresaglia garantisce una risposta che è sì meditata, ma anche volta a indurre l’avversario al rispetto le norme del diritto.

Questa posizione sembra essere confermata dai lavori preparatori del I Protocollo addizionale alle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949, adottato nel 1977.

Il Protocollo esclude infatti il ricorso alla rappresaglia di tipo bellico in una lunga serie di ipotesi, ma non cancella in modo assoluto la possibilità di ricorrervi nelle ipotesi non indicate.

In questo ambito, la rappresaglia armata venne definita come un deliberata violazione delle disposizioni del diritto dei conflitti armati,

¹⁰¹ J. COMBACAU, *The Exception of Self-Defense*, cit., pagg. 30-31. Alcuni autori assumono una posizione trasversale, considerando possibile l’uso della rappresaglia solo nell’ambito dello ius in bello e quindi di conflitti armati già in corso, ma con alcune limitazioni: vedi N. RONZITTI, *Diritto Internazionale*, cit., pag. 39.

con la considerazione che la violazione stessa trovi una giustificazione nella preventiva violazione del diritto bellico, commessa dall'avversario.

Durante la Conferenza diplomatica che precedette la sua redazione, il rappresentante polacco introdusse un emendamento col quale chiedeva la messa al bando di ogni tipo di rappresaglia, ma l'emendamento venne poi ritirato.¹⁰²

Vedremo nei prossimi capitoli come questa dottrina, sulla base di quanto appena detto, stravolga tutto il sistema delle Nazioni Unite, recuperando, da una parte, la legittimità di ricorrere alla rappresaglia, anche armata e considerando, dall'altra, assolutamente inadeguato sia il sistema di sicurezza collettivo previsto dall'articolo 2, sia la legittima difesa indicata nell'art.51.

La dottrina che sostiene invece l'illiceità del ricorso alla rappresaglia armata, fa riferimento alla valenza generale ormai acquisita dall'articolo 2 e ritiene che anche la prassi di questi ultimi anni sia orientata in questa direzione.

¹⁰² N. RONZITTI, *Diritto Internazionale*, cit., pag. 146.

CAPITOLO II

L'ARTICOLO 51 DELLA CARTA DELLE NAZIONI UNITE

SOMMARIO: 13. I lavori preparatori. - 14. La legittima difesa e il diritto internazionale consuetudinario. - 15. La legittima difesa nella Carta dell'O.N.U. - 16. Condizioni d'intervento: l'attacco armato sferrato. - 17. *Status* di membro delle Nazioni Unite.

13. I lavori preparatori.

Seguendo l'impostazione di cui ci siamo serviti per la definizione e lo studio dell'art.2 della Carta, sul divieto dell'uso della forza, è utile fare una breve analisi dei lavori preparatori che hanno condotto all'elaborazione dell'articolo 51, sulla legittima difesa.

Si deve premettere che la predisposizione di una norma, che si pone come eccezione al divieto di ricorrere all'uso della forza, è stata certamente un'importante novità nel panorama internazionale, per due motivi:

1. perché, non essendo mai stato elaborato un divieto così rigoroso come quello della Carta, non c'era neppure mai stata la necessità di prevederne un'eccezione;¹⁰³
2. perché, essendo il diritto alla legittima difesa pienamente riconosciuto nel diritto consuetudinario, gli Stati non avevano mai, prima d'ora, ritenuto necessario prevedere tale ipotesi a livello pattizio.

¹⁰³ Y. DINSTEIN, *War, aggression and self defense*, Cambridge, 1994.

Come visto nel capitolo precedente, il ricorso alla guerra, prima delle Convenzioni del XX secolo, era pressoché libero e lecito, in virtù del diritto di sovranità, che era riconosciuto agli Stati.¹⁰⁴

Con il tempo, si è però posta la necessità di regolamentare questa libertà, arrivando al punto di prevedere Convenzioni, fondate espressamente sulla rinuncia alla guerra, come strumento di risoluzione delle controversie internazionali, principio definitivamente sancito dall'articolo 2 della Carta delle Nazioni Unite.

E' svanita, in questo modo, per gli Stati, una delle prerogative più importanti del loro *status* di soggetti internazionali, ossia la possibilità di valutare autonomamente le situazioni che richiedono un intervento armato.

E' per questo motivo, che durante i negoziati di Dumbarton Oaks, preparatori della Carta, gli Stati hanno creduto necessario introdurre un principio che, riconosciuto già a livello consuetudinario, garantisca loro di difendersi attivamente di fronte alle situazioni più urgenti.¹⁰⁵

Ciò che risalta maggiormente dallo studio dei lavori preparatori, è l'assoluta mancanza di riferimenti alla legittima difesa nelle proposte che vennero portate alla Conferenza di San Francisco, dove si discuteva il progetto di articoli della Carta.

All'apertura dei lavori, la formulazione sulla legittima difesa era stata lasciata a margine, dal momento che gli Stati avevano avuto reciproche

¹⁰⁴ G. VENTURINI, *Necessità e proporzionalità nell'uso della forza militare in diritto internazionale*, Milano, 1988, pagg. 27-28.

¹⁰⁵ E. JIMENEZ DE ARECHAGA, *General Principles of International Law governing the conduct of States*, in *General Course of Public International Law*, in *Recueil*, 1978, pag. 96: la legittima difesa era considerata semplicemente una scusa politica per usare la forza.

assicurazioni sull'implicito riconoscimento dell'esistenza di un diritto di autotutela contro chi avesse compiuto atti di aggressione.¹⁰⁶

Il delegato americano aveva cercato di formulare una definizione di divieto dell'uso della forza, che garantisse agli Stati di non rinunciare, per ciò solo, al loro "*inherent right*" di legittima difesa.

Si sottolineava la necessità di vietare il ricorso alla forza, ma si garantiva anche che, al ricorrere di situazioni date, gli Stati sarebbero rimasti liberi di adottare misure in difesa della propria sovranità politica e territoriale.

Per alcuni però tale rassicurazione non era sufficiente, dal momento che evidenziavano la difficoltà di considerare un'ipotesi così importante, come quella della legittima difesa, soltanto a livello implicito e proponevano di inserire questa disposizione nel testo della Carta.¹⁰⁷

Furono due fatti a rendere indispensabile l'adozione di una clausola sulla legittima difesa.

Da una parte, l'accordo, raggiunto alla Conferenza di Yalta, che prevedeva il potere di veto per ognuna delle cinque potenze vincitrici della Seconda Guerra Mondiale; dall'altro, il problema di come gestire i rapporti tra l'Organizzazione delle Nazioni Unite e gli Stati firmatari di Accordi Regionali.¹⁰⁸

Nel primo caso, l'introduzione del potere di veto, cioè la possibilità riconosciuta ai futuri membri permanenti del Consiglio di Sicurezza,

¹⁰⁶ P. LAMBERTI ZANARDI, *La legittima difesa nel diritto internazionale*, Milano, 1972, pag.193.

¹⁰⁷ P. LAMBERTI ZANARDI, *La legittima difesa*, cit., pag.194: in nota l'autore riporta le osservazioni turche sulla proposta di inserimento di un articolo sulla legittima difesa. Il rappresentante considerava "*utile d'insérer dans la Charte une disposition justifiant la légitime défense pour répondre à une attaque par surprise par un autre Etat*".

¹⁰⁸ J. P. COT - A. PELLET, *La Charte des Nations Unies*, 1995, Parigi-Bruxelles, pag. 774.

Stati Uniti, Russia, Cina, Francia ed Inghilterra, di bloccare una qualsiasi decisione presa nell'ambito dell'Organizzazione, non garantiva più la sicurezza degli Stati di fronte ad un attacco armato già sferrato.

Il veto avrebbe infatti impedito il tempestivo intervento, previsto dall'articolo 2 della Carta, ed era allora necessario consentire agli Stati una difesa autonoma, perlomeno temporanea.¹⁰⁹

Nel secondo caso, quello riguardante gli accordi regionali, la discussione riguardava la possibilità di ricorrere ad una difesa collettiva, sulla base di trattati validi per un numero ristretto di membri.

In questo caso, tali convenzioni, spesso di carattere puramente difensivo, rischiavano di sostituirsi all'O.N.U., nella risoluzione dei conflitti che avessero per protagonista uno degli Stati firmatari.¹¹⁰

Questo rischio si manifestò ancora più chiaramente quando, su spinta degli Stati latino-americani, si prospettò la possibilità di escludere, per le organizzazioni regionali, l'autorizzazione preventiva del Consiglio di Sicurezza, quando ci si fosse trovati a dover rispondere ad un attacco armato.¹¹¹

Per evitare che le spinte regionalistiche, sull'onda della volontà di difendere i propri confini più energicamente, portassero ad un

¹⁰⁹ S. A. ALEXANDROV, *Self defense against the use of force in international law*, L'Aja-Londra-Boston, 1996, pagg. 92-93: "if the U. N. machinery could not function to maintain international peace and security, national power could be mobilized by the states on a regional or some other joint basis".

¹¹⁰ In questo senso, è spesso citato l'ATTO DI CHAPULTEPEC del 1945, stipulato tra gli Stati latino-americani. È un accordo difensivo, che implica l'intervento di tutti i suoi membri a fianco di uno Stato che sia risultato vittima di un attacco esterno. L'aggressione sferrata contro uno Stato si considera compiuta contro tutti.

¹¹¹ P. LAMBERTI ZANARDI, *La legittima difesa*, cit., pag.198.

inevitabile scioglimento o, comunque, all'inutilità della stessa Organizzazione delle Nazioni Unite, le cinque potenze raggiunsero un accordo che prevedeva, da una parte, la possibilità di costituire accordi regionali, ma, dall'altra, inseriva la necessaria richiesta di un'autorizzazione al Consiglio di Sicurezza per agire contro lo Stato aggressore.¹¹²

Questo compromesso ebbe un grande significato politico perché permise di "legittimare" la difesa collettiva, inserendola in accordi regionali e di mutua assistenza contro l'aggressione.¹¹³

Questa considerazione, unita a quella che abbiamo già analizzato in precedenza, condusse all'elaborazione di un articolo che, espressamente, prevede la possibilità di ricorrere alla forza in situazioni ben definite e comunque sempre sotto l'egida del Consiglio di Sicurezza, il quale deve, anzi dovrebbe, intervenire nella soluzione dei conflitti internazionali, sostituendosi all'iniziativa temporaneamente adottata dallo Stato attaccato.

14. La legittima difesa e il diritto internazionale consuetudinario.

Si è detto che la previsione di una norma sulla legittima difesa sia stata una novità assoluta nel panorama del diritto internazionale. Una serie di circostanze condusse gli Stati a ritenere indispensabile la sua inclusione nel testo dell'O.N.U..

¹¹² E. JIMENEZ DE ARECHAGA, *General Principles of International Law*, cit., pag. 96.

¹¹³ I. BROWNLIE, *International Law and the use of force by States*, Oxford, 1963, pag. 270; H. MCCOUBREY - N. D. WHITE, *International law and armed conflict*, Dartmouth, 1992, pag. 89.

È necessario però dire che, già prima dell'elaborazione dell'articolo 51, si era formata una prassi internazionale, di natura consuetudinaria, che attribuiva alla legittima difesa la funzione di "*causa di giustificazione di atti normalmente illeciti*".¹¹⁴

Gli Stati avevano già riconosciuto che il diritto di sovranità garantiva loro una sorta di atto difensivo da contrapporre alle azioni perpetrate da altri.

Secondo la consuetudine, perché si potesse ricorrere alla legittima difesa, erano necessari alcuni presupposti.¹¹⁵

Innanzitutto doveva essere stato commesso un illecito, da parte dello Stato contro il quale si agisce per legittima difesa, compiendo un atto, a sua volta, illecito.

Su questo primo requisito, la dottrina dibatteva sulla necessità di individuare il momento in cui la risposta all'atto illecito poteva essere ricondotta alla legittima difesa.

Alcuni ampliavano tale previsione alla legittima difesa preventiva.¹¹⁶

LAMBERTI ZANARDI sottolinea, al contrario, che la risposta dello Stato dovesse comunque avvenire quando l'attacco armato era già stato sferrato o come reazione immediata, tale però da non sfociare in rappresaglia, ad un attacco appena terminato.¹¹⁷

Secondariamente, ci si doveva trovare di fronte all'uso della forza.

L'illecito, che avrebbe fatto scattare una risposta a titolo di legittima difesa, doveva essere caratterizzato appunto dall'uso della forza.

¹¹⁴ P. LAMBERTI ZANARDI, *La legittima difesa*, cit., pag. 119.

¹¹⁵ G. VENTURINI, *Necessità e proporzionalità*, cit., pagg. 30-31.

¹¹⁶ N. RONZITTI, *Diritto Internazionale dei conflitti armati*, Milano, 1998, pag. 31.

¹¹⁷ *La legittima difesa*, cit., pagg. 121 e segg.

Non ogni tipo di illecito quindi avrebbe giustificato il ricorso alla forza per legittima difesa.

Infine, erano requisiti imprescindibili della risposta la necessità e la proporzionalità.

Alla luce dello scopo meramente difensivo, la difesa, per poter rimanere nell'alveo della legittimità, avrebbe dovuto concretizzarsi in una risposta volta ad evitare danni ulteriori e proporzionata al danno inizialmente subito.

Questi sono requisiti che caratterizzano la legittima difesa, valutata dal punto di vista consuetudinario.

Essi non sono presenti nella Carta delle Nazioni Unite ma sono universalmente riconosciuti, anche da coloro che ancora non ne sono membri.¹¹⁸

Come vedremo in seguito, tali considerazioni valgono anche per la disposizione contenuta nell'articolo 51, che va comunque rapportato a questi limiti.

Si è fatto questo breve riferimento alla legittima difesa nel diritto consuetudinario, perché bisogna sottolineare che la definizione e le condizioni di ricorso ad un'azione a titolo di legittima difesa non sono circoscritti a quanto espresso dall'art.51.

Si ritiene che la norma, contenuta nella Carta delle Nazioni Unite, disciplini solamente una delle ipotesi giustificative del ricorso alla legittima difesa, quella dell'attacco armato in corso, mentre altre

¹¹⁸ N. RONZITTI, *Corte Internazionale di Giustizia e liceità delle armi nucleari*, in R.D.I., vol. LXXIX, 1996, pag. 868.

modalità sarebbero da ricondurre al diritto consuetudinario in virtù dell'espressione "*inherent right*".¹¹⁹

Si riconoscerebbe allora la possibilità di richiamare la legittima difesa in tutti i casi non espressamente previsti dalla Carta: in via preventiva, contro un attacco non ancora sferrato; contro illeciti che possono ricondursi anche a semplici modalità di assistenza a gruppi irregolari e bande armate.

Il più deciso sostenitore di questa tendenza è D. W. BOWETT, il quale ritiene che "sarebbe erroneo considerare che i membri delle Nazioni Unite debbano limitare il loro diritto naturale a quanto previsto dalla Carta".¹²⁰

L'autore ritiene impossibile valutare la legittima difesa solamente sulla base di quanto espresso nello Statuto.

Si dice infatti che la stessa Conferenza di San Francisco avesse lasciato il diritto di usare le armi per legittima difesa "*admitted and unimpaired*".

Questo significherebbe che la legittima difesa viene garantita in modo assoluto e non è possibile apportarvi limiti.

Anzi, BOWETT, contrariamente a quanto espresso dalla dottrina maggioritaria, ritiene che gli Stati siano titolari di tutte le prerogative che il diritto internazionale generale gli accorda, tranne quelle che sono previste dalla Carta, che sono invece limitate.

L'autore sembra operare su due piani.

Da una parte, valuta la limitazione del principio di sovranità che gli Stati hanno accettato con la propria adesione alle Nazioni Unite;

¹¹⁹ *Self-defense in International Law*, Manchester, 1958, pagg. 184 e segg.

¹²⁰ *Self-defense*, cit., pagg. 184 e segg.

dall'altra, sottolinea che comunque gli Stati restano liberi di ricorrere pienamente al diritto consuetudinario.

LAMBERTI ZANARDI sostiene invece che, da un'approfondita analisi delle valutazioni compiute in sede di elaborazione del testo dell'articolo 51, non possa in nessun modo ricavarsi una nemmeno presunta volontà degli Stati di considerare la legittima difesa così estensibile, al punto di ricompredervi altre situazioni, che vanno oltre la risposta ad un attacco armato già sferrato.¹²¹

Se la legittima difesa potesse essere qualificata sulla base del diritto consuetudinario, come se questo fosse sempre prevalente sul diritto convenzionale, o come se questo fosse sempre valido, indipendentemente dai limiti ad esso posti tramite le convenzioni, nemmeno si sarebbe posto il problema di dover inserire nella Carta delle Nazioni Unite una disposizione sulla legittima difesa, che garantisse agli Stati la possibilità di potervi ricorrere.

Se fosse davvero possibile considerare il diritto consuetudinario sempre inderogabile, nessuna previsione di carattere pattizio avrebbe un senso e nessuna limitazione vi si potrebbe porre.

Per questo, credo si debba concordare con chi ritiene che la previsione contenuta nell'art.51 sia oggi quella prevalente nel panorama internazionale.

La legittima difesa è riconducibile, a tutti gli effetti, a quanto previsto dalla Carta e nessun allargamento di significato sembra possibile.¹²²

¹²¹ *La legittima difesa*, cit., pag. 210.

¹²² Di questa idea sono P. LAMBERTI ZANARDI, *La legittima difesa*, cit.; N. RONZITI, *Diritto Internazionale*, cit., pag. 31.

Alcuni autori affermano addirittura che all'articolo 51 sia ormai riconosciuta natura "consuetudinaria" e che, quindi, l'esercizio della legittima difesa, così come disciplinato dal diritto internazionale generale, coincida pienamente con le disposizioni in esso contenute.

Del resto, considerare la legittima difesa in un quadro così ampio come quello previsto dal diritto consuetudinario precedente, oltre a rendere inutile la necessità stessa dell'articolo, si scontrerebbe anche con i fini e i principi della Carta.¹²³

Lo Statuto afferma infatti che uno degli obiettivi principali delle Nazioni Unite è garantire la pace e la sicurezza internazionale.

Questo è ulteriormente ribadito nell'art.51, laddove si prevede che lo Stato, che intende reagire all'attacco armato già sferrato da parte di un altro soggetto, debba immediatamente indicare le misure da esso adottate al Consiglio di Sicurezza, il quale ha il dovere di predisporre le azioni che ritenga necessarie al ristabilimento della pace e della sicurezza internazionale.

Per poter effettivamente parlare dei limiti posti all'articolo 51, con riguardo in modo particolare alla necessità, sottolineata da parte della dottrina, di valutarlo alla luce del diritto consuetudinario, è opportuno compiere l'analisi di uno dei casi certamente esemplari della prassi internazionale sul tema: il caso *Caroline*, risalente al 1837.

La Carta delle Nazioni Unite era ancora lontana, ma la legittima difesa era già riconosciuta a livello internazionale.

Il nome *Caroline*, con cui viene identificato questo caso, è quello della nave americana che venne incendiata nel porto statunitense di

¹²³ Vedi G. VENTURINI, *Necessità e proporzionalità*, cit., pag. 48; I. BROWNLIE, *International law*, cit., pagg. 279-280.

Schlosser, su autorizzazione del governo inglese, il quale sosteneva che venisse utilizzata per supportare l'insurrezione armata che aveva luogo in Canada a quel tempo.¹²⁴

La nave veniva utilizzata dai cittadini americani, sostenitori degli insorti canadesi, per aiutare questi ultimi a trasportare viveri ed armi dalla sponda statunitense a quella canadese del Niagara.

L'incidente causò una crisi diplomatica di grande rilievo, dal momento che gli Stati inviarono reciproche accuse sull'opportunità, da una parte, di sostenere i ribelli canadesi contro la Gran Bretagna, e, dall'altra, di intervenire con la forza contro i sostenitori stessi.

I rappresentanti britannici sostennero che la loro azione era stata provocata dalla "*necessità di preservare i propri territori e la propria sovranità*".¹²⁵

Costoro manifestavano quindi l'intenzione di far passare questo atto di aggressione, sotto la veste di un atto legittimato dal diritto consuetudinario, secondo il quale gli Stati potevano sfruttare i poteri in loro possesso per difendere le proprie sfere di territorialità.

I diplomatici statunitensi consideravano l'accaduto un atto di profonda gravità, dal momento che mancavano assolutamente i presupposti per poter dichiarare che il comportamento dei canadesi e degli americani fosse considerabile un'effettiva ed immediata minaccia.

L'ambasciatore americano affermò infatti che, in questo caso particolare, il governo britannico avrebbe dovuto "*dimostrare la necessità di intervenire a titolo di legittima difesa, in una situazione di*

¹²⁴ H. McCoubrey - N. D. White, *International law*, cit., pagg. 91 e segg.

¹²⁵ P. Lambert Zanardi, *La legittima difesa*, cit., pagg. 43 e segg.

*immediatezza, incombente e che non lasciava alcuna libertà di scelta e alcuno spazio per prendere una decisione diversa“.*¹²⁶

La Gran Bretagna rispose, in seguito, che la distruzione della nave *Caroline* era “*un atto assolutamente dovuto, reso necessario dalla necessità impellente di proteggere i sudditi di Sua Maestà*”.¹²⁷

La previsione britannica venne considerata da alcuni come il punto di partenza per poter legittimare la difesa preventiva.

Lo Stato che avesse potuto far valere la sussistenza di tutti questi elementi, di quelli cioè espressi dallo Stato americano per giustificare l'intervento britannico, al di là del fatto che nel caso concreto la Gran Bretagna li possedesse o meno, sarebbe stato protetto dal diritto consuetudinario di legittima difesa.

Era quindi implicitamente garantito che, chiunque fosse riuscito a provare lo stato di necessità, l'imminenza dell'attacco e l'impossibilità di adottare misure diverse da quelle dell'invasione anticipata, non sarebbe stato passibile di ritorsioni e di condanne.

Si considerava esistente la possibilità di far valere il riconosciuto diritto di difendersi, anche in via anticipata, rispetto all'attacco sferrato dall'altro Stato.

In questo caso, era sufficiente che ricorressero i requisiti dell'impossibilità di attendere l'evolversi della situazione, per poter agire.

Dobbiamo però considerare che il caso *Caroline* si prospettò sul panorama internazionale prima dell'entrata in vigore di importanti Convenzioni.

¹²⁶ J. D. HARRIS, *Cases and Materials on International Law*, Londra, 1991, pag. 848.

¹²⁷ P. LAMBERTI ZANARDI, *La legittima difesa*, cit., pag. 47.

Prima di tutto, ancora non esisteva un divieto di dichiarare guerra così assoluto come quello contenuto nella Carta delle Nazioni Unite e quindi è possibile che gli Stati fossero più liberi di adottare contromisure per fronteggiare gli attacchi dei soggetti confinanti.

Dall'altra parte, ancora non si era disciplinato il divieto di minacciare l'uso della forza e quindi anche i canadesi e gli statunitensi erano liberi, sostanzialmente, di effettuare manovre militari e non sul confine del nemico.

Certo è che, quanto accadde in questo caso, è spesso richiamato da chi sostiene la necessità di includere nell'articolo 51, anche attacchi di natura preventiva.

Chi, come BOWETT, è fiero sostenitore della dottrina che riconduce al termine "*inherent*", contenuto nello Statuto, il significato di un'estensione incondizionata del diritto di intervento, in virtù della vigenza del diritto consuetudinario, non può non agganciare la propria teoria alle vicende della *Caroline*.

15. La legittima difesa nella Carta dell'O.N.U.

A questo, dobbiamo anche contrapporre quanto abbiamo detto sulla valenza che l'articolo 2(4) ha assunto nel corso di questi ultimi anni.

La caratterizzazione, come diritto cogente, della disposizione sul divieto dell'uso della forza, sembra comportare indirettamente che la stessa considerazione possa essere fatta a proposito dell'articolo 51.

Le norme cogenti assumono infatti nel diritto internazionale una tale importanza da poter essere eluse soltanto da disposizioni, cui viene riconosciuto lo stesso valore.

Per quanto ci interessa, essendo ormai unanimemente ammesso che l'articolo 2(4) è norma internazionale cogente, possiamo ritenere che una disposizione che deroghi a questa previsione debba essere cogente a sua volta.

L'articolo 51 prevede che: **“nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defense, if an armed attack occurs against a member of the United Nations, until the Security Council has taken the measures necessary to maintain international peace and security”**.¹²⁸

In questa prima parte dell'articolo, è importante sottolineare innanzitutto la decisa presa di posizione dei compilatori, nel senso di evitare che la legittima difesa possa essere negata ai soggetti di diritto internazionale che siano nelle condizioni di poterla invocare.

Si prevede infatti che nulla di quanto indicato nella Carta può pregiudicare tale diritto.¹²⁹

Questa è, senza alcun dubbio, la sottolineatura della volontà degli Stati di non rinunciare alla possibilità di avvalersi di un diritto che da

¹²⁸ “Nessuna previsione contenuta nella presente Carta , può impedire il diritto naturale di legittima difesa, individuale o collettiva, se è stato sferrato un attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite, fino a che il Consiglio di Sicurezza non abbia adottato le misure necessarie al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale”.

¹²⁹ Y. DINSTEIN, *War, aggression and self defense*, cit., pagg 178-179; D. W. BOWETT, *Self defense*, cit., pag. 187.

sempre è stato loro riconosciuto: la difesa di fronte ad un attacco esterno.¹³⁰

L'aggettivo su cui va focalizzata maggiormente l'attenzione è "naturale", che caratterizza il diritto di cui si sta discutendo.

È senza dubbio la caratterizzazione più importante della loro sovranità.

Il termine, che nel testo inglese è riportato nella dicitura "inherent", manifesta, in modo inequivocabile, la garanzia di poter intervenire in ogni momento a difesa di un diritto che è indissolubile e di cui i soggetti non possono essere spogliati.¹³¹

Il diritto di legittima difesa è così radicato nel sentire internazionale da doverlo considerare addirittura immanente, "fuso" con la condizione stessa di Stato.¹³²

Si è già detto, nel paragrafo precedente, che tale diritto era considerato implicito nell'ordinamento, al punto che alla Conferenza di San Francisco, gli Stati nemmeno l'avevano inserito nel progetto di articoli della Carta.

La valutazione di un diritto assolutamente inequivoco ed inseparabile dalla natura stessa di Stato era stato poi ribadito in alcune importanti dichiarazioni.

Quando gli Stati Uniti proposero ad altri di ratificare il Patto Kellogg-Briand, stabilirono che, comunque, "*nessuno avrebbe limitato o tolto il*

¹³⁰ CALOGEROPOULOS S. S., *Le recours à la force dans la société internationale*, Losanna, 1986, pag. 77; O. SCHACHTER, *International law in theory and in practise*, Dordrecht, 1991, pagg. 135 e segg.

¹³¹ N. RONZITTI, *Diritto Internazionale dei conflitti armati*, cit., pag. 32.

¹³² S. A. ALEXANDROV, *Self defense*, cit., pagg. 93-94.

loro diritto di legittima difesa, che era naturalmente insito nel principio di sovranità e implicito in ogni trattato".¹³³

L'inalienabilità che riveste il diritto di legittima difesa comporta l'impossibilità di una sua abrogazione.¹³⁴

16. Condizioni d'intervento: l'attacco armato sferrato.

È comunque chiaro che lo Stato è legittimato a reagire per difesa quando effettivamente sono poste in essere le condizioni per cui esso non possa fare altro che intervenire.

Quindi, se è vero che la legittima difesa non può essere negata dal diritto pattizio, in quanto riconosciuta come diritto indissolubile degli Stati, è vero anche che essa può essere esercitata solo al verificarsi di determinate condizioni.

Bisogna innanzitutto dire che, ai sensi dell'articolo 51, per poter reagire, lo Stato deve essere vittima di un attacco armato.¹³⁵

Il problema che dottrina e giurisprudenza si sono trovate ad affrontare è quello di individuare quali situazioni siano effettivamente riconducibili all'espressione "*armed attack*".

BROWNLIE ritiene che, durante i lavori della Conferenza di San Francisco, nemmeno si fosse posto il problema di dare una spiegazione a questa previsione, perché essa era già sufficientemente chiara e riconosciuta dagli Stati.¹³⁶

¹³³ Y. DINSTEIN, *War, aggression*, cit., pag. 180.

¹³⁴ L. A. SICILIANOS, *Les reaction décentralisées à l'illicite :des contre-mesures a la legitime defense*, Parigi, 1990, pag. 304.

¹³⁵ O. SCHACHTER, *International Law*, cit., pag. 150.

¹³⁶ *International law*, cit., pag. 278.

In realtà, le dispute attorno a ciò che può essere ricondotto al termine attacco armato, sono tutt'altro che chiare ed univoche.

Si è già visto, nel capitolo precedente, con riguardo alla Risoluzione n.3314 del 1974, sulla definizione di aggressione, che alcune ipotesi di attacco armato risultano molto controverse.

La questione è quella di stabilire se agli atti che sono configurabili come aggressione indiretta, sia possibile rispondere a titolo di legittima difesa.

Chi ritiene che le espressioni “*armed attack*” dell’art.51 e “*aggression armée*” della risoluzione n. 3314/74 coincidano, tende a concludere che si possa rispondere per legittima difesa ogni volta che si presenta una situazione riconducibile all’elenco dell’articolo 3.¹³⁷

Gli autori che ritengono esistente questo parallelismo, considerano allora che non si possa in nessun caso parlare di diritto di legittima difesa, né in presenza di una semplice minaccia di uso della forza, né quando ci troviamo di fronte ad un’aggressione indiretta che non implica il ricorso alle armi e che si manifesta con semplici incidenti di frontiera, ipotesi che peraltro rimangono fuori dall’alveo della risoluzione stessa.¹³⁸

SCISO considera, al contrario, che tra le due espressioni vi sia una notevole distanza.¹³⁹

¹³⁷ In questo senso H. McCoubrey - N. D. White, *International law*, cit., pag. 52; B. Broms, *The definition of aggression*, in *Recueil*, Vol.I, 1977, pag. 370.

¹³⁸ H. McCoubrey - N. D. White, *International law*, cit., pag. 90.

¹³⁹ E. Sciso, *L’aggressione indiretta nella definizione dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite*, in *Riv. Dir. Int.*, Vol.LXVI, 1983, pagg. 272 e segg..

Innanzitutto, nella risoluzione non è fatto alcun esplicito riferimento alla legittima difesa e inoltre sembra che la volontà insita nel testo sia quella di individuare le ipotesi preordinate all'intervento del Consiglio di Sicurezza, ai sensi dell'articolo 39 della Carta, piuttosto che ai sensi dell'art.51.

Le fattispecie, di cui alle lettere c), e), f) e g), non sono inquadrabili in un attacco armato in senso tecnico e quindi non possono essere riconducibili all'esercizio della legittima difesa.

Da ciò si dedurrebbe che la risoluzione individua le ipotesi affinché il Consiglio di Sicurezza possa reagire, piuttosto che quelle che legittimerebbero gli Stati a rispondere.

Premessa questa notazione, dobbiamo verificare se gli atti di aggressione armata indiretta possano portare gli Stati in quella condizione di pericolo, che può legittimarli a ricorrere a loro volta alla forza.

Una conclusione in tale senso viene dall'analisi di alcuni trattati regionali che espressamente prevedono una sorta di legittima difesa collettiva, quando uno Stato membro sia vittima di un attacco indiretto, esercitato con il ricorso a bande armate irregolari o a gruppi sovversivi.

Secondo gli autori che sostengono questa tesi, non vi sarebbe alcuna differenza dal punto di vista della risposta per legittima difesa, nel fatto che lo Stato aggredito, lo sia stato direttamente o meno.

Ciò che risalta è la pericolosità dell'attacco che è stato sferrato e la mancanza di tempo sufficiente a richiedere l'intervento del Consiglio di Sicurezza.

LAMBERTI ZANARDI asseriva, prima dell'entrata in vigore della risoluzione n.3314, che l'aggressione indiretta, si dovesse dividere in due parti.¹⁴⁰

Se la si valuta come invio di bande armate, essa concretizza un vero e proprio attacco armato e quindi nemmeno si pone il problema di valutarla in relazione all'art.51; se invece ci si riferisce all'attività di assistenza e tolleranza, non si vede come si possa parlare di attacco armato e quindi si esclude di poter parlare di legittima difesa.¹⁴¹

Il Senato statunitense, sul testo del Trattato della N.A.T.O., si espresse dicendo che *“l'attacco armato non avrebbe avuto luogo per un semplice incidente di frontiera voluto dai gruppi di ribelli, ma piuttosto per uno scontro tra due Stati. Era comunque chiaro che se una rivolta si fosse svolta con l'assistenza di un potere esterno si sarebbe potuto ritenere esistente un attacco armato”*.¹⁴²

L'autore confermava quindi che non si potesse parlare di attacco armato di fronte a *“sporadic operations”* di bande armate; è invece da considerare assolutamente riconducibile a questa previsione una coordinata e generale campagna militare, di cui si possa provare la complicità del governo statale.¹⁴³

Per individuare quali azioni siano riconducibili all'attacco armato, l'autore sottolineava che si dovessero distinguere due elementi: uno quantitativo e uno qualitativo.¹⁴⁴

¹⁴⁰ *La legittima difesa*, cit., pag. 260.

¹⁴¹ Della stessa opinione J. P. COT - A. PELLET, *La Charte*, cit..

¹⁴² I. BROWNLIE, *International law*, cit., pag. 278.

¹⁴³ Vedi nota 28.

¹⁴⁴ *La legittima difesa*, cit., pagg. 229 e segg.

Con riguardo al primo, si sottolineava che la situazione creatasi dovesse essere di un'entità tale, da richiedere l'intervento del Consiglio di Sicurezza per adottare le misure che garantiscano il *mantenimento* della pace internazionale.

Questa previsione implicava che l'uso della forza fosse tale da poter minare gli equilibri internazionali.

L'attacco doveva quindi essere ampio ed intenso e rivelare l'intento offensivo degli Stati che lo mettono in opera.

Dal punto di vista qualitativo invece, l'attacco armato doveva essere ricondotto all'art.2 (4) della Carta, configurandosi come un uso della forza a fini aggressivi contro l'integrità territoriale e l'indipendenza politica di uno Stato.

Non sarebbe stata determinante la misura dell'attacco, ma la volontà di minare, in qualche modo, l'integrità territoriale dello Stato che era stato attaccato.

Alla stessa conclusione siamo giunti parlando di aggressione indiretta, ex art.3, lett. g) della ris.3314/1974.

In quel caso si è detto che la semplice assistenza prestata a bande armate irregolari, di per sé, non può dare luogo ad un'aggressione.

La responsabilità statale si trasforma però in qualcosa di più grave se l'intervento indiretto comportasse effettivi pericoli all'incolumità e all'indipendenza territoriale e politica dello Stato aggredito.¹⁴⁵

Già in quella sede, si è evidenziata la preoccupazione di alcune delegazioni statali, che considerano dannoso ampliare le ipotesi riconducibili a tale tipo di aggressione, perché si otterrebbe l'effetto

¹⁴⁵ R. HIGGINS, *The individual use of force in international law*, in General Course on Public International Law, in Recueil, 1991, pag. 318.

opposto a quello effettivamente voluto, cioè la precisa definizione degli atti di forza di natura aggressiva vietati dall'articolo 2 (4).

Su questo punto, possiamo concludere dicendo che sono riconducibili all'alveo dell'**armed attack**, tutte quelle situazioni che implicano un uso della forza vietato dall'articolo 2 (4), tale da minacciare l'integrità territoriale e l'indipendenza politica di uno Stato.

Non ha importanza che l'atto sia direttamente posto in essere da uno Stato, dato che si parla di aggressione armata anche di fronte all'intervento di gruppi e bande irregolari.

È comunque sufficientemente chiaro che, perché si possa parlare di attacco armato di uno Stato, l'appoggio garantito da quest'ultimo a tali gruppi deve essere finalizzato ad un sovvertimento della sovranità del soggetto, vittima dell'attacco stesso.

In questo senso, si può prevedere che l'aggressione indiretta rientri a pieno titolo nelle ipotesi riconducibili all'art.51, nei casi in cui vi è una fattiva partecipazione dello Stato, non solo nel ruolo di assistenza alle bande irregolari, ma come propulsore dell'attività bellica vera e propria.

Oltre all'analisi delle ipotesi che sono riconducibili alla nozione di attacco armato, ci si deve intendere su un altro punto di straordinaria importanza: il momento in cui lo Stato è legittimato a reagire di fronte ad un attacco esterno, perpetrato a suo danno.

Il testo dello Statuto delle Nazioni Unite sembra inequivocabile sul punto, dal momento che richiede che l'attacco deve già avere luogo.

Questo implica, dal punto di vista strettamente letterale, che lo Stato che intende difendersi da un attacco altrui può farlo soltanto quando l'attacco è già stato effettivamente lanciato.

Da una prima analisi, sembrerebbe quindi da escludere la possibilità di contrattaccare, quando ci si trova di fronte ad una semplice "minaccia".

È vero che l'articolo 2 (4) vieta sia l'uso, sia la minaccia d'uso della forza, ma questo da solo non giustificherebbe un'estensione dei poteri dello Stato minacciato, tale da anticipare la mossa offensiva dell'altro Stato.

Anche dall'analisi dei testi in lingua inglese, "*an armed attack occurs*" e francese, "*...un Membre (...) est l'objet d'une agression armée*", l'attacco armato cui ci si riferisce è già in corso e si prospetta una situazione di attualità dell'attacco.¹⁴⁶

Attualmente però alcuni Stati vanno considerando la potenzialità distruttiva delle armi nucleari, per difendere la necessità di concedere loro la possibilità di intervenire militarmente in via preventiva.¹⁴⁷

La distruzione causata dall'utilizzo di una qualsiasi arma nucleare è tale da far credere che una risposta solo successiva al lancio di un attacco comporti la sicura perdita della propria sovranità territoriale e della capacità stessa di fronteggiare l'attacco.

È certamente comprensibile l'atteggiamento di coloro che denotano, in questo caso, l'inutilità di rispondere ad una mossa avversaria che, per il fatto stesso di non essere stata contrastata in via preventiva, ha già causato danni irreversibili.

¹⁴⁶ P. LAMBERTI ZANARDI, *La legittima difesa*, cit., pagg. 232 e segg.

¹⁴⁷ O. SCHACHTER, *International law*, cit., pagg. 150 e segg.

Proprio in considerazione della devastazione provocata da un eventuale attacco nucleare, al contrario, altri Stati e la dottrina maggioritaria ritengono che sia necessario porre limiti assoluti ed invalicabili alla possibilità di muovere guerra preventivamente, sulla base della sola minaccia dell'uso di tali armamenti.

Costoro ritengono infatti che sia più corretto applicare limiti all'uso delle armi nucleari tali da impedirne l'utilizzo, piuttosto che sovvertire il principio riconosciuto a livello internazionale, del divieto dell'uso della forza, ex art.2.

SCHACHTER ritiene che entrambe le posizioni debbano essere valutate attentamente.¹⁴⁸

Egli le considera ugualmente perseguibili ed afferma che sarebbe *irragionevole* non garantire ad uno Stato la possibilità di difendersi da un attacco chiaramente imminente e di tale portata da provocare danni irreparabili.

Della stessa opinione sembrano essere anche McCOUBREY e WHITE che, pur considerando come dato certo che l'attacco deve essere già lanciato, sottolineano l'assurdità di dover attendere che un missile attraversi la propria frontiera per poter intervenire a propria difesa.

Congelare la risposta fino a questo punto, vorrebbe dire condannare lo Stato aggredito alla disfatta parziale o, addirittura, totale.¹⁴⁹

Tornando però al testo dell'articolo 51, dobbiamo rifarci allo studio dei lavori preparatori sottolineato da LAMBERTI ZANARDI che si sofferma sulla considerazione per cui l'attacco armato, nella previsione

¹⁴⁸ Vedi nota 33.

¹⁴⁹ H. McCOUBREY - N. D. WHITE, *International Law*, cit., pag. 91.

della Carta delle Nazioni Unite, non avrebbe nulla a che vedere con l'uso delle armi nucleari.¹⁵⁰

Egli evidenzia infatti che gli Stati, nell'ambito della Commissione delle Nazioni Unite sull'energia atomica, avevano auspicato che la nozione di attacco armato si estendesse non solo al “*the actual dropping of an atomic bomb*”, ma anche a “*certain steps in themselves preliminary to such action*”.

Questo darebbe luogo ad alcune considerazioni.

Innanzitutto che, nel testo della Carta, non ci si riferisce alla potenzialità devastante di questo tipo di armamenti.

Da questo deriverebbe che non è possibile valutare l'articolo 51 in modo estensivo, solamente basandosi sull'assunto che il tipo di armamenti di cui si discute non dà la possibilità di difendersi adeguatamente.

È quindi esclusa la possibilità di adottare la legittima difesa preventiva e il testo dello Statuto andrebbe considerato con riguardo a quanto espresso a livello letterale.

BOWETT valuta invece i limiti posti dalla Carta assolutamente irreali e inconsistenti nella generale prassi degli Stati.¹⁵¹

Egli ritiene che non ci sia mai stata la volontà di proibire la legittima difesa preventiva e che il diritto consuetudinario faccia sempre riferimento ad un attacco che può essere imminente, quindi non ancora lanciato.

¹⁵⁰ *La legittima difesa*, cit., pagg. 234 e segg.

¹⁵¹ *Reprisals involving recourse to armed force*, in *International Law: a contemporary perspective*, Falk e Mendlovitz (ed.), Boulder-Londra, 1985, pag. 396.

Questa posizione riprende quella di alcuni autori che, come dicevamo, ritengono che i presupposti per poter parlare di legittima difesa siano quelli previsti dal diritto consuetudinario precedente alla Carta.

La posizione di questa dottrina prevede che la difesa sia da valutare contestualmente sulla base del diritto consuetudinario e sulla base dell'art.51.

Nel primo caso, gli Stati sarebbero legittimati a difendersi anche di fronte ad un attacco non ancora sferrato, mentre dall'altra parte, gli Stati hanno una limitazione di tempo ben precisa, che dà maggiore risalto all'intervento degli organi internazionali che dovrebbero assicurare la difesa.

Sarebbe proprio la difficoltà dell'ordinamento di apprestare gli strumenti che sono già regolati dalla Carta, a rendere necessario il ricorso ogni volta al diritto consuetudinario.

Come dice lo stesso SHAW, il problema è dato dalla natura del sistema internazionale. Questo lascerebbe agli Stati l'ampia possibilità di determinare da sé le vicende che li riguardano.¹⁵²

In mancanza di un *acceptable, institutional alternative* (corsivo aggiunto) è difficile sovvertire queste loro determinazioni.

Per questo motivo, è facilmente comprensibile l'atteggiamento di coloro che ritengono che lo Stato sia legittimato a difendersi quando la caratterizzazione della minaccia dell'uso della forza e la natura dei preparativi degli Stati confinanti possano far ritenere non

¹⁵² M. N. SHAW, *International Law*, Cambridge, 1997, pag. 790.

sufficientemente sicuro attendere il lancio dell'attacco altrui e quindi auspicabile intervenire in via preventiva.

Una parte della dottrina sostiene invece che sia assolutamente dannoso e privo di senso continuare a riferirsi al diritto consuetudinario, quando la quasi totalità degli Stati ha adottato il testo delle Nazioni Unite.

JIMENEZ DE ARECHAGA sostiene che continuare a legittimare la possibilità di difendersi in via preventiva costituisce, innanzitutto, una violazione della Convenzione di Vienna sui Trattati.¹⁵³

Gli Stati che hanno sottoscritto la Carta devono rispettarne le previsioni, senza alcuna possibilità di rifarsi a principi che sono esclusi dal testo che è stato adottato.

L'autore ritiene che la dicitura dello Statuto dell'O.N.U. sia assolutamente incontrovertibile e soprattutto inequivocabile, nella misura in cui si riferisce ad un attacco armato, non imminente, ma già sferrato.

Egli ritiene che non ci si possa esimere da questa valutazione che è *solid as a rock* (corsivo aggiunto); sarebbe davvero assurdo ritenere vincolante l'articolo che prevede la legittima difesa quando l'attacco armato è in corso, ammettendo, al contempo, la possibilità di difendersi anche quando l'attacco non sia ancora stato perpetrato.

Altri autori, come ad esempio DINSTEIN, muovono la loro critica a chi prevede di poter ricorrere alla *anticipatory self defense*, dall'analisi dell'articolo 2 della Risoluzione dell'Assemblea Generale dell'O.N.U., n.3314 del 1974, sulla definizione di aggressione.¹⁵⁴

¹⁵³ E. JIMENEZ DE ARECHAGA, *General Principles*, cit., pagg. 96 e segg.

¹⁵⁴ Y. DINSTEIN, *War, aggression and self defense*, cit., pagg. 187 e segg.

Si prevede che l'uso della forza venga valutato, *prima facie*, come un atto di aggressione, presupponendo quindi che l'apertura del fuoco sia l'inizio di un attacco armato.

Questa previsione può essere letta come un'ulteriore precisazione di quanto si evince a livello letterale dall'analisi dell'articolo 51.

Anche per questo autore, non è possibile pensare di poter allargare le previsioni di inizio di un attacco difensivo, al punto di prevedere una mossa anticipata rispetto all'effettiva offesa.

Lo Stato deve essere nelle condizioni di potersi difendere, ma non può farlo sulla base di sole previsioni, anche se fondate su basi solide.

Come già detto in precedenza, le opinioni di chi prevede la legittima difesa preventiva, si fondano sull'interpretazione dell'aggettivo "inherent" che, secondo i sostenitori, rappresenterebbe proprio la volontà dei compilatori di non limitare il diritto di sovranità degli Stati.

JIMENEZ DE ARECHAGA, citato in precedenza, sembra invece essere assolutamente contrario a questa valutazione. Egli ritiene che la difesa preventiva sia solamente una *political excuse* per giustificare il ricorso alla forza.

L'articolo 51 è quindi il riconoscimento e, insieme, la volontà di disciplinare questa possibilità.¹⁵⁵

Bisogna essere allora rigorosi nell'applicare l'articolo che, come ogni disposizione, dà garanzie e, al contempo, limita la libertà degli Stati.

¹⁵⁵ Nello stesso senso si è espresso anche C. ALIBERT, *Du droit de se faire justice dans la société internationale depuis 1945*, Parigi, 1983, pag. 687, che oltre alla scusante politica, dà spazio alla volontà di accaparrarsi simpatie a livello nazionale ed internazionale.

RONZITTI, per chiudere su questa parte, afferma che, supponendo ammissibile la legittima difesa preventiva, nel periodo anteriore alla ratifica della Carta delle Nazioni Unite, la sua entrata in vigore ne avrebbe certamente limitato l'ampiezza.¹⁵⁶

La stessa conclusione viene raggiunta anche da VENTURINI, la quale ribadisce che l'articolo 51 risolve, in senso restrittivo, l'annoso problema dell'individuazione dei limiti temporali da attribuire alla legittima difesa, consentita agli Stati dal diritto consuetudinario.¹⁵⁷

Nel suo lavoro, l'autrice prende in considerazione gli elementi che, sebbene non scritti, caratterizzano la legittima difesa, ossia la necessità e la proporzionalità.

È allora chiaro che sarebbe assurdo parlare di necessità dell'attacco e soprattutto valutare la proporzionalità della difesa prima ancora che l'attacco sia stato sferrato.

Altri autori conducono la discussione su questo punto, partendo dal rapporto che intercorre tra l'art.2 e l'art.51 della Carta delle Nazioni Unite.¹⁵⁸

Il primo vieta infatti sia l'uso della forza che la sola minaccia d'uso di quella.

Bisogna allora verificare se l'art.51 sia da estendere al solo uso già manifestato, o sia riconducibile anche alla sola minaccia di un ricorso, ipotesi che garantirebbe la legittima difesa preventiva.

¹⁵⁶ N. RONZITTI, *Diritto Internazionale*, cit., pag.32.

¹⁵⁷ G. VENTURINI, *Necessità e Proporzionalità*, cit., pagg. 49-50.

¹⁵⁸ In questo senso, si vedano principalmente J. P. COT - A. PELLET, *La Charte*, cit., pagg. 776 e segg. Il problema consiste nel verificare se l'articolo 51 rifletta specularmente l'articolo 2 della Carta oppure se sia più restrittivo.

Gli autori, dopo aver riportato le opinioni di coloro che ritengono ormai necessaria la legittima difesa preventiva in questa fase di sviluppo degli armamenti nucleari, passano in rassegna alcuni dei casi più eclatanti di ricorso alla difesa anticipata.¹⁵⁹

Si evidenzia che questi casi sono sempre stati condannati dalla Corte e che quando questo non è avvenuto è stato solamente perché uno dei cinque membri permanenti si è avvalso del suo potere di veto.

Anche in un'altra occasione gli Stati hanno avuto modo di ribadire questa posizione.

Durante i lavori dell'Assemblea Generale sul Progetto AGO di articoli sulla responsabilità degli Stati, la maggioranza di questi ha riconosciuto che la difesa è giustificata solamente come reazione ad un'aggressione armata già in corso.¹⁶⁰

Tornando alla legittima difesa, così come prevista dallo Statuto, non è naturalmente necessario che l'obiettivo venga colpito, ma è sufficiente che l'attacco sia stato sferrato.¹⁶¹

Si ammette infatti la difesa di tipo intercettivo, volta ad evitare che l'attacco già lanciato raggiunga, con la propria potenza, il bersaglio individuato dal nemico.

Sembra inoltre che l'intercettazione dell'attacco possa essere compiuto, addirittura, sul territorio nemico.

¹⁵⁹ J. P. COT - A. PELLET, *La Charte*, cit., pagg. 778 e segg. : gli autori si riferiscono, in particolare, ai raid aerei israeliani contro i campi palestinesi in Libano del 2 dicembre 1975 e all'attacco israeliano contro il reattore nucleare iracheno del 1981.

¹⁶⁰ J. P. COT - A. PELLET, *La Charte*, cit., pag. 779.

¹⁶¹ E. JIMENEZ DE ARECHAGA, *General Principles*, cit., pag. 97; della stessa opinione anche P. LAMBERTI ZANARDI, *La legittima difesa*, cit.

McCOUBREY e WHITE riferendosi all'attacco mosso dall'Iraq contro lo Stato di Israele, durante la Guerra del Golfo del 1991, sottolineano che quest'ultimo avesse intercettato i missili iracheni quando questi erano già nel proprio spazio aereo, ma che nessuno avrebbe potuto condannare l'azione difensiva svolta al di fuori del proprio territorio.¹⁶² Infatti, nella Carta, sembra che nessun elemento possa condurre ad una limitazione dello spazio, interessato alla difesa.

Lo Stato attaccato deve poter porre in essere ogni strumento che consenta di difendersi attivamente dalla mossa offensiva sferrata contro di lui.

L'elemento necessario rimane solamente quello dell'inizio dell'attacco nemico.

Con l'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite, in modo particolare con l'articolo 2, le considerazioni sulla possibilità di ricorrere all'uso della forza sono molto cambiate.

Gli Stati stessi, nei decenni successivi alla Seconda Guerra Mondiale, hanno generalmente condannato la possibilità di ricorrere all'uso della forza.¹⁶³

Questa visione restrittiva ha ottenuto il sostegno della Corte Internazionale di Giustizia in un caso certamente molto significativo: quello delle *Attività militari e paramilitari in Nicaragua*, deciso in modo definitivo nel 1986.

Nei primi anni '80, il governo americano venne accusato dal Nicaragua, di aver usato contro di lui la forza armata diretta, disseminando mine

¹⁶² *International Law*, cit., pag. 91.

¹⁶³ L. HENKIN, *Non-intervention and the use of force between states*, in *General Course of Public International Law*, in *Recueil*, 1989, pag. 156.

nelle acque territoriali nicaraguensi, violando palesemente il diritto internazionale consuetudinario e causando danni alle navi mercantili del Nicaragua e di altri Stati.

Gi U.S.A. erano anche accusati di aver attaccato i porti, le installazioni petrolifere e le basi navali e inoltre di aver fornito assistenza logistica ai ribelli anti-sandinisti (i c.d. *contras*).

Gli Stati Uniti, dal canto loro, sostenevano che le operazioni militari intraprese nei confronti del Nicaragua fossero assolutamente lecite, in quanto svolte sulla base della legittima difesa collettiva riconosciuta dal diritto internazionale generale e dalla Carta delle Nazioni Unite ed inoltre che il loro intervento era stato richiesto dai tre Stati latino-americani che erano rimasti vittima di un attacco nicaraguense: El Salvador, il Costa Rica e l'Honduras.¹⁶⁴

La Corte stabilì innanzitutto che le manovre militari condotte dagli U.S.A. in Nicaragua erano di per sé illecite, in quanto costituivano una violazione del principio che vieta l'uso della forza.

Tale infrazione riguardava, in primo luogo, l'assistenza prestata ai *contras*, che rientra a pieno titolo in quelle attività che, secondo la Risoluzione n.3314 del 1974 sulla definizione di aggressione, sarebbero riconducibili all'aggressione indiretta, compiuta con l'organizzazione di gruppi armati o il loro semplice sostegno.¹⁶⁵

A questo punto, bisogna però verificare se questi atti, che di per sé costituirebbero un'aggressione, possano essere giustificati dalla necessità di proteggere i confini propri o altrui da un attacco armato.

¹⁶⁴ D. J. HARRIS, *Case and materials on international law*, cit., pag. 824.

¹⁶⁵ I.C.J., *Reports* 1986, parr.227-228.

Per concludere che “*the United States was lawfully exercising its right of collective self-defense, it must first be found that Nicaragua engaged in an armed attack against El Salvador, Honduras or Costa Rica*”.¹⁶⁶

La Corte sembra, già in questo passaggio, sottolineare che per poter giustificare l'intervento per legittima difesa è necessario trovarsi di fronte ad un attacco armato già sferrato (“*engaged*”, nel testo inglese).

È quindi chiaro che la Corte prende in considerazione solamente la legittima difesa, come risposta ad un attacco già lanciato.

Dopo aver fatto questa prima considerazione, la Corte, valutando le singole incursioni nicaraguesi nei territori degli Stati, per ponderare il ricorso statunitense alla legittima difesa, dichiarò che “*...there are however considerations which justify the Court in finding that neither these incursions, nor the alleged supply of arms to the opposition in El Salvador, may be relied on as justifying the exercise of the right of collective self-defense* (da parte degli U.S.A.)”.¹⁶⁷

La manovra statunitense era ancora più ingiustificata dal momento che la Corte non ritenne nemmeno esistente l'assenso degli Stati direttamente investiti delle presunte illegittime incursioni nicaraguensi.

La Corte si espresse affermando che “*...has seen no evidence that the conduct of those States was consistent with such a situation, either at the time when the United States first embarked on the activities which were allegedly justified by self-defense, or indeed for a long period subsequently*”.¹⁶⁸

¹⁶⁶ I.C.J., *Reports* 1986, cit., par. 229.

¹⁶⁷ I.C.J., *Reports* 1986, cit., parr. 230-231.

¹⁶⁸ I.C.J., *Reports* 1986, cit., par. 233.

La Corte evidenziò che l'intervento americano era stato esercitato in un momento anteriore all'effettiva richiesta dei Paesi direttamente coinvolti dalle presunte incursioni del Nicaragua e che quindi non fosse giustificabile.¹⁶⁹

La Corte esprime questa presa di posizione nel paragrafo 195, laddove si legge che "*a State cannot itself determine and declare that another State had been victim of an attack and go to its assistance unasked*".

Quello però che a noi interessa maggiormente, cioè la considerazione per cui la difesa può essere esercitata solamente quando l'attacco armato che la legittima è già stato sferrato, viene espresso chiaramente dalla Corte in alcuni passaggi fondamentali per l'interpretazione della volontà giurisprudenziale.

Innanzitutto, nel paragrafo 195, in cui si afferma che "*the exercise of this right is subject to the State concerned having been the victim of an armed attack*"; poi, nel paragrafo 211, con riguardo alla difesa collettiva, dicendo "*States do not have a right of collective armed response to acts, which do not constitute an armed attack*"; e inoltre nel paragrafo 232 della decisione¹⁷⁰, laddove si afferma che "*the exercise of the right of collective self-defense presupposes that an armed attack has occurred*".

¹⁶⁹ C. FOCARELLI, *Le contromisure nel diritto internazionale*, Milano, 1994, pagg. 261-262.

¹⁷⁰ I.C.J., *Reports* 1986, cit., par.232.

La posizione della Corte è assolutamente inequivocabile, nel senso di confermare che il solo modo che possa giustificare il ricorso alla legittima difesa è l'esistenza di un'aggressione armata effettiva.¹⁷¹

La Corte, in questo modo, elimina dal panorama internazionale del ricorso alla difesa, il richiamo al diritto consuetudinario, escludendo l'attacco armato preventivo.

La LANG riporta in nota un rilevante passo di H. WEHBERG, il quale dice che il diritto di legittima difesa (nella Carta) non può essere esercitato, se non in un caso di "*armed attack*" e non in una situazione di semplice minaccia.

Il fatto che ci si riferisca al diritto naturale di legittima difesa, secondo cui l'uso della forza sarebbe ammesso anche contro una semplice minaccia di attacco armato, non può modificare questa conclusione.

La sentenza della Corte contribuisce a consolidare la convinzione che si possa applicare l'art.51 solo dopo che un attacco armato è stato sferrato.

Si può quindi parlare di difesa solamente quando si è già di fronte all'attacco lanciato da un altro soggetto.

Purtroppo, come ho già accennato, l'attacco può assumere proporzioni tali da provocare danni ingenti fino alla completa distruzione dello Stato che lo subisce, ma nemmeno questo può legittimare una reazione a titolo di legittima difesa preventiva.

Anche di fronte alla minaccia più reale ed impellente, nulla garantisce che l'attacco verrà effettivamente condotto e, come accennato parlando

¹⁷¹ C. LANG, *L'affaire Nicaragua-Etats Unis devant la Cour International de Justice*, Parigi, 1990, pag. 206.

della risoluzione n.3314, sulla definizione di aggressione, l'attacco principale costituisce, *prima facie*, un atto di aggressione.

Tale considerazione può essere ricavata anche dal diritto penale interno, che prevede si possa reagire per legittima difesa quando *il pericolo è attuale*.¹⁷²

Questo termine dà adito certamente a qualche difficoltà, ma la dottrina dominante lo interpreta nel senso di un pericolo presente, che sicuramente causa un danno.

Il pericolo futuro, quello che si può ricondurre alla semplice minaccia nel diritto internazionale, non è sufficiente perché comunque non garantisce che l'intervento dell'aggressore avverrà certamente.

Quindi lo Stato ha la sola possibilità di preparare tutti gli strumenti che gli possano garantire una difesa adeguata, tempestiva e proporzionata all'attacco previsto.

17. Status di membro dell'O.N.U.

E' il caso di soffermarsi ora su un altro punto importante e allo stesso tempo molto delicato: l'appartenenza dello Stato, vittima dell'attacco, alle Nazioni Unite.

L'articolo 51 afferma infatti che "nessuna disposizione del presente Statuto pregiudica il diritto naturale di legittima difesa individuale o collettiva, nel caso in cui ci sia un attacco armato già sferrato contro *uno Stato membro dell'O.N.U.*".

¹⁷² Art.52, Codice Penale Italiano; F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale*, Milano, 1994, pag. 273.

Se dovessimo considerare letteralmente il contenuto di quanto previsto dalla Carta, dovremmo concludere che la legittima difesa può essere esercitata solamente quando vittima dell'attacco armato è uno Stato membro dell'Organizzazione.

Prima di analizzare le posizioni sostenute dalla dottrina con riguardo a questo punto, è il caso di anticipare che, al giorno d'oggi, fare una distinzione tra Stati membri e Stati non membri delle Nazioni Unite risulta anacronistico, dato che l'Organizzazione raccoglie la quasi totalità degli Stati del mondo.

Il problema va comunque affrontato dal momento che esistono eccezioni a quanto appena sottolineato, eccezioni che se spesso riguardano Stati di scarsa importanza e minimo peso internazionale, in altri casi, coinvolgono soggetti di peso politico od economico non irrilevanti.

È il caso emblematico della Svizzera, che continua volontariamente a dichiararsi estranea ad ogni tipo di coinvolgimento internazionale ed è stato il caso, dopo lo smembramento della Jugoslavia, della Repubblica di Jugoslavia, formata da Serbia e Montenegro, che non ha ottenuto la continuità con il precedente status.¹⁷³

LAMBERTI ZANARDI considerava che ormai la maggioranza della dottrina fosse orientata nel senso di riconoscere che la legittima difesa potesse essere fatta valere anche da Stati che ancora non erano membri dell'organizzazione.¹⁷⁴

¹⁷³ B. CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, Napoli, 1996, pag.127.

¹⁷⁴ P. LAMBERTI ZANARDI, *La Legittima difesa*, cit., pagg. 290 e segg.; in questo senso si può vedere anche S.A. ALEXANDROV, *Self-defense*, cit., pagg.103-104; I. BROWNLIE, *International law*, cit., pag. 331.

L'autore si soffermava però sul fatto che questa posizione è il frutto di una modifica successiva all'entrata in vigore dell'articolo 51, in base alla quale la fattispecie considerata, risulta ormai corrispondente al diritto internazionale generale.

Anche ora si deve ribadire che il diritto internazionale precedente all'entrata in vigore dello Statuto è stato derogato dall'articolo 51, che prevede la possibilità della legittima difesa soltanto per gli Stati membri.

Quindi per coloro che ancora non fanno parte delle Nazioni Unite, non sarebbe possibile invocare l'articolo 51 e andrebbe fatto un discorso diverso.

Si è già detto che al principio del divieto dell'uso della forza, contenuto nell'articolo 2(4) è ormai riconosciuta una valenza di diritto cogente.

Questo garantisce a tutti gli Stati, anche non membri delle Nazioni Unite, il diritto di pretenderne il rispetto contro gli atti di forza compiuti a loro danno da altri soggetti internazionali.

Questi stessi Stati sarebbero titolari, proprio sulla base delle considerazioni appena fatte, del diritto di legittima difesa individuale o collettiva, che però non scaturirebbe appunto dall'articolo 51, bensì proprio dall'art.2(4).¹⁷⁵

Questo problema è stato in parte superato con l'istituzione di alcuni trattati internazionali che hanno spesso inglobato, e di conseguenza garantito, anche a Stati non membri delle Nazioni Unite, di usufruire comunque dei benefici previsti dalla Carta.

¹⁷⁵ P. LAMBERTI ZANARDI, *La legittima difesa*, cit., pag. 292.

Anche l'Italia beneficiò del diritto di legittima difesa collettiva quando, pur non essendo ancora membro dell'O.N.U., entrò a far parte del Patto Atlantico.

La partecipazione le garantiva la possibilità di un appoggio difensivo da parte di Stati che erano già membri delle Nazioni Unite.

La stipulazione di questi accordi collettivi, tra cui va considerato anche il Patto di Varsavia, concluso nel 1955, tra le potenze del blocco comunista, che annoveravano tra i propri membri anche Stati estranei alle Nazioni Unite, sembra aver ormai definitivamente riconosciuto un generale consenso che permette di far pensare ad una modifica integrativa dell'articolo 51, a favore dell'esercizio della legittima difesa anche per gli Stati non membri.¹⁷⁶

Credo si possa dire comunque che attualmente, data l'acquisita universalità dell'organizzazione, la discussione sul ruolo degli Stati non membri non abbia più valore nel panorama reale di funzionamento del sistema di sicurezza creato a livello centralizzato.

Oltre a questo bisogna anche aggiungere che, come già detto nel I capitolo, il valore cogente dell'articolo 2(4) è stato assunto anche dall'articolo 51, sulla base delle valutazioni che abbiamo condotto in precedenza.

¹⁷⁶ N. RONZITTI, *Diritto Internazionale*, cit., pag. 45.

CAPITOLO III

LEGITTIMA DIFESA COLLETTIVA ED INTERVENTO DELLE NAZIONI UNITE

SOMMARIO: 18. Legittima difesa collettiva. - 19. Consenso dello Stato lesa - 20. Esistenza di preventivi accordi di difesa. - 21. Patti di sicurezza. - 22. Limite geografico d'intervento. - 23. Provvisorietà delle misure adottate. - 24. Modalità d'intervento del Consiglio di Sicurezza. - 25. La Guerra del Golfo.

18. Legittima difesa collettiva.

Dopo aver analizzato quali situazioni rientrano sotto il termine “forza” contenuto nell’articolo 2(4) della Carta delle Nazioni Unite, dopo aver stabilito l’importanza del requisito dell’attacco armato già sferrato, quale clausola imprescindibile perché lo Stato possa reagire sulla base delle previsioni della “*self-defense*”, dobbiamo approfondire un altro aspetto dell’esercizio della stessa, che riguarda i soggetti che vengono coinvolti nel conflitto.

Quando si parla di legittima difesa è ipotesi normale quella di considerare che lo Stato coinvolto nell'attacco sia uno solo e quindi che la titolarità della legittima difesa spetti esclusivamente a quello. Le situazioni di normale esercizio della legittima difesa si concretizzano infatti in rapidi movimenti e veloci incursioni, concentrate spesso in un lasso di tempo molto ristretto, non sufficiente ad apprestare le forze di altri Stati.

In altri casi invece, la situazione particolare può interessare più soggetti, che operano congiuntamente.

L'articolo 51 della Carta, pur non modificando la titolarità del diritto di cui si sta discutendo, che resta infatti nelle mani di un solo Stato, offre la possibilità di un ampliamento notevole del numero di soggetti che vengono effettivamente coinvolti nel conflitto.

Questo significa che, al ricorrere di determinate circostanze, che vanno ad aggiungersi ai requisiti che già abbiamo analizzato in precedenza per la legittima difesa individuale, è possibile che il conflitto coinvolga Stati anche non direttamente investiti dall'attacco armato.

L'articolo 51 dello Statuto conferisce infatti agli Stati, il diritto di ricorrere alla "legittima difesa individuale e *collettiva*".

Se l'individualità del ricorso è ipotesi sufficientemente chiara ed implicita nella definizione stessa di *self-defense*, cioè di "difesa di se stesso", l'introduzione del termine "collettiva" dà adito a problemi interpretativi non indifferenti.¹⁷⁷

¹⁷⁷ Molti autori individuano in KELSEN, colui che ha sempre ritenuto che legittima difesa importasse per definizione un intervento necessariamente limitato ad un soggetto soltanto. Parlare di legittima difesa *collettiva* sarebbe infatti una contraddizione in termini. La difesa deve essere infatti esercitata autonomamente e singolarmente dallo Stato, a tutela dei propri interessi violati: O. SCHACHTER,

LAMBERTI ZANARDI ritiene che la legittima difesa collettiva costituisca innanzitutto un'ulteriore eccezione al divieto dell'uso della forza dichiarato dall'articolo 2(4) dello Statuto e ripreso dall'articolo 51, che differisce dalla legittima difesa individuale in quanto autorizza Stati terzi, non direttamente coinvolti nell'attacco armato, ad intervenire in difesa dello Stato attaccato.¹⁷⁸

Bisogna chiarire che quando si parla di "ulteriore eccezione" ci si riferisce alla possibilità di intervenire in un conflitto, offerta a Stati che, considerati individualmente, non ne sarebbero legittimati.

Proprio su questa considerazione la dottrina si divide principalmente in due schieramenti contrapposti.

Se, da una parte, si ritiene che esista la possibilità che uno Stato possa prestare assistenza ad un altro soggetto internazionale, pur non essendo a sua volta titolare individualmente di un diritto di legittima difesa, dall'altra parte, c'è chi ritiene che l'inclusione del termine collettiva, sia innanzitutto un errore di valutazione che snatura le caratteristiche stesse della "self-defense".

In ogni caso, il termine giustificerebbe solo l'intervento comune di Stati, tutti però singolarmente titolari del diritto all'autotutela.

La dottrina maggioritaria sembra propendere per la prima soluzione.

Gli autori prevedono che l'inclusione del termine collettiva stia proprio ad indicare la volontà dei compilatori della Carta di dare un maggiore

The prohibition of force, in *Generale Course of Public International law*, in *Recueil*, 1982, pag. 157; D. W. BOWETT, *Self-defense in international law*, Manchester, 1958, pag. 200.

¹⁷⁸ P. LAMBERTI ZANARDI, *La legittima difesa nel diritto internazionale*, Milano, 1972, pagg.276 e segg.

spazio all'intervento di Stati non direttamente coinvolti nell'attacco principale.¹⁷⁹

Questa possibilità deriverebbe dalla considerazione che sussistono casi in cui la disparità nella dotazione militare ed economica di un Paese, soggetto ad un attacco armato, può metterlo nelle condizioni di non avere gli strumenti indispensabili alla propria difesa.

L'intervento di altri Stati, al verificarsi delle condizioni che ora vedremo, può garantire una parità nello svolgimento delle operazioni militari.

CONFORTI ritiene che, senza alcun dubbio, il Consiglio di Sicurezza non possa considerare violazione della pace e della sicurezza internazionale, a norma dell'articolo 2(4), l'intervento di uno Stato che si difende o "di quelli che lo aiutano a difendersi".¹⁸⁰

DINSTEIN, dal canto suo, ritiene necessario che lo Stato, che interviene a fianco di quello direttamente attaccato, debba avere un forte interesse proprio da proteggere.¹⁸¹

L'autore infatti si sofferma su questo punto, considerando inizialmente che uno Stato è legittimato a reagire a fianco del primo quando ritenga che l'attacco, pur non essendo diretto nei suoi confronti, metta in serio pericolo anche la propria "*safety and independence*".

¹⁷⁹ In questo senso, si possono vedere: J. P. COT - A. PELLET, *La Charte des Nations Unies*, Parigi-Bruxelles, 1995, pag. 787; Y. DINSTEIN, *War, aggression and self-defense*, Cambridge, 1994, pag. 249; A. TANCA, *Foreign armed intervention in internal conflict*, Dordrecht, 1993, pagg. 84-85; N. RONZITTI, *Diritto Internazionale dei conflitti armati*, Milano, 1998, pag. 45; S. S. CALOGEROPOULOS, *Le recours a la force dans la société internationale*, Losanna, 1986, pag. 84; I. BROWNLIE, *International law and the use of force by States*, Oxford, 1963, pag. 329; M. N. SHAW, *International law*, Cambridge, 1997, pag. 794.

¹⁸⁰ B. CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, Napoli, 1996, pag.177.

¹⁸¹ Y. DINSTEIN, *War, aggression and self-defense*, cit., pag. 249.

Contro questa soluzione, tendenzialmente favorevole al coinvolgimento nel conflitto di diversi soggetti internazionali, si sono posti altri autori, tra cui il principale è BOWETT, il quale sostiene invece che il termine “*collective*”, sia da intendere nel quadro di un possibile intervento associato, quindi comune a più Stati, che però devono essere accomunati da alcuni requisiti.¹⁸²

Si richiedono in particolare due condizioni: da una parte, l’esistenza, in capo ad ogni singolo Stato, dei presupposti per l’esercizio della legittima difesa individuale, nel caso specifico, e dall’altra parte, l’esistenza di un accordo tra gli Stati direttamente o indirettamente interessati dall’attacco.

Questa posizione parte dall’assunto che il termine *self-defense* indichi necessariamente la titolarità di un diritto che non può essere esteso ad altri, in quanto proprio.

L’autore sostiene che un singolo Stato, privo della titolarità ad intervenire in legittima difesa, non può, da una parte, delegare la primaria responsabilità del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale al Consiglio di Sicurezza e, dall’altra, pretendere il diritto di poter intervenire a fianco di uno Stato ogni volta che quest’ultimo dichiara di essere nella condizione di poter agire per legittima difesa.¹⁸³

Questa posizione sarebbe però nuovamente smentita dai lavori preparatori, che evidenziano una generale volontà nell’ammettere la fattispecie della legittima difesa quale giustificazione dell’uso della

¹⁸² D. W. BOWETT, *Self-defense*, cit., pag. 215.

¹⁸³ D. W. BOWETT, *Self-defense*, cit., pagg. 217-218.

forza, nonostante il ruolo riconosciuto al sistema di sicurezza collettiva.

Nel panorama internazionale, di fronte ad un conflitto, potrebbero essere considerate solamente due ipotesi: quella della risposta condotta da un solo Stato, che interviene militarmente per difendere i propri territori, e quella dell'intervento collettivo di più Stati, singoli titolari di un diritto di legittima difesa, che agiscono in comunione, soltanto perché la loro alleanza può risultare più efficace al raggiungimento dell'obiettivo di sconfiggere il nemico.

L'autore esclude che lo Statuto intenda prevedere la possibilità di associarsi per rispondere ad un attacco armato sferrato, qualora gli Stati non siano comunque titolari di una legittimazione individuale all'intervento.

In altri termini, ciò che distinguerebbe il termine "individuale" da quello "collettiva", sarebbe solamente la modalità in cui si concretizza la risposta contro lo Stato attaccante, che nel secondo caso prevede l'unione di più Stati, ognuno dei quali titolare, nel caso specifico, della legittimazione a ricorrere all'articolo 51, e ognuno dei quali quindi legittimato anche ad agire individualmente.

Dall'altra parte, l'autore sostiene la necessità che l'intervento comune sia preceduto dall'imprescindibile stipulazione di un accordo, che definisca le modalità della reazione e il ruolo di ogni singolo Stato.

La tesi di Bowett sembra però infondata da più punti di vista.

Per compiere un'analisi corretta del senso della legittima difesa collettiva è allora necessario partire dai *travaux préparatoires*, che precedettero la stesura definitiva dell'articolo.

La delegazione americana aveva richiesto che il riferimento alle misure necessarie per la legittima difesa fosse esteso anche ad accordi regionali, analoghi all'Atto di Chapultepec, stipulato nel 1947 dagli Stati latino-americani.

Questo accordo, di tipo difensivo, prevedeva che l'attacco condotto contro uno solo degli Stati firmatari del Patto fosse considerato come condotto contro tutti.¹⁸⁴

Ciò era sufficiente affinché ogni Stato si sentisse legittimato a reagire a titolo di legittima difesa.¹⁸⁵

L'Atto di Chapultepec è certamente uno degli accordi difensivi più importanti nel panorama internazionale, anche perché stipulato contemporaneamente alla stesura della Carta delle Nazioni Unite.

La previsione in esso contenuta sul possibile intervento degli Stati, gli uni a fianco degli altri, non è mai stata contestata.

Per questo, viene spesso preso a riferimento come esempio di esercizio collettivo della legittima difesa.

Questa considerazione è stata confermata negli anni anche da altri accordi difensivi che sono stati stipulati successivamente all'entrata in vigore della Carta.

Un'ulteriore conferma dell'esistenza nel diritto internazionale di un ormai affermato diritto di legittima difesa collettiva, esercitabile da parte di Stati non direttamente colpiti dall'attacco, sembra venire

¹⁸⁴ N. RONZITTI, *Diritto Internazionale*, cit., pag. 45.

¹⁸⁵ P. LAMBERTI ZANARDI, *La legittima difesa*, cit., pag. 279. Durante la Conferenza, il presidente del comitato, Camargo, dichiarò che in questa condizione particolare "... the right of self-defense is not limited to the country which is the direct victim of aggression but extends to those countries which have established solidarity, through regional arrangements, with the country directly attacked".

dall'analisi di uno dei casi più significativi di ricorso a tale fattispecie, quale giustificazione dell'uso della forza: *l'intervento statunitense in Libano*.¹⁸⁶

Il caso risale al 1958 e riguarda l'uso della forza da parte americana nel Libano, a seguito della presunta interferenza dell'Arabia Saudita negli affari interni libanesi.

L'intervento americano venne discusso davanti al Consiglio di Sicurezza ed aspramente contestato anche da Stati tradizionalmente lontani dagli schieramenti politici più decisi, come la Svezia.

La legittimità della reazione americana venne negata sulla base dell'inesistenza di un attacco armato sferrato da parte dell'Arabia Saudita.

Nessuno negò però la legittimità dell'intervento dal punto di vista dell'assistenza prestata e non si contestò la possibilità di intervenire, pur non essendo individualmente titolari del diritto di legittima difesa.

19. Consenso dello Stato leso.

La legittima difesa può quindi essere esercitata collettivamente da più Stati che intervengono militarmente in difesa dello Stato vittima di un attacco armato.

Il requisito imprescindibile però perché uno Stato possa intervenire a fianco di un altro a titolo di legittima difesa collettiva è la preventiva esistenza di un consenso dello Stato vittima dell'attacco.¹⁸⁷

¹⁸⁶ P. LAMBERTI ZANARDI, *La legittima difesa*, cit., pag. 282; C. FOCARELLI, *Le contromisure nel diritto internazionale*, Milano, 1994, pagg. 245 e segg.

¹⁸⁷ P. LAMBERTI ZANARDI, *La legittima difesa*, cit., pag. 289; N. RONZITTI, *Diritto Internazionale*, cit., pag. 46; B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 1997, pag.379.

Questa necessità deriva dal fatto che la previsione, contenuta nell'articolo 51, ha come unico obiettivo la difesa dello Stato a favore del quale si interviene.

Come già si è detto, tale possibilità è offerta esclusivamente con l'obiettivo di apportare un aiuto militare allo Stato che da solo può non essere in grado di difendersi attivamente.

L'intervento deve essere allora svolto nell'esclusivo interesse dello Stato attaccato e quindi è condizione fondamentale che sia quest'ultimo a decidere quando uno Stato debba operare al suo fianco.

Spetta inoltre solamente allo Stato, che è vittima principale dell'attacco, valutare l'effettiva esistenza di tutte le condizioni che possano giustificare la reazione a titolo di legittima difesa.

Questo requisito è stato confermato dalla Corte Internazionale di Giustizia nel caso delle *Attività militari e paramilitari in Nicaragua*, deciso nel 1986.

In questa occasione, si affermò l'illiceità dell'intervento americano in quanto avvenuto prima che gli Stati, effettivamente coinvolti nel conflitto, ne avessero fatto espressa richiesta.¹⁸⁸

L'introduzione di questo requisito sembra essere un'ulteriore conferma della volontà della dottrina maggioritaria di ammettere l'intervento degli Stati in un conflitto armato, indipendentemente dalla titolarità di un proprio diritto di legittima difesa individuale.

¹⁸⁸ I.C.J., *Reports*, 1986, par. 233.

Parzialmente in disaccordo con questa valutazione è DINSTEIN, che porta avanti una considerazione importante e originale nel panorama dottrinario.¹⁸⁹

Egli considera che la legittima difesa collettiva non necessiti di alcun consenso da parte dello Stato attaccato, dato che ogni soggetto internazionale ha un interesse legale a garantire la sicurezza e la pace internazionale.

Questo intervento non richiederebbe allora né una dichiarazione, né una richiesta specifica dello Stato soggetto all'attacco principale, a meno che però, l'intervento dello Stato terzo non debba avvenire all'interno del territorio del primo.

In questo caso, infatti, la mancata espressione del consenso preventivo, porrebbe lo Stato "difensore" nel ruolo di un aggressore.¹⁹⁰

Questo giudizio deriverebbe dall'articolo 2(4), il quale darebbe spazio ad un dovere *erga omnes*, di ogni Stato, di garantire la protezione più ampia contro l'uso della forza.

Ciò significa che ogni Stato, indipendentemente dal fatto di essere vittima diretta dell'attacco armato, ha un diritto di proteggersi dagli sconvolgimenti che un conflitto può creare agli equilibri mondiali.

Contro questa valutazione, TANCA sottolinea che il sistema delle Nazioni Unite è stato creato proprio per garantire agli Stati il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e che l'articolo 2(4) è il fulcro di tutto il progetto dell'Organizzazione.

Fare in modo che questa stessa previsione possa essere utilizzata per ampliare le possibilità di ricorso ad un conflitto sembra allora una

¹⁸⁹ Y. DINSTEIN, *War, aggression and self-defense*, cit., pag.250.

¹⁹⁰ Y. DINSTEIN, *War, aggression and self-defense*, cit., pag.267.

contraddizione e priverebbe di significato la specifica previsione del diritto di legittima difesa espresso dall'art.51.¹⁹¹

La tesi di DINSTEIN sembra essere stata smentita anche dai riferimenti della Corte Internazionale di Giustizia nel caso delle *Attività militari e paramilitari in Nicaragua*, dove si legge che è in uso la richiesta preventiva dell'intervento.¹⁹²

La Corte Internazionale di Giustizia ha previsto che vi siano allora tre requisiti per poter intervenire a titolo di legittima difesa collettiva: l'esistenza di un *armed attack* già sferrato, la *declaration* dello Stato attaccato e la *request* di intervento da parte dello stesso Stato.

Per quanto riguarda la dichiarazione, sembra che questo elemento sia da considerare come un limite all'abuso del diritto stesso.

Si prevede infatti che “*there is no rule in customary international law permitting another State to exercise the right of collective self-defense on the basis of its own assessment of the situation. When collective self-defense is invoked, it is to be expected that the State for whose benefit the right is used will have declared itself to be the victim of an armed attack*”.¹⁹³

¹⁹¹ A. TANCA, *Foreign armed intervention in internal conflict*, cit., pagg.85-86.

¹⁹² Esempio in questo è la posizione della Corte Internazionale di Giustizia nel caso delle *Attività militari e paramilitari in Nicaragua*. Al par.199 si legge infatti che “*in customary international law, whether of general kind or that particular to the inter-american legal system, there is no rule permitting the exercise of collective self-defense in the absence of a request by the State which regards itself as the victim of an armed attack*”: I. C. J., *Reports*, 1986, par.199.

¹⁹³ H. McCoubrey – N. D. White, *International law and armed conflict*, Dartmouth, 1992, cit., pag. 163; Y. Dinstein, *War, aggression and self-defense*, cit., pag.265.

Il terzo requisito, che è stato affrontato già in parte sopra, sottolinea che si tratta comunque di una *self-defense*, per cui spetta allo Stato direttamente coinvolto, decidere le modalità della sua difesa.¹⁹⁴

Sarebbe proprio questo secondo elemento a distinguere la legittima difesa individuale da quella collettiva.

Le forme in cui il consenso viene manifestato possono chiaramente essere diverse a seconda della relazione che intercorre tra gli Stati coinvolti.

20. Esistenza di preventivi accordi di difesa.

E' per questo che la dottrina dibatte sulle modalità di concessione del proprio assenso all'intervento, a titolo di legittima difesa collettiva.

Una di queste è espressa chiaramente da BOWETT, il quale ritiene sia necessaria l'esistenza preventiva di accordi tra gli Stati coinvolti nel conflitto.¹⁹⁵

L'autore considera infatti che la mancanza di patti di assistenza o di accordi regionali non possa giustificare l'intervento di Stati estranei all'attacco armato.

In effetti, i compilatori avevano proposto di inserire nel testo del futuro articolo 51 l'espressa indicazione dell'Atto di Chapultepec del 1947, quale esempio di accordo di legittima difesa collettiva.

Questa proposta venne però superata, con la precisa intenzione di non limitare in alcun modo le modalità di esercizio e di ricorso a tale tipo particolare di difesa.¹⁹⁶

¹⁹⁴ H. McCoubrey – N. D. White, *International law*, cit., pagg. 163-164.

¹⁹⁵ D. W. Bowett, *Self-defense*, cit., vedi nota 6.

¹⁹⁶ P. Lamberti Zanardi, *La legittima difesa*, cit., pag. 279.

L'indicazione espressa di questo atto, avrebbe infatti limitato a tale tipologia, le modalità di intervento.

Gli Stati avrebbero dovuto perciò attenersi alle indicazioni del trattato latino-americano, con un'evidente limitazione della possibilità d'azione e dell'autonomia contrattuale esistente.

A sostegno di quanto appena detto, si può considerare anche la specifica collocazione dell'articolo 51 nella Carta delle Nazioni Unite.

Infatti, se lo Statuto dedica un capitolo apposito, l'VIII, agli accordi regionali, cioè ai patti che hanno come obiettivo la trattazione delle questioni concernenti il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, conformemente ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite, la collocazione dell'articolo 51 in una parte diversa è chiaro indice della volontà dei compilatori di non limitare le condizioni di esercizio della legittima difesa collettiva alla sola preventiva stipulazione di accordi.¹⁹⁷

ALEXANDROV ribadisce che è sufficiente, per la reazione a titolo di legittima difesa collettiva, l'esistenza di un semplice accordo di mutua assistenza, come anche un'assistenza reciprocamente riconosciuta tra Stati, indipendentemente dall'esistenza di qualsiasi tipo di obbligazione convenzionale.

Il termine collettiva non può quindi essere inteso nel senso di "*cover only contractual systems of self-defense*".

¹⁹⁷ P. LAMBERTI ZANARDI, *La legittima difesa*, cit., pag. 285. L'autore riporta in nota il resoconto di una seduta del comitato di studio, in cui si legge che "... the paragraph relating to the individual and collective self-defense against armed attack was all-embracing and that its application was by no means restricted to regional arrangements"; dello stesso parere anche S. A. ALEXANDROV, *Self-defense against the use of force in International law*, L'Aja-Londra-Boston, 1996, pag. 101.

Anche questo autore confuta la tesi di BOWETT.

Egli sostiene che non ci debba essere nessun legame specifico tra i soggetti che operano l'uno a fianco dell'altro.¹⁹⁸

Sembra che l'unico elemento che possa accomunarli sia un “*general interest in peace and security*”, ossia un autentico interesse al mantenimento della sicurezza internazionale.¹⁹⁹

DINSTEIN sostiene che la legittima difesa collettiva può essere esercitata *spontaneously*, come risposta non programmata, dopo che l'attacco si è realizzato, o *premediatedly*, sulla base di un precedente accordo che contempli il sostegno reciproco nel caso di un attacco armato, nei confronti di una delle parti.²⁰⁰

Dello stesso tenore anche la posizione di TANCA, il quale considera che è certamente più sicuro uno Stato che abbia stipulato un accordo internazionale di difesa, dal momento che può contare su un intervento certo al suo fianco da parte di altri Stati.

Anzi in alcuni casi, questa modalità è la sola che può permettere ad uno Stato di difendersi.

Questo però non può in alcun modo pregiudicare la condizione di coloro che non vi hanno provveduto.

Ogni soggetto internazionale risulta quindi libero di stipulare o meno accordi di tipo difensivo; la mancata stipulazione non può però, di per sé, impedire a tali soggetti di avvalersi dell'appoggio loro offerto da altri Stati, volta per volta autorizzati ad intervenire.

¹⁹⁸ Dello stesso tenore anche J. P. COT - A. PELLET, *La Charte*, cit., pag. 787.

¹⁹⁹ Dello stesso parere anche Y. DINSTEIN, *War, aggression and self-defense*, cit., pag. 251. Egli ritiene che, nell'ottica del fallimento del sistema accentrato di sicurezza collettiva dell'O.N.U., questo interesse costituisca la sola assicurazione contro un attacco armato.

²⁰⁰ Y. DINSTEIN, *War, aggression and self-defense*, cit., pag. 251.

La volontà dell'articolo 51 è quella di esprimere la più ampia libertà di intervenire a fianco di uno Stato che è stato attaccato, indipendentemente dall'esistenza di un effettivo patto di sicurezza.²⁰¹

La prassi successiva alla seconda guerra mondiale ha evidenziato sia casi di esercizio della legittima difesa collettiva, sulla base della stipulazione preventiva di trattati di mutua assistenza o di accordi regionali, che hanno garantito agli Stati direttamente interessati dall'attacco armato, l'intervento immediato al loro fianco, sia casi in cui l'intervento collettivo, pur giustificato da preventivi rapporti di tipo strettamente politico, non è mai stato fondato sulla base di specifici accordi difensivi.

21. Patti di sicurezza.

Una sottile critica alla possibilità di ricorrere alla legittima difesa collettiva viene sollevata da parte degli autori che considerano che questa previsione sia stata lo strumento certamente più importante per la stipulazione di alcuni patti multilaterali, che hanno caratterizzato la scena internazionale di questi anni.

Il Trattato di Rio de Janeiro, il Trattato istitutivo della N.A.T.O. e, all'opposto, il Patto di Varsavia, sono solo gli esempi più evidenti del proliferare di accordi internazionali di difesa, che spesso prevedono l'intervento in un conflitto di tutti gli Stati membri, indipendentemente

²⁰¹ A. TANCA, *Foreign armed intervention*, cit., pag. 88.

dal fatto che l'attacco sia diretto contro tutti, in virtù di un'interpretazione liberale della Carta delle Nazioni Unite.²⁰²

Anche questa tipologia di accordi rientra a pieno titolo nelle possibili manifestazioni di un consenso all'intervento armato.

L'esempio di riferimento è sempre l'Atto di Chapultepec, cui più volte si è accennato in precedenza, che prevedeva l'intervento di tutti gli Stati latino-americani, quando anche uno solo di essi fosse risultato vittima di un attacco armato.

La previsione contenuta nell'articolo 51 sembra essere stata la molla propulsiva che ha legittimato l'adozione dei patti di reciproca assistenza e, al tempo stesso, è stata superata dagli accordi stessi, dal momento che questi si sono spesso sostituiti al fallito sistema di sicurezza creato dalla Carta delle Nazioni Unite.²⁰³

Questi accordi dovrebbero essere lo strumento decentrato del Consiglio di Sicurezza, dal momento che l'articolo 53 prevede che anche per i loro membri sia necessaria la preventiva autorizzazione all'adozione di misure implicanti l'uso della forza.²⁰⁴

RONZITTI ritiene che questi trattati dispongano preventivamente la legittima difesa collettiva.²⁰⁵

²⁰² O. SCHACHTER, The prohibition of force, in General Course of Public International Law, in Recueil, 1982, pag. 157.

²⁰³ P. LAMBERTI ZANARDI, *La legittima difesa*, cit., pag. 283; O. SCHACHTER, *Prohibition of force*, cit., pag. 158. Anche D. W. BOWETT, *Self-defense*, cit., pag.218, sottolinea che la volontà della dottrina di superare quanto previsto dall'articolo 51 sia dovuto esclusivamente al “*political impasse within the Security Council which renders the effective operation of the machinery for collective action unlikely*”.

^D R. QUADRI, *Diritto Internazionale Pubblico*, Napoli, 1968, pag.373.

²⁰⁵ N. RONZITTI, *Diritto Internazionale*, cit., pag. 47.

Da un'analisi dei loro testi si evince chiaramente che la volontà dei membri è quella di predisporre un sistema di sicurezza che tragga legittimazione dall'articolo 51 ed operi nei limiti di tale previsione.

Nell'articolo 5 del Patto di Bruxelles del 1954, istitutivo dell'Unione dell'Europa Occidentale (U.E.O.) si legge infatti che “nel caso in cui una delle Alte Parti contraenti dovesse essere oggetto di un attacco armato in Europa, le altre le presteranno, *in conformità alle disposizioni dell'art.51 della Carta delle Nazioni Unite, aiuto e assistenza*, con tutti i mezzi in loro potere, militari e d'altro genere”.

Come si può facilmente notare, questo articolo sottolinea con forza la propria legittimità sulla base delle disposizioni dell'O.N.U., e garantisce agli Stati una sorta di automatismo difensivo, dal momento che implica l'intervento di tutti i membri a difesa di quegli stessi.²⁰⁶

Ben altro spessore sembra avere invece il trattato istitutivo della N.A.T.O., stipulato nel 1949.

All'articolo 5 si legge che “le Parti contraenti convengono (...), nell'esercizio del loro diritto di legittima difesa individuale e *collettiva, riconosciuto dall'articolo 51 della Carta*, di intraprendere immediatamente, individualmente e di concerto con le altre Parti, *l'azione che ognuna di esse giudicherà necessaria*, per ristabilire e mantenere la sicurezza nella zona dell'Atlantico settentrionale”.

Ciò che differenzia questo trattato da quello sopra visto, istitutivo dell'U.E.O., è la parziale indipendenza degli Stati che intervengono, nell'adottare le misure.

²⁰⁶ N. RONZITTI, *Diritto Internazionale*, cit., pagg. 47-48.

L'intervento, in questo caso, non è automatico, dato che ogni parte è libera di adottare le contromisure che ritiene necessarie.²⁰⁷

Ogni Stato è individualmente legittimato a reagire, pur dovendo concertare con gli altri le modalità dell'azione.

Ogni parte è anche libera di decidere che non sussistono le condizioni sufficienti per intervenire.

La valutazione in merito all'intervento a fianco di uno Stato attaccato spetta infatti a tutti gli Stati coinvolti, che sono assolutamente liberi ed autonomi nell'adottare una decisione.

Come abbiamo già detto nel paragrafo precedente, è indispensabile innanzitutto la richiesta formale dello Stato attaccato perché gli altri possano intervenire, ma è altrettanto necessario che gli Stati chiamati in causa valutino l'esistenza delle condizioni per poter legittimamente agire.

22. Limite geografico d'intervento.

Elemento marginale che assume per alcuni la veste di elemento presupposto per poter intervenire a fianco di uno Stato a titolo di legittima difesa collettiva sembra essere la vicinanza geografica.²⁰⁸

Questo requisito era certamente rilevante qualche tempo fa, dal momento che l'essere vicini era senza dubbio un elemento di pericolo ed era quindi normale pensare che l'interesse a reagire di fronte ad un attacco scaturisse dal fatto di trovarsi in prossimità dello Stato attaccato.

²⁰⁷ N. RONZITTI, *Diritto Internazionale*, cit., pag. 48; B. CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, cit., pag.223.

²⁰⁸ S. S. CALOGEROPOULOS, *Le recours a la force dans la société internationale*, cit., pagg. 84-85.

Oggi questo stesso elemento sembra aver perso la sua validità, dal momento che gli accordi, che vengono eventualmente stipulati tra gli Stati, non sempre si rifanno a questa valutazione.

Nel secolo passato, essi sono stati caratterizzati dalla vicinanza politica degli Stati che li hanno stipulati, piuttosto che da quella geografica.

Se questo risulta poco evidente per gli Stati latino-americani firmatari dell'Atto di Chapultepec, è certamente più lampante per i membri del Patto Atlantico e del Patto di Varsavia.

La volontà di portare reciproca assistenza agli Stati direttamente colpiti da un attacco, deriva proprio da una linea politica comune, che ha caratterizzato la scena internazionale degli ultimi decenni.

Si può allora concludere affermando che la legittima difesa collettiva differisce da quella esercitata individualmente, soltanto nel numero dei soggetti che vi operano.

Ognuno di questi è titolare di un autonomo diritto al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, ma questo diritto non lo legittima al punto di poter intervenire in un conflitto, senza aver ottenuto l'assenso preventivo dello Stato che è stato attaccato in via principale.

Per poter agire in tal senso, non è necessario che gli Stati siano membri delle Nazioni Unite, come sembrerebbe desumersi dalla lettura dell'articolo 51, dal momento che questa previsione ha subito una modifica integrativa, sulla base della prassi internazionale e delle decisioni della Corte Internazionale di Giustizia, modifica che ora permette l'intervento di qualsiasi Stato, nei limiti previsti dal diritto di

legittima difesa sancito dalla Carta e riconosciuto corrispondente al diritto consuetudinario attualmente vigente.

Purtroppo proprio in relazione alla legittima difesa collettiva si deve registrare il parziale fallimento, a tutt'oggi, del sistema che avrebbe dovuto garantire il tempestivo intervento del Consiglio di Sicurezza in sostituzione degli Stati inizialmente in un conflitto.

In mancanza di questo sistema, l'articolo 51 è stato allora sfruttato dagli Stati per la stipulazione di accordi che hanno spesso natura difensiva e sostituiscono quanto previsto dal capitolo VII della Carta.

A dispetto di alcuni autori, tra cui KELSEN E BOWETT, i quali considerano che parlare di legittima difesa collettiva sia una contraddizione in termini dato che il termine inglese "*self*" indicherebbe un'individualità indissolubile e soprattutto non estensibile ad altri, la maggioranza della dottrina ritiene che non siano nemmeno necessari accordi regionali o patti preventivi per poter intervenire, quando il consenso contestuale all'intervento può sostituirsi a qualsiasi tipo di trattato.

23. Provvisorietà delle misure adottate.

Comunque venga esercitata, individualmente o collettivamente, l'azione svolta a titolo di legittima difesa deve essere temporalmente limitata e finalizzata all'adozione delle misure necessarie da parte del Consiglio di Sicurezza.

Si riconosce ormai all'unanimità, che il senso del testo dell'articolo 51, ma, potremmo dire, dell'intera Carta, sia quello di circoscrivere, nel modo più deciso, quelle situazioni che possano rendere pericoloso

l'intervento degli Stati nelle decisioni che riguardano propriamente la loro sfera di sovranità.

Il ruolo delle Nazioni Unite è quello di garantire una protezione, quanto più possibile efficace, di fronte alla forza di alcuni interventi.

Purtroppo questa volontà è stata spesso smentita dai fatti che hanno dimostrato l'immobilità degli organi centrali dell'O.N.U. nell'allestimento delle misure necessarie al ristabilimento della pace e della sicurezza internazionale, obiettivi principali delle Nazioni Unite.

Nel capitolo precedente abbiamo considerato il limite iniziale previsto dall'articolo 51, vale a dire la necessità che l'attacco armato sia già stato sferrato.

Come detto esiste però anche un limite finale all'esercizio dell'azione militare.

La Carta recita infatti che la difesa deve essere esercitata *until the Security Council has taken the measures necessary to maintain international peace and security*.²⁰⁹

L'introduzione di questo limite, voluto, durante la fase di elaborazione del testo, dall'Unione Sovietica, sottolinea il carattere straordinario e provvisorio, che lo Statuto prevedeva per le disposizioni contenute nell'articolo 51.²¹⁰

La volontà era quella di sottolineare con forza che il ruolo preminente per la soluzione delle controversie internazionali sarebbe stato svolto dal Consiglio di Sicurezza.

²⁰⁹ "...fino a quando il Consiglio di sicurezza non ha preso le misure necessarie al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale".

²¹⁰ P. LAMBERTI ZANARDI, *La legittima difesa*, cit., pagg. 261-263.

Durante la Conferenza di San Francisco, questa previsione aveva inizialmente assunto una forte valenza negativa, dal momento che alcuni avevano sottolineato che il ricorso all'intervento diretto dello Stato, a difesa dei propri territori, era da valutare nell'ottica del fallimento dei fini del Consiglio di sicurezza, che erano quelli di prevenire la minaccia dell'uso della forza.²¹¹

Successivamente, la valenza dell'articolo 51 ha assunto un carattere più rispettoso del ruolo del Consiglio dell'O.N.U..

La valutazione è portata nel senso di una prevedibile difficoltà nell'apprestare immediatamente le forze per respingere l'attacco diretto contro lo Stato, per cui a questo viene garantita la possibilità di un intervento in maniera tempestiva, ma provvisoria per limitare i danni derivanti dall'attacco stesso.

ALEXANDROV afferma che *the individual State decides whether or not to use force in self-defense, but the propriety of its decision is a matter for the United Nations.*²¹²

Questo passaggio riflette in maniera evidente il pensiero che dovrebbe stare a fondamento della Carta.

Il desiderio è davvero quello di riuscire a creare le basi per poter prevedere, in futuro, l'esistenza di un organo internazionale centralizzato che garantisca a tutti gli Stati la protezione di fronte al ricorso alla forza da parte di altri.

Nelle parole dell'autore, la frase "the propriety of its decision" sottolinea in modo incontrovertibile che i membri possono prendere l'autonoma iniziativa di difendersi, ma che la soluzione definitiva di

²¹¹ S. A. ALEXANDROV, *Self-defense*, cit., pag. 104.

²¹² S. A. ALEXANDROV, *Self-defense*, cit., pag. 104.

ogni conflitto internazionale spetta all'organo superiore designato dalla Carta.

McCOUBREY-WHITE ritengono che l'articolo 51, in questo contesto, metta in gioco l'effettività della macchina della sicurezza creata nell'ambito delle Nazioni Unite.²¹³

Gli autori sottolineano infatti che, mentre l'art.2 della Carta, esplicitando il divieto dell'uso della forza, non è direttamente legato al sistema di sicurezza internazionale, quanto espresso nell'articolo 51 crei invece un "*inextricable link*".

Il sistema di sicurezza collettivo, creato dall'O.N.U., verrebbe quindi verificato e, come dire, "testato" dal presentarsi di questi casi.

Ogni volta in cui si verificano i presupposti per poter intervenire a titolo di legittima difesa e il Consiglio non riesce a garantire la propria sostituzione allo Stato coinvolto nel conflitto, si manifesta il fallimento dell'obiettivo universale dell'O.N.U..

Purtroppo come già abbiamo anticipato in precedenza il subentro del Consiglio di Sicurezza alla posizione dei singoli Stati, nella prassi si è verificata assai raramente, con la conseguenza che ciò che avrebbe dovuto essere eccezionale, nella realtà rappresenta la condizione "normale" di intervento.

La mancanza, nell'ambito del Consiglio, di un'uniformità politica che possa consentire di valutare serenamente e con obiettività le situazioni che, di volta in volta, richiedono un intervento delle Nazioni Unite consente che in molti casi la misura provvisoria adottata dai singoli

²¹³ H. McCOUBREY - N. D. WHITE, *International law*, cit., pagg. 100-101.

Stati, si trasformi in una misura definitiva e prolungata nel tempo, che rende inutile la previsione contenuta nell'articolo 51.

A questo si deve aggiungere anche il potere di veto che, già in sede di elaborazione della Carta, aveva fatto ritenere indispensabile l'introduzione della possibilità di una difesa autonoma.

Di fronte alle divisioni ideologiche e politiche che caratterizzano le grandi potenze in seno al Consiglio di Sicurezza, è difficile, per non dire impossibile, garantire agli Stati un intervento sufficientemente adeguato alle aspettative insite nella Carta stessa.

24. Modalità d'intervento del Consiglio di Sicurezza.

Nonostante le critiche finora mosse alla funzionalità dell'apparato creato dalla Carta che dovrebbe garantire al Consiglio di Sicurezza di poter intervenire per mantenere la pace e la sicurezza internazionale, è comunque il caso di soffermarsi a valutare le condizioni che devono sussistere perché l'intervento dell'organo delle Nazioni Unite sia legittimo e considerare le modalità con cui tale intervento si attua.

Nello Statuto, a queste caratteristiche, è dedicato un capitolo apposito, il VII.

Bisogna innanzitutto dire che le situazioni che legittimano l'intervento sono riconducibili sostanzialmente a tre casi: la minaccia alla pace, la violazione della pace e il verificarsi di un atto di aggressione.

Queste situazioni sono da ricondurre certamente nell'alveo di quanto previsto dall'art.2 (4) della Carta, che prescrive il divieto assoluto di ricorso all'uso della forza.

L'intervento del Consiglio è allora finalizzato a ripristinare le condizioni di pace che sussistevano prima della sua minaccia o della sua violazione.

La reazione che però interessa maggiormente è quella che consegue ad un atto di aggressione ed, in particolare, all'intervento di uno Stato a titolo di legittima difesa, per contrastare l'attacco altrui.

Come già accennato nel paragrafo precedente, è compito del Consiglio di Sicurezza intervenire per adottare le misure che ritenga necessarie al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, dopo essere stato informato delle misure prese dai singoli Stati coinvolti nel conflitto.

La legittima difesa, per sua caratteristica, è limitata temporalmente all'adozione delle misure strettamente necessarie alla propria autotutela.

Il Consiglio di Sicurezza assume quindi la veste di garante, per così dire, sostituendosi ai singoli Stati nella prosecuzione e soluzione del conflitto.

Caratteristica peculiare della fase precedente all'intervento, sulla base di quanto espresso dall'articolo 39, è la discrezionalità del Consiglio nell'accertamento dell'effettiva esistenza di una delle condizioni che ne legittimano l'azione.²¹⁴

Tale discrezionalità si manifesterebbe, in modo particolare, nell'ipotesi della minaccia dell'uso della forza.

²¹⁴ B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, cit., pag. 396.

Sono però escluse da questa possibile valutazione reali movimenti di forze armate od operazioni militari vere e proprie.

Se la discrezionalità è propria dei casi in cui gli Stati minacciano solamente l'uso della forza o la violazione della pace, dovrebbe essere, a mio parere, esclusa, nei casi in cui trova applicazione l'ipotesi di intervento a norma dell'articolo 51.

In questo caso infatti, è previsto che gli Stati informino il Consiglio di Sicurezza delle misure che intendono adottare e parrebbe assurdo che il Consiglio abbia la possibilità di decidere se intervenire o meno di fronte al fatto compiuto.

In questa ipotesi particolare, il solo potere di veto concesso alle grandi potenze potrebbe escludere un'azione diretta delle Nazioni Unite.

In altri termini, credo si possa affermare che la discrezionalità del Consiglio non interessi le ipotesi in cui lo stesso venga investito della soluzione di un conflitto internazionale sulla base del principio della legittima difesa.

A norma della Carta, il Consiglio di Sicurezza può adottare qualsiasi misura che esso ritenga idonea al fine di mantenere la pace e la sicurezza internazionale.

Nel capitolo VII, gli articoli 40, 41 e 42 delineano le modalità d'intervento cui il Consiglio può ricorrere.

Le azioni che possono essere intraprese sono descritte nella Carta secondo un ordine crescente di gravità.

Vi sono innanzitutto le misure provvisorie che vengono adottate a norma dell'articolo 40.

Tali misure hanno carattere preventivo e sono finalizzate ad evitare un aggravamento della situazione tale per cui si debba ricorrere ad un intervento più massiccio da parte dello stesso Consiglio.

L'articolo enuncia infatti che "al fine di prevenire un aggravarsi della situazione, il Consiglio di Sicurezza, prima di fare le raccomandazioni o di decidere sulle misure previste dall'articolo 41, può invitare le parti interessate ad ottemperare a quelle misure provvisorie che esso consideri necessarie o desiderabili".²¹⁵

Azione tipica che si svolge in caso di conflitto già in corso è il cessate-il-fuoco, disposizione con la quale vengono invitate le parti, pur senza pregiudicare i loro diritti, ad interrompere la guerra, per instaurare un trattativa pacifica.²¹⁶

La caratteristica di questa disposizione è data dalla limitata rilevanza che assume l'intervento del Consiglio che si limita infatti ad un semplice invito ad ottemperare alle misure che si ritengano necessarie.

L'articolo conclude la prescrizione prevedendo che il Consiglio "prende in debito conto il mancato ottemperamento a tali misure provvisorie".

Questa posizione riflette la volontà dei compilatori di dotare il Consiglio di strumenti che possano risultare vincolanti per le parti in conflitto.

In realtà, credo che ancora oggi le Nazioni Unite non abbiano assunto quell'influenza che può permettere di pensare ad un unico ordine internazionale.

²¹⁵ S. MINIEIRI – C. ORIANI, *La Carta delle Nazioni Unite*, Napoli, 1995, pag. 42.

²¹⁶ B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, cit., pag. 399; MINIERI – ORIANI, *La Carta*, cit., pag. 42.

Pur essendo ormai riconosciuto, a livello mondiale, il ruolo dell'O.N.U., ancora non è possibile pensare che questo possa sostituire in tutto e per tutto la sovranità dei singoli Stati.

Se queste pratiche vengono adottate servendosi dello strumento tecnico della raccomandazione, non vincolante per lo Stato a cui è diretta, ben più gravi sono le misure adottate dal Consiglio a norma dell'articolo 41. Innanzitutto bisogna dire che tali misure vengono adottate servendosi di decisioni e non di mere raccomandazioni.

Le decisioni sono indicazioni vincolanti per gli Stati che ne risultano destinatari e quindi hanno una valenza ben più ampia.

Le misure che il Consiglio può adottare in questo caso, non hanno più natura provvisoria, finalizzata a prevenire un aggravamento della situazione, ma assumono un carattere diverso.

Esse sono vere e proprie azioni non implicanti l'uso della forza, volte a mettere lo Stato che ha commesso l'illecito, in condizioni di non pericolosità.²¹⁷

Si va dalle misure che hanno come obiettivo l'isolamento internazionale dal punto di vista politico, decretando l'interruzione delle relazioni diplomatiche, al più utilizzato isolamento economico con l'imposizione di blocchi commerciali o di sanzioni economiche.²¹⁸

²¹⁷ L'articolo 41 prevede che "il Consiglio di Sicurezza può decidere quali misure (...) debbano essere adottate per dare effetto alle sue decisioni e può invitare gli Stati membri ad applicare tali misure, che possono consistere in un'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio ed altre, e la rottura delle relazioni diplomatiche.

²¹⁸ Una delle decisioni più importanti di questi ultimi anni è la risoluzione n.661 del 1990, che impone agli Stati di interrompere le importazioni e le esportazioni nei confronti del Governo iracheno di Saddam Hussein. L'*embargo* è una tipica soluzione che intende portare lo Stato verso cui è diretto in una situazione economica tale da metterlo in condizioni di rinunciare al conflitto.

Sembra che questo tipo di sanzioni sia uno strumento che ha acquisito con il tempo un maggior peso sulla scena politica internazionale.²¹⁹

Con la fine della guerra fredda, le difficoltà nell'adozione delle risoluzioni contro gli Stati, risoluzioni che assumevano spesso natura non vincolante perché bloccate dal veto incrociato di uno dei cinque grandi, sembrano essere state superate.

Si assiste infatti, secondo la dottrina all'adozione massiccia di misure riconducibili alla previsione dell'articolo 41, soprattutto con riguardo all'utilizzo dell'embargo di tipo economico-commerciale.

Lo strumento che permette certamente un intervento più intenso da parte del Consiglio di Sicurezza è espresso nell'articolo 42 della Carta.

L'articolo prevede che “se il Consiglio di Sicurezza ritiene che le misure previste nell'articolo 41 siano inadeguate o si siano dimostrate inadeguate, esso può intraprendere, con forze aeree, navali o terrestri, ogni azione che sia necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale”.

A differenza dell'articolo 41 che viene applicato quando le misure contemplate nell'articolo 40 si siano dimostrate inadeguate, questa disposizione può essere adottata anche direttamente, quando il Consiglio di sicurezza ritenga che, per la gravità della situazione, misure di minore entità possano dimostrarsi inadeguate.²²⁰

²¹⁹ B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, cit., pag. 400; S. MINIERI – C. ORIANI, *La Carta*, cit., pag. 43.

²²⁰ U. VILLANI, *Lezioni su l'O.N.U. e la crisi del Golfo*, Bari, 1995, pag.77.

È questa la più ampia previsione d'intervento delle Nazioni Unite, trattandosi di un vero e proprio atto di polizia internazionale.²²¹

La previsione contenuta in questo articolo configura un'ipotesi di intervento diversa da quelle analizzate in precedenza, dal momento che il Consiglio si assume qui l'onore di un intervento diretto, contro lo Stato o al suo interno, per ripristinare la situazione di sicurezza.²²²

Le modalità per attuare il dettato disposto dall'articolo 42 sono presentate negli articoli 43 e seguenti.

Gli Stati membri dell'Organizzazione devono mettere infatti a disposizione del Consiglio le forze armate, l'assistenza e le facilitazioni necessarie per il perseguimento dei fini della stessa.

Sarà compito dell'Organo centrale garantire questi strumenti attraverso la stipulazione di accordi speciali di sicurezza.

Queste modalità di allestimento delle forze armate dovrebbero consentire una sorta di obiettività e di imparzialità nell'azione, tale da evitare iniziative militari dei singoli Stati coinvolti direttamente nell'attacco.²²³

Strumento di difficile applicazione nel quadro dei conflitti politici in corso tra gli Stati detentori del potere di veto durante la c.d. Guerra Fredda, tale principio ha permesso, in tempi di maggiore distensione, l'intervento contro l'Iraq, nel 1991, a seguito dell'invasione del Kuwait, di cui si tratterà nel prossimo capitolo.

Bisogna però precisare che tale intervento, pur se inquadrabile nell'ottica delle misure che il Consiglio di Sicurezza può intraprendere

²²¹ S. MINIERI – C. ORIANI, *La Carta*, cit., pagg. 43-44.

²²² B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, cit., pag.400.

²²³ B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., pag.400.

per ripristinare la pace e la sicurezza internazionale, è da considerare sulla base dell'articolo 53 della Carta.²²⁴

25. La Guerra del Golfo.

Il conflitto internazionale che ha caratterizzato la zona del Golfo Persico nel 1991, è il giusto corollario di quanto è stato affrontato in questo capitolo, vale a dire la possibilità di fronteggiare collettivamente un conflitto e la necessità di un intervento delle Nazioni Unite per ripristinare la sicurezza.

Con riguardo infatti all'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq e al successivo intervento dell'O.N.U., la dottrina è divisa circa la qualificazione giuridica da dare a quest'ultimo.²²⁵

La natura infatti dell'azione degli Stati membri dell'O.N.U. dopo l'autorizzazione concessa dal Consiglio di Sicurezza è facilmente inquadrabile tra le misure che l'organo delle Nazioni Unite può adottare per ripristinare la pace e la sicurezza internazionale.²²⁶

Come già anticipato nel paragrafo precedente, il Consiglio di Sicurezza ha un'ampia discrezionalità nello scegliere la misura da intraprendere, in applicazione degli articolo 42.

²²⁴ L'art.53, che si colloca nella parte riservata agli accordi regionali afferma che "il Consiglio utilizza, se del caso, tali accordi per azioni coercitive sotto la sua direzione. Tuttavia, nessuna azione potrà venire intrapresa in base a tali accordi, senza l'autorizzazione preventiva del Consiglio stesso": S. MINIERI – C. ORIANI, *La Carta*, cit., pag.54.

²²⁵ M. FRIGESSI DI RATTALMA, *Nazioni Unite e danni derivanti dalla guerra del Golfo*, Milano, 1995, pag. 214.

²²⁶ B. CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, Napoli, 1996, pag. 201.

Fino ad oggi però tale tipo d'intervento diretto, effettuato attraverso l'istituzione di un contingente internazionale, sottoposto al diretto controllo del Consiglio, non è mai stato realizzato.²²⁷

L'azione delle Nazioni Unite si è allora sempre orientata verso due modalità di operazione: il dislocamento di contingenti di pace, le c.d. "*peace keeping operations*", una sorta di forze cuscinetto all'interno degli Stati, allestite per ripristinare la pace, e l'autorizzazione all'azione militare conferita a gruppi di Stati, uniti da accordi difensivi. Questa seconda modalità è stata adottata dal Consiglio di Sicurezza anche nel caso dell'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq di Saddam Hussein, nel 1991.

L'adozione di queste misure è avvenuta in modo decisivo con la risoluzione n.678 (1990), con cui il Consiglio "richiamando e riaffermando le risoluzioni emesse nel periodo precedente, consapevole dei suoi doveri e delle sue responsabilità, *agendo ai sensi del capitolo VII della Carta*, autorizza gli Stati membri che cooperano con il governo del Kuwait, (...) ad usare tutti i mezzi necessari per far rispettare ed applicare la risoluzione n.660 (1990) e tutte le successive e ristabilire la pace e la sicurezza internazionale".²²⁸

La dottrina, come detto, è divisa sulla qualificazione giuridica da attribuire a questa risoluzione, dal momento che sembrano ad essa riconducibili due diverse modalità di intervento ugualmente previste e

²²⁷ B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, cit., pag. 401.

²²⁸ Il testo dell'intera risoluzione è pubblicato al sito: <http://www.un.org/Docs/scres/1990sres90tm>.

legittimate dalla Carta e quasi fuse assieme nella volontà di raggiungere l'obiettivo di liberare dall'oppressione lo Stato kuwaitiano.²²⁹

Per VILLANI, questa risoluzione si inquadra tra le misure che il Consiglio di Sicurezza può adottare secondo quanto previsto nel capitolo VII, modalità richiamata all'interno della stessa risoluzione.²³⁰

Questa posizione parte dall'assunto che le critiche mosse all'adozione della risoluzione non siano fondate perché la Carta, in più punti, consente il ricorso a tali misure, pur in mancanza di un accordo preventivo tra gli Stati direttamente coinvolti nel conflitto.

In effetti, già in fase di adozione del testo della risoluzione, il delegato dello Yemen aveva sottolineato che "tale progetto non si fonda sul testo della Carta. (...) il Consiglio di sicurezza non avrà infatti nessun controllo sulle forze che interverranno nel Kuwait".²³¹

La stessa posizione era stata sostenuta anche dal delegato cubano e naturalmente da quello iracheno, i quali avevano confermato l'estraneità delle misure al preciso dettato dello Statuto.

L'uso della forza concesso agli Stati che collaborano con il Kuwait sembra però inquadarsi nell'ambito dell'*escalation* delle misure che il capitolo VII prevede.

²²⁹ U. VILLANI, *Lezioni su l'O.N.U.*, pagg.77 e segg.; B. H. WESTON, *The Gulf Crisis*, in *American Journal of International law*, Vol.85, 1991, pagg.516 e segg.; G. GAJA, *Il Consiglio di Sicurezza di fronte all'occupazione del Kuwait: il significato di un'autorizzazione*, in *Riv. Dir. Int.*, Vol. LXXIII, Milano, 1990, pag.697; B. CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, pagg.201 e segg.; PALCHETTI P., *L'uso della forza contro l'Iraq: la ris. 678/ (1990) legittima ancora l'azione militare degli Stati?*, in *Riv. Dir. Int.*, Vol. LXXXI, 1998, pagg.471 e segg.; VERHOVEN J., *Etats alliés ou Nations Unies? L'O.N.U. face au conflict entre l'Iraq et le Koweit*, in *Annuaire Français de droit international*, Vol. XXXVI, Parigi, 1990, pagg.145 e segg.; MCCOUBREY H. - WHITE N.D., *International law*, cit., pagg.158-159.

²³⁰ U. VILLANI, *Lezioni su l'O.N.U.*, 1995, pagg.87 e segg.

²³¹ U. VILLANI, *Lezioni su l'O.N.U.*, 1995, pag.86.

Infatti, la risoluzione n.678 (1990) sembra essere l'ulteriore sviluppo della risoluzione n.660 (1990), con cui il Consiglio aveva richiesto il ritiro delle truppe irachene dal territorio kuwaitiano.

Per quanto riguarda però in particolare, l'articolo 42, ciò che fa sorgere dubbi è la limitata e, probabilmente, marginale direzione dell'attacco, conferita allo stesso Consiglio di Sicurezza, che sembra rimanere solamente un organo supervisore dell'andamento del conflitto, mentre la Carta richiede una partecipazione più decisa ed una direzione centralizzata.

Anche WESTON ha evidenziato che l'articolo 42 "was not, it appears, the legal basis for the resolution".²³²

L'adozione di questo tipo di misura da parte del Consiglio sembra infatti essere il frutto di una scelta obbligata, operata più per la necessità di mettere fine alla situazione che si era creata nel Golfo che per la volontà di applicare la Carta.

Una situazione simile a quella del Golfo, sembra essersi già registrata nel corso di questo secolo, quando l'O.N.U. venne chiamato a deliberare sull'attacco contro la Corea del Sud, operato dai contingenti militari della Corea del Nord.

Con le delibere n. 83 ed 84, rispettivamente del 27 giugno e del 7 luglio 1950, il Consiglio di Sicurezza autorizzò un gruppo di Stati membri delle Nazioni Unite ad intervenire in difesa dello Stato attaccato.

L'uso della bandiera delle Nazioni Unite nelle mani degli Stati Uniti che guidavano la missione, fu certamente la sottolineatura che il Consiglio si riteneva partecipe di quell'intervento.²³³

²³² B. H. WESTON, *The Gulf Crisis*, cit., pag.517.

Già allora però la legittimità di quella modalità di intervento venne contestata ritenendosi dubbia la sua collocazione giuridica.

Come allora, anche nel caso concreto, l'indicazione generica delle azioni autorizzate e l'assenza di un ruolo specifico del Consiglio nel definire gli obiettivi può escludere l'applicabilità dell'articolo 42.²³⁴

Tale legittimazione sembra però potersi ricavare da un'analisi di altre modalità difensive.

A parte considerare che il Consiglio di Sicurezza può autorizzare Stati legati da particolari accordi regionali ad intervenire ex art.53, è possibile accennare anche a quanto contenuto nell'articolo 106.

Vi si stabilisce infatti che “in attesa che entrino in vigore gli accordi previsti dall'articolo 43, gli Stati, consultandosi tra di loro, decideranno le misure necessarie al fine di mantenere e ristabilire la pace e la sicurezza internazionale”.²³⁵

In virtù di questa disposizione transitoria, che ha ancora valore data la mancata attuazione finora dei precitati accordi, si legittima l'adozione di qualsiasi misura se decisa dall'intero Consiglio.

Altri autori valutano la decisione del Consiglio di Sicurezza nell'ottica dell'articolo 51, come se l'intervento degli Stati fosse inquadrabile nella previsione della legittima difesa collettiva.²³⁶

Nella risoluzione n.678, il Consiglio dà un'autorizzazione all'intervento limitata ad un ristretto numero di Stati: in particolare, quelli che cooperano con il governo del Kuwait in esilio.

²³³ B. CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, cit., pag.202.

²³⁴ G. GAJA, *Il Consiglio di Sicurezza di fronte all'occupazione del Kuwait*, cit., pag.697.

²³⁵ S. MINIERI – C. ORIANI, *La Carta*, cit., pag.103.

²³⁶ G. GAJA, *Il Consiglio di Sicurezza di fronte all'occupazione del Kuwait*, cit., pag.697.

Tale cooperazione sembra aver garantito una sorta di consenso preventivo all'azione degli stati che sono poi intervenuti a fianco del Kuwait, consenso che può far pensare appunto ad una situazione di legittima difesa da esercitare collettivamente.

Proprio questa considerazione sembra essere infatti l'elemento che fa ritenere di trovarsi di fronte alla possibile applicazione dell'articolo 51.

Anche questa possibilità incontra però forti resistenze dovute al fatto che la legittima difesa è caratterizzata da alcuni elementi.

Innanzitutto, come si vedrà nel capitolo successivo, elemento particolare è l'immediatezza dell'azione condotta dallo Stato attaccato e dai Paesi che intervengono in suo difesa.

Si ritiene infatti che la risposta per essere legittimata debba essere esercitata istantaneamente all'attacco subito.

Secondariamente, la risposta deve essere provvisoria e temporalmente limitata all'intervento decisivo del Consiglio di Sicurezza, così come espresso dallo stesso articolo 51.

Vi si legge infatti che l'azione è legittima *“fintantoché il Consiglio non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale”*.²³⁷

Alla luce di queste considerazioni, sembra si possa affermare che l'intervento degli Stati membri a fianco del Kuwait, non possa avere le caratteristiche della legittima difesa.

Infatti, con il termine *“autorizzare”*, come espresso dallo stesso GAJA, si intende generalmente *“rimuovere un limite alla liceità di un'azione”*,

²³⁷ S. MINIERI – C. ORIANI, *La Carta*, cit., pag.50.

cioè si da come presupposto che l'azione condotta senza tale preventivo assenso sia perseguibile.²³⁸

È questo già un elemento che certamente contrasta con la definizione stessa di legittima difesa, che garantisce la liceità dell'azione militare condotta per difesa da un attacco armato.²³⁹

La legittima difesa, così come definita nell'articolo 51, è la manifestazione del "*droit naturel*" di ogni Paese di difendersi, e quindi pensare ad un'autorizzazione in questo caso sembra assurdo.²⁴⁰

Inoltre, attendere l'autorizzazione significa rinunciare all'immediatezza dell'intervento, e quindi superare il requisito della self-defense, così come espresso in precedenza.

Anche VERHOVEN sottolinea questo elemento. L'autore afferma infatti che "*l'emploi de la force soit décidé plus de cinq mois après l'invasion illégale du Koweit.*"²⁴¹

Si potrebbe allora ritenere di far rientrare l'autorizzazione nell'ambito di quelle misure che il Consiglio ha l'obbligo di adottare per garantire il raggiungimento degli obiettivi della Carta, ma anche questa possibilità sembra essere poco perseguibile.

Infatti, nel momento stesso in cui l'organo delle Nazioni Unite decide un'azione ed interviene a norma dell'art.51, la legittima difesa ha già esaurito i propri effetti.

Quanto appena debba sembra poi essere confermato da PALCHETTI, il quale ritiene che le risoluzioni successive all'entrata in vigore della

²³⁸ G. GAJA, *Il Consiglio di Sicurezza di fronte all'occupazione del Kuwait*, cit., pag.697.

²³⁹ Dello stesso parere anche B. H. WESTON, *The Gulf Crisis*, cit., pag.520.

²⁴⁰ J. VERHOVEN, *Etats alliés ou Nations Unies?*, cit., pag.178.

²⁴¹ J. VERHOVEN, *Etats alliés ou Nations Unies?*, cit., pag.187.

n.678 (1990), non abbiano modificato la portata di quella risoluzione.

242

Gli Stati che sono intervenuti, secondo quanto espresso in quella decisione, sarebbero infatti ancora legittimati a farlo, nel caso in cui il governo iracheno venisse meno agli impegni presi.

Questa volontà è stata espressa dallo stesso Consiglio di Sicurezza che, nella risoluzione n.949 del 1994, condannando il dislocamento di truppe sul confine del Kuwait, aveva richiamato le previsioni contenute nel II paragrafo della risoluzione n.678 (1990).

PALCHETTI conclude dicendo che, qualunque sia la valutazione giuridica da attribuire all'autorizzazione conferita nel '90 dal Consiglio di Sicurezza, il controllo diretto del Consiglio stesso e l'intervento a norma dell'art.51, sono stati presi in carico nelle risoluzioni n.686 e 687 del 1991.²⁴³

Come sostenuto anche da VILLANI, sempre più frequentemente, negli ultimi anni, le risoluzioni che vengono adottate assumono una forte caratterizzazione umanitaria e la prassi internazionale sembra aprire la strada a previsioni nuove che vanno anche oltre lo stretto dettato della Carta delle Nazioni Unite.²⁴⁴

L'intervento militare N.A.T.O. in Kosovo, da parte dell'alleanza atlantica, di cui ci si occuperà nel V capitolo, è un esempio di tale evoluzione.

²⁴² P. PALCHETTI, *L'uso della forza contro l'Iraq*, cit., pag.472.

²⁴³ P. PALCHETTI, *L'uso della forza contro l'Iraq*, cit., pagg.473-474.

²⁴⁴ U. VILLANI, *Lezioni su l'O.N.U.*, cit., Bari, 1995, pagg.96 e segg.

CAPITOLO IV

CONDIZIONI DI ESERCIZIO DELLA LEGITTIMA DIFESA

SOMMARIO: 26. Premessa. - 27. La necessità. - 28. La proporzionalità. - 29. L'immediatezza. - 30. Diritto dei conflitti armati e diritto internazionale umanitario.

26. Premessa.

Si sono finora analizzati i presupposti per poter esercitare la legittima difesa e si è detto che è necessario che l'attacco armato, cui si intende reagire, deve essere stato già sferrato e si è inoltre detto che possono intervenire a titolo di legittima difesa anche Stati che non sono direttamente coinvolti dall'attacco stesso.

Da un'analisi letterale del contenuto dell'articolo 51 della Carta, sembra che questi siano i soli caratteri che identificano la legittima difesa e che non sussistano altri elementi, a condizionare l'applicabilità di questa contromisura.

Compiendo però una panoramica più ampia, sembra che essa si qualifichi anche per l'esistenza di tre condizioni fondamentali che ne limitano l'estensione: la necessità, la proporzionalità e l'immediatezza.

La mancanza di una loro espressa indicazione nel testo dello Statuto non è per la dottrina motivo di esclusione.²⁴⁵

²⁴⁵ In questo senso si possono leggere: Y. DINSTEIN, *War, aggression and self-defense*, Cambridge, 1994, pag. 218; S. SMIS - K. VAN DER BORGHT, *The advisory opinion on the legality of the*

Anche per la giurisprudenza della Corte Internazionale di Giustizia, i requisiti della risposta a titolo di legittima difesa sembrerebbero ormai parte del diritto consuetudinario.

Nel caso delle *Attività militari e paramilitari in Nicaragua*, si è infatti espressa dicendo che “there is a specific rule whereby self-defense would warrant, only measures which are proportional to the armed attack and necessary to respond to it, a rule well established in customary international law”.²⁴⁶

L'esistenza di condizioni all'esercizio di una contromisura è principio riconosciuto non solo a livello internazionale, ma anche negli ordinamenti interni.

L'obiettivo che si persegue, con la previsione di limiti all'esercizio del proprio diritto di autotutela, è quello di permettere e garantire all'ordinamento stesso, sia esso internazionale o statale, di intervenire e gestire la situazione venutasi a creare.

Le contromisure adottate, come già detto, sono finalizzate solamente a proteggersi, in una situazione di pericolo attuale, ma non hanno come scopo l'annientamento dell'avversario o l'adozione di misure più intense di quelle da quello stesso adottate, se non al ricorrere di casi particolari, come vedremo in seguito.

Nell'ordinamento internazionale attuale, la legittima difesa è da considerare nell'ambito del sistema di sicurezza predisposto dalle Nazioni Unite.

threat or use of nuclear weapons, pag. 370; C. FOCARELLI, *Le contromisure nel diritto internazionale*, Milano, 1994, pag. 441; G. VENTURINI, *Necessità e proporzionalità nell'uso della forza militare in diritto internazionale*, Milano, 1988, pag.32; O. SCHACHTER, *International law in theory and in practice*, Dordrecht, 1991, pag.152.

²⁴⁶ I. C. J., *Recueil*, 1986, par. 176.

In questo senso quindi, la fase della difesa autonoma è solo un intervento limitato, preordinato all'adozione di effettive misure di tutela da parte del Consiglio di Sicurezza.

FOCARELLI afferma che è una caratteristica imprescindibile delle contromisure, quella di essere commisurate al fine di respingere l'attacco subito, con una duplice considerazione; da una parte, si sottolinea la volontà di contrastare l'attaccante, non di distruggerlo, dall'altra, la necessità che l'attacco sia già stato lanciato.²⁴⁷

Ciò che caratterizza, in particolare, la legittima difesa, così come prevista nell'articolo 51 della Carta, è la mancanza di un'espressa indicazione di tali requisiti.

Anche LAMBERTI ZANARDI asserisce che la mancanza di un'espressa indicazione di questi elementi non può essere letta nel senso di una loro inapplicabilità nei casi concreti.²⁴⁸

Tali condizioni sarebbero infatti, per l'autore, insite nella nozione stessa di legittima difesa, per differenziarla dalla rappresaglia.

In questo senso, i due requisiti principali, necessità e proporzionalità, individuerebbero proprio la linea di confine tra le due modalità di intervento contro uno Stato.

Laddove questi requisiti vengano rispettati, siamo nell'ambito della legittima difesa; in caso contrario, si cadrebbe in una situazione che è riconducibile alla rappresaglia.

²⁴⁷ C. FOCARELLI, *Le contromisure*, cit., pag. 439.

²⁴⁸ P. LAMBERTI ZANARDI, *La legittima difesa nel diritto internazionale*, Milano, 1972, pagg. 267 e segg.

Quest'ultima è infatti caratterizzata, in modo particolare, da una sproporzione della violazione subita rispetto alla risposta che si produce.²⁴⁹

La legittima difesa ha natura difensiva e quindi essa va limitata all'adozione delle misure strettamente necessarie al ripristino della situazione di sicurezza dello Stato.

La rappresaglia, al contrario, ha come obiettivo la punizione dell'aggressore, punizione che può essere effettuata nei modi più diversi e soprattutto con un'azione militare molto intensa, tesa proprio all'annientamento e alla repressione.

Prima di affrontare l'analisi dei singoli requisiti è utile fare un confronto con quanto previsto dall'ordinamento interno.

Tale tipo di confronto può essere fatto sulla scorta dei principi generali del diritto, che sono spesso comuni al diritto interno e a quello internazionale.

L'articolo 52 del codice penale italiano prevede che “non è punibile chi ha commesso il fatto per esservi stato costretto dalla *necessità* di difendere un diritto proprio od altrui, contro il pericolo attuale di un'offesa ingiusta, sempre che la difesa sia *proporzionata* all'offesa subita”.

In questo articolo, sono chiaramente espresse le condizioni perché la misura adottata da un singolo possa essere giustificata e non dare luogo a responsabilità.

Come si vedrà, la dottrina concentra le propria indagine, in modo particolare, sulla proporzionalità dell'intervento.

²⁴⁹ P. LAMBERTI ZANARDI, *La legittima difesa*, cit., pag. 268.

Mentre la necessità sembra insita nel diritto naturale di cui gli Stati godono, quel diritto naturale espresso anche dall'art.51, che giustifica il ricorso alla forza in legittima difesa quale mezzo essenziale per respingere un attacco armato, la proporzionalità si configura come un criterio teso a stabilire in concreto la misura dell'azione di forza a titolo di legittima difesa e richiede maggiori approfondimenti, in quanto non chiarito dalla Carta delle Nazioni Unite.

27. La necessità.

Il primo dei requisiti che caratterizza l'adozione delle misure a titolo di legittima difesa è quello della necessità.

Come abbiamo già accennato nel paragrafo che precede, tale requisito non compare nel testo dello Statuto.

Esso è direttamente ricavabile però laddove si dice che lo Stato può intervenire fintantoché il Consiglio di Sicurezza non adotterà le *misure necessarie* al ristabilimento della pace e della sicurezza internazionale.

E' allora chiaro che l'azione dei singoli Stati e, in seguito, del Consiglio di Sicurezza è resa necessaria dalla situazione di pericolo.

Lo Stato e, allo stesso modo, il Consiglio non possono che adottare una misura per recuperare la situazione di pace e di sicurezza internazionale.

Ci si trova quindi di fronte a casi in cui uno Stato non ha altra possibilità di risolvere l'attacco di cui è vittima, se non reagendo a sua volta con l'uso della forza armata.

La risposta dello Stato è da valutare allora dal punto di vista delle possibilità che gli sono offerte.

La necessità dell'intervento implica infatti che il soggetto attaccato non abbia alcuna possibilità di reagire in modo diverso

Si concretizza allora un'urgenza della situazione, tale da richiedere l'immediata reazione dello Stato attaccato.²⁵⁰

Il soggetto, vittima dell'intervento, non ha altra possibilità di risolvere il problema, ricorrendo ad esempio a mezzi leciti non bellici, e quindi compie una "legittima violazione del principio di non uso della forza".

251

Come già detto in precedenza, questo requisito differenzia la legittima difesa dalla rappresaglia, dal momento che si presume che lo Stato si trovi nell'impossibilità di preparare una risposta differente.

Secondo quanto considerato da ANTOLISEI, nello studio della legittima difesa nel diritto penale italiano, la necessità va valutata nel caso concreto e non è quindi pensabile di considerare astrattamente le singole ipotesi che si presentano nella realtà.²⁵²

Sono da prendere infatti in considerazione le condizioni dell'agredito, i mezzi di cui disponeva, il tempo, il luogo e il modo dell'attacco.

La considerazione, secondo la quale ogni Stato deve essere libero di ricorrere ad un attacco armato quando lo ritenga opportuno, si ritrovava già in una nota degli Stati Uniti, indirizzata agli Stati partecipanti alla stesura del Patto di Parigi.

²⁵⁰ G. VENTURINI, *Necessità e proporzionalità*, cit., pag. 33.

²⁵¹ Y. DINSTEIN, *War, aggression and self-defense*, cit., 1994, pag.231. Lo Stato che intende difendersi deve verificare se non vi siano possibilità più *ragionevoli* per risolvere la situazione.

²⁵² F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale*, Milano, 1994, pag. 274.

Nella nota si leggeva che “every Nations is free at all times, and regardless of treaty provisions, to defend its territory from attack or invasion, and it, alone, is competent to decide *whether circumstances require recourse to war in self-defense*”.

Qualora lo Stato fosse quindi in grado di dimostrare la necessità di dover intervenire a propria difesa, gli altri avrebbero dovuto sostenere e non condannare quello Stato.²⁵³

Alcuni degli Stati firmatari del Patto Kellogg-Briand condannarono questa presa di posizione statunitense, dicendo che avrebbe sovvertito la volontà stessa del Patto, che era quella di limitare il ricorso alla guerra e non di lasciarlo comunque libero.

SICILIANOS sottolinea che, comunque, “aucun gouvernement (...) ne se monstra disposé à contester le pouvoir qu’à l’Etat attaqué d’apprécier de manière souveraine la nécessité de recourir à la légitime défense”.

MIATELLO chiarisce in maniera decisa cosa si intende per necessità.²⁵⁴

Si tratterebbe dei casi in cui ci si trova di fronte ad un “*péril grave pour l’existence même de l’Etat, pour sa survie politique ou économique, pour le maintien de la possibilité de fonctionnement de ses services vitaux, pour la conservation de sa paix intérieure, pour la survie d’une partie de sa population, pour la conservation écologique de son territoire ou d’une partie de celui-ci*”.

²⁵³ L. A. SICILIANOS, *Le controle par le Conseil de Sécurité des actes de légitime défense*, in *Societe Francaise pour le droit international, Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Parigi, 1995, pag.64.

²⁵⁴ A. MIATELLO, *L’arme nucléaire en droit international*, Berna, 1987, pag. 623.

SCHACHTER sottolinea però che è assolutamente chiaro che non si può ricorrere, per necessità, alla forza, quando è ancora possibile adottare misure pacifiche.²⁵⁵

Dall'altra parte, però sarebbe davvero assurdo, lasciare che l'aggressore possa procedere senza impedimenti, perseguendo la via della pace.

È, allo stesso modo, irragionevole, sia perseguire ad oltranza la strada della soluzione pacifica, senza attuare un deciso intervento militare contro l'aggressore, laddove si renda necessario, sia considerare la legittima difesa un diritto esercitabile in qualunque circostanza senza limiti e senza alcun riguardo alla possibilità di ricercare una diversa conclusione ed escludere la necessità di un'azione armata soltanto perché una soluzione pacifica può, in linea di principio, essere raggiunta.

Schachter ribadisce allora che la necessità è elemento tipico della difesa e che privarla di tale requisito significa snaturare quello stesso diritto.

Allo stesso modo SICILIANOS, considera che “la victime d'une agression a naturellement recours à la force dans la mesure nécessaire pour repousser l'agresseur”.

La necessità di poter rispondere ad un attacco è allora insita nella “naturalità” stessa del diritto di cui dispongono gli Stati.²⁵⁶

E' chiaro che vadano presi in considerazione tutti gli elementi che servono a chiarire nel modo più completo possibile l'operato di uno Stato nei confronti del suo aggressore.

²⁵⁵ O. SCHACHTER, *International law*, cit., pag. 152.

²⁵⁶ L. A. SICILIANOS, *Les ractions decentralisees*, cit., pag. 312.

28. La proporzionalità.

La legittima difesa, oltre che rispetto alla necessità della risposta, deve essere valutata anche con riguardo alla proporzionalità dell'attacco mosso, a titolo dell'art.51.

Il requisito della proporzionalità è stato confermato già ai tempi della Società delle Nazioni, laddove si era previsto che “la *légitime défense* suppose l'emploi de moyens proportionnés à la gravité de l'attaque”.²⁵⁷

Questa valutazione venne ripresa anche in occasione della Conferenza per la codificazione del diritto internazionale, laddove il rappresentante danese si esprime dicendo che “les actes entrepris par l'Etat comme *légitime défense* ne doivent généralement pas dépasser ce qui serait nécessaire pour empêcher l'attaque ou ses conséquences”.

Non è semplice distinguere necessità e proporzionalità, perché i due aspetti spesso si fondono in una sola valutazione.

Credo si possa affermare che l'elemento distintivo sia riconducibile al momento temporale in cui la risposta viene considerata.

Infatti, se per necessità si intende l'opportunità di adottare una contromisura nei confronti dello Stato aggressore, con il termine proporzionalità si compie una valutazione diversa, strettamente legata alle singole misure che lo Stato adotta nel ricorrere alla difesa.

Innanzitutto lo Stato deve verificare la necessità della difesa.

Una volta che non sussistano dubbi sulla legittimità di poter intervenire, va compiuta un'analisi sulle misure che effettivamente vanno adottate nel caso concreto.

²⁵⁷ L. A. SICILIANOS, *Les ractions decentralisees*, cit., pag. 312.

È come se i requisiti scandiscano momenti temporali successivi e concatenati l'uno all'altro.

Perché la risposta possa rientrare nella legittimità, è allora indispensabile che la difesa condotta dallo Stato non ecceda l'offesa da quello stesso subita.

L'obiettivo è che si raggiunga una simmetria di effetti tra l'attacco subito e quello adottato come contromisura.²⁵⁸

Questo non significa che lo Stato debba impiegare lo stesso tipo di forza e nemmeno che la difesa debba essere esattamente equivalente al danno subito.²⁵⁹

Per meglio valutare questa affermazione ci si può rifare a quanto nitidamente detto da ANTOLISEI.

Per considerare se una risposta è stata proporzionata o meno all'attacco subito “non si deve fare un raffronto fra il male minacciato e il male inflitto per reazione, ma fra i mezzi difensivi a disposizione dell'agredito e quelli effettivamente usati”.

Se ne deduce che, se l'agredito ha un solo mezzo per attuare la difesa, può usarlo, anche se reca all'aggressore un pregiudizio molto maggiore di quello a lui provocato”.²⁶⁰

È chiaro comunque, anche in questo caso, che la situazione va valutata singolarmente, soprattutto quando l'attacco subito non ha un'ampiezza tale da poter prevedere una risposta massiccia.

Una valutazione del danno subito e di quello che si potrebbe infliggere va comunque fatta; non è infatti pensabile che la risposta possa essere

²⁵⁸ Y. DINSTEIN, *War, aggression and self-defense*, cit., pag. 231; O. SCHACHTER, *International law*, cit., pag. 153.

²⁵⁹ D. ALLAND, *United Nations codification of State responsibility*, pag. 183.

²⁶⁰ F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale*, cit., pag. 276.

condotta fino al punto di distruggere il nemico se l'attacco dell'aggressore non ha avuto tali conseguenze devastanti.

SCHACHTER considera i casi di attacchi isolati o di incidenti navali.

Queste vicende, che si concretizzano in un attacco limitato, non possono certo comportare una risposta eccessiva che possa concretizzarsi in bombardamenti di città o in un'invasione terrestre di grandi proporzioni.

È possibile che la mossa difensiva venga condotta con procedure e con armi diverse da quelle impiegate nell'attacco principale, ma ciò non significa che si possa giungere all'annientamento del nemico.

Questo avrebbe poi, come conseguenza, che la difesa si potrebbe trasformare, a sua volta, in un'offesa, che legittimerebbe lo Stato che la subisce ad intervenire a sua volta a titolo di legittima difesa.²⁶¹

La volontà di contenere il più possibile le misure adottate per legittima difesa è stata riaffermata nel 1986 dalla Corte Internazionale di Giustizia, decidendo sulle *Attività militari e paramilitari in Nicaragua*.

La Corte ha espresso la regola secondo la quale "la légitime défense ne justifierait que des mesures proportionnées à l'agression armée subie".

²⁶²

Si è quindi sottolineato che l'unica possibilità per poter considerare lecita una risposta è che questa sia militarmente proporzionata all'attacco subito ed, in modo particolare, ai danni provocati.

Schachter ritiene che l'elemento geografico sia di straordinaria importanza per le considerazioni che stiamo facendo.²⁶³

²⁶¹ O. SCHACHTER, *International law*, cit., pag. 153.

²⁶² I. C. J., *Recueil*, 1996, par. 176.

Se è vero infatti, come dicevamo in precedenza, che la risposta non può essere estesa al punto da risolversi, a sua volta, in un attacco, non è pensabile che, ad un intervento isolato in una zona oggetto di dispute, si possa reagire invadendo il territorio nemico.

Questa situazione si presentò in un caso che ha grande importanza per la dottrina, in quanto permette di valutare, nella pratica, i requisiti della proporzionalità e dell'immediatezza: l'intervento militare britannico nello Yemen, del 1964.²⁶⁴

La Gran Bretagna giustificò il proprio intervento militare contro lo Yemen sulla base della legittima difesa, a seguito dell'invasione da parte di mezzi militari yemeniti nel territorio della Federazione Araba.

La questione venne portata in discussione al Consiglio di Sicurezza, il quale si espresse in modo negativo sulla presunta condizione di legittima difesa richiamata dalla Gran Bretagna.

In particolare, si era affermato che la risposta era stata condotta usando un potenziale militare molto più ampio di quello usato dalle forze armate yemenite ed, inoltre, contro obiettivi che nulla avevano a che vedere con quelli che erano stati centrati il giorno precedente.

Durante la discussione, in seno al Consiglio, il rappresentante iracheno dichiarò che l'intervento britannico fosse premeditato come un atto di ritorsione contro lo Yemen.

La necessità di rispondere all'attacco subito era solo un pretesto per poter intervenire militarmente, sulla base di un piano prestabilito.²⁶⁵

²⁶³ O. SCHACHTER, *International law*, cit., pag. 153.

²⁶⁴ P. LAMBERTI ZANARDI, *La legittima difesa*, cit., pagg. 268 e segg.

²⁶⁵ D. ALLAND, *United Nations*, cit., pag. 180.

Sull'onda di queste considerazioni, lo stesso Consiglio di Sicurezza adottò una risoluzione in cui condannava le rappresaglie, in quanto incompatibili con i principi delle Nazioni Unite.²⁶⁶

Un altro caso di straordinaria importanza per la definizione della proporzionalità è stato l'incidente che avvenne nel golfo del Tonchino.

In questo caso, la risposta americana all'attacco, condotto da una nave nordvietnamita, rientrava nella legittima difesa in quanto "a limited and measured response fitted precisely to the attack that produced it".

Una discussione importante riguarda poi la liceità dell'uso delle armi nucleari, in rapporto alla proporzionalità.

LAMBERTI ZANARDI si riferisce alla dichiarazione dell'Assemblea Generale dell'O.N.U., del 1961, in cui si affermò che il ricorso alle armi nucleari era vietato in maniera assoluta, quando attuato in risposta ad un attacco sferrato con armi convenzionali.²⁶⁷

L'autore afferma che comunque la risicata maggioranza che ha approvato quella risoluzione non ha certo dato vita ad una prassi internazionale in materia.

Gli Stati avrebbero aderito scarsamente a questa proposta proprio perché vietava l'uso delle armi anche a titolo di difesa.

Certo è che risulta abbastanza lampante che l'uso di una qualsiasi arma nucleare, per contrastare un attacco condotto con armi convenzionali, è da considerare contrario al principio di proporzionalità.

²⁶⁶ P. LAMBERTI ZANARDI, *La legittima difesa*, cit., pag. 270.

²⁶⁷ L'autore si riferisce alla risoluzione n.1653 (XVI), del 24 novembre 1961: *La legittima difesa*, cit., pag. 274.

Sembra infatti impensabile che uno Stato abbia la possibilità di reagire ad un attacco, sfruttando la potenza distruttiva di un armamento nucleare.

LAMBERTI ZANARDI sembra però essere più possibilista su questo punto.

Egli riteneva infatti che, in astratto, non fosse possibile escludere tale ricorso, sulla base soltanto di un raffronto dei due modelli di armamenti.

Sarebbe infatti necessario compiere una valutazione caso per caso, di ogni conflitto.

Sono allora da prendere in considerazione altri elementi, come quello dell'intensità o quello dell'estensione della capacità distruttiva delle armi convenzionali, da una parte, e, dall'altra, quello dell'utilizzo di armamenti nucleari di limitata potenza, come le c.d. bombe atomiche tattiche.²⁶⁸

Su questo punto concorda anche MIATELLO, che prevede che siano due le ipotesi che possono presentarsi quando si parla di armi nucleari.²⁶⁹

Una prima è quella della risposta ad un'aggressione classica nel caso di una situazione militarmente sfavorevole; è prevedibile il ricorso ad armi nucleari di limitata intensità, come le armi tattiche.

La seconda ipotesi è quella dello Stato, in possesso di un arsenale convenzionale limitato, che usa l'arma nucleare per compensare l'attacco condotto da uno Stato più potente, che fa uso di armi convenzionali di grande effetto.

²⁶⁸ P. LAMBERTI ZANARDI, *La legittima difesa*, cit., pag. 274.

²⁶⁹ A. MIATELLO, *L'arme nucléaire en droit international*, cit., pag. 620.

L'autore ritiene che, se per una considerazione generale tale tipo di attacco può sembrare illecito in base a quanto disposto dall'art.2 (4) della Carta dell'O.N.U., nella realtà, il principio di proporzionalità richiede che la valutazione vada fatta in rapporto all'attacco subito e *“ne rien comporter qui soit excessif par rapport à celle-ci”*.

La prima conclusione cui si può giungere ora è quindi che il principio di proporzionalità ammette, in linea di principio, la possibilità di utilizzare gli armamenti nucleari, quando la situazione concreta lo richiede.

Per cercare di porre un freno a questo uso, alcuni Stati hanno deciso di adottare una risoluzione con la quale si impegnano a rinunciare al c.d. “first use”, ossia all'impiego delle armi nucleari per condurre un attacco in via principale.²⁷⁰

Sembra allora che la potenzialità distruttiva di un armamento nucleare non possa in nessun modo pregiudicarne l'utilizzo, quando la condizione di proporzionalità viene garantita.

Si ritiene allora sussistente la possibilità di fare ricorso alle armi tattiche, con un ridotto potenziale, e alle armi nucleari vere e proprie, quando la potenza delle armi convenzionali richiede il loro uso.

Resta chiaramente impregiudicato e non dà adito a nessun dubbio la risposta nucleare condotta a seguito di un attacco nucleare condotto in via principale.

²⁷⁰ In seno di discussione per l'adozione della Risoluzione n.2936 del 1972, dell'Assemblea Generale dell'O.N.U., la Cina si esprime dicendo che *“à aucun moment et en aucune circonstance elle n'emploiera la première l'arme atomique”* e invitò gli altri Stati a prendere la stessa posizione.

Sul punto è tornata la Corte Internazionale di Giustizia nel parere, reso nel 1996, relativo *alla liceità della minaccia o dell'uso di armi nucleari*.²⁷¹

Esisterebbe un diritto internazionale comune che considera casi di legittima difesa solamente quelli in cui le misure adottate sono proporzionate all'aggressione armata subita, e necessarie per la risposta.²⁷²

Anche l'uso dell'arma atomica deve essere chiaramente conforme a questi principi.

Dei due poi quello che interessa maggiormente alla Corte è proprio quello della proporzionalità.

L'uso delle armi atomiche può provocare danni ben maggiori di quelli subiti in prima battuta, durante l'aggressione.

Questo comunque non può "*exclure le recours aux armes nucléaires en légitime défense en toutes circonstances*".

Questo è un passaggio di straordinaria importanza in quanto, pur prevedendo la portata distruttiva dell'arma nucleare, la Corte rinuncia alla sua messa al bando completa.

SMIS e VAN DER BORGHT sono scettici sulla presa di posizione della Corte.

Gli autori ritengono che ci sarebbero elementi scientifici sufficienti per poter dire che le armi nucleari hanno conseguenze devastanti, per cui sarebbe lecito porre un freno al loro utilizzo.²⁷³

²⁷¹ I. C. J., *Recueil*, 1996, parr. 37-42.

²⁷² M. N. SHAW, *International law*, Cambridge, 1997, pag. 790.

²⁷³ S. SMIS - K. VAN DER BORGHT, *The advisory opinion*, cit., pag.370.

Si ritiene allora che la valutazione della legalità o meno nell'utilizzo di determinati armamenti non possa essere condotta soltanto verificando la loro espressa menzione nel testo dello Statuto.²⁷⁴

Ancora una volta bisogna però concludere che la valutazione vada fatta esclusivamente alla luce del rispetto dei requisiti di proporzionalità, necessità ed immediatezza in ogni singola fattispecie concreta.

29. L'immediatezza.

Ciò che comunque sembra distinguere in maniera ancora più evidente la legittima difesa e la rappresaglia è il carattere dell'immediatezza.²⁷⁵

La rappresaglia è infatti caratterizzata da uno scopo puramente punitivo, che conduce all'adozione di misure studiate e preparate, con la volontà di ridurre l'avversario in una situazione di non pericolosità.

La preparazione di queste misure comporta che la risposta non sia immediata, ma richiede tempo per il suo allestimento.

La legittima difesa invece, per natura, prevede che il tempo intercorrente tra l'attacco subito e la risposta sferrata sia minimo.

Ciò significa che la difesa deve essere condotta prontamente o comunque adottata, fintantoché l'aggressione continua a produrre i suoi effetti.²⁷⁶

²⁷⁴ La Corte Internazionale di Giustizia si sarebbe infatti espressa dicendo che la Carta non contiene alcuna indicazione specifica sugli armamenti utilizzabili in un conflitto (*"the Charter neither expressly prohibits nor permits, the use of any specific weapon, including nuclear weapons"*). Questo però non è, per gli autori cui ci si riferisce, giustificazione sufficiente a considerare lecita l'adozione delle armi nucleari: S. SMIS - K. VAN DER BORGHT, *The advisory opinion*, cit., pag.370.

²⁷⁵ H. McCoubrey - N. D. White, *International law and armed conflict*, Dartmouth, 1992, pag. 96.

²⁷⁶ L. A. Sicilianos, *Le controle par le Conseil de Sécurité*, cit., pag. 64; C. Lang, *L'affaire Nicaragua-Etats Unis devant la Cour Internationale de Justice*, Parigi, 1990, pag.212: la legittima

Questa proprietà che si richiede all'azione condotta sulla base delle previsioni dell'articolo 51, non significa che le forze armate dello Stato che intende difendersi debbano trovarsi sul campo al momento dell'aggressione.²⁷⁷

L'allestimento degli strumenti militari necessari per contrastare l'attacco avversario può richiedere del tempo e quindi, come già detto sopra, dovranno essere presi in considerazione tutti i casi particolari.

In relazione a questo, ci si può riferire al *Caso delle Falklands-Malvinas*; la reazione britannica, a titolo di legittima difesa, venne contestata dagli altri Stati che portarono avanti la presunta mancanza degli elementi che avrebbero potuto giustificare tale reazione.

Nessuno contestò però la validità della risposta invocando il ritardo dell'intervento britannico, ritardo dovuto alla lontananza delle truppe navali dal luogo dell'attacco.²⁷⁸

Queste circostanze possono però creare delle difficoltà dovute al fatto che la non immediata risposta ad un attacco può far pensare che ci si trovi di fronte ad una rappresaglia e non alla legittima difesa.

Ciò che bisogna considerare ancora una volta allora è se la volontà dello Stato sia quella di difendere i propri territori o quella di compiere un'azione deterrente nei confronti dello Stato aggressore.²⁷⁹

difesa perderebbe la sua ragione d'essere qualora la tardività della risposta potesse "interrompere" la linea che unisce l'atto di aggressione alla risposta.

²⁷⁷ Nel caso dell'intervento britannico nelle Falklands-Malvinas, venne contestato alla Gran Bretagna che la risposta militare fosse avvenuta in un momento troppo distante da quello dell'attacco e che quindi non si potesse richiamare la legittima difesa, per la mancata osservanza del principio di immediatezza. Dal canto suo il delegato britannico, confermò che l'intervento era assolutamente legittimo dal momento che le isole erano state oggetto di ripetute incursioni anche nel lasso di tempo intercorso tra l'attacco e la risposta inglese. L'aggressione non aveva quindi ancora perso i propri effetti.

²⁷⁸ L. A. SICILIANOS, *Le controle par le Conseil*, cit., pag. 65; H. MCCOUBREY - N. D. WHITE, *International law*, cit., pag. 97.

DINSTEIN conferma quanto detto dicendo che non è possibile pensare che uno Stato possa apprestare le proprie difese armate in pochi minuti.

280

L'immediatezza va considerata in termini spesso ampi, tali però da non far pensare ad un attacco diverso dalla pura difesa.

L'autore continua dicendo che ci si può trovare nell'ambito della legittima difesa anche qualora la risposta venga condotta molto tempo dopo l'attacco subito.

Una precisazione al senso di queste affermazioni può venire da ALLAND, che sottolinea che le misure adottate dallo Stato attaccato non potrebbero essere considerate di natura puramente difensiva, ma maschererebbero qualcosa di diverso se ci si trovasse di fronte al "delay" dello Stato.²⁸¹

Abbiamo allora la conferma che non è necessario che l'intervento sia immediato; è però indispensabile che l'azione venga condotta in un lasso di tempo ridotto, tale da far ritenere di non poter attendere l'intervento dell'organo internazionalmente deputato a governare il conflitto e cioè il Consiglio di Sicurezza.

Lo Stato può aver cercato di risolvere la situazione ricorrendo a mezzi pacifici (ad esempio, organizzando negoziati amichevoli), senza aver avuto riscontri positivi.

²⁷⁹ R. HIGGINS, *Limiting failure*, in *General course of public international law*, in *Recueil*, 1991-V, pagg. 308-309.

²⁸⁰ Y. DINSTEIN, *War, aggression and self-defense*, cit., pag. 235; H. McCOUBREY - N. D. WHITE, *International law*, cit., pag. 97.

²⁸¹ D. ALLAND, *United Nations codification of State responsibility*, cit., pag. 180.

L'intervento successivo rientrerebbe comunque nell'ambito della legittima difesa, se l'aggressione non ha ancora esaurito i suoi effetti.

Come visto quindi i limiti, posti all'intervento per legittima difesa, sono molto più ampi di quelli che risultano da un'analisi del solo articolo 51.

30. Diritto dei conflitti armati e diritto internazionale umanitario.

Quanto detto risulta ancora più evidente se si considera che tali condizioni possono essere modificate ed integrate dalla prassi che caratterizza l'evoluzione del diritto internazionale.

La Corte Internazionale di Giustizia si è espressa nel 1996, sulla richiesta di parere avanzata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sulla liceità dell'uso delle armi nucleari.²⁸²

Dopo aver affrontato la possibilità di ricorrere alle armi nucleari, in relazione all'applicazione dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite, la Corte ha preso in esame anche il problema che nasce dall'applicazione del diritto bellico.

Ci si riferisce allo *ius in bello*, cioè al diritto che governa i conflitti armati e quindi alle disposizioni che regolano la condotta delle ostilità, diritto di cui si è già avuto modo di parlare nel primo capitolo.

In base a quanto espresso nel parere, l'intervento militare condotto a norma dell'articolo 51 non solo deve essere conforme alle regole di diritto espresse dalla Carta, ma deve essere compatibile appunto con le

²⁸² RIV. DIR. INT., Vol. LXXIX, 1996, pag.1011.

regole del diritto dei conflitti armati ed, in particolare, con le disposizioni del diritto umanitario.²⁸³

La Corte Internazionale ha infatti sottolineato al paragrafo 78 della propria decisione che “le droit humanitaire a très tôt banni certaines armes, soit parce qu’elles frappaient de façon indiscriminée les combattants et les populations civiles, soit parce qu’elles causaient aux combattants des souffrances inutiles, c’est-à-dire des souffrances supérieures aux maux inévitable que suppose la réalisation d’objectifs militaires légitimes.

La posizione della Corte è quindi chiara.

Si ritiene che esistano delle condizioni per poter intervenire in legittima difesa, e in ogni caso di conflitto armato, che devono tener conto della necessità di proteggere i civili e di non infliggere mali inutili ai militari.

L’osservanza delle disposizioni del diritto umanitario è allora imprescindibile perché l’intervento si possa considerare legittimo.

La Corte prosegue infatti dicendo che “dans le cas où l’emploi envisagé d’une arme ne satisferait pas aux exigences du droit humanitaire, la menace d’un tel emploi contreviendrait elle aussi à ce droit”.²⁸⁴

Per quanto riguarda in modo particolare poi l’uso dell’arma nucleare, la Corte non assume una posizione decisa.

Infatti essa termina con un *non liquet*, affermando all’unanimità che “ni le droit international coutumier ni le droit international conventionnel n’autorisent spécifiquement la menace ou l’emploi d’armes nucléaires”.

²⁸³ RIV. DIR. INT., Vol.LXXI, 1996, pag. 1039.

²⁸⁴ RIV. DIR. INT., Vol.LXXI, 1996, pag. 1040.

*Allo stesso tempo ni le droit international coutumier ni le droit international conventionnel ne comportent d'interdiction complète et universelle de la menace ou de l'emploi des armes nucléaires en tant que telles.*²⁸⁵

La Corte non arriva a dare quindi una conclusione definitiva al quesito posto dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

Essa afferma comunque che, considerata la potenza distruttrice delle armi nucleari e sulla base di quanto detto con riguardo al diritto umanitario, sia possibile affermare che “la menace ou l'emploi d'armes nucléaires serait généralement contraire aux règles du droit international applicable dans les conflits armés”.

Per quanto riguarda in modo particolare le armi nucleari, la Corte riconosce che, pur di fronte all'inconciliabilità di questo tipo di armamenti con la tutela del diritto umanitario, non dispone di elementi sufficienti atti a dimostrare che “l'emploi d'armes nucléaires serait nécessairement contraire aux principes et règles du droit applicable dans les conflits armés en toute circonstance”.

Tale difficoltà della Corte nel dare una risposta decisiva alla questione è poi ancora più evidente proprio quando viene fatto esplicito riferimento all'articolo 51.

Se è vero, infatti, che l'uso della forza incontra un ulteriore limite nella tutela del diritto umanitario, tale limite sembrerebbe superabile di fronte a situazioni particolar di legittima difesa.

La Corte Internazionale di Giustizia al paragrafo 105, lettera E della sua conclusione onclude infatti che “au vu de l'état actuel du droit

²⁸⁵ RIV. DIR. INT., LXXIX, 1999, par. 105.

international, ainsi que des éléments de fait dont elle dispose, la Cour ne peut cependant conclure de façon définitive que la menace ou l'emploi d'armes nucléaires serait licite ou illicite dans une circonstance extrême de légitime défense dans laquelle la survie même d'un Etat serait en cause.²⁸⁶

Questo sembra allora ribaltare quanto la Corte ha affermato nella trattazione precedente.

La possibilità dell'estinzione stessa dello Stato può far passare in secondo piano il diritto umanitario e permettere l'uso di armi nucleari.

Al di là delle conclusioni che interessano espressamente i contenuti ed i limiti dell'articolo 51, si può essere concordi con coloro che vedono nella posizione della Corte da ultimo citata un pericoloso contributo per gli Stati che intendano munirsi di armi nucleari, in virtù della necessità di difendersi attivamente.²⁸⁷

²⁸⁶ RIV. DIR. INT., cit., pag. 1048.

²⁸⁷ N. RONZITTI, *La Corte Internazionale di Giustizia e la questione della liceità della minaccia o dell'uso delle armi nucleari*, in RIV. DIR. INT., LXXIX, 1999, pagg.880-881.

CAPITOLO V

L'INTERVENTO N.A.T.O. IN KOSOVO

SOMMARIO: 31.

Inquadramento storico - 32. Le

risoluzioni dell'O.N.U. - 33.

Intervento delle truppe N.A.T.O.

- 34. La legittima difesa e il

diritto umanitario. - 35. La ris.

n.1244: un'autorizzazione ex

post all'intervento militare?.

31. Inquadramento storico.

Le guerre che hanno caratterizzato gli ultimi decenni della zona balcanica sono difficilmente riassumibili in poche parole, perché sono il frutto di questioni politiche che si trascinano da tempi lontani.

La storia più recente di quest'area europea, che è sempre stata interessata da conflitti di portata internazionale, trae origine dalla Prima Guerra Mondiale e dai frazionamenti politici che hanno segnato il territorio e i popoli in esso stanziati.

Per la regione del Kosovo, la storia di questo secolo ha inizio con l'occupazione serba del territorio, occupazione finalizzata alla repressione della popolazione d'etnia albanese stanziatavi, colpevole di professare la religione musulmana e di aver appoggiato i turchi, o in

ogni caso di non aver contribuito a scacciarli, nel periodo precedente.

288

Il territorio albanese era infatti rimasto per molto tempo assoggettato all'impero ottomano, considerato un sicuro baluardo difensivo contro l'avanzare della religione cristiana dei Paesi vicini.

Gli albanesi avevano spinto per ottenere dal governo di Istanbul un'autonomia della propria regione, obiettivo che era stato raggiunto nel 1912, dopo l'invasione di Skopje.

Il clima creatosi tra il popolo serbo e quello albanese era sempre stato molto teso, al punto che molti serbi erano stati costretti ad abbandonare la regione del Kosovo, a maggioranza albanese, perché vittime di persecuzioni religiose.²⁸⁹

Nei mesi successivi però, l'intervento comune dei Paesi confinanti, Macedonia, Serbia, Montenegro, Bulgaria e Grecia, riuscì ad avere la meglio sul dominio turco, ottenendo la liberazione di tutto il territorio.

A questo punto, svanita la possibilità per gli albanesi di creare una provincia autonoma nell'ambito della dominazione turca e spinti dall'avanzata dei vincitori verso la regione, Qemal, esponente di spicco della politica albanese, riuscì a riunire un congresso nazionale e proclamò, nel 1912, lo Stato di Albania, internazionalmente riconosciuto poi, nel 1913, da un gruppo di Stati europei.

Questa veloce manovra politica non riunì tutto il territorio, escludendone infatti una buona parte, abitata dalla popolazione di etnia

²⁸⁸ T. BENEDIKTER, *Il dramma del Kosovo, dall'origine del conflitto ai giorni nostri*, Roma, 1998, pag.33.

²⁸⁹ T. BENEDIKTER, *Il dramma del Kosovo*, cit., pagg.31-32.

albanese: il Kosovo appunto, che venne inglobato nella Repubblica serba.

Pur accettando la neoproclamata Costituzione albanese, i serbi non acconsentirono mai a tracciare i confini secondo criteri etnici, e nemmeno accettarono di rivedere la possibilità di cedere la regione del Kosovo.

In virtù dell'appoggio offerto all'impero ottomano, cui si diceva sopra, la politica serba venne sempre esercitata nell'ottica dell'oppressione della minoranza albanese e della sua distruzione culturale, sull'onda anche della presunta superiorità etnica del popolo serbo.

Le sorti del Kosovo mutarono, per un breve periodo, dopo l'attacco contro la Jugoslavia, condotto dalla Germania e dall'Italia nel 1941.

L'Albania aveva perso la propria indipendenza già nel 1939, a seguito dell'occupazione condotta da Mussolini, che l'aveva unita al Regno d'Italia, sotto la corona di Vittorio Emanuele II.

L'esercito italiano, in occasione della vittoria sulla Serbia, occupò il Kosovo e lo unì al resto del territorio albanese, contribuendo alla creazione della c.d. "Grande Albania".

Per i kosovari, questa unione significò l'avverarsi del sogno di ricongiungimento che ne aveva da sempre caratterizzato le battaglie politiche.

Ottenevano infatti quell'unità territoriale ed etnica che Qemal aveva fallito, nel 1912.

Questa situazione non durò però a lungo perché già negli anni cinquanta di questo secolo, il Kosovo era nuovamente parte integrante della Repubblica Federale di Jugoslavia.

Il nuovo cambiamento politico era avvenuto già all'indomani della capitolazione italiana e della sconfitta tedesca nel 1943.

La regione del Kosovo, che non era mai stata ufficialmente riconosciuta parte dell'Albania, tornò a tutti gli effetti ad essere parte del territorio jugoslavo, e per di più senza alcun tipo di riconoscimento, dal momento che quando nel 1943, Tito pose le basi del futuro stato federale jugoslavo, i rappresentanti del Kosovo non vennero interpellati.²⁹⁰

Una parziale libertà alla provincia venne data solo nel 1974, quando la costituzione della Federazione ridisegnò la posizione giuridica della "autonoma provincia del Kosovo", prevedendo che il popolo avesse pari dignità, rispetto a tutte le altre etnie stanziato all'interno della stessa Federazione.

L'articolo 1 della Costituzione, prevedeva che la "*Federazione fosse formata dalle Repubbliche socialiste e dalle province del Kosovo e della Vojvodina, collocate nella Repubblica serba*".

Le 6 Repubbliche, Serbia, Montenegro, Bosnia, Croazia, Macedonia e Slovenia e le 2 province autonome potevano promulgare proprie leggi e provvedere direttamente alla gestione politica del proprio territorio.

Repubbliche e Province si dovevano poi dotare di proprie costituzioni nazionali.

La novità però essenziale di tutta la costruzione era data dalla natura delle disposizioni.

Infatti, anche le province, pur se territorio integrante della Repubblica serba, godevano di diritti ed i doveri parzialmente slegati da quella.

²⁹⁰ T. BENEDIKTER, *Il dramma del Kosovo*, cit., pag.42.

Le due province avevano anche propri delegati che operavano all'interno degli Organi della Federazione e le cui decisioni erano politicamente separate dalle volontà della Repubblica serba.²⁹¹

Nonostante la posizione della dirigenza serba sembrasse essere poco propensa a lasciare una libertà così ampia alle province, soprattutto a quella kosovara, la situazione rimase tale fino alla morte di Tito.

La politica nazionalista dei serbi riuscì, infatti, ad avere la meglio sulle spinte secessioniste della popolazione del Kosovo, che, ottenuta l'autonomia con la costituzione del '74, richiedevano sempre più insistentemente la creazione di una Repubblica Federata del Kosovo.

La richiesta, benché legittimata dal fattore etnico, numericamente ben più imponente rispetto a quello caldeggiato da altri popoli che avevano peraltro già ottenuto la costituzione di una Repubblica, venne sempre considerata dalla Serbia come una spinta rivoluzionaria.²⁹²

La data che segna però una tappa fondamentale della storia del Kosovo è l'11 marzo 1981.

Una manifestazione studentesca che aveva come obiettivo quello di evidenziare lo scontento verso le degradanti condizioni di studio si trasformò, infatti, dopo l'intervento della polizia, in una rivolta contro tutto il sistema serbo, colpevole di non aver accettato la trasformazione della provincia in una repubblica autonoma.

I nazionalisti serbi, guidati da Slobodan Milosevic, salito al potere nel 1986, colsero dal clima creatosi l'occasione per rivendicare il proprio

²⁹¹ T. BENEDIKTER, *Il dramma del Kosovo*, cit., pag.51.

²⁹² Secondo il censimento del 1971, la provincia contava più di un milione di albanesi. La maggioranza dell'etnia albanese su quella serba era schiacciante. Nonostante questo, la Serbia non acconsentì alla creazione di una Repubblica, come era invece stato fatto per il Montenegro, ad esempio, che contava meno di mezzo milione di persone.

potere su tutta la regione e condannarono le rivolte kosovare, considerandole un pericolo per l'incolumità dello stesso Stato serbo.

Gli stessi esponenti politici serbi consideravano inoltre che la presenza nel proprio territorio delle due province autonome, avrebbe minato la solidità stessa della Repubblica e quindi cercarono in ogni modo di condurre ad una revisione della Costituzione.

La superiorità politica serba si manifestò, in modo definitivo, nel 1989, quando venne discussa ed approvata la nuova Costituzione della Repubblica di Serbia.

Il nuovo atto, firmato anche dai rappresentanti albanesi del Kosovo, costretti ad accettarlo, date le pressioni del governo serbo, eliminava di fatto l'ampia autonomia che era stata caratteristica importante della precedente costituzione del 1974.

Sembra che Belgrado avesse riconosciuto alla minoranza etnica del Kosovo soltanto una tutela derivante dalle imprescindibili norme del diritto internazionale.²⁹³

Per alcuni una mera falsità, costruita dal governo serbo per sostenere il proprio operato nel Kosovo durante le conferenze internazionali e quindi difendersi dalle accuse di discriminazione e repressione.

Dal 1989, i soprusi contro gli abitanti del Kosovo diventano sempre più numerosi, al punto da condurre alla creazione di un organismo, il

²⁹³ T. BENEDIKTER, *Il dramma del Kosovo*, cit., pag.78.

C.D.H.R.F., destinato alla registrazione, anno per anno, delle violenze subite dalla popolazione.²⁹⁴

Ai registri di questo comitato hanno attinto l'O.N.U. e il Consiglio d'Europa per la stesura delle loro risoluzioni.²⁹⁵

Per approfondire la situazione riguardante la difficile convivenza dell'etnia albanese e di quella serba, nel 1997, il Forum per i rapporti etnici di Belgrado e l'Istituto Serbo di filosofia e sociologia di Pristina hanno svolto un'inchiesta da cui è risultato che "le due etnie sono assolutamente distanti l'una dall'altra e manifestano entrambe la più forte tensione verso le tesi più nazionaliste."²⁹⁶

Le possibilità di recuperare anche solo parzialmente un clima sereno sono quasi del tutto svanite, ed inoltre anche da parte albanese cominciano a verificarsi casi di sopruso contro la minoranza serba presente in Kosovo, colpevole di non aver contrastato in nessun modo le angherie compiute dal governo.

In questo clima viene istituito l'U.C.K., Ushtria Clirimtare e Kosoves, l'esercito di liberazione del Kosovo che, nato nel 1996, si assume la paternità di numerosi attacchi condotti contro campi profughi serbi, popolati da persone fuggite dalla Croazia.

Inizialmente osteggiato dalle stesse autorità albanesi in Kosovo, l'esercito diventa presto l'unica speranza per gli albanesi di mantenere i propri territori e di poter far sentire le proprie rivendicazioni.

²⁹⁴ Il C.D.H.R.F. era il Consiglio per la difesa dei diritti umani e delle libertà, fondato il 14 dicembre 1989 a Pristina da un numeroso gruppo di personaggi di spicco albanesi, vittime ripetutamente delle violenze di stato serbe.

²⁹⁵ T. BENEDIKTER, *Il dramma del Kosovo*, cit., pag.91.

²⁹⁶ T. BENEDIKTER, *Il dramma del Kosovo*, cit., pag.92.

Dall'altra parte, l'entrata in scena dell'esercito kosovaro mette definitivamente fine alla politica di attesa del governo serbo, che inizia allora la sua vera e propria rappresaglia armata in tutto il territorio kosovaro.

32. Le risoluzioni dell'O.N.U.

Inizialmente la politica serba era volta all'intimidazione della popolazione albanese, nella convinzione che questo fosse sufficiente a ripristinare la situazione precedente.

Purtroppo questo non avviene e gli scontri tra governo serbo e ribelli albanesi si intensificano, al punto che anche gli Stati esterni alla Jugoslavia si vedono costretti a porre un freno agli avvenimenti.

Nel 1998, iniziano così gli interventi del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite che emana tre risoluzioni, destinate al governo serbo, con l'obiettivo di ripristinare la legalità.

L'intervento internazionale è da subito finalizzato alla verifica della violazione dei diritti dell'uomo da parte serba.

Con la prima risoluzione, la numero 1160 del 31 marzo 1998, presa sulla base delle previsioni contenute nel capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, il Consiglio di Sicurezza, condannando "the use of excessive force by Serbian police forces against civilians and peaceful demonstrators in Kosovo, as well as all acts of terrorism by the Kosovo Liberation Army or any other group or individual and all external support for terrorist activity in Kosovo, including finance, arms and training", decide di stabilire un comitato di osservazione, costituito da

tutti i membri del Consiglio, per compiere una valutazione dell'applicazione della risoluzione stessa e riportare al Consiglio stesso un resoconto con "observations and recommendations".

In modo particolare, si chiedeva a questo gruppo di analisi di:

(a) to seek from all States information regarding the action taken by them, concerning the effective implementation of the prohibitions imposed by this resolution;

(b) to consider any information brought to its attention by any State concerning violations of the prohibitions imposed by this resolution and to recommend appropriate measures in response thereto;

(c) to make periodic reports to the Security Council on information submitted to it regarding alleged violations of the prohibitions imposed by this resolution;

(d) to promulgate such guidelines as may be necessary to facilitate the implementation of the prohibitions imposed by this resolution.²⁹⁷

L'obiettivo della prima risoluzione era quello di raccogliere le informazioni necessarie a capire quali fossero gli scopi della dirigenza serba, da una parte, e, dall'altra, quello di iniziare a fronteggiare le incursioni armate nel Kosovo.

Con questo primo intervento diretto delle Nazioni Unite nell'area balcanica, il problema del Kosovo acquista definitivamente una visibilità internazionale.

Gli Stati Europei, i più direttamente coinvolti dalla vicinanza geografica del conflitto serbo-albanese, cominciano ad apprestare tutti gli strumenti politico-diplomatici per intervenire nella regione.

²⁹⁷ L'intero testo della risoluzione è pubblicato su <http://www.un.org/Docs/scres/1998/sres1160.htm>.

Inizialmente le operazioni vengono condotte dal Consiglio di Sicurezza, unico organo universalmente ed ufficialmente deputato ad apprestare le condizioni per una soluzione pacifica delle controversie internazionali.

A fianco all'O.N.U., opera l'O.S.C.E., l'Organizzazione per lo Sviluppo e la Cooperazione in Europa, anch'essa per proprio Statuto intenzionata a porre un freno alle attività illecite che si compiono nell'area del Kosovo.

Il fatto che il Kosovo sia solamente una regione della Serbia e non uno Stato separato pone però problemi di ingerenza negli affari interni dello Stato serbo, difficoltà che non si era presentata in situazioni simili, come ad esempio durante la guerra del Golfo.

L'O.S.C.E. stessa aveva però dichiarato che la questione del Kosovo non poteva essere considerata un affare puramente interno alla Jugoslavia.²⁹⁸

Tale considerazione era condotta sull'onda della precedente esperienza in Bosnia.

La violazione dei principi dei diritti dell'uomo e l'escalation che la situazione militare nel Kosovo aveva subito, facevano ritenere che fosse il caso di intervenire decisamente anche all'interno del sovrano stato jugoslavo.

L'obiettivo dell'Organizzazione Europea era quello di garantire a questa regione un'autonomia sostanziale per un periodo di tre anni e in seguito favorirne la liberazione decisiva dalla dominazione serba, valutando la

²⁹⁸ N. VALTICOS, *Les droit de l'homme, le droit international et l'intervention militaire en Yougoslavie*, in *Revue Générale de Droit International Public*, Vol.CIV, Parigi, , 2000, pag.6.

possibilità di interventi aerei per garantire il raggiungimento dell'obiettivo.

La prima risoluzione del Consiglio di Sicurezza non ottiene però gli effetti che la comunità internazionale avrebbe voluto ed infatti il 23 settembre del 1998 viene emanata una seconda risoluzione, la n.1199, sulla base del rapporto del Segretario Generale delle Nazioni Unite.

Il Consiglio di Sicurezza “gravely concerned at the recent intense fighting in Kosovo and in particular the excessive and indiscriminate use of force by Serbian security forces and the Yugoslav Army which have resulted in numerous civilian casualties and, according to the estimate of the Secretary-General, the displacement of over 230,000 persons from their homes, deeply concerned by the rapid deterioration in the humanitarian situation throughout Kosovo, alarmed at the impending humanitarian catastrophe as described in the report of the Secretary-General, and emphasizing the need to prevent this from happening, deeply concerned also by reports of increasing violations of human rights and of international humanitarian law, and emphasizing the need to ensure that the rights of all inhabitants of Kosovo are respected, reaffirming the objectives of resolution 1160 (1998), in which the Council expressed support for a peaceful resolution of the Kosovo problem which would include an enhanced status for Kosovo, a substantially greater degree of autonomy, and meaningful self-administration, reaffirming also the commitment of all Member States to the sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia, affirming that the deterioration of the situation in Kosovo constitutes a threat to peace and security in the region”, chiede alla

Repubblica Federale di Jugoslavia, riconfermando quanto espresso nella risoluzione precedente, di apprestare immediatamente le misure concrete per giungere rapidamente ad una soluzione politica della situazione in Kosovo.

In particolare, il Consiglio prevede l'adozione di queste misure:

(a) cease all action by the security forces affecting the civilian population and order the withdrawal of security units used for civilian repression;

(b) enable effective and continuous international monitoring in Kosovo by the European Community Monitoring Mission and diplomatic missions accredited to the Federal Republic of Yugoslavia, including access and complete freedom of movement of such monitors to, from and within Kosovo unimpeded by government authorities, and expeditious issuance of appropriate travel documents to international personnel contributing to the monitoring;

(c) facilitate, in agreement with the UNHCR and the International Committee of the Red Cross (ICRC), the safe return of refugees and displaced persons to their homes and allow free and unimpeded access for humanitarian organizations and supplies to Kosovo;

(d) make rapid progress to a clear timetable, in the dialogue referred to in paragraph 3 with the Kosovo Albanian community called for in resolution 1160 (1998), with the aim of agreeing confidence-building measures and finding a political solution to the problems of Kosovo.²⁹⁹

²⁹⁹ Il testo integrale della risoluzione si può leggere all'indirizzo: <http://www.un.org/Docs/scres/1998/sres/1199.htm>.

Si avverte già in questa risoluzione l'apprensione e la preoccupazione del Consiglio di Sicurezza di fronte all'imminenza di una catastrofe umanitaria e alla mancata adozione delle disposizioni contenute nella risoluzione del marzo di quello stesso anno.

La difficoltà dell'Organizzazione nel disporre un valido strumento per ripristinare la situazione di legalità in Serbia è ancora più chiara, quando il Consiglio di Sicurezza si appresta ad adottare la sua terza risoluzione sul Kosovo.³⁰⁰

Nel testo viene innanzitutto riaffermato che “primary responsibility for the maintenance of international peace and security is conferred on the Security Council”.

Questa è una dichiarazione di principio che sottolinea come l'O.N.U. stia cercando di affrontare il problema del Kosovo con tutti gli strumenti a sua disposizione.

Il Consiglio afferma poi che, “condemning all acts of violence by any party, as well as terrorism in pursuit of political goals by any group or individual, and all external support for such activities in Kosovo, including the supply of arms and training for terrorist activities in Kosovo, and expressing concern at the reports of continuing violations of the prohibitions imposed by resolution 1160 (1998), deeply concerned at the recent closure by the authorities of the Federal Republic of Yugoslavia of independent media outlets in the Federal Republic of Yugoslavia, and emphasizing the need for these to be allowed freely to resume their operations, deeply alarmed and concerned at the continuing grave humanitarian situation throughout

³⁰⁰ La terza risoluzione dell'O.N.U., la n.1203, è adottata dal Consiglio di Sicurezza il 24 Ottobre 1998. Il testo integrale si può leggere al sito: <http://www.un.org/Docs/scres/1998/sres1203.htm>.

Kosovo and the impending humanitarian catastrophe, and re-emphasizing the need to prevent this from happening, affirming that the unresolved situation in Kosovo, Federal Republic of Yugoslavia, constitutes a continuing threat to peace and security in the region”, è necessario che la Repubblica Federale di Jugoslavia si adegui a quanto sottoscritto con l’Organizzazione per lo Sviluppo e la Cooperazione in Europa.

La ratifica della *Convenzione relativa ad una missione di Verifica per la provincia della repubblica Jugoslava di Serbia, Kosovo-Metohjia* era stata certo il punto di svolta nelle relazioni internazionali che avevano caratterizzavano i rapporti della Repubblica Federale di Jugoslavia, con il resto dell’Europa è sicuramente la stipulazione della.

Tale accordo era stato concluso a Belgrado il 16 Ottobre 1998 con l’O.S.C.E., e prevedeva l’invio sul territorio serbo di un gruppo di 2000 verificatori provenienti da tutto il mondo, con il compito di controllare la corretta applicazione delle disposizioni contenute nelle risoluzioni n.1160 e 1199.

L’accordo era stato raggiunto anche per una pressione che era stata esercitata dagli Stati della N.A.T.O., che erano intenzionati a liberare il Kosovo dall’oppressione del capo di Stato serbo.

I punti salienti dell'accordo consistevano essenzialmente nelle seguenti pattuizioni:

- 1) assunzione di responsabilità da parte della Repubblica Federale di Jugoslavia, delle autorità serbe e del Kosovo nel fornire piena cooperazione e supporto alla missione di verifica;

- 2) assistenza della missione di verifica all'U.N.C.H.R. e alle altre organizzazioni internazionali nel facilitare il ritorno dei profughi di guerra alle proprie case;
- 3) controllo da parte del direttore della missione concernente abusi perpetrati da parte del personale militare o di polizia.³⁰¹

Il 15 gennaio 1999, però, la missione internazionale di verifica giunge al termine.

Il massacro compiuto dai serbi nel villaggio di Racak, sono il chiaro sintomo dell'insofferenza, ma soprattutto dell'assoluta indisponibilità del governo di Belgrado di accettare sul proprio territorio un tale organismo e di rinunciare all'esercizio completo della propria sovranità territoriale.

La strage di Racak non pose comunque definitivamente fine ai tentativi di giungere ad un accordo tra le parti in lotta.

Su spinta della N.A.T.O., che aveva minacciato un intervento militare, infatti, la Repubblica Federale di Jugoslavia e gli esponenti del Kosovo si riunirono a Rambouillet, in un vertice condotto dal c.d. gruppo di contatto per la ex-Jugoslavia, composto dai Ministri degli Esteri di Italia, Francia, Russia, Germania, Gran Bretagna e Stati Uniti d'America.³⁰²

Il primo vertice si tiene il 6 febbraio 1999, ma dopo alcune settimane di trattative sembra ormai lampante che le possibilità di giungere ad un accordo siano minime.

³⁰¹ K. CANESTRINI, *L'accordo di Rambouillet*, in *Intervento alla Conferenza di Studi per la Pace "Diritti umani e ordine internazionale"*, Ferrara, 1999; <http://www.studiperlapace.org>.

³⁰² S. ZAPPALA', *Nuovi sviluppi in tema di uso della forza armata in relazione alle vicende del Kosovo*, in *RIV.DIR.INT.*, 1999, IV, pag. 976.

Gli incontri proseguirono anche nel marzo dello stesso anno, e si giunse alla redazione di un testo di accordo che puntava al raggiungimento di tre obiettivi:

- a) riportare la pace nel Kosovo;
- b) reinstaurare l'autogoverno della provincia;
- c) garantire il diritto ad ognuno di ritornare alla propria terra.

I firmatari si sarebbero dovuti impegnare ad imporre un immediato cessate il fuoco e lo svolgimento di libere elezioni per dare al Kosovo proprie ed autonome istituzioni, nel quadro della permanenza della provincia all'interno della federazione jugoslava.

33. Intervento delle truppe N.A.T.O.

Purtroppo il testo dell'accordo che aveva visto la luce a Rambouillet venne sottoscritto solo dagli esponenti del Kosovo, mentre il governo di Belgrado si rifiutò di accettarne le condizioni.

L'epilogo dell'esperienza di Rambouillet, unito ad un rapido e massiccio concentramento di truppe serbe nel territorio kosovaro, sono da considerare gli elementi che hanno definitivamente deciso l'intervento militare dei Paesi della N.A.T.O. nel Kosovo.³⁰³

Gli attacchi militari degli alleati hanno inizio nella notte tra il 24 ed il 25 marzo 1999 e si concentrano principalmente su obiettivi strategici nel territorio jugoslavo.

La campagna militare prosegue con attacchi, a volte sporadici, a volte più intensi, fino al 12 giugno 1999, data in cui hanno ufficialmente fine

³⁰³ S. ZAPPALA', *Nuovi sviluppi in tema di uso della forza armata*, cit., pag. 977.

i bombardamenti, a seguito dall'adozione di un'altra risoluzione dell'O.N.U., la n.1244 del 10 giugno 1999.³⁰⁴

La risoluzione ratifica sostanzialmente quanto previsto dagli accordi presi a Rambouillet dal gruppo di contatto e dalle due parti in conflitto.

L'adozione di tali disposizioni si può allora considerare come l'applicazione forzata delle deliberazione adottate su spinta dei Paesi della N.A.T.O..

Con la disposizione in questione, il Consiglio di Sicurezza autorizza gli Stati Membri e le organizzazioni internazionali "to establish the international security presence in Kosovo with all necessary means to fulfil its responsibilities".

Si afferma inoltre che è necessario un rapido "deployment of effective international civil and security presences to Kosovo", e lascia alle parti di "cooperate fully in their deployment".

Il Consiglio di Sicurezza pertanto prevede che sia necessario:

- (a) Deterring renewed hostilities, maintaining and where necessary enforcing a ceasefire, and ensuring the withdrawal and preventing the return into Kosovo of Federal and Republic military, police and paramilitary forces;
- (b) Demilitarizing the Kosovo Liberation Army (KLA) and other armed Kosovo Albanian groups;
- (c) Establishing a secure environment in which refugees and displaced persons can return home in safety, the international civil presence can operate, a transitional administration can be established, and humanitarian aid can be delivered;

³⁰⁴ La risoluzione si può leggere al sito: <http://www.un.org/Docs/scres/1999/99sr1244.htm>.

- (d) Ensuring public safety and order until the international civil presence can take responsibility for this task;
- (e) Supervising demining until the international civil presence can, as appropriate, take over responsibility for this task;
- (f) Supporting, as appropriate, and coordinating closely with the work of the international civil presence;
- (g) Conducting border monitoring duties as required;
- (h) Ensuring the protection and freedom of movement of itself, the international civil presence, and other international organizations;
- (i) Promoting the establishment, pending a final settlement, of substantial autonomy and self-government in Kosovo, taking full account of annex 2 and of the Rambouillet accords (S/1999/648);
- (l) Performing basic civilian administrative functions where and as long as required;
- (m) Organizing and overseeing the development of provisional institutions for democratic and autonomous self-government pending a political settlement, including the holding of elections;
- (n) Transferring, as these institutions are established, its administrative responsibilities while overseeing and supporting the consolidation of Kosovo's local provisional institutions and other peace-building activities;
- (o) Facilitating a political process designed to determine Kosovo's future status, taking into account the Rambouillet accords;

- (p) In a final stage, overseeing the transfer of authority from Kosovo's provisional institutions to institutions established under a political settlement;
- (q) Supporting the reconstruction of key infrastructure and other economic reconstruction;
- (r) Supporting, in coordination with international humanitarian organizations, humanitarian and disaster relief aid;
- (s) Maintaining civil law and order, including establishing local police forces and meanwhile through the deployment of international police personnel to serve in Kosovo;
- (t) Protecting and promoting human rights;
- (u) Assuring the safe and unimpeded return of all refugees and displaced persons to their homes in Kosovo.

Il Consiglio prevedeva anche un onere a carico della Comunità Europea: “developing a comprehensive approach to the economic development and stabilization of the region affected by the Kosovo crisis, including the implementation of a Stability Pact for South Eastern Europe with broad international participation in order to further the promotion of democracy, economic prosperity, stability and regional cooperation”.

L'azione militare della N.A.T.O. nella regione del Kosovo dà adito ad una lunga serie di interrogativi che riguardano, in modo particolare, la legittimità dell'intervento.

L'uso della forza da parte di un'organizzazione a carattere difensivo, diversa dall'organo deputato a svolgere tali attività e comunque in disapplicazione del diritto internazionale, ha fatto sorgere molti dubbi sulla valenza stessa dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, oltre che

sul ruolo che verrebbe assumendo nel panorama mondiale l'Organizzazione del Patto Atlantico.

Il punto su cui va inizialmente concentrata l'attenzione è la difficile situazione in cui si è trovato ad operare il Consiglio di Sicurezza.

L'attuale modalità di votazione delle risoluzioni impedisce infatti spesso a tale organo di poter mettere in pratica quelle disposizioni che la Carta delle Nazioni Unite prevede.

Come si è già accennato nel II capitolo, il capitolo VII dello Statuto dispone una sorta di escalation delle misure che il Consiglio può intraprendere nei confronti di uno Stato che viola le disposizioni dello Statuto stesso.

Tali misure vanno da semplici raccomandazioni o decisioni che possono vincolare o meno gli Stati alla loro osservanza (art.40), per passare a misure che incidono direttamente sullo Stato, adottando sanzioni economiche o impedendo la prosecuzione delle relazioni diplomatiche (art. 41), fino ad arrivare a vere e proprie attività belliche.

L'art.42 prevede infatti che “se il Consiglio di sicurezza ritiene che le misure previste dall'articolo 41 si mostrano inadeguate o si siano dimostrate inadeguate, esso può intraprendere, con forze aeree, navali o terrestri, ogni azione che sia necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale”.³⁰⁵

Se durante il periodo della Guerra Fredda tali disposizioni sono state pressoché disattese, data la forte divisione politica e strategico-militare tra le potenze detentrici del potere di veto nell'ambito del Consiglio di

³⁰⁵ S. MINIERI – C. ORIANI, *La Carta delle Nazioni Unite*, Napoli, 1995, pagg. 42-43.

Sicurezza, negli ultimi anni si è notata una certa apertura verso forme di collaborazione più ampie.

L'esempio più eclatante in questo senso è l'autorizzazione che il Consiglio concesse per le operazioni militari che si svolsero nel 1991 in Kuwait durante l'invasione da parte dell'Iraq di Saddam Hussein.

Nel caso del Kosovo, si è assistito nuovamente ad una sorta di paralisi del Consiglio di Sicurezza di fronte ad una persecuzione etnica documentata e ampiamente nota a livello mondiale, per di più in una zona che già qualche anno prima era stata oggetto di attacchi devastanti e violenze di stampo etnico sui civili.

Una decisa opposizione sostenuta da Russia e Cina ha infatti determinato l'impossibilità del Consiglio di adottare misure più intense, previste dalla stessa Carta.

I due Paesi, entrambi titolari del potere di veto riconosciuto ai 5 membri permanenti, hanno fatto riferimento alla violazione della c.d. "*domestic jurisdiction*" che limita l'intervento internazionale quando questo va compiuto contrastando la sovranità interna dei singoli Stati.

In dottrina, KOHEN è deciso nell'ammettere che *une attaque de l'ampleur de celle de l'O.T.A.N. porte atteinte à l'intégrité territoriale de la yougoslavie.*³⁰⁶

Durante la discussione, però, gli Stati occidentali hanno sostenuto teorie diverse, implicanti una maggiore possibilità d'intervento di fronte alla violazione dei diritti dell'uomo.

Il delegato dei Paesi Bassi, solo per fare un esempio, aveva infatti dichiarato che "*the Secretary General is right when he observes in his*

³⁰⁶ M.G. KOHEN, *L'emploi de la force et la crise du Kosovo : vers un nouveau désordre juridique international*, in *Revue Belge de Droit International*, Vol.I, Bruxelles, 1999, pag.134.

*press statement that the Council should be involved in any decision to resort to the use of force. If, however, due to one or two permanent members' rigid interpretation of the concept of domestic jurisdiction, such a resolution is not attainable, we cannot sit back and simply let the humanitarian catastrophe occur".*³⁰⁷

L'attacco della N.A.T.O. si colloca allora in un momento delicato per l'Organizzazione quasi costretta a subire l'azione di Stati non coinvolti direttamente nel conflitto, ma mossi da un presunto spirito di difesa umanitaria.

L'Alleanza Atlantica ha cercato in diversi modi di difendere il proprio intervento, ogni volta facendo riferimento alla catastrofe umanitaria che stava sconvolgendo il territorio kosovaro, questo comunque con la consapevolezza di agire al di fuori dei propri ambiti e dei propri obiettivi.

Già durante una conferenza stampa del 13 ottobre 1998, il Segretario Generale della N.A.T.O., Javier Solana, aveva dichiarato che "this is not a declaration of war. The Allies believe that in particular circumstances, with respect to the present crisis in Kosovo as described in U.N. Resolution 1199 (1998), there are legitimate grounds for the Alliance to threaten, and if necessary, to use force".³⁰⁸

Sono, secondo me, evidenti in queste dichiarazioni le difficoltà della N.A.T.O. di giustificare sul piano del diritto internazionale il proprio intervento.

³⁰⁷ Tali dichiarazioni si possono leggere al sito: <http://www.un.org/documents>.

³⁰⁸ Le dichiarazioni del Segretario Generale dell'Alleanza, di poco precedenti l'adozione della terza risoluzione dell'O.N.U., l'ultima prima dell'inizio degli attacchi militari sono al sito: <http://www.nato.int/docu/speech/1998/s981013b.htm>.

Sembra infatti che l'Alleanza vada assumendo una dimensione diversa da quella di semplice garante per la tutela dei propri Stati membri.

La volontà sembra infatti quella di affiancarsi al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite per garantire l'applicazione delle sue risoluzioni, minacciando e, "if necessary, using armed force".

Tale situazione sembra essere confermata in un'altra occasione, sempre dallo stesso Segretario Generale dell'Alleanza, il quale affermava che "the N.A.T.O. countries think that this action is perfectly legitimate and it is within the logic of the U.N. Security Council. We try to stop the war and to guarantee that peace is a reality for a country that has been suffering from war for many, many years".³⁰⁹

È allora chiaro che quanto la N.A.T.O. intende fare è rimanere nell'alveo di legalità creato dalle Nazioni Unite, operando nella stessa direzione.

Dal punto di vista strettamente giuridico, però l'operazione militare dell'alleanza atlantica sarebbe stata lecita se avesse ottenuto l'autorizzazione preventiva del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, come già era avvenuto durante la Guerra del Golfo.

L'articolo 53 della Carta afferma infatti che "(...) nessuna azione coercitiva può essere intrapresa (...) senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza".³¹⁰

Questa disposizione è contenuta nel capitolo in cui vengono disciplinati gli accordi regionali, ossia le modalità di trattazione delle questioni che attengono al mantenimento della pace e della sicurezza e che riguardano un ristretto numero di Stati.

³⁰⁹ [Http://www.nato.int/press/transcript/250399e.htm](http://www.nato.int/press/transcript/250399e.htm).

³¹⁰ S. MINIERI – C. ORIANI, *La Carta*, cit., pagg. 54-55.

È allora previsto che il Consiglio di Sicurezza possa decidere, una volta informato delle misure che gli Stati intendono adottare, di delegare tali organizzazioni ad impiegare le misure che riterranno idonee al ristabilimento della situazione di sicurezza.

Anche KOHEN, conferma in modo assolutamente categorico che è esclusivo compito del Consiglio di Sicurezza prendere una decisione che concerne l'impiego della forza.³¹¹

34. La legittima difesa e il diritto umanitario.

In mancanza di un'autorizzazione del tipo di quella appena descritta, l'unica altra possibilità di cui gli Stati sono titolari è quella prevista dall'articolo 51 della Carta, ossia la legittima difesa, individuale e collettiva.

Come visto sinora, lo Stato che è vittima di un attacco armato può reagire difendendosi da solo o autorizzando l'intervento di altri Stati al suo fianco.

Nel caso specifico, nessuna di queste condizioni sussisteva ed anzi alcuni Stati membri delle Nazioni Unite hanno sottolineato con forza l'illegalità dell'intervento militare, in quanto operato al di fuori delle previsioni statutarie.

L'interpretazione letterale dell'articolo sulla legittima difesa non permette infatti di poter includere tra i soggetti titolari di questa legittimazione anche i popoli, vittima di ritorsioni all'interno di uno stesso Stato.

³¹¹ M.G. KOHEN, *L'emploi de la force et la crise du Kosovo*, cit., pag.133.

Il 24 marzo 1999, lo stesso giorno dell'inizio dei raids aerei in Jugoslavia, tre Stati, Bielorussia, Federazione Russa ed India, avevano proposto un progetto di risoluzione con il quale dichiaravano la violazione del diritto internazionale ed, in modo particolare, delle previsioni della Carta delle Nazioni Unite.

Tale progetto prevedeva che la N.A.T.O., intervenuta militarmente senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, fosse dichiarata responsabile della flagrante violazione degli articoli 2(4), 24 e 53 dello Statuto.

Si chiedeva inoltre l'immediata cessazione dell'uso della forza e la ripresa dei negoziati di pace.³¹²

Questo progetto, presto seguito da un altro, venne bocciato a larga maggioranza dai membri del Consiglio di Sicurezza, i quali dichiararono anzi l'intervento alleato inevitabile.

Dal punto di vista giuridico, la dottrina è orientata nel senso di considerare illegittimo, pur se inevitabile, l'attacco della N.A.T.O. perché compiuto in violazione degli articoli 2(4) e 51 della Carta.

SCHACHTER esprimeva la preoccupazione di conferire la difesa di dati diritti ad un'organizzazione non autorizzata dall'O.N.U., già qualche anno prima.³¹³

L'autore si dichiarava favorevole a che un gruppo di Stati potesse mettere fine alle atrocità commesse da altri "when the necessity is evident and the humanitarian intervention is clear is likely to have its action pardoned".

³¹² Il testo della risoluzione si può leggere su: S. ZAPPALA', *Nuovi sviluppi in tema di uso della forza armata*, cit., pag. 980.

³¹³ O. SCHACHTER, *International law in theory and in practice*, Dordrecht, 1991, pag. 126.

Ma continuava dicendo che “it is highly undesirable to have a new rule allowing humanitarian intervention, for that could provide a pretext for abusive intervention”.

HENKIN ribadisce che “unilateral intervention by military force by a state or group of states is unlawful unless authorized by the Security Council.”³¹⁴

VALTICOS decisamente afferma che “la justification humanitaire des bombardements de l’O.T.A.N. ne serait donc etre acceptable dans l’état actuel du droit international, car il est incontestable qu’à notre époque la seule action armée reconnue par le droit international, à part le cas de légitime défense prévu par l’art.51 de la Charte, est celle fondée sur une décision du Conseil de Sécuritédes Nations Unies aux termes du chapitre VII de la Charte.”³¹⁵

Si sostiene inoltre, in maniera ancora più decisa, che “indisputably the N.A.T.O. intervention through its bombing campaign violated the United Nations Charter and international law. The intervention risked destabilizing the international rule of law that prohibits a state or group of states from intervening by the use of force in another state, absent authorisation by the UN Security Council or a situation of self-defense”.³¹⁶

L’autore ritiene che tale tipo di comportamento possa allora creare un precedente che permetterebbe alle organizzazioni internazionali che se

³¹⁴ L. HENKIN, *Kosovo and the law of “humanitarian intervention”*, in *American Journal of International Law*, 1999, pag. 824.

³¹⁵ N. VALTICOS, *Le droits de l’homme*, cit., pag.8.

³¹⁶ *American Journal of International Law*, 1999, pag. 831-832.

ne sentissero investite, di intervenire per reprimere i crimini contro l'uomo.

Si sottolinea poi che, pur essendoci un riferimento specifico nella Carta alla violazione del diritto all'integrità territoriale, questo diritto è subordinato al divieto dell'uso della forza.

A fianco a queste posizioni sembra però ormai consolidata l'idea che il diritto umanitario stia evolvendo al punto di mettere le Nazioni Unite di fronte alla necessità di predisporre uno strumento che ne assicuri la tutela.

CASSESE afferma infatti che “human rights are increasingly becoming the main concern of the world community as a whole. There is a widespread sense that they cannot and should not be trampled upon with impunity in any part of the world”.³¹⁷

Pur se perseguibile sul piano generale, tale considerazione deve ora fare i conti con quanto prevede la Carta.

SIMMA dichiara, in modo assolutamente deciso che “if the Security Council determines that massive violations of human rights occurring within a country constitute a threat to the peace, and then calls for or authorizes an enforcement action to put an end to these violations, a humanitarian intervention by military means is permissible.

In the absence of such authorization, military coercion constitutes a breach of article 2(4) of the Charter.

³¹⁷ A. CASSESE, *Ex iniuria ius oritur: are we moving towards international legitimation of forcible humanitarian countermeasures in the world community*, in *European Journal of International Law*, 1999, pag.26.

Further, as long as humanitarian crises do not transcend borders and lead to armed attacks against other states, recourse to article 51 is not available”.³¹⁸

Come già sottolineato in precedenza, nell’articolo 51 si fa espresso riferimento ad un attacco armato che viene condotto contro uno *Stato*.

Questa considerazione sembra allora escludere che il ricorso alla legittima difesa sia possibile quando la vittima dell’attacco militare sia un popolo, come nel caso specifico e non un soggetto di diritto internazionale.

La dottrina dominante è allora concorde nel valutare di grande importanza lo sviluppo del diritto umanitario, sempre però nell’ambito delle disposizioni della Carta.

Semberebbe allora pensabile di intervenire a difesa di un soggetto che non è riconosciuto come Stato, prescindendo dall’intervento diretto del Consiglio di Sicurezza, solo quando la crisi umanitaria travalica i confini interni dello Stato interessato e mette in crisi la sicurezza dei confinanti.

Proprio la violazione degli articoli dello Statuto che hanno come contenuto il divieto dell’uso della forza e la preventiva autorizzazione del Consiglio per poter intervenire, a norma dell’art.53, ha condotto la Repubblica Federale di Jugoslavia nel 1999, il mese successivo all’inizio dell’attacco militare degli alleati, a ricorrere alla Corte Internazionale di Giustizia, per chiedere la condanna dell’azione condotta dai Paesi membri della N.A.T.O..

³¹⁸ B. SIMMA, *N.A.T.O., the U.N. and the use of force. Legal aspects*, in *European Journal of International Law*, 1999, pag.5.

Si sottolineava che l'intervento violava gli articoli 2(4), 51 e 53 della Carta.

Dall'altra parte, contrariamente a quanto appena detto, gli Stati dell'alleanza direttamente coinvolti nelle azioni militari hanno strenuamente difeso le rispettive posizioni vantando la liceità del loro intervento, in quanto necessario per reprimere il ripetersi di crimini atroci contro la popolazione civile di etnia albanese e quindi in virtù dell'esistenza di una sorta di legittima difesa umanitaria, che opererebbe all'interno degli stessi confini degli Stati, in virtù dell'assoluta necessità di difendere in ogni modo i diritti dei popoli.

Questa posizione è chiaramente sottolineata nella difesa del Belgio, laddove si afferma che l'attacco armato dell'alleanza era reso indispensabile per garantire "paix, multiethnicité, démocratie pour un Kosovo où tous les membres de la communauté du Kosovo quelle que soit leur origine raciale, ethnique ou religieuse puissent vivre en paix, dans le respect des droits fondamentaux de l'homme".³¹⁹

La Germania confermava che "the N.A.T.O. operation has been undertaken as a last resort in order to put a stop to the massive human rights violations perpetrated by the Applicant in Kosovo and to protect the population of Kosovo from the unfolding humanitarian catastrophe".

Anche nella difesa degli Stati Uniti è chiaramente evidenziata l'idea di una impossibilità di rimanere inerti di fronte ai crimini commessi nella regione.

Nella difesa statunitense si legge infatti che "Having exhausted all peaceful possibilities for resolving the crisis through painstaking

³¹⁹ Gli scritti difensivi dei Paesi alleati si possono trovare sul sito della Corte Internazionale di Giustizia: <http://www.icj-cij.org/cijwww/cij/cdocket/cyall>.

negotiation efforts, a decision was taken by the North Atlantic Council to authorize the use of force to cause the Federal Republic of Yugoslavia to halt and reverse its unlawful actions in Kosovo. NATO operations are targeted at military objectives vital to the continuation of the Serb campaign in Kosovo.

Every precaution is being taken to minimize civilian casualties”.³²⁰

Gli Stati Uniti considerano poi un altro fattore ulteriore a conferma della legittimità e della necessità di intervenire militarmente.

Questo riferimento è di straordinaria importanza perché permette di poter sostenere più ampiamente l'esistenza della legittima difesa a tutela di diritti *erga omnes*.

Si afferma infatti l'impellenza di mettere un freno a “the acute threat of the actions of the Federal Republic of Yugoslavia to the security of neighbouring States, including threat posed by extremely heavy flows of refugees and armed incursions into their territories”.

Il governo statunitense ha allora fatto per primo riferimento alla possibilità che l'intervento militare venga riconosciuto come legittimo, in virtù della necessità di difendere i diritti degli Stati confinanti, che verrebbero ad essere interessati direttamente dall'uso della forza militare da parte serba.

Sarebbe addirittura pensabile poter far rientrare questa previsione nell'ottica dell'art.51, dato che avrebbe legittimato gli Stati confinanti a chiedere l'intervento della N.A.T.O. in propria difesa.

³²⁰ [Http://www.cij-icj.org/cijwww/cij/cdocket/cyall](http://www.cij-icj.org/cijwww/cij/cdocket/cyall).

Sempre davanti alla Corte, la Gran Bretagna è intervenuta sottolineando che l'azione militare non aveva scopi politici. Dichiarò infatti che "what we are doing is not against any people or population, but for the rescue of the Kosovar Albanians from their desperate plight".

L'uso della forza è allora "an exceptional measure to prevent an overwhelming humanitarian catastrophe", per scongiurare che il governo serbo possa riuscire a mettere in opera "the ultimate aim, that is the forced removal of the entire ethnic Albanian population from the geographical area".³²¹

La stessa posizione è stata poi sottolineata dalla Francia che richiama la riunione del Consiglio Atlantico, tenutasi a Washington il 23 e 24 Aprile 1999.

Si dichiara che la crisi del Kosovo "remet fondamentalement en cause des valeurs que les Etats participant aux operations militaires de l'O.T.A.N. en visés par les requetes de la Yougoslavie défendent : la démocratie, les droits de l'homme et la primauté du droit."³²²

Nessuno Stato è stato però in grado di condurre una difesa giuridicamente fondata.

In altri termini, le difese che gli Stati accusati hanno prodotto non fanno alcun riferimento a precise norme di diritto internazionale che possano in qualche modo legittimare formalmente il loro intervento militare; tutti hanno portato avanti la necessità di intervenire a difesa dei diritti dell'uomo e dei diritti dell'etnia albanese che erano stati violati dal governo serbo.

³²¹ [Http://www.cij-icj.org/cijwww/cij/cdoCKET/cyall](http://www.cij-icj.org/cijwww/cij/cdoCKET/cyall).

³²² [Http://www.nato.int/docu/pr/1999](http://www.nato.int/docu/pr/1999).

Gli Stati Uniti hanno infatti dichiarato che sarebbe stato “a failure by NATO to act immediately would have been to the irreparable prejudice of the people of Kosovo. The Members of NATO refused to stand idly by to watch yet another campaign of ethnic cleansing unfold in the heart of Europe”.³²³

È allora impensabile stare a guardare una tale situazione nel cuore dell'Europa senza cercare di metterci un freno.

Le difese che i dirigenti dell'alleanza continuano a sostenere fondano le loro radici nell'impossibilità di continuare ad accettare che le repressioni nel Kosovo continuassero.

Le dichiarazioni rilasciate da Lord Robertson of Port Ellen sono assolutamente esplicite in questo senso.

Egli rifiuta gli attacchi che vengono condotti contro l'intervento militare sostenendo che “some argue that NATO should not have acted against the Federal Republic of Yugoslavia in Kosovo without a specific United Nations Security Council mandate. The Allies were sensitive to the legal basis for their action.

The Yugoslavs had already failed to comply with numerous demands from the Security Council under Chapter VII of the UN Charter and there was a major discussion in the North Atlantic Council, during which the Council took the following factors into consideration:

- the Yugoslav government's non-compliance with earlier UN Security Council resolutions,

³²³ [Http://www.cji-icj.org](http://www.cji-icj.org).

- *the warnings from the UN Secretary General about the dangers of a humanitarian disaster in Kosovo,*
- the risk of such a catastrophe in the light of Yugoslavia's failure to seek a peaceful resolution of the crisis,
- the unlikelihood that a further UN Security Council resolution would be passed in the near future,
- and the threat to peace and security in the region.

At that point, the Council agreed that a sufficient legal basis existed for the Alliance to threaten and, if necessary, use force against the Federal Republic of Yugoslavia".³²⁴

Per quanto riguarda però in modo particolare la legittima difesa, una parte della dottrina sostiene che nel caso specifico ci si trova di fronte all'applicazione di un diritto di cui gli Stati godono, che si affianca alla previsione contenuta nell'articolo 51.

Ci si troverebbe, in altri termini, di fronte ad un caso particolare in cui sussiste l'applicazione di un diritto *erga omnes* di cui tutti gli Stati godono.

Secondo questa teoria, l'articolo 2(4) della Carta delle Nazioni Unite, e di conseguenza l'articolo 51, troverebbero applicazione solo nel caso di violenza armata nei rapporti bilaterali.³²⁵

Gli Stati, pur rinunciando infatti all'uso della forza nelle loro relazioni reciproche, non avrebbero rinunciato a tutelare i diritti *erga omnes*, soprattutto nel caso di inattività del Consiglio di Sicurezza.

³²⁴ [Http://www.nato.int/kosovo/repo2000/better.htm](http://www.nato.int/kosovo/repo2000/better.htm).

³²⁵ S. ZAPPALA', *Nuovi sviluppi in tema di uso della forza armata*, cit., pag. 992.

L'intervento militare N.A.T.O. sarebbe quindi da considerarsi legittimo in quanto, pur se attuato al di fuori dei limiti della legittima difesa, finalizzato proprio alla protezione di tali diritti.

Si sviluppa allora una sorta di tutela ulteriore a fianco a quella offerta per la violazione dell'articolo 2(4) dello Statuto, che non ha ancora una precisa collocazione giuridica, ma cui potrebbe essere ricondotta la tutela dei diritti dell'uomo.

Ciò che allora non è chiaro è quali sono gli strumenti di cui gli Stati sono in possesso per applicare quanto disposto dall'articolo 1(2-3) dello Statuto.

La Carta afferma infatti che “è compito delle Nazioni Unite, oltre che mantenere la pace e la sicurezza internazionale, conseguire la cooperazione internazionale (...) e promuovere nonché incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali senza distinzione di razza, di sesso, di lingua o di religione”.³²⁶

Mentre non sussistono dubbi sulla possibilità di ricorrere all'articolo 51 nel caso in cui uno Stato sia vittima di un attacco armato condotto da altri, è più difficile immaginare una soluzione quando ci si trova a dover tutelare diritti che vengono violati all'interno di uno stesso Stato, come appunto nel caso della vicenda che si sta considerando.

Ciò che risalta in modo evidente è la mancanza di soluzioni alternative all'intervento diretto del Consiglio di Sicurezza.

³²⁶ S. MINIERI – C. ORIANI, *La Carta*, cit., pag.8.

Gli Stati vanno ormai affermando una decisa posizione nel senso di considerare la tutela dei diritti umani parificata se non addirittura più importante rispetto alla tutela dello stesso diritto di sovranità.

In seno al Consiglio di Sicurezza, in fase di adozione della risoluzione che ha definitivamente messo fine dell'attacco militare dell'alleanza, si è infatti affermato che *“the Charter is not the only source of international law.*

*The Charter, to be sure, is much more specific respect for sovereignty than on respect for human right, but since the day it was drafted the world has witnessed a gradual shift in that balance, making respect for human rights, more mandatory and respect for sovereignty less absolute. Today, we regard it as a generally accepted rule of international law that no sovereign State has the right to terrorize its citizens”.*³²⁷

Sta maturando allora la necessità di garantire che la tutela di diritti dell'uomo possa essere compiuta con gli stessi strumenti di cui ci si avvale per garantire il diritto al proprio territorio e alla propria indipendenza politica.

Questa evoluzione non è certo rimasta estranea allo sviluppo del Consiglio di Sicurezza che ha adottato in questi anni numerose soluzioni per cercare di dare più efficacia possibile al diritto umanitario.

Purtroppo nel caso del Kosovo, questa tendenza ha trovato degli ostacoli insormontabili proprio per il Consiglio che ha dovuto confrontarsi con il sistema creato per l'adozione delle proprie decisioni.

³²⁷ S. ZAPPALA', *Nuovi sviluppi in tema di uso della forza armata*, cit., pag.989: tale dichiarazione venne resa dal delegato dei Paesi Bassi.

È allora proprio sulla scia di queste difficoltà che la N.A.T.O. si sarebbe fatta carico di intervenire a ripristinare quella situazione di sicurezza che lo Statuto delle Nazioni Unite sottolinea.

Tale intervento è da considerarsi allora assolutamente inevitabile per la credibilità stessa dell'alleanza.³²⁸

Come già detto, gli Stati che si sono assunti la responsabilità dell'intervento militare contro il governo jugoslavo, hanno dichiarato che sarebbe stato auspicabile l'ottenimento dell'autorizzazione all'azione, ma questa mancanza non poteva condannare un'intera popolazione a subire persecuzioni e rappresaglie ingiustificate.

Questa posizione prende spunto dalle modifiche che sono avvenute nella politica degli Stati membri dell'alleanza atlantica.

Innanzitutto bisogna dire che l'art. 4 del Trattato Atlantico prevede che gli Stati membri possano consultarsi al fine di coordinare le loro azioni di politica estera: e proprio da questa attività di consultazione può derivare l'assunzione di obblighi ulteriori rispetto a quello, primario e fondamentale, della difesa comune.

Su questa base la N.A.T.O. è passata da semplice patto di difesa militare ad un'organizzazione regionale che si dichiara pronta a svolgere un ruolo per il mantenimento della pace.

In una Dichiarazione resa a Bruxelles, nel 1992 durante la sessione ministeriale del Consiglio atlantico, l'organizzazione si è infatti dichiarata pronta "a prendere in considerazione eventuali richieste di

³²⁸ Gli Stati che hanno prodotto le loro difese alla Corte Internazionale di Giustizia hanno sottolineato ampiamente che la situazione non poteva che risolversi in quel modo. La N.A.T.O. non poteva più accettare che i diritti umani della popolazione del Kosovo subissero un tale affronto e che la comunità internazionale restasse a guardare.

assistenza di organi delle N.U., nell'attuazione di risoluzioni del Consiglio di Sicurezza".³²⁹

Rimane comunque il fatto che, per la Carta delle Nazioni Unite, le azioni coercitive attuate dall'organizzazione regionale si inquadrano nella Carta e sono quindi legittime solo se autorizzate e coordinate dal Consiglio di Sicurezza.

La volontà degli Stati membri della N.A.T.O. di perseguire tali disposizioni emerge con decisione anche dalla Dichiarazione degli Stati membri dell'alleanza, assunta in seno al Summit di Washington dell'aprile '99.

Si afferma che gli Alleati sono vincolati dalla Carta delle Nazioni Unite, si sottolinea la responsabilità primaria del Consiglio di Sicurezza "for the maintenance of peace and security" e si ribadisce l'impegno della Nato ad operare sotto l'autorità del Consiglio di Sicurezza.³³⁰

Il voler garantire questa attività e il ruolo che l'alleanza atlantica sembra voglia assumere in questa panorama è ancora più evidente quando, nel corso di quest'anno Lord Robertson of Port Ellen ha affrontato le critiche all'iniziativa alleata.

Egli ha infatti dichiarato che "N.A.T.O.'s success has not blinded the Alliance to the need to learn lessons from the conflict, and that process is continuing".³³¹

La campagna militare in Kosovo ha evidenziato delle difficoltà nell'apprestare i mezzi a disposizione per intervenire nella maniera più adeguata.

³²⁹ C. FIORAVANTI, *La Carta delle Nazioni Unite*, in *Intervento alla Conferenza di Studi per la pace "Diritti umani e ordine internazionale*, Ferrara, 1999: <http://www.studiperlapace.org>.

³³⁰ [Http://www.nato.int](http://www.nato.int).

³³¹ [Http://www.nato.int/kosovo/repo2000/necessa.htm](http://www.nato.int/kosovo/repo2000/necessa.htm).

In ambito europeo, già si è predisposto il D.C.I. (Defense Capabilities Initiative) e si sta attivando l'E.S.D.I. (European Security and Defense Identity).

La volontà degli alleati è quella di garantire una forza di intervento che sia il più possibile “more flexible, more mobile and more effective”, nella prospettiva di garantire interventi ad ampio raggio.

Mi sembra che sia sufficientemente chiaro che l'obiettivo è quello di organizzare una forza in grado di intervenire al di fuori dello stretto campo della difesa dei propri Stati membri.

Questa organizzazione deve poi fare i conti anche con un altro principio: la violazione della sfera di sovranità.

Mentre di legittima difesa si parla infatti solo quando ci si trova di fronte ad un conflitto bilaterale, preceduto dalla violazione della sfera di sovranità di uno Stato, che decide di difendersi intervenendo, nel caso della violazione dei diritti dell'uomo questo può non accadere.

Nel caso del Kosovo, infatti, lo scontro era interno allo Stato jugoslavo.

Lo stesso Presidente della Repubblica Federale di Jugoslavia aveva dichiarato che nessuno si sarebbe potuto intromettere negli affari interni serbi e violare il proprio diritto di sovranità.³³²

La violazione dei diritti umani sembra però andare oltre i confini e, in nome della difesa di un interesse comune, rendere possibile l'intervento interno ad uno Stato, superando il divieto d'ingerenza negli affari interni.

³³² T. BENEDIKTER, *Il dramma del Kosovo*, cit., pag. 105.

Questa possibilità è peraltro già prevista dall'articolo 2(7) della Carta che appunto prevede che la c.d. domestic jurisdiction, non pregiudica l'adozione delle misure coercitive a norma del capitolo VII.

Il problema è che, nel caso particolare, il superamento della sovranità territoriale verrebbe compiuto ad opera di un soggetto diverso da quello che sarebbe legittimato a farlo.

RONZITTI aveva già affrontato il c.d. "dovere d'ingerenza umanitaria", come modalità d'intervento concessa per far fronte alle violazioni dei diritti dell'uomo.³³³

L'autore considera che la prassi è assolutamente contraria all'intervento d'umanità, cioè l'intervento finalizzato a proteggere i diritti dei propri cittadini all'estero, e che quindi l'ingerenza umanitaria, che si attiva senza la preventiva autorizzazione dello Stato sul cui territorio viene esplicato, non è lecita se non è fondata sulla tradizionali cause di esclusione dell'illecito.

Il 2 Aprile 1999 la Repubblica Federale di Jugoslavia aveva chiesto, come già visto, che la Corte Internazionale di Giustizia condannasse gli Stati che facevano parte della N.A.T.O., in quanto responsabili di avere violato il divieto dell'uso della forza, così come previsto dallo Statuto.

Il giorno stesso aveva anche depositato una richiesta di adozione di misure cautelari che prevedessero l'immediata cessazione dell'azione militare.

Già gli Stati intervenuti nell'azione militare e chiamati a difendersi avevano sottolineato la mancanza di giurisdizione della Corte, in quanto

³³³ N. RONZITTI, *Diritto Internazionale dei Conflitti Armati*, Milano, 1998, pagg.43-44.

la Repubblica Federale di Jugoslavia non era più membro delle Nazioni Unite.

Questo è specificato in modo molto chiaro nella difesa del rappresentante olandese che afferma “the Federal Republic of Yugoslavia as a successor State of the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia, an original Member of the United Nations, is at present clearly not a Member of the United Nations. The General Assembly considers that the Federal Republic of Yugoslavia “cannot continue automatically the membership of the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia in the United Nations” and therefore decides “that the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) should apply for membership in the United Nations and that it shall not participate in the work of the General Assembly”. Consequently, the Federal Republic of Yugoslavia cannot be considered to be ipso facto a party to the Statute of the Court by virtue of Article 93, paragraph 1, of the United Nations Charter”.³³⁴

il mancato riconoscimento della Repubblica Federale di Jugoslavia comporterebbe allora automaticamente la sua esclusione dalla giurisdizione della Corte Internazionale di Giustizia.

Il 2 giugno 1999 la Corte ha dichiarato che “does not automatically have jurisdiction over legal disputes between States and that one of the fundamental principles of its Statute is that it cannot decide a dispute between States without the consent of those States to its jurisdiction”.

³³⁴ [Http://www.cji-icj.org](http://www.cji-icj.org).

La Corte ha rigettato la richiesta di adottare le misure cautelari volute dalla Jugoslavia ed ha comunque sottolineato che si sentiva “deeply concerned with the human tragedy, the loss of life, and the enormous suffering in Kosovo which form the background of the dispute and with the continuing loss of life and human suffering in all parts of Yugoslavia”.

Dichiarava però anche che era “profoundly concerned with the use of force in Yugoslavia, which under the present circumstances (...) raises very serious issues of international law”.

Quindi anche la Corte, pur sottolineando la violazione dei diritti dell’uomo e la grave perdita di vite umane, dichiarava che l’azione militare condotta dalla N.A.T.O. era da considerare una grave violazione delle disposizioni vigenti.

35. La ris. n.1244/99: un’autorizzazione *ex post* all’intervento militare?.

Ciò che risalta in modo evidente è che, qualunque sia stato lo svolgimento del conflitto, cioè sia che lo si ritenga legittimo, sia che lo si valuti come l’esercizio di un potere non autorizzato, gli Stati che sono intervenuti militarmente nel Kosovo sembra abbiano sempre agito con la consapevolezza di non poter travalicare i principi contenuti nelle decisioni del Consiglio di Sicurezza.

Nelle rispettive difese, tutti gli Stati, che di fronte alla Corte Internazionale di Giustizia, difendendosi contro il ricorso proposto dalla Repubblica Federale di Jugoslavia, hanno fatto riferimento alle

risoluzioni dell'O.N.U., nel tentativo di giustificare in qualche modo la loro azione armata.

La risoluzione n.1244 del 10 giugno 1999, con cui si è giunti ad una svolta del conflitto, provocandone la conclusione, sembra aprire la porta ad un'importante considerazione.

Sembra infatti che sia stata definitivamente impressa la firma delle Nazioni Unite su quanto accaduto.

La posizione della N.A.T.O. era già stata ribadita durante il summit di Washington del 23 aprile 1999, dove gli Stati hanno dichiarato: "We reaffirm our faith, as stated in the North Atlantic Treaty, in the purpose and principles of the Charter of the United Nations and reiterate our desire to live in peace with all nations, and to settle any international dispute by peaceful means".³³⁵

Il ruolo delle Nazioni Unite rimane allora assolutamente centrale rispetto ad ogni decisione che l'Organizzazione possa prendere.

L'O.N.U. rimane l'unica titolare della responsabilità di intraprendere azioni per il mantenimento della pace e della situazione di sicurezza.

Tale posizione era stata sostenuta anche dai delegati statali che sono intervenuti nel dibattito, in sede di adozione della risoluzione stessa.

Il delegato francese aveva infatti sostenuto che "everyone is aware that this resolution bolsters the authority of the Security Council. Those of us who wish to recall the primacy of the Security Council have been satisfied".³³⁶

³³⁵ C. FIORAVANTI, *La Carta delle Nazioni Unite*, cit.

³³⁶ S. ZAPPALA', *Nuovi sviluppi in tema di uso della forza armata*, cit., pag. 987.

Anche l'Argentina ha ribadito la stessa posizione dichiarando che “this resolution confirms the central and irreplaceable role of the United Nations, and, in particular, that of Security Council”.³³⁷

Ciò che però sembra essere più importante è che tale decisione consente di considerare due questioni: da una parte, la mancata presa di posizione del Consiglio di fronte all'intervento armato degli Stati occidentali; dall'altra parte, la possibile indicazione di un'autorizzazione *ex post* all'intervento sulla base di quanto stabilito dall'articolo 53 della Carta dell'O.N.U..

Per quanto riguarda il primo punto, bisogna allora dire che il Consiglio è rimasto inerte sia di fronte alle violazioni del diritto umanitario compiute dal governo serbo, sia di fronte all'uso della forza, compiuta dagli Stati parti dell'alleanza atlantica.

In questo senso, come già accennato in precedenza, si potrebbe pensare che la mancata adozione del progetto di risoluzione proposto da Russia, Bielorussia ed India, che chiedevano di fermare l'attacco, sia un indice della volontà di considerare lecito l'intervento o comunque di approvarlo.

Dall'altra parte, la dottrina si pronuncia sulla possibilità che la risoluzione adottata nel giugno del 1999, con cui vengono sostanzialmente imposte al governo serbo le conclusioni contenute nel documento di Rambouillet, possa essere considerata come una sorta di autorizzazione successiva dell'intervento.

ZAPPALA' è contrario a questa conclusione perché ritiene che la decisione del Consiglio di Sicurezza, pur non contenendo una condanna

³³⁷ S. ZAPPALA', *Nuovi sviluppi in tema di uso della forza armata*, cit., pag. 988.

delle operazioni militari condotte dai Paesi della N.A.T.O., non possa essere in nessun caso considerata come un'autorizzazione *ex post* sulla base di quanto espresso dall'art.53.³³⁸

SIMMA, invece, sembra essere più favorevole alla possibilità di considerare l'esistenza di autorizzazioni successive all'intervento militare.

Probabilmente il caso del Kosovo non ha tutti i requisiti che egli ritiene indispensabili perché si possa richiamare questa ipotesi, ma si potrebbe valutare l'azione del Consiglio nel senso di una "ratifica" delle operazioni compiute.

L'autore considera infatti che "N.A.T.O. could be authorized by the Security Council to threaten or use armed force against the Federal Republic of Yugoslavia not only expressly and prior to such action but also implicitly *ex post*".³³⁹

Questa prima considerazione sembra consentire allora che l'autorizzazione ad un intervento militare possa essere concessa anche successivamente all'azione stessa.

L'autore continua però dicendo che, pur potendo essere possibile conferire un'autorizzazione *ex post* "implicitly", questo non può avvenire "tacitly".

Ciò significa la sola assenza di una condanna all'uso della forza da parte della N.A.T.O. non può essere considerata come un'autorizzazione all'uso della stessa.

³³⁸ S. ZAPPALA', *Nuovi sviluppi in tema di uso della forza armata*, cit., pag. 988.

³³⁹ B. SIMMA, *N.A.T.O., the U.N. and the use of force*, cit., pag.10.

Assolutamente contrario invece all'ipotesi di poter desumere dalla mancata adozione della risoluzione n.1244 una sorta di autorizzazione successiva all'intervento è KOHEN.³⁴⁰

Nel suo scritto, l'autore dichiara infatti che "l'absence de condamnation par le Conseil ne signifie pas pour autant que cet organe considère l'action de l'O.T.A.N. comme étant conforme au droit international".

L'autore continua poi dicendo che l'intervento militare, oltre a non essere riuscito a fermare la violazione dei diritti dell'uomo ha dato adito a "*nouveles violations*".

Si può allora concludere dicendo che l'azione militare che ha caratterizzato la regione del Kosovo ha dato adito ad una serie di dubbi sull'applicazione del diritto internazionale, che non sono ancora stati risolti.

Il Consiglio di Sicurezza, organo deputato a prendere posizione riguardo alla corretta applicazione della Carta, ha dato spazio alla dottrina per poter considerare possibile l'ottenimento di un'autorizzazione per l'intervento armato successiva all'intervento stesso.

La Corte Internazionale di Giustizia, esclusa la propria giurisdizione sulla questione, ha comunque dichiarato di valutare negativamente quanto fatto dall'alleanza.

Su tutto questo sembra allora farsi strada l'esame di quei diritti *erga omnes*, che si collocherebbero al di fuori delle strette previsioni contenute nell'articolo 51, per includere nella possibilità di muovere guerra anche valutazioni che riguardano più ampiamente la difesa del

³⁴⁰ M.G. KOHEN, *L'emploi de la force et la crise du Kosovo*, cit., pag.136.

diritto umanitario e di quei diritti che coinvolgono tutti gli Stati, indipendentemente da un attacco diretto nei loro confronti.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Lo studio della dottrina, della giurisprudenza e della prassi di questi ultimi anni offre la possibilità di affrontare in conclusione alcuni temi di grande importanza per lo sviluppo futuro del diritto internazionale e, in modo particolare, delle Nazioni Unite, che sono ormai il fulcro dell'evoluzione dei rapporti mondiali.

Innanzitutto è da dire che, nonostante le attuali tendenze alla previsione di ulteriori ipotesi di intervento internazionale, si considerano la legittima difesa, ex articolo 51, e l'autorizzazione concessa dal Consiglio di Sicurezza, ex articolo 53, come le sole condizioni, riconosciute espressamente dalla Carta ai singoli Stati, per intervenire autonomamente a tutela della propria sovranità.

Il progresso continuo del diritto internazionale e dei rapporti tra gli Stati e tra i popoli, dà adito però, appunto, alla necessità di prevedere situazioni diverse, rispetto a quelle che sono espressamente indicate nello Statuto.

È per questo che da più parti si levano indicazioni e proposte per integrare le previsioni della Carta.

Come già evidenziato, studi e fatti accaduti recentemente hanno dimostrato che la tendenza è quella di giustificare azioni militari, al di fuori degli stretti confini delineati dalle ipotesi sopra dette.

L'attenzione sempre più spesso mostrata verso l'evoluzione del diritto umanitario richiede che la violazione delle norme che già esistono, sia garantita con la predisposizione di strumenti efficaci ed immediati.

La situazione si presenta poi ancora più grave se il mancato rispetto di tali diritti si profila all'interno di uno stesso Stato, nell'ambito di guerre civili o di repressioni esercitate dal governo al potere.

Infatti, se è principio ormai consolidato che ogni Stato abbia la possibilità di difendersi per tutelare la propria sfera di sovranità, è altrettanto chiaro che esiste un vuoto normativo che rende difficile garantire le stesse possibilità di difesa per soggetti che Stati non sono o per quelle vicende che si sviluppano nella vigenza della c.d. *domestic jurisdiction*.

Il caso della guerra in Kosovo, di cui si è ampiamente trattato, è solo l'esempio più recente della difficoltà di predisporre strumenti leciti, per assicurare una tutela cui non è possibile rinunciare.

Il problema di fondo rimane allora quello di provvedere all'allestimento di un apparato che possa rendere certa la reazione contro tali soprusi.

Le convenzioni che sono state stipulate nel corso di questo secolo, a partire dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, adottata a Ginevra nel 1948, già impongono agli Stati una serie di obblighi, al fine di salvaguardare i diritti fondamentali degli individui.

A questo si aggiunge da più parti la necessità di dover superare quel diritto di non ingerenza che assicura agli Stati, entro i propri confini, la possibilità di usufruire appieno di quanto previsto dal principio di sovranità.

Tale considerazione è stata sostenuta anche dal Pontefice, che quest'anno, nel messaggio per la Giornata Mondiale della Pace, ha scritto che *“il dovere di tutelare i diritti dell'uomo trascende i confini geografici e politici entro cui questi sono conculcati”* e che *“i crimini contro l'umanità non si possono considerare affari interni di una sola nazione”*.

Le stesse considerazioni sono state alla base delle difese sostenute dagli Stati che sono intervenuti nel gennaio del 1999, in Kosovo, per difendere l'etnia albanese dall'oppressione serba.

Ciò che però risalta, in modo evidente, è che oggi una tale protezione è esercitata al limite della liceità, se non oltre questo stesso limite, in situazioni che hanno finalità più spesso politiche, che non di salvaguardia del diritto umanitario *tout court*.

Con questo, non intendo certo dire che si debba escludere un'implicazione politica negli interventi compiuti dai singoli Paesi; anzi, al contrario, ogni decisione di portata internazionale è il frutto di valutazioni compiute tra gli Stati.

Si considera invece che spesso azioni che hanno pure finalità politiche e spesso obiettivi diversi da quelli manifestati, vengono mascherati

dietro presunte necessità di protezione, di volta in volta, di soggetti e situazioni diversi.

La possibilità di ricorrere all'articolo 51 risulta allora ipotesi privilegiata che garantisce la legittimità della difesa, esercitata singolarmente o collettivamente dagli Stati vittima di un attacco armato, ma che non può letteralmente includere altri casi, altrettanto importanti, quali quelli dell'intervento umanitario.

La tutela di queste ultime ipotesi dovrebbe essere infatti affidata al Consiglio di Sicurezza, il quale avrebbe l'onere di adottare le misure che, sulla base di quanto contenuto nell'articolo 2(7), garantiscano il ristabilimento della situazione di sicurezza e il mantenimento della pace.

Tale operazione però non sempre è stata possibile, per la difficoltà di attuare tutte le previsioni volte alla creazione di quell'apparato universale, le Nazioni Unite, che spesso ha mostrato la propria inefficienza, per non dire, la propria incapacità, di garantire un adeguato intervento rispetto alle materie di propria diretta competenza.

Abbiamo già accennato al fatto che la concessione del potere di veto per i cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, era stata la motivazione adottata per l'inserimento proprio dell'eccezione contenuta nell'articolo 51.

Questo ha quindi creato modalità di trattamento delle questioni internazionali, molto diverse a seconda dei singoli soggetti, di volta in volta, coinvolti.

L'*impasse* che il Consiglio stesso ha subito per le divergenze politico-ideologiche dei propri membri, è l'elemento che ha fatto ritenere necessario lavorare ad una modifica del suo sistema di votazione e rilanciare gli obiettivi primari delle Nazioni Unite, quelle finalità previste nell'articolo 1 della Carta.

Di questo si è discusso ampiamente dal 6 all'8 Settembre scorsi al Quartier Generale delle Nazioni Unite, a New York, durante il più grande vertice politico che si sia mai svolto, il "*Millennium Summit*".

Voluto dal Segretario Generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, per rilanciare il ruolo universale dell'Organizzazione, all'incontro hanno partecipato capi di Stato e rappresentanti di Governo di circa 160 Paesi.

Il vertice è stato preceduto da un rapporto dello stesso Kofi Annan, dal titolo "*We the people*", nel quale si ribadisce esplicitamente la volontà di giungere ad una più decisa consapevolezza della necessità di riaffermare alcuni obiettivi universalmente riconosciuti, ma il cui raggiungimento sembra difficoltoso.

Nel rapporto si legge infatti che "*un tempo la guerra veniva considerata ed impiegata come un normale strumento dell'arte politica; essa è oggi universalmente proscritta, eccezion fatta per alcune circostanze molto particolari. La democrazia, un tempo sfidata dall'autoritarismo in vari modi, non soltanto ha prevalso in gran parte del mondo, ma viene*

attualmente vista come la forma di governo più legittima e desiderabile, in generale. La protezione dei diritti umani fondamentali, un tempo considerata responsabilità dei soli Stati sovrani, viene attualmente ritenuta un tema di rilevanza universale che va al di là sia dei governi che dei confini”.

Per dare sostanza a queste considerazioni, si ribadisce inoltre che è assolutamente necessario fare in modo che il Consiglio di Sicurezza possa essere messo in condizione di intervenire a tutela di situazioni nuove che lo Statuto delle Nazioni Unite non prevede espressamente.

Ci si riferisce proprio all'impossibilità di delegare al solo articolo 51 la difesa legittima delle ipotesi che si possono presentare sulla scena internazionale.

Il Segretario Generale dichiara infatti che *“siamo lontani rispetto al mondo strettamente internazionale del passato. Ciò è reso evidente dalla differente natura delle minacce alla pace e alla sicurezza che le popolazioni del pianeta debbono attualmente affrontare.*

Le clausole dello Statuto presupponevano che aggressioni esterne, un attacco condotto da uno Stato ad un altro, avrebbero rappresentato la principale minaccia; ma negli ultimi decenni molte più persone sono state uccise a causa delle guerre civili, delle pulizie etniche e di atti di genocidio, che sono stati agevolati dall'ampia disponibilità di armi sul mercato globale degli armamenti, che in guerre fra Stati. Dobbiamo allora adattare le nostre istituzioni a questa nuova realtà”.

Per riuscire a soddisfare queste esigenze è allora indispensabile che il Consiglio di Sicurezza possa operare efficacemente e godere anche di una legittimità che non possa essere messa in discussione.

Si riconferma poi che non esiste al giorno d'oggi *“un modo attendibile per mantenere la pace”*.

E' necessario allora, innanzitutto, rivedere la composizione del Consiglio di Sicurezza che, basata sulla distribuzione dei poteri e sugli allineamenti del 1945, attualmente non rappresenta pienamente né il carattere, né tantomeno le esigenze del nostro mondo globalizzato.

Le riflessioni contenute in *“We the people”* sono state il fulcro del dibattito al *Millennium Summit*, che si è concluso con l'adozione, da parte dell'Assemblea Generale, di un documento, la *“United Nations Millennium Declaration”*, un testo programmatico degli obiettivi che gli Stati delle Nazioni Unite si prefiggono per i prossimi anni.

Al II capitolo del documento, dedicato a pace e sicurezza internazionale, si dichiara che le Nazioni Unite devono diventare *“more effective in maintaining peace and security”*.

All'VIII capitolo, si legge inoltre che i Paesi dovranno lavorare intensamente per giungere ad una *“comprehensive reform of the Security Council in all its aspects”*.

È quindi evidente che la necessità di trasformare le Nazioni Unite, nella direzione della realizzazione di un meccanismo che possa permettere interventi decisi, è universalmente riconosciuta da ogni Stato,

firmatario della “*Millennium declaration*” e di tutti i documenti che, in questi anni, si sono occupati della questione.

Questa stessa conclusione è condotta anche da Sergio Vento, Ambasciatore Italiano all’O.N.U. che, in un’intervista sul quotidiano “La Repubblica”, ha manifestato la volontà italiana di chiedere un aumento dei membri non permanenti (ora 10), in modo tale da garantire maggiore rappresentatività a tutte le parti del pianeta.

Egli ha sostenuto che “*il processo decisionale diventerebbe più flessibile e il peso del diritto di veto potenzialmente ridotto. Il nostro obiettivo è consentire al Consiglio di sicurezza, unitamente al Segretario generale, di agire con maggior efficacia soprattutto sul versante della prevenzione dei conflitti*”.

Si può quindi dire che esiste da tempo la volontà di attribuire al Consiglio di Sicurezza maggiori poteri decisionali e di rivederne i principi direttivi.

Oltre a questo è però indispensabile riuscire a modificare il sistema di voto che consente ai 5 membri permanenti di poter porre il proprio veto sulle decisioni intraprese dal Consiglio di Sicurezza.

Questo per fare in modo che le posizioni politiche e l’attenzione ai propri partners politici non pregiudichino il raggiungimento degli scopi dell’Organizzazione.

Tale possibilità è peraltro alquanto limitata, dato che le modifiche allo Statuto richiedono il voto unanime di tutti i membri permanenti, che certo a fatica accetterebbero di rinunciare alla prerogativa che gli è garantita.

L'articolo 109, al comma 2, prevede infatti che *“qualunque modificazione della presente Carta proposta dalla Conferenza Generale – istituita per la revisione del testo della Carta - dei Membri delle Nazioni Unite alla maggioranza dei due terzi entrerà in vigore quando sarà stata ratificata, in conformità alle rispettive norme costituzionali, dai due terzi dei Membri delle Nazioni Unite, ivi compresi tutti i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza”*.

In questo quadro, è allora evidente che l'articolo 51 e l'articolo 53 non possono rimanere le sole possibilità d'intervento armato, ma è necessario che gli Stati si attivino per giungere ad una maggiore protezione di ogni diritto.

Questo è reso possibile però solo attraverso un globale riconoscimento del ruolo universale dell'Organizzazione.

Tale funzione era stata ribadita, come già detto, durante il summit di Washington del 23 aprile 1999, quando gli Stati della N.A.T.O. hanno dichiarato: *“We reaffirm our faith, as stated in the North Atlantic Treaty, in the purpose and principles of the Charter of the United Nations and reiterate our desire to live in peace with all nations, and to settle any international dispute by peaceful means”*.

Nell'ottica dello sviluppo delle Nazioni Unite è allora indispensabile procedere all'allargamento delle ipotesi che possano permettere il riconoscimento e la tutela di quei diritti che attualmente non compaiono nel testo della Carta e la cui difesa è oggi assolutamente irrinunciabile.

È quindi auspicabile riuscire a trovare soluzioni efficaci in grado di dare attuazione agli impegni che gli stessi membri delle Nazioni Unite si erano presi a San Francisco, quando, nel preambolo della Carta, manifestarono una decisa volontà nel *“salvare le future generazioni del flagello della guerra, che per due volte nel corso di questa generazione ha portato indicibili afflizioni all'umanità, a riaffermare la fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana, nella eguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne e delle nazioni grandi e piccole, a creare le condizioni in cui la giustizia ed il rispetto degli obblighi derivanti dai trattati e dalle altre fonti del diritto internazionale possano essere mantenuti, a promuovere il progresso sociale ed un più elevato tenore di vita in una più ampia libertà, e per tali fini a praticare la tolleranza ed a vivere in pace l'uno con l'altro in rapporti di buon vicinato, ad unire le nostre forze per mantenere la pace e la sicurezza internazionale, ad assicurare, mediante l'accettazione di principi e l'istituzione di sistemi, che la forza delle armi non sarà usata, salvo che nell'interesse comune, ad impiegare strumenti internazionali per promuovere il progresso economico e sociale di tutti i popoli, abbiamo risoluto di unire i nostri sforzi per il raggiungimento di tali fini”*.

Attualmente non si può che essere in parte scettici sulla possibilità di dare effettiva attuazione a tutti gli obiettivi che le Nazioni Unite si sono poste.

Le situazioni vietate dall'articolo 2(4), in modo particolare la minaccia alla pace, includono certamente anche ipotesi come la violazione dei diritti dell'uomo e questo giustifica un senso di impotenza, da parte di chi vorrebbe tutelare quegli stessi diritti nella maniera più piena.

L'obiettivo è allora, in fine, quello di fare in modo che l'Organizzazione delle Nazioni Unite diventi davvero il fulcro delle decisioni internazionali e lo strumento principe per la soluzione delle controversie, internazionali ed anche interne ai singoli Stati.

BIBLIOGRAFIA GENERALE

ALEXANDROV S.A., *Self-defense against the use of force in International Law*, L'Aja-Londra-Boston, 1996

ALIBERT C., *Du droit de se faire justice dans la societe internationale depuis 1945*, Parigi, 1983

ALLAND D., *United Nations codification of State responsibility*

ANTOLISEI F., *Manuale di diritto penale*, Milano, 1994

BENEDIKTER T., *IL dramma del Kosovo, dall'origine del conflitto ai giorni nostri*, Roma, 1998

BOWETT D.W., *Reprisals involving recourse to armed force*, in *International Law: a contemporary perspective*, Falk e Mendlovitz (ed.), Boulder-Londra, 1985

BOWETT D.W., *Self-defense in International Law*, Manchester, 1958

BROMS B., *The definition of aggression*, in *Recueil*, Volume I, 1977

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

BROWNLIE I., *Principles of public international law*, Oxford, 1990

CALOGEROPOULOS S.S., *Le recours a la force dans la societè internationale*, Losanna, 1986

CANESTRINI K., *L'accordo di Rambouillet*, in *Intervento alla Conferenza di Studi per la Pace "Diritti umani e ordine internazionale"*, Ferrara, 1999: <http://www.studiperlapace.org>

CARELLA G., *La responsabilità dello Stato per crimini internazionali*, Napoli, 1985

CARREAU D., *Droit International*, Parigi, 1984

CASSESE A., *Ex iniuria ius oritur; are we moving towards international legitimation of forcible humanitarian countermeasures in the world community?*, in *European Journal of International law*, 1999

COMBACAU J., *The exception of self-defense in United Nations Practice*, in CASSESE A. (ed.) *The current legal regulation of the use of force*, Oxford, 1986

CONFERENCE ON INTERNATIONAL LAW (1966), *The concept of Jus cogens in international law*, Ginevra, 1967

CONFORTI B., *Diritto Internazionale*, Napoli, 1997

CONFORTI B., *Le Nazioni Unite*, Napoli, 1996

COT J.P. - PELLET A., *La Charte des Nations Unies*, Parigi-Bruxelles, 1995

DINSTEN Y., *War, aggression and self-defense*, Cambridge, 1994

DINSTEN Y. - TABORY M., *War crimes in International Law*, Dordrecht-Boston-Londra, 1996

DJONOVICH D.J., *United Nations Resolution*, Volume XIII, 1970-1971, New York, 1976

FALK R. - MENDLOVITZ S.H., *International Law: a contemporary perspective*, Boulder-Londra, 1985

FERENCZ B.B., *Defining international aggression. The search for world peace*, New York, 1975

FIORAVANTI C., *La Carta delle Nazioni Unite e il Trattato N.A.T.O.*, in *Intervento alla Conferenza di Studi per la Pace "Diritti umani e ordine internazionale"*, Ferrara, 1999: <http://www.studiperlapace.org>

FOCARELLI C., *Le contromisure nel diritto internazionale*, Milano, 1994

FRANK T.M., *Lessons of Kosovo*, in *American Journal of International Law*, 1999

FRIGESSI DI RATTALMA M., *Nazioni Unite e danni derivanti dalla guerra del Golfo*, Milano, 1995

GAJA G., *Il Consiglio di Sicurezza di fronte all'occupazione del Kuwait: il significato di un'autorizzazione*, in *Riv. Dir. Int.*, Milano, 1990

GIULIANO M. - SCOVAZZI T. – TREVES T., *Diritto Internazionale*, Milano, 1991

HARRIS D.J., *Cases and Materials on International Law*, Londra, 1991

HENKIN L., *International law: politics and values*, Dordrecht-Boston-Londra, 1995

HENZIN L., *Kosovo and the law of "humanitarian intervention"*, in *American Journal of International Law*, 1999

HENKIN L., *Non-intervention and the use of force between states*, in *General Course of Public International Law*, in *Recueil*, 1989

HIGGINS R., *Limiting failure*, in *General Course of public international law*, in *Recueil*, 1991-V

JIMENEZ DE ARECHAGA E., *General principles of international law governing the conduct of states*, in *General Course of Public International Law*, in *Recueil*, 1978

KOHEN G. M., *L'emploi de la force et la crise du Kosovo : vers un nouveau désordre juridique international*, in *Revue Belge de droit international*, Bruxelles, 1999/1

LAMBERTI ZANARDI P., *La legittima difesa nel diritto internazionale*, Milano, 1972

LANG C., *L'affaire Nicaragua-Etats Unis devant la Cour International de Justice*, Parigi, 1990

MIATELLO A., *L'arme nucléaire en droit international*, Berna, 1987

McCOUBREY H. - WHITE N.D., *International law and armed conflict*, Dartmouth, 1992

MINIERI S. – ORIANI C., *La Carta delle Nazioni Unite*, Napoli, 1995

MONACO R., *Manuale di Diritto Internazionale Pubblico*, Torino, 1975

QUADRI R., *Diritto Internazionale Pubblico*, Napoli, 1968

PALCHETTI P., *L'uso della forza contro l'Iraq: la ris. 678 (1990) legittima ancora l'azione militare degli Stati?*, in *Riv. Dir. Int.*, Vol. LXXXI, 1998

RAMBAUD P., *La definition de l'agression par l'Organisation des Nations Unies*, in *Rev. Gen. Dr. Int. Pub.*, 1976

ROLING V.A., *The ban of the use of force and the U.N. Charter*, in A. CASSESE (ed.) *The current legal regulation of the use of force*, Oxford, 1986

ROLING V.A., *The 1974 United Nations definition of aggression*, in A. CASSESE (ed.) *The current legal regulation of the use of force*, Oxford, 1986

RONZITTI N., *La Corte Internazionale di Giustizia e la questione della liceità della minaccia o dell'uso delle armi nucleari*, in *Riv. Dir. Int.*, LXXIX, 1999

RONZITTI N., *Diritto Internazionale dei Conflitti Armati*, Milano, 1998

RONZITTI N., *La questione delle Falklands-Malvinas nel diritto internazionale*, Milano, 1984

SCHACHTER O., *International Law in Theory and in Practice*, Dordrecht, 1991

SCHACHTER O., *The prohibition of force*, in *General Course of Public International Law*, in *Recueil*, 1982

SCISO E., *L'aggressione indiretta nella definizione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite*, in *Riv. Dir. Int.*, Vol. LXVI, 1983

SHAW M.N., *International Law*, Cambridge, 1997

SICILIANOS L.A., *Le controle par le Conseil de Sécurité des actes de légitime défense*, in *Societe Francaise pour le droit international, Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Parigi, 1995

SICILIANOS L.A., *Les reactions decentralisees a l'illicite: des contre-mesures a la legitime defense*, Parigi, 1990

SIMMA B., *N.A.T.O., the U.N. and the use of force. Legal aspects*, in *European Journal of International law*, 1999

SIMMA B., *The Charter of the United Nations*, Oxford, 1995

SMIS S. - VAN DER BORGHT K., *The advisory opinion on the legality of the threat or use of nuclear weapons*,

SOCIETE FRANCAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, *Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Parigi, 1995

TANCA A., *Foreign armed intervention in internal conflict*, Dordrecht, 1993

TREVES T., *Le controversie internazionali*, Milano, 1999

TUNKIN G.I., *Theory of international law*, Cambridge, 1974

UNIFORM LAW REVIEW, *Volume III, n.1998-1*

VALTICOS N., *Le droits de l'homme, le droit international et l'intervention militaire en Yougoslavie*, in *Revue Générale de Droit International Public*, Vol. CIV, Parigi, 2000

VERHOVEN J., *Etats alliés ou Nations Unies? L'O.N.U. face au conflict entre l'Iraq et le Koweit*, in *Annuaire Français de droit international*, Vol. XXXVI, Parigi, 1990

VENTURINI G., *Necessità e proporzionalità nell'uso della forza militare in diritto internazionale*, Milano, 1988

VILLANI U., *Lezioni su l'O.N.U. e la crisi del Golfo*, Bari, 1995

WHITE N.D., *The United Nations and the maintenance of international peace and security*, Manchester, 1990

WECKEL P., *L'emploi de la force contre la Yougoslavie ou la Charte fissurée*, in *Revue Générale de Droit International Public*, Vol. CIV, Parigi, 2000

WESTON B.H., *The Gulf Crisis*, in *American Journal of International law*, Vol.85, 1991

ZAPPALA' S., *Nuovi sviluppi in tema di uso della forza in relazione alle vicende del Kosovo*, in *Riv. Dir. Int.*, Vol. IV, 1999

Enciclopedia del Diritto, GARZANTI, 1993

GALGANO F. (dir.), *Dizionario enciclopedico del diritto*, Padova, 1996

MAZZI G. - BRUNELLI D. (a cura di), *Codici Penali Militari e Norme Complementari*, Milano, 1998

SITI INTERNET:

[Http://www.un.org/documents/scres](http://www.un.org/documents/scres)

[Http://www.nato.int](http://www.nato.int)

[Http://www.icj-cij.org](http://www.icj-cij.org)

[Http://www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch)

[Http://www.osce.org](http://www.osce.org)

[Http://www.studiperlapace.org](http://www.studiperlapace.org)

[Http://www.manitese.it](http://www.manitese.it)