



LEO LECTURES 5

UGO
VILLANI

L'uso della forza nel diritto internazionale
e il ruolo delle Nazioni Unite
per il mantenimento della pace

**UGO
VILLANI**

**L'uso della forza nel diritto
internazionale e il ruolo
delle Nazioni Unite per il
mantenimento della pace**

Leo Lectures

5

La collana raccoglie le *Lectiones Magistrales* tenutesi alla Scuola di Studi Superiori “Giacomo Leopardi” - Università di Macerata.

Direttrice della collana: Carla Danani

Comitato scientifico: Consiglio Direttivo della Scuola di Studi Superiori “Giacomo Leopardi”

The series collects the Lectiones Magistrales held at the Advanced Studies School “Giacomo Leopardi” – University of Macerata

Series Director: Carla Danani

Scientific Committee: Directive Council of the Advanced Studies School “Giacomo Leopardi”

Isbn 979-12-5704-099-4 (cartaceo)

Isbn 979-12-5704-100-7 (PDF)

Prima edizione: maggio 2026

2026 eum - Edizioni Università di Macerata

Palazzo Ciccolini - via XX settembre, 5

62100 Macerata

info.ceum@unimc.it

<http://eum.unimc.it>



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
PUNTO NAZIONALE
D'IMPRESA E RESILIENZA



Educating
Future
Citizens



**scuola di studi superiori
giacomo leopardi**

UNIVERSITÀ DI MACERATA



ASSI
ALLEANZA SCUOLE
SUPERIORI D'ATENEO

Nell'ambito del Progetto "Educating Future Citizens" finanziato dal D.M. 291/2024 - Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Missione 4 Istruzione e ricerca, Componente 1, Investimento 3.4 "Didattica e competenze universitarie avanzate"

Ai carissimi

*Antonio S., Ugo Riccardo S., Giuseppe D. V.
e Giuseppe S., con la speranza e l'auspicio
che crescano in un mondo di pace*

Capitolo primo

Il divieto della forza e le sue eccezioni

1. *La liceità della guerra nel diritto internazionale originario*

Nel diritto internazionale originario l'uso della forza armata da parte degli Stati, e persino la guerra, consistente in un impiego massiccio della violenza accompagnato dal c.d. *animus bellandi*, cioè dall'intento di distruggere le capacità di difesa dell'avversario, di debellarlo, erano leciti. La guerra conduceva solo alla sostituzione delle regole del diritto internazionale di guerra a quelle del diritto internazionale di pace.

Invero la guerra, per quanto apparentemente in contraddizione con lo stesso concetto di diritto, risultava congeniale all'ordinamento di una comunità, come quella internazionale, priva di qualsiasi autorità superiore ai consociati, gli Stati sovrani, quale si presentava all'indomani della pace di Westfalia del 1648. Questa, consistente nei due Trattati di Osnabrück e di Münster, aveva posto fine alla Guerra dei trent'anni, iniziata a seguito della "defenestrazione di Praga",

quando, il 23 maggio 1618, alcuni rappresentanti imperiali furono gettati dalle finestre del castello cittadino. La pace di Westfalia aveva sancito la definitiva rottura dell'unità religiosa e politica in Europa, sulla quale si fondavano l'autorità del Papa e quella dell'Imperatore, dando vita alla moderna comunità di Stati collocati su un piano di pari sovranità.

In una comunità siffatta, priva, come si è soliti ripetere, di un legislatore sovraordinato ai consociati, di un gendarme e di un giudice, le essenziali e immancabili funzioni di qualsiasi ordinamento giuridico, di produzione normativa, di attuazione coercitiva del diritto e di soluzione delle controversie, sono affidate agli stessi Stati. Nell'esercizio di tali funzioni la forza, compresa la guerra, non rappresentava un evento "patologico", di contraddizione del diritto, ma un fattore "fisiologico" nell'ordinamento internazionale. Anzitutto la forza era lo strumento più energico (anche se non l'unico) di autotutela a disposizione di ogni Stato per la protezione o l'attuazione di un proprio diritto, nei confronti di un altro Stato che lo violasse o non volesse adempiere i propri obblighi corrispondenti. Sono evidenti, peraltro, gli inconvenienti di una tale situazione: in concreto, l'impiego della forza a tutela di un proprio diritto era possibile solo da parte di uno Stato "potente" nei

rapporti con uno più debole, non certo viceversa; in secondo luogo esso era suscettibile di abusi, poiché l'esistenza del diritto (e la sua violazione) solitamente non era preventivamente accertata da alcuno, in specie da nessun giudice, ma era affermata dallo stesso Stato (presunto) titolare del diritto in questione.

La forza e la guerra operavano anche nell'ambito delle altre due essenziali funzioni del diritto internazionale, quella della produzione normativa e quella concernente la soluzione delle controversie. Riguardo alla prima, tenuto conto della complessità e della lentezza del processo di mutamento delle norme consuetudinarie, nonché della difficoltà di addivenire a un accordo o di modificarlo, la guerra poteva intervenire come strumento di ricambio del diritto, imponendo nuove regole. Quanto alle controversie internazionali, uno Stato parte poteva ricorrere alla forza per costringere la controparte ad accettare una data soluzione e concludere un accordo, c.d. "coatto", di regolamento della controversia.

In definitiva, non sembrava inappropriata, nelle relazioni internazionali dell'epoca, la celebre frase di Carl von Clausewitz: "La guerra non è che la continuazione della politica con altri mezzi". E si noti che la possibilità di muovere guerra non era subordinata ad al-

cuna condizione; dei limiti esistevano, invece, per gli usi della forza “*short of war*”, cioè di intensità minore rispetto alla guerra o di carattere isolato, come le rappresaglie in risposta a illeciti subiti (nonché per la tutela di propri cittadini all'estero), che erano leciti, ma a condizione di essere proporzionati alla lesione subita (o all'esigenza di tutela).

Gli Stati, beninteso, non si mostravano insensibili di fronte alle devastazioni derivanti dalla guerra. Ma le loro iniziative, almeno sino all'inizio del XX secolo, si erano limitate, per un verso, a promuovere l'istituzione di procedimenti di soluzione pacifica delle controversie internazionali, per l'altro, a regolare lo svolgimento delle ostilità. Sotto questo secondo aspetto erano state disposte delle restrizioni e dei divieti con riguardo sia ai mezzi e alle modalità della violenza bellica che ai suoi obiettivi, nonché rispetto alla condizione dei Paesi neutrali, dando vita a quel complesso di norme internazionali che costituiscono lo *ius in bello*. Tali norme, peraltro, non mettevano in alcun modo in discussione lo *ius ad bellum*, cioè il diritto degli Stati di ricorrere alla guerra, il quale permaneva in tutta la sua pienezza.

Quanto alle controversie, la Convenzione dell'Aja del 29 luglio 1899 per il regolamento pacifico delle con-

troverse internazionali (seguita da quella del 18 ottobre 1907) disciplinava i procedimenti dell'arbitrato, dei buoni uffici, della mediazione e dell'inchiesta e in essa gli Stati parti si dichiaravano "animati dalla ferma volontà di concorrere al mantenimento della pace generale" e "risoluti a favorire con tutti i loro sforzi il regolamento amichevole delle controversie internazionali". Essi, tuttavia, non assumevano alcun obbligo di astenersi dalla guerra. Significativo, in questo senso, è l'art. 1: "Al fine di prevenire, per quanto è possibile, che si debba ricorrere alla forza nelle relazioni tra gli Stati, le Potenze firmatarie convengono di fare ogni loro sforzo per il regolamento pacifico delle controversie internazionali"; ed espressioni analoghe ("per quanto le circostanze lo permettano") si ritrovano riguardo all'impiego dei buoni uffici e della mediazione, dell'inchiesta e dell'arbitrato, riconosciuto, quest'ultimo, come il modo più efficace e più giusto per regolare le controversie giuridiche (art. 16). Come si vede, il ricorso a procedimenti di regolamento pacifico non era oggetto di un obbligo perentorio, ma solo di un tentativo, di un impegno degli Stati parti, nei limiti del possibile.

2. *Il Patto della Società delle Nazioni*

Neppure gli orrori della Prima guerra mondiale, di quella “inutile strage”, come l’aveva definita Papa Benedetto XV nel suo inascoltato messaggio del 1° agosto 1917, erano riusciti a scuotere le coscienze dei governanti sino a proibire la guerra. Nel Patto della Società delle Nazioni, approvato dalla Conferenza di pace di Parigi il 28 aprile 1919 e inserito nei Trattati di pace, in particolare in quello di Versailles del 28 giugno 1919 (entrato in vigore il 10 gennaio 1920), la guerra era sottoposta a una serie di condizioni e di limitazioni. Tuttavia, purché fossero rispettate le norme del Patto in materia, in definitiva il ricorso alla guerra restava lecito.

Il fine del Patto della Società delle Nazioni era garantire agli Stati la pace e la sicurezza mediante l’accettazione di “certi obblighi di non ricorrere alla guerra” (così il Preambolo), cioè non mettendo al bando la guerra in via generale, ma vietandola – come vedremo – in determinati casi. L’art. 10, a tal fine, poneva agli Stati parti due obblighi fondamentali: uno, negativo, di rispettare l’integrità territoriale e l’indipendenza politica di tutti i Membri; l’altro, positivo, di proteggere tale integrità e indipendenza contro qualsiasi aggress-

sione esterna. In caso di aggressione, di minaccia o di pericolo di aggressione, spettava al Consiglio adottare misure per assicurare l'adempimento di tale obbligo.

Un importante sviluppo rispetto al diritto internazionale preesistente consisteva nel fatto che l'aggressione (o la sua minaccia) non si risolveva nei rapporti bilaterali tra lo Stato aggressore e quello aggredito, che sarebbe ricorso a strumenti di autotutela. Essa diventava una questione di rilevanza collettiva, condivisa con i Membri e gli organi della Società delle Nazioni, i quali avrebbero dovuto prendere le misure idonee a salvaguardare la pace. La tutela di quest'ultima, pertanto, era oggetto di un interesse dell'intera Società, al quale corrispondeva un sia pure embrionale sistema di sicurezza collettiva. La guerra veniva sottratta a una logica meramente "privatistica" tra le parti, e a una conseguente dinamica incontrollabile dell'uso della forza, ed era incanalata nella responsabilità dei "pubblici poteri", cioè gli organi societari.

Come si è premesso, il Patto non prescriveva, peraltro, un obbligo generale di astensione dalla guerra, ma collegava un divieto a talune condizioni, di natura specialmente procedurale e temporale, concernenti il regolamento delle controversie (in coerenza con quella che era considerata la "triade" del sistema di salva-

guardia della pace: arbitrato, sicurezza, disarmo). Per le controversie suscettibili di comportare una rottura della pace, in specie se giuridiche, le parti erano tenute a sottoporle ad arbitrato (o, in virtù di un emendamento entrato in vigore il 26 settembre 1924, al regolamento giudiziario), o all'organo politico, il Consiglio (o, in alternativa, all'Assemblea). Entro tre mesi dalla sentenza arbitrale o dal rapporto del Consiglio le parti non dovevano in alcun caso ricorrere alla guerra (art. 12). Veniva così garantito un periodo di "raffreddamento".

Nell'ipotesi di una sentenza era vietato agli Stati membri ricorrere alla guerra contro lo Stato che vi si conformasse (art. 13, par. 4). Per quanto riguarda il Consiglio, qualora non fosse riuscito a raggiungere un regolamento della controversia esso redigeva un rapporto contenente i termini della soluzione della controversia che esso raccomandava come i più equi e più appropriati al caso. Qualora il Consiglio avesse adottato tale rapporto all'unanimità l'art. 15, par. 6 prescriveva che i Membri della Società non ricorressero alla guerra contro la parte che si conformasse alle conclusioni del rapporto. Invece, nel caso di adozione del rapporto a maggioranza, essi si riservavano il diritto di agire come ritenessero necessario per il man-

tenimento del diritto e della giustizia (art. 15, par. 7). Come si vede, nel Patto permaneva uno spazio, tutt'altro che ristretto, nel quale la guerra non era vietata: essa restava lecita, una volta che fossero trascorsi tre mesi dalla sentenza o dal rapporto, nei confronti dello Stato parte della controversia che non avesse eseguito tale sentenza o rapporto; nonché, in qualsiasi modo e senza alcun limite, qualora il rapporto del Consiglio non fosse stato adottato all'unanimità, ma a maggioranza.

Il Patto prevedeva un sistema di sicurezza collettiva per salvaguardare la pace. In caso di guerra o di una sua minaccia, considerate come questioni che interessavano l'intera Società, il Segretario generale convocava immediatamente il Consiglio, su richiesta di qualsiasi Membro della Società (art. 11, par. 1). Se un Membro ricorreva alla guerra in violazione delle pertinenti disposizioni del Patto (quindi solo nell'ipotesi di guerra illecita) esso era considerato *ipso facto* come avente commesso un atto di guerra contro tutti gli altri Membri della Società. Le misure contro lo Stato responsabile erano demandate sia agli Stati membri che al Consiglio. I primi erano tenuti a rompere immediatamente ogni rapporto commerciale o finanziario con detto Stato, a vietare ogni rapporto tra i propri cittadi-

ni e quelli dello Stato responsabile, a fare cessare ogni comunicazione finanziaria, commerciale o personale tra i cittadini di tale Stato e quelli di ogni altro Stato, membro o meno della Società (art. 16, par. 1). Il Consiglio aveva il dovere di raccomandare ai diversi governi interessati gli effettivi militari, navali o aerei mediante i quali i Membri della Società avrebbero contribuito rispettivamente alle forze armate destinate a fare rispettare gli obblighi della Società (par. 2).

Il sistema di sicurezza della Società, in sostanza, era “decentrato” nelle mani degli Stati membri. Le misure contro lo Stato autore della guerra di carattere non militare (finanziarie, commerciali, personali), infatti, erano adottate ed eseguite in maniera automatica dagli Stati membri; quelle militari erano deliberate dal Consiglio, quindi a livello centralizzato, ma la sua risoluzione era una raccomandazione, priva di effetti obbligatori, e l'esecuzione dell'azione militare restava pur sempre affidata agli Stati membri.

Malgrado gli innegabili progressi rispetto al diritto internazionale “classico”, il sistema della Società delle Nazioni presentava numerosi elementi di debolezza, che determinarono la sua incapacità di impedire la Seconda guerra mondiale e, in definitiva, il suo fallimento. Anzitutto, come si è visto, permaneva un am-

pio margine di ammissibilità della guerra; nessuna norma, inoltre, vietava gli usi della forza armata “*short of war*”, non aventi, cioè, l'intensità della guerra, ma che rappresentano pur sempre delle lesioni della pace. L'approccio all'obiettivo di tutelare la pace aveva un carattere essenzialmente legalistico e procedimentale, fondato come era su un divieto della guerra subordinato a certe condizioni, temporali e concernenti l'adozione unanime o meno del rapporto del Consiglio. Tale approccio non deve giudicarsi inutile o inefficace, poiché la previsione di termini, procedure, “complicazioni” affinché si potesse ricorrere lecitamente alla guerra poteva valere a ostacolare, scoraggiare o almeno ritardare tale ricorso. Tuttavia non poteva operare proficuamente a tempo indefinito e, certo, non era idonea a impedire la guerra. Principalmente, il sistema della Società non prestava adeguata attenzione alle cause delle guerre e dei conflitti internazionali, ai problemi sostanziali dai quali essi hanno origine e la cui soluzione può prevenirli o concluderli. Nel Patto non è rinvenibile quell'approccio “politico” alla pace che, come vedremo (oltre, par. 4), è presente nella Carta delle Nazioni Unite, dove l'azione dell'Organizzazione e degli Stati membri è volta a rafforzare le fondamenta stesse della pace e della sicurezza internazionale.

La capacità della Società delle Nazioni di affrontare le cause, mutevoli e talvolta imprevedibili, dei conflitti era ulteriormente ridotta dal suo orientamento “conservatore”; questo, insito già nell’inserimento del Patto nei Trattati di pace, manifestava l’intento di garantire la pace e la sicurezza internazionale quali risultavano dagli assetti territoriali cristallizzati in detti Trattati. Anche il ricordato carattere “decentrato” del sistema di sicurezza indeboliva l’autorità degli organi societari. Per un verso, infatti, esso finiva per demandare alla disponibilità degli Stati membri l’adozione delle misure contro lo Stato che avesse fatto ricorso alla guerra; per altro verso, comportava il rischio di abusi da parte di detti Stati, sia nella valutazione di una guerra come illecita, sia nell’impiego di misure eccessive e sproporzionate.

Una ragione esiziale per la Società delle Nazioni, infine, fu la mancata universalità della sua *membership*. Com’è noto, sin dalla sua nascita furono assenti gli Stati Uniti d’America, il cui Presidente Thomas Woodrow Wilson era stato il principale fautore e artefice dell’Organizzazione; nel corso degli anni numerosi Membri, originari o ammessi successivamente, come Costa Rica, Brasile, Giappone, Germania, Paraguay, Guatemala, Honduras, Italia, Albania, El Salvador,

Romania, Spagna ecc., uscirono dalla Società esercitando il diritto di recesso, espressamente contemplato dall'art. 1, par. 3 del Patto, mentre l'Unione sovietica, ammessa solo nel 1934, ne fu espulsa a seguito dell'aggressione alla Finlandia nel 1939. La pace e la sicurezza internazionale, per loro natura, sono dei valori universali la cui protezione richiede necessariamente norme, impegni, istituzioni condivise e rappresentative dell'intera comunità internazionale, con la quale, invece, la Società delle Nazioni non riuscì mai a coincidere e a identificarsi.

3. *Il Patto di Parigi del 1928*

Nell'intervallo tra le due guerre mondiali il sistema della Società delle Nazioni era stato, in qualche misura, "integrato" con un atto di notevole importanza per quanto riguarda l'uso della forza armata. Ci riferiamo al Patto di Parigi del 27 agosto 1928 di rinuncia alla guerra, noto anche come Patto Briand-Kellogg dal nome dei suoi promotori, il Ministro degli esteri francese Aristide Briand e il Segretario di Stato statunitense Frank Kellogg, al quale partecipò un elevato numero di Stati. Esso vietava in maniera assoluta

la guerra, che veniva messa al bando dalle relazioni internazionali. Ai sensi dell'art. 1 le Parti dichiaravano solennemente di condannare il ricorso alla guerra per la soluzione delle controversie internazionali e di rinunciare a usarla come strumento di politica nazionale nelle loro relazioni reciproche. Parallelamente, nell'art. 2, esse riconoscevano che il regolamento di qualsiasi controversia o conflitto, di qualunque natura o origine, non doveva essere ricercato se non con mezzi pacifici.

Malgrado la perentoria proibizione della guerra, il Patto non riuscì a evitare, in particolare, la Seconda guerra mondiale. Invero esso aveva un difetto destinato a pregiudicarne l'efficacia: era del tutto privo di strumenti per assicurare, anche in maniera coercitiva, il rispetto degli obblighi ivi contenuti. La violazione del divieto di ricorrere alla guerra, infatti, in base alla regola "*inadimplenti non est adimplendum*" poteva determinare solo l'estinzione o la sospensione del Patto nei confronti dello Stato inadempiente, la privazione del beneficio del Trattato, come dichiarava il Preambolo dello stesso; cioè, in definitiva, la liceità del ricorso alla guerra contro di lui. Ma, evidentemente, l'impiego della guerra, per quanto lecito, in risposta a una guerra illecita conduceva al pieno ritorno della guerra

nelle relazioni internazionali e comportava il fallimento della stessa ragion d'essere del Patto. Affinché il divieto della guerra potesse ricevere una concreta osservanza occorreva creare un meccanismo di garanzia, possibilmente inserito in una organizzazione, che costituisse una qualche forma strutturata di autorità internazionale, fornita dei mezzi coercitivi necessari per imporre il rispetto del suddetto divieto.

Nell'evoluzione del diritto internazionale il Patto Briand-Kellogg, tuttavia, ebbe un ruolo importante nell'affermazione del disconoscimento della formazione di Stati e degli acquisti territoriali realizzati con la forza armata. Esso, infatti, fu invocato dagli Stati Uniti dinanzi all'invasione della regione cinese della Manciuria da parte del Giappone nel 1932, alla quale fece seguito la proclamazione dello Stato Man-chu-kuo. In una nota del 7 gennaio 1932 il Segretario di Stato Henry Stimson dichiarò che il suo Governo non intendeva riconoscere alcuna situazione creatasi con mezzi contrari al Patto di Parigi. Il successivo 11 marzo l'Assemblea generale della Società delle Nazioni adottò una risoluzione avente un contenuto analogo, la quale comportava il disconoscimento non solo dell'occupazione della Manciuria, ma dello stesso Man-chu-kuo. La dottrina Stimson ebbe una conferma nella dichia-

razione del Sottosegretario di Stato Sumner Welles del 23 luglio 1940 riguardo all'annessione delle Repubbliche baltiche di Estonia, Lettonia e Lituania, effettuata dall'Unione sovietica tra il 14 e il 17 giugno dello stesso anno.

Da tali precedenti prese l'avvio una prassi, consolidatasi successivamente alla nascita delle Nazioni Unite, di disconoscimento, da parte delle stesse Nazioni Unite, nonché di altre organizzazioni internazionali e di singoli Stati, di acquisti territoriali e di Stati formatisi con l'uso della forza armata.

Un ulteriore rilievo il Patto di Parigi ebbe nel contesto del c.d. processo di Norimberga, svoltosi a carico dei principali criminali di guerra delle Potenze europee dell'Asse, conclusosi con la sentenza del 1° ottobre 1946. L'Accordo di Londra dell'8 agosto 1945 tra la Francia, gli Stati Uniti, il Regno Unito e l'Unione sovietica, che istituì il Tribunale internazionale militare, comprendeva tra i crimini contro la pace, per i quali il Tribunale era competente a giudicare, una guerra in violazione dei trattati internazionali. Fu la partecipazione della Germania al Patto di Parigi, pertanto, a radicare la competenza del Tribunale di Norimberga a giudicare gli esponenti del terzo Reich responsabili della guerra intrapresa dalla stessa Germania.

4. *Le Nazioni Unite: il divieto della forza e l'approccio "politico" alla salvaguardia della pace*

Un profondo mutamento della disciplina internazionale relativa all'uso della forza è stato determinato dalla nascita delle Nazioni Unite (ONU), istituite con la Carta sottoscritta a San Francisco il 26 giugno 1945, a conclusione della Conferenza che vi si svolse dal 25 aprile di quell'anno, ed entrata in vigore il 24 ottobre successivo. Nelle Nazioni Unite è prescritto un divieto assoluto (salva la legittima difesa) non solo della guerra, ma, più in generale, della forza armata, divieto che si estende dall'uso anche alla minaccia della forza. A garantire tale divieto viene costituito un sistema di sicurezza collettiva incentrato nel Consiglio di sicurezza, organo provvisto di poteri sanzionatori e coercitivi.

Il fine principale delle Nazioni Unite, la sua stessa ragion d'essere sul piano storico-politico, è "mantenere la pace e la sicurezza internazionale", come dichiara l'art. 1, par. 1 e come risulta dall'*incipit* del Preambolo della Carta, nel quale i popoli delle Nazioni Unite si dichiarano decisi "a salvare le future generazioni dal flagello della guerra, che per due volte nel corso di questa generazione ha portato indicibili afflizioni all'umanità". Tale fine non è perseguito soltanto con la

prescrizione di un ampio divieto di minaccia o di uso della forza e l'istituzione di un apparato istituzionale dotato di poteri coercitivi. Accanto al fine del mantenimento della pace, infatti, la Carta pone l'obiettivo di risolvere con mezzi pacifici controversie o situazioni internazionali che potrebbero portare a una violazione della pace (art. 1, par. 1), di sviluppare tra le nazioni relazioni amichevoli fondate sul principio della eguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli (art. 1, par. 2), di conseguire la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale, culturale o umanitario (art. 1, par. 3), di promuovere e incoraggiare il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzioni di razza, di sesso, di lingua o di religione (art. 1, par. 3).

Certo, tali obiettivi rappresentano di per sé dei valori da perseguire; ma, nell'ottica della pace e della sicurezza internazionale, la loro attuazione significa anche costruire la pace rimuovendo le cause che possono pregiudicarla, come l'esistenza di controversie internazionali, l'oppressione dei popoli, le differenze economiche tra gli Stati, le violazioni massicce dei diritti umani. Essi, cioè, rivelano un approccio al problema della pace che, a differenza di quello della Società del-

le Nazioni, non è solo “legalitario”, fatto di divieti e di sanzioni, ma è politico, in quanto volto a consolidare dal basso le fondamenta della pace.

Eloquente di questo approccio è l'art. 55 della Carta, con il quale si apre il Capitolo IX, dedicato alla cooperazione internazionale economica e sociale. Esso dichiara che le Nazioni Unite promuovono tale cooperazione “al fine di creare le condizioni di stabilità e di benessere che sono necessarie per avere rapporti pacifici e amichevoli fra le nazioni”. Ciò dimostra che l'ONU è ben consapevole che situazioni di profonda ingiustizia e disuguaglianza nei rapporti tra gli Stati, in specie economici, tra i popoli, ove sia conculcato il diritto di autodeterminazione, tra il potere e gli individui, i cui diritti fondamentali siano disconosciuti, minano alla radice la pace internazionale, poiché innescano inevitabili e giustificate spinte alla ribellione e alla violenza; per cui la salvaguardia della pace richiede che tali situazioni siano eliminate. La norma in esame, quale espressione della filosofia complessiva della Carta delle Nazioni Unite, indica inoltre che la pace che esse intendono mantenere e garantire non è soltanto un'assenza di violenza nelle relazioni internazionali, ma è una condizione di pace, per così dire, “qualificata”, in quanto fondata sui predetti valori.

Questo approccio delle Nazioni Unite alla pace è costantemente riaffermato, come, di recente, nel Patto per il futuro, approvato dall'Assemblea generale con la risoluzione n. 79/1 del 22 settembre 2024, nel quale gli Stati *“recognize the interdependence of international peace and security, sustainable development and human rights”*. E già nella Dichiarazione sul diritto alla pace, adottata con la risoluzione n. 71/189 del 19 dicembre 2016, l'Assemblea generale aveva affermato che *“peace and security, development and human rights are pillars of the United Nations system and the foundations for collective security and well-being”* e che *“development, peace and security and human rights are interlinked and mutually reinforcing”*.

5. *Il divieto della forza nell'art. 2, par. 4 e gli attacchi ibridi*

Come si è accennato, la disposizione fondamentale della Carta, contenente il divieto della forza, è l'art. 2, par. 4, il quale 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”. Si tratta di un divieto estremamente ampio e generale, come risulta dalle sue ultime parole concernenti l’incompatibilità con i fini della Carta. Se si considera che essi, in un ampio spettro, vanno dal mantenimento della pace e della sicurezza internazionale allo sviluppo di relazioni amichevoli tra gli Stati, ci si rende conto che, in realtà, qualsiasi ricorso alla forza è incompatibile con tali fini ed è, pertanto, proibito. Va però precisato che la forza che ricade in questo divieto è solo la forza armata. Forme differenti di minacce, di ostilità, di interventi, quali misure economiche, commerciali, pressioni politiche o “ideologiche”, interferenze nella vita di uno Stato, come il finanziamento di un candidato nelle elezioni, possono costituire un illecito sotto altri profili, per esempio come atti di ingerenza nella sfera di sovranità di uno Stato, ma non rappresentano una violazione del divieto della forza contemplato dall’art. 2, par. 4.

Deve riconoscersi, peraltro, che vi è una diffusa tendenza, specie da parte di organizzazioni militari, come la NATO, ma sempre più spesso anche dell’Unione europea, a considerare attacchi armati, ricadenti nel divieto della forza, una pluralità di misure ostili di vario genere qualificate, complessivamente, come attacchi ibridi. Il loro carattere comune è la circostanza che

essi non sono effettuati mediante l'impiego di armi e di mezzi militari. A parte questo carattere, i c.d. attacchi ibridi comprendono condotte del tutto differenti, come misure nocive sul piano energetico, o alimentare, attacchi informatici, appoggio a forze irregolari, a terroristi, attacchi di *hackers*, propaganda ostile, *fake news*, ingerenze in processi elettorali, strumentalizzazioni di flussi migratori, sconfinamenti di droni ecc. Dare una valutazione giuridica unitaria di fenomeni così differenziati non appare possibile. Possiamo notare, in via generale, che l'elaborazione della categoria degli attacchi ibridi è dovuta essenzialmente allo scopo di premunirsi una possibile giustificazione per il ricorso alla forza, da parte dello Stato colpito da un atto del genere, in legittima difesa, giustificata, come vedremo (oltre, par. 11), nel caso in cui uno Stato sia vittima di un attacco armato (art. 51 della Carta). È questa, per esempio, la posizione della NATO. Così, nel Concetto strategico del 29 giugno 2022 si dichiara che attacchi ibridi potrebbero raggiungere il livello di un attacco armato e condurre la NATO a invocare l'art. 5 del Trattato istitutivo, il quale contempla, appunto, il ricorso alla legittima difesa. In termini analoghi si esprime la Dichiarazione del Vertice di Washington del 10 luglio 2024 per il settantacinquesimo anniversario dell'Organizzazione.

Con particolare riguardo alle *cyber operations*, di recente anche l'Unione africana, in un Comunicato del 29 gennaio 2024 del Consiglio per la pace e la sicurezza, ha dichiarato che esse ricadrebbero nell'ambito della proibizione dell'uso della forza qualora il livello e gli effetti dell'operazione siano comparabili a quelli di un atto convenzionale di violenza rientrante in tale proibizione. Nell'ambito delle Nazioni Unite di notevole rilievo sono i lavori del *Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security*, costituito su iniziativa dell'Assemblea generale. Alla luce dei suoi rapporti A/68/98 del 2013 e A/70/174 del 2015, condivisi, sul punto, dall'Assemblea generale con la risoluzione n. 70/237 del 23 dicembre 2015, può riconoscersi un consenso diffuso sulla conclusione secondo la quale nelle operazioni informatiche il diritto internazionale, e in particolare la Carta delle Nazioni Unite, sono applicabili ed essenziali per il mantenimento della pace e della stabilità e per la promozione di un ambiente tecnologico dell'informatica e delle comunicazioni aperto, sicuro, stabile, accessibile e pacifico.

Ma l'individuazione precisa di quali siano le norme applicabili e, in particolare, se, fino a che punto e in

quali ipotesi si applichino quelle sul divieto della forza incontra serie difficoltà. Anzitutto, non vi è un'opinione condivisa (neppure nella dottrina) su quali siano le condizioni affinché un attacco informatico sia qualificabile come "armato", in quanto tale soggetto al divieto della forza, e quale soglia d'intensità debba raggiungere per consentire, se del caso, una reazione in legittima difesa mediante l'uso delle armi. Al riguardo si potrebbe osservare, da un lato, che virus, *malware* (*software* maligni) e altre minacce informatiche possono rappresentare anche essi delle armi, in aggiunta a quelle tradizionali; dall'altro, che, ove l'attacco informatico produca effetti analoghi a quelli derivanti dall'uso delle armi "classiche", in termini di perdite di vite umane e di distruzioni materiali, esso dovrebbe assimilarsi all'uso della forza vietato dall'art. 2, par. 4 della Carta. Però, come si diceva, non è riscontrabile in proposito un orientamento univoco nella comunità internazionale, né, tanto meno, una *opinio iuris* degli Stati e di altri soggetti (quali le organizzazioni internazionali). Muovendoci, più che sulla prassi, sul terreno della logica giuridica, non ci sembra azzardato ritenere che nell'ipotesi estrema, in cui un *cyber-attack* sia suscettibile di mettere del tutto fuori uso il sistema di difesa di uno Stato, esso possa equipararsi a un at-

tacco armato e, quindi, ricada nel divieto dell'uso della forza; e, per altro verso, che un tale attacco realizzi la condizione in presenza della quale è consentito l'uso della forza armata in legittima difesa.

Si deve avvertire che l'attacco informatico, per le modalità con le quali è eseguito, presenta l'ulteriore problema della individuazione dell'autore dello stesso e, quindi, del responsabile di un eventuale illecito internazionale, passibile, se del caso, di una reazione armata in legittima difesa da parte dello Stato leso. Gli attacchi informatici, inoltre, sono condotti spesso da attori non statali, come gruppi terroristici e organizzazioni criminali, peraltro in qualche modo legati anche a Stati, che li appoggiano o li utilizzano. Sotto questo profilo, peraltro, tali attacchi pongono questioni concernenti la loro imputazione a un soggetto giuridico internazionale, analoghe a quelle concernenti gli attacchi frequentemente condotti, con armi tradizionali, da attori non statali. Essi, come vedremo (oltre, par. 12), sollevano problemi e richiedono soluzioni non sempre univoche nel quadro della legittima difesa, nel quale, in concreto, vengono in rilievo.

Per quanto riguarda altri presunti attacchi ibridi, quali la propaganda avversa, la diffusione di false informazioni, la strumentalizzazione dei migranti ecc.,

abbiamo già osservato che è da escludere che essi possano implicare la violazione del divieto dell'uso della forza.

Si pensi, tra le figure che hanno sollecitato particolarmente l'attenzione dell'Unione europea, alla strumentalizzazione dei migranti; essa, nel regolamento (UE) 2024/1359 del 14 maggio 2024 concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo, è così definita: "Una situazione di strumentalizzazione in cui un paese terzo o un attore non statale ostile incoraggia o favorisce lo spostamento verso le frontiere esterne o uno Stato membro di cittadini di paesi terzi o di apolidi con l'intenzione di destabilizzare l'Unione o uno Stato membro, e laddove tali azioni possano mettere a repentaglio funzioni essenziali di uno Stato membro, ivi incluso il mantenimento dell'ordine pubblico o la salvaguardia della sicurezza nazionale" (art. 1, par. 4, lett. b). Non si vede davvero quale "attacco" possa venire da flussi di disperati, verso i quali l'Unione erge, ancora una volta, il muro della Europa fortezza.

Come abbiamo accennato, non può escludersi che, ferma restando l'estraneità delle suddette ipotesi al divieto dell'uso della forza, esse, alla luce delle circostanze specifiche di un caso concreto, possano dare luogo alla

violazione di norme consuetudinarie, come il divieto di ingerenza delle questioni interne dello Stato (per esempio, intervenendo in una competizione elettorale con la diffusione di notizie false e denigratorie); o, se del caso, di obblighi contenuti in un accordo. In questa ottica sembra porsi la Lituania nel ricorso presentato dinanzi alla Corte internazionale di giustizia il 19 maggio 2025 nei confronti della Bielorussia, accusata di avere violato gli obblighi prescritti dal Protocollo contro il traffico di migranti per via terrestre, marittima e aerea del 15 novembre 2000. Ma, in via generale, riteniamo che i presunti “attacchi” ibridi non si prestino ad alcuna valutazione giuridica e debbano collocarsi solo sul terreno della contrapposizione e della retorica politica.

6. *Il divieto della minaccia della forza*

L'art. 2, par. 4 della Carta vieta non solo l'uso, ma anche la minaccia della forza. Si tratta di una nozione più sfumata rispetto all'uso, dato che, nella minaccia, manca il fatto, concreto e attuale, dell'impiego delle armi. Un esempio sicuro è rappresentato dall'*ultimatum*, con il quale uno Stato esige che un altro Stato compia un de-

terminato atto, di solito entro un termine perentorio, avvertendo che, in mancanza, ricorrerà alla forza nei suoi confronti. Può ricordarsi, tra gli altri, l'*ultimatum* della NATO del 13 ottobre 1998 alla Repubblica federale di Jugoslavia affinché accettasse le misure chieste dal Consiglio di sicurezza, con la risoluzione n. 1199 del 23 settembre 1998, in particolare per fare cessare la repressione contro la popolazione di etnia albanese del Kosovo. Sebbene l'*ultimatum* fosse accettato dalle autorità di Belgrado, com'è noto gli eventi successivi condussero a una brutale aggressione della Repubblica iugoslava da parte dei Paesi della NATO, iniziata nella notte tra il 23 e il 24 marzo 1999. Al contrario, in linea di principio, non possono considerarsi una minaccia alla pace delle esercitazioni militari, né il supporto militare a civili per prevenire atti di violenza nei loro confronti. È quindi lecita l'operazione Aspides, stabilita dall'Unione europea con la decisione (PESC) 2024/583 del Consiglio dell'8 febbraio 2024, di protezione delle navi mercantili in passaggio nel Mar Rosso contro gli attacchi del gruppo Houthi provenienti dallo Yemen.

Anche lo sviluppo di armamenti, di per sé, non può qualificarsi come illecita minaccia della forza; la Corte internazionale di giustizia, nella celebre sentenza del

27 giugno 1986 nell'affare delle *attività militari e paramilitari in Nicaragua e contro il Nicaragua, Nicaragua c. Stati Uniti d'America*, affermò che nel diritto internazionale non vi sono regole, se non quelle accettate dallo Stato interessato, mediante trattato o in altro modo, in base alle quali il livello degli armamenti di uno Stato può essere limitato. Nel parere dell'8 luglio 1996 sulla *liceità della minaccia o dell'uso di armi nucleari* la stessa Corte giunse a dichiarare di non potere affermare in maniera definitiva che la minaccia, e persino l'uso, di armi nucleari sarebbe illecito in una circostanza estrema di legittima difesa nella quale sia in pericolo la stessa sopravvivenza di uno Stato. Al contrario se si ritiene, come a noi sembra, che l'uso di armi nucleari sia sempre vietato, in quanto incompatibile con regole fondamentali del diritto internazionale umanitario (richiamato nello stesso parere della Corte), anche la minaccia di tali armi non può non ricadere nel divieto di cui all'art. 2, par. 4 della Carta.

Va sottolineato che la qualificazione di una data condotta come minaccia della forza richiede anche una verifica in concreto, alla luce, cioè, delle specifiche circostanze storiche nelle quali essa viene tenuta. Così, non vi è dubbio che, di per sé, la determinazione di uno Stato di aderire a un accordo o a un'organizzazio-

ne militare sia pienamente lecita, in quanto rientrante nella sua libertà di fare le scelte politiche che ritiene più convenienti e non sia quindi sindacabile da alcun altro Stato. Tuttavia, non può escludersi *a priori* che, in una determinata situazione nella quale l'alleanza o l'organizzazione in questione manifesti palesemente un atteggiamento ostile o minaccioso contro un terzo Stato, anche l'adesione a tale alleanza o organizzazione possa rappresentare una minaccia della forza nei riguardi dello Stato terzo.

7. Il riferimento del divieto alle relazioni internazionali

L'art. 2, par. 4 impone agli Stati di astenersi dalla minaccia e dall'uso della forza nelle loro relazioni internazionali. Il disordine all'interno di uno Stato, il ricorso alla violenza, persino la guerra civile, sono ipotesi estranee, quindi, all'ambito di applicazione della suddetta norma. Come si vedrà (Cap. III, par. 3), situazioni del genere, peraltro, pur non comportando violazioni del divieto dell'uso o della minaccia della forza da parte dello Stato interessato, possono legittimare un intervento del Consiglio di sicurezza, in conformità del Capitolo VII della Carta concernente il sistema

di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite, qualora lo stesso Consiglio ravvisi in esse una minaccia alla pace (internazionale).

Prescindendo da questa possibilità, occorre precisare in quali casi la forza può riguardare le relazioni internazionali. L'ipotesi più evidente è l'attacco armato di uno Stato contro il territorio di un altro, comprensivo del suo mare territoriale e dello spazio aereo; ma il divieto previsto dalla disposizione in esame si estende anche alla forza esercitata (o minacciata) da uno Stato in zone non soggette alla sovranità di alcuno Stato, come l'alto mare, nei confronti di navi (pubbliche o private) battenti la bandiera di un altro Stato, o nello spazio aereo libero, ai danni di aerei di un altro Stato. In questo senso si esprime pure la Definizione dell'aggressione, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la risoluzione n. 3314 (XXIX) del 14 dicembre 1974, generalmente ritenuta corrispondente al diritto internazionale consuetudinario. Alla luce della stessa Definizione ricade nel divieto posto dall'art. 2, par. 4 l'uso delle forze armate di uno Stato, presenti nel territorio di un altro Stato con il suo consenso, in violazione delle condizioni di tale consenso. Per converso, anche l'uso della forza da parte dello Stato contro truppe straniere lecitamente pre-

senti nel suo territorio deve ritenersi proibito. Al contrario, secondo l'opinione prevalente, pur essendo un atto sicuramente e gravemente illecito, non costituisce violazione del divieto della forza l'intervento armato di uno Stato contro ambasciate o consolati stabiliti nel proprio territorio.

Crediamo, infine, che non possa dubitarsi che sia in conflitto con il divieto dell'uso della forza nelle relazioni internazionali l'uso di droni (o di altri mezzi) da parte di uno Stato nel territorio di un altro per effettuare uccisioni mirate di cittadini di Stati terzi. Un caso ben noto è l'attacco degli Stati Uniti all'aeroporto di Bagdad, mediante un drone, per uccidere il generale iraniano Qasem Soleimani il 3 gennaio 2020; esso provocò la morte di almeno otto persone, oltre allo stesso generale Soleimani. Malgrado una tendenza diffusa di *targeted killings* (specie, ma non solo, a opera degli Stati Uniti) la circostanza che lo Stato autore dell'attacco cerchi di giustificarsi invocando, sia pure in maniera pretestuosa, la legittima difesa conferma che tale pratica di per sé costituisce un impiego illecito della forza ai danni dello Stato nel cui territorio esso è sferrato (se non anche di quello cui appartiene la vittima).

8. *Il divieto della forza quale norma consuetudinaria*

L'art. 2, par. 4 era originariamente una norma pattizia, essendo la Carta delle Nazioni Unite un accordo internazionale, come tale fonte di diritto internazionale particolare e produttiva di effetti giuridici solo per gli Stati membri dell'Organizzazione. Essa, peraltro, si è trasformata successivamente in una norma consuetudinaria, quindi di carattere generale. L'affermazione di una norma siffatta è il risultato di una prassi costante degli Stati, accompagnata dal convincimento diffuso che l'astensione dalla forza corrisponda a un obbligo giuridico (*opinio iuris sive necessitatis*), nonché da un'ampia e costante produzione di risoluzioni di portata generale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, nonché del Consiglio di sicurezza rispetto a casi specifici di violazioni del divieto, alla quale si affianca la posizione ripetutamente assunta da altre organizzazioni internazionali e da singoli Stati. È vero che, purtroppo, frequenti e gravi sono le violazioni del divieto della forza nelle relazioni internazionali; ma la vigenza della norma consuetudinaria che lo prescrive è attestata anche dalla circostanza che gli stessi Stati che ricorrono alla forza avvertono la necessità di giustificare in termini giuridici la propria condotta, invo-

cando, a torto o a ragione, la legittima difesa, o altre cause di giustificazione dell'uso della forza. Come la Corte internazionale di giustizia ha avvertito nella ricordata sentenza del 27 giugno 1986, persino la violazione di una norma consuetudinaria può confermare la sua vigenza se – come accade per la proibizione della forza – lo Stato autore difende il suo comportamento sulla base di eccezioni o giustificazioni desunte dalla stessa regola. Così facendo, infatti, esso mostra di essere convinto della obbligatorietà di tale regola. L'esistenza di una norma consuetudinaria corrispondente, nel suo contenuto, all'art. 2, par. 4 della Carta è stata più volte ribadita nella giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia, dalla citata sentenza del 27 giugno 1986 sino, tra le pronunce più recenti, al parere consultivo del 19 luglio 2024 relativo alle *conseguenze giuridiche derivanti dalle politiche e dalle prassi di Israele nel territorio palestinese occupato, compresa Gerusalemme Est*.

A prima vista l'affermazione di una norma generale sul divieto della forza potrebbe apparire priva di rilevanza pratica, considerando che quasi tutti gli Stati esistenti al mondo sono membri delle Nazioni Unite e, pertanto, destinatari dell'art. 2, par. 4 della Carta. Al contrario, tale affermazione ha un valore tutt'altro che

teorico. Essa, infatti, comporta che la norma in parola si imponga non solo a tutti gli Stati (compresi i pochi estranei alle Nazioni Unite), ma a ogni altro soggetto di diritto internazionale, quali, in particolare, le organizzazioni regionali, come l'Unione europea, la Lega araba, l'Unione africana, incluse quelle di carattere militare, come la NATO, nonché soggetti quali gli insorti o i movimenti di liberazione nazionale (fatta salva, come si vedrà, oltre, par. 15, la liceità della loro lotta per realizzare il diritto di autodeterminazione dei popoli). Si aggiunga che, per quanto il divieto dell'uso individuale della forza appaia, in qualche misura, collegato all'istituzione, nelle Nazioni Unite, di un sistema di sicurezza collettiva incentrato nel Consiglio di sicurezza, il riconoscimento della suddetta norma generale comporta la permanente vigenza del divieto, a prescindere dal funzionamento e, al limite, persino dalla esistenza di quel sistema.

9. L'aggressione e la sua Definizione

Nell'ambito del divieto contenuto nell'art. 2, par. 4 della Carta e nella corrispondente norma consuetudinaria si colloca lo specifico precetto che proibisce

l'aggressione. Questa è stata definita, dopo anni di studio e di dibattiti in seno a un Comitato speciale delle Nazioni Unite, dall'Assemblea generale con la ricordata risoluzione n. 3314 (XXIX) del 14 dicembre 1974. In base a tale Definizione "l'aggressione è l'uso della forza armata da parte di uno Stato contro la sovranità, l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di un altro Stato, o in qualsiasi altra maniera incompatibile con la Carta delle Nazioni Unite".

L'art. 3 della stessa Definizione reca un elenco, non tassativo, ma solo esemplificativo, di atti di aggressione, comprendente: *a*) l'invasione o l'attacco da parte delle forze armate di uno Stato del territorio di un altro Stato, o qualsiasi occupazione militare, anche se temporanea, risultante da tale invasione o attacco, o qualsiasi annessione con l'uso della forza del territorio di un altro Stato o di una sua parte; *b*) il bombardamento da parte delle forze armate di uno Stato contro il territorio di un altro Stato o l'uso di qualsiasi arma contro tale territorio; *c*) il blocco dei porti o delle coste di uno Stato da parte delle forze armate di un altro Stato; *d*) l'attacco da parte delle forze armate di uno Stato contro le forze armate terrestri, navali o aeree di un altro Stato o le sue flotte civili marine o aeree; *e*) l'uso delle forze armate di uno Stato, che si

trovano nel territorio di un altro Stato con l'accordo di quest'ultimo, in violazione delle condizioni previste nell'accordo o qualsiasi prolungamento della loro presenza oltre l'estinzione dell'accordo; f) il fatto di uno Stato di permettere che il suo territorio, che abbia messo a disposizione di un altro Stato, sia usato da tale Stato per perpetrare un atto di aggressione contro un terzo Stato; g) l'invio da parte di uno Stato o in suo nome di bande o di gruppi armati, di forze irregolari o di mercenari che commettano atti di forza armata contro un altro Stato di una gravità equivalente agli atti elencati in precedenza, o il suo coinvolgimento sostanziale in un'azione siffatta.

Come si vede, il ventaglio degli atti di aggressione – che, lo ricordiamo, non esclude che anche atti ulteriori possano costituire un'aggressione – comprende sia ipotesi evidenti e plateali, come l'invasione del territorio di uno Stato da parte delle forze armate di un altro Stato, che ipotesi più sfumate e di incerta determinazione. È, quest'ultimo, il caso della c.d. aggressione indiretta, con la quale è generalmente designata la fattispecie *sub g)*, nella quale lo Stato aggressore non agisce mediante le proprie forze armate. Peraltro, nel caso di invio di forze irregolari di varia natura, ma comunque non consistenti nelle forze armate “ufficiali” dello Sta-

to, l'atto in questione è direttamente imputabile a tale Stato, in quanto le forze suddette operano come suoi organi *de facto*. L'aggressione indiretta si verifica, più propriamente, quando le forze irregolari agiscono in maniera autonoma e lo Stato è coinvolto in maniera sostanziale nella loro condotta. In quest'ultimo caso non è agevole stabilire quali siano la natura e il livello di coinvolgimento dello Stato nell'atto compiuto dalle forze irregolari necessari affinché tale coinvolgimento possa qualificarsi come sostanziale e comportare l'attribuzione a tale Stato della sua responsabilità per l'aggressione.

L'adozione della Definizione dell'aggressione risponde a diverse finalità. Anzitutto essa ha uno scopo di deterrenza, poiché la formulazione della stessa, accompagnata dagli esempi testé ricordati, dovrebbe avere l'effetto di scoraggiare un potenziale aggressore. Inoltre essa rappresenta una guida per l'accertamento dell'aggressione da parte del Consiglio di sicurezza, al quale spetta la competenza in materia ai sensi dell'art. 39 della Carta (Cap. III, par. 3). Il Consiglio di sicurezza conserva, al riguardo, un certo margine di discrezionalità, anche perché la stessa Definizione dichiara che, sebbene il primo uso della forza armata da parte di uno Stato rappresenti *prima facie* la prova di

un atto di aggressione, il Consiglio può concludere che un tale atto non sussista alla luce di altre circostanze rilevanti, compresi il fatto che gli atti in questione o le loro conseguenze non sono di una gravità sufficiente. La Definizione può altresì agevolare l'adozione delle misure più idonee a reprimere gli atti di aggressione e a proteggere la vittima e venire in suo aiuto. La Definizione, infine, vale ad accertare la presenza della condizione dell'attacco armato, che permette l'uso della forza in legittima difesa, ai sensi dell'art. 51 della Carta, e che, in principio, appare coincidente con l'atto di aggressione, come dimostra, in particolare, il testo francese di tale disposizione, nel quale l'espressione inglese "*armed attack*" è resa con quella di "*agression armée*".

10. *Il divieto di aggressione quale norma di ius cogens*

La stessa Definizione ha cura di sottolineare che "l'aggressione è la forma più grave e più pericolosa di uso illecito della forza, che implica, data l'esistenza di tutti i tipi di armi di distruzione di massa, la possibile minaccia di un conflitto mondiale con tutte le sue catastrofiche conseguenze".

A tale qualificazione corrisponde, sul piano più strettamente giuridico, il carattere peculiare della norma internazionale che proibisce l'aggressione. Si tratta di una norma imperativa o, come pure si dice, di *ius cogens* (in inglese "*peremptory*") del diritto internazionale generale. Tale categoria appartiene al diritto internazionale consuetudinario; ma le norme di *ius cogens* sono fornite di una particolare, più intensa forza precettiva, in quanto la comunità internazionale nel suo insieme le considera come inderogabili a opera dei trattati e imm modificabili da parte delle norme consuetudinarie "comuni" e "ordinarie". Esse, pertanto, si collocano propriamente in una posizione di rango superiore rispetto sia ai trattati che alle altre (comuni) norme consuetudinarie.

Ai sensi della Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati, nella quale la categoria delle norme imperative ha ricevuto un riconoscimento ufficiale, una norma siffatta è "una norma accettata e riconosciuta dalla comunità internazionale degli Stati nel suo complesso come norma alla quale non è consentita alcuna deroga e che può essere modificata soltanto da un'altra norma del diritto internazionale generale avente lo stesso carattere" (art. 53).

L'inderogabilità delle norme di *ius cogens* comporta

che un trattato che, al momento della sua conclusione, sia in conflitto con una norma di tale natura è nullo; inoltre la sopravvenienza di una nuova norma di *ius cogens* determina l'estinzione di qualsiasi preesistente accordo confliggente. Quanto alle altre norme consuetudinarie, esse non vengono in esistenza se sono in conflitto con una norma imperativa; mentre una norma consuetudinaria preesistente è abrogata per la sopravvenienza di una nuova norma imperativa con essa contrastante.

Un elenco esaustivo delle norme imperative non è possibile. Ciò che può dirsi è che esse esprimono e tutelano alcuni valori condivisi della comunità internazionale, che questa considera irrinunciabili, tali, quindi, da non essere nella disponibilità della volontà degli Stati, quale si manifesta negli accordi, e neppure nella loro condotta come espressione delle norme consuetudinarie "ordinarie". Non vi è dubbio, peraltro, che appartiene allo *ius cogens* la norma che vieta l'aggressione. Non a caso la Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite, la quale svolge un'opera preziosa nella promozione della codificazione e dello sviluppo progressivo del diritto internazionale, nel Progetto di conclusioni sulla identificazione e le conseguenze giuridiche delle norme imperative del

diritto internazionale generale (*ius cogens*), adottato nel 2022, ha inserito il divieto di aggressione al primo posto nell'elenco di norme cogenti da essa redatto.

Il carattere imperativo della norma che vieta l'aggressione, oltre al suo rango gerarchicamente sovraordinato rispetto alle altre fonti del diritto internazionale, determina conseguenze particolari in caso di violazione. Tali conseguenze, in definitiva, si concretizzano in un regime di responsabilità aggravato, che coinvolge non solo l'autore dell'illecito e lo Stato leso, cioè quello aggredito, ma l'intera comunità internazionale.

Il Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati per fatti internazionalmente illeciti, elaborato dalla Commissione del diritto internazionale nel 2001, del quale l'Assemblea generale ha preso atto con la risoluzione n. 56/83 del 12 dicembre 2001, che in larga parte è reputato corrispondente al diritto internazionale consuetudinario, dedica una specifica disciplina alle norme imperative del diritto internazionale generale. Oltre ai consueti obblighi dello Stato responsabile nei confronti dello Stato leso (anzitutto di cessazione e di riparazione dell'illecito) e ai corrispondenti diritti del secondo (comportanti anche l'adozione di contromisure), l'art. 41 del Progetto stabilisce che, nel caso di violazioni gravi, cioè massicce o sistematiche, di norme

di *ius cogens*, gli Stati devono cooperare per mettere fine, mediante mezzi leciti, a ogni violazione siffatta (par. 1). Nessuno Stato, inoltre, deve riconoscere come lecita una situazione creatasi a seguito di una tale violazione, né prestare aiuto o assistenza al suo mantenimento (par. 2).

Preliminarmente va precisato che, sebbene l'articolo citato faccia riferimento agli "Stati" (diversi da quello vittima dell'aggressione), l'espressione è comprensiva degli altri soggetti di diritto internazionale, in particolare le organizzazioni internazionali. La prassi, infatti, depone in maniera sicura in questo senso; basti pensare, tra gli esempi più recenti, ai massicci e reiterati "pacchetti" di sanzioni adottate dall'Unione europea contro la Russia a causa della sua aggressione all'Ucraina, messa in atto il 24 febbraio 2022.

Quanto alle suddette conseguenze della violazione grave di norme di *ius cogens*, quale il divieto di aggressione, l'obbligo di non riconoscere come lecita qualsiasi situazione creatasi a seguito di una tale violazione corrisponde con certezza al diritto consuetudinario. L'obbligo in parola, infatti, è costantemente ribadito in importanti dichiarazioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, a partire dalla Dichiarazione relativa ai principi di diritto internazionale concernenti

le relazioni amichevoli e la cooperazione fra gli Stati, in conformità della Carta delle Nazioni Unite, adottata con la risoluzione n. 2625 (XXV) del 24 ottobre 1970, la quale dispone che “nessun acquisto territoriale ottenuto con la minaccia o con l’uso della forza sarà riconosciuto come legittimo”, e dalla stessa Definizione dell’aggressione, che dichiara che “nessun acquisto territoriale o vantaggio speciale derivante dall’aggressione è lecito né sarà riconosciuto come tale”. Esso è stato concretamente applicato, inoltre, in un vasto numero di casi da parte del Consiglio di sicurezza e dell’Assemblea generale, affiancati da altre organizzazioni internazionali e da singoli Stati.

Riguardo alle Nazioni Unite, può ricordarsi il disconoscimento del Consiglio di sicurezza, a partire dalla risoluzione n. 541 del 18 novembre 1983, della Repubblica turca di Cipro settentrionale, proclamata il 15 novembre 1983 e formatasi grazie all’intervento militare della Turchia. Analoghe posizioni il Consiglio di sicurezza ha assunto rispetto alla Repubblica Srpska in Bosnia-Erzegovina (risoluzione n. 787 del 16 novembre 1992) e alla dichiarazione di indipendenza del Mali del Nord (risoluzione n. 2056 del 5 luglio 2012). Quanto agli acquisti territoriali ottenuti con la forza, il Consiglio di sicurezza li ha dichiarati inammissibili con

riguardo ai territori occupati da Israele dopo la guerra dei sei giorni del giugno 1967, adottando la risoluzione n. 242 del 22 novembre 1967, seguita da numerose altre (come la risoluzione n. 478 del 20 agosto 1980 di disconoscimento della proclamazione di Gerusalemme capitale di Israele). Tali valutazioni sono state confermate dalla Corte internazionale di giustizia nei suoi pareri consultivi del 9 luglio 2004 sulle *conseguenze giuridiche della costruzione di un muro nel territorio palestinese occupato* e del 19 luglio 2024 sulle *conseguenze giuridiche derivanti dalle politiche e dalle pratiche di Israele nel territorio palestinese occupato, compresa gerusalemme Est*. Il Consiglio di sicurezza, con la risoluzione n. 662 del 9 agosto 1990, ha disconosciuto anche la pretesa annessione del Kuwait da parte dell'Iraq. Così pure si è espressa l'Assemblea generale di fronte all'annessione della Crimea da parte della Russia, con la risoluzione n. 68/262 del 27 marzo 2014, e all'annessione degli *oblasts* del Donbass, sempre a opera della Russia ai danni dell'Ucraina, con la risoluzione n. ES-11/1 del 2 marzo 2022, più volte riaffermata.

Dalla prassi delle Nazioni Unite può ricavarsi che l'obbligo di non riconoscere gli acquisti territoriali ha un ambito di applicazione persino più ampio del divieto di aggressione. Anzitutto esso è applicato riguardo

agli acquisti ottenuti con la forza armata, anche se questa non raggiunge la soglia di gravità dell'aggressione. Inoltre l'obbligo suddetto prescinde da una valutazione giuridica del carattere illecito dell'uso della forza. Eloquente, in questo senso, è il costante riconoscimento della liceità della occupazione dei territori palestinesi da parte di Israele dopo il 1967. In specie il Consiglio di sicurezza (ma altrettanto può dirsi per la Corte internazionale di giustizia) non si è pronunciato sulla liceità dell'uso della forza armata da parte di Israele, che potrebbe anche giustificarsi, per ipotesi, come forma di legittima difesa; tuttavia esso considera illecita la presenza israeliana in tali territori. In altri termini, quale che sia il giudizio sull'uso della forza, esso non può mai condurre all'acquisto della sovranità su un territorio. Si deve ritenere, quindi, che anche lo Stato che ricorra alla forza per difendersi (lecitamente) da un attacco armato, una volta che lo abbia respinto deve ritirarsi dai territori eventualmente occupati nel corso delle operazioni militari.

È certo, inoltre, che nessuno Stato possa dare il proprio aiuto o la propria assistenza nel mantenere la situazione determinatasi a seguito di un'aggressione. Una tale condotta, invero, costituirebbe una forma di complicità nella commissione dell'aggressione, com-

portante la sua responsabilità internazionale (art. 16 del Progetto di articoli del 2001).

Dubbia, invece, è l'altra conseguenza, enunciata dall'art. 41, par. 1 del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati, consistente nell'obbligo di cooperare per mettere fine a una violazione grave di una norma di *ius cogens* come un atto di aggressione. La prassi, infatti, mostra con certezza che gli Stati (e gli altri soggetti di diritto internazionale) hanno la facoltà di adottare, nei confronti dell'autore dell'aggressione, contromisure, cioè atti che ledono un diritto di tale Stato, ma sono giustificati proprio in quanto rappresentano una risposta all'aggressione e sempreché non comportino l'uso della forza armata, che non è mai consentito, e rispettino un rapporto di proporzionalità con il pregiudizio derivante dall'illecito. Non è possibile, al contrario, ricavare dalla prassi un obbligo di prendere tali contromisure.

La facoltà dei terzi di rispondere mediante contromisure a un atto di aggressione contro un determinato Stato trova un ulteriore fondamento nel fatto che il divieto di aggressione è prescritto da una norma imperativa produttiva di obblighi *erga omnes*, obblighi, cioè, che ogni Stato ha nei confronti di tutti gli altri Stati e dei quali, pertanto, tutti gli altri Stati sono le-

gittimati a pretendere il rispetto. La specifica fisionomia di una norma siffatta risalta specialmente quando essa viene violata, poiché ciò produce un illecito non solo nei confronti dello Stato direttamente leso, quello aggredito, ma anche di tutti gli altri Stati. Questi (così come gli altri soggetti internazionali), pertanto, possono chiedere allo Stato responsabile dell'illecito la sua cessazione, la garanzia di non ripetizione e la riparazione nell'interesse dello Stato leso e, a tal fine, possono adottare delle contromisure (articoli 48 e 54 del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati). Ancora una volta, come esempio recente della reazione da parte di terzi a un atto di aggressione, possono menzionarsi le numerose e severe misure sanzionatorie adottate da vari Stati (essenzialmente occidentali) e da organizzazioni internazionali, anzitutto l'Unione europea, contro la Russia per la sua aggressione all'Ucraina del 24 febbraio 2022.

11. *Le eccezioni al divieto della forza. La legittima difesa*

La Carta delle Nazioni Unite prevede espressamente alcune eccezioni al divieto della forza. Una prima è contenuta negli articoli 53 e 107, in base ai quali nes-

suna disposizione della Carta preclude l'adozione di misure contro uno Stato che sia stato nemico di uno dei firmatari della stessa Carta, in caso di un rinnovarsi della sua politica aggressiva. Si tratta, peraltro, di una eccezione non più applicabile, poiché gli Stati ex nemici sono stati tutti ammessi alle Nazioni Unite e, per ciò stesso, giudicati dal Consiglio di sicurezza e dall'Assemblea generale "amanti della pace" (art. 4 della Carta). Tale qualificazione cancella quella, su cui si fonda l'eccezione di Stato "aggressivo", sicché può dirsi che la stessa fattispecie di Stato ex nemico, ai fini delle norme in parola, non è più sussistente.

Un'altra eccezione, espressamente contemplata dall'art. 53, riguarda l'impiego o l'autorizzazione, da parte del Consiglio di sicurezza, di azioni coercitive condotte da accordi o organizzazioni regionali; nella prassi, peraltro, l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza si è diffusa anche rispetto a singoli Stati o gruppi di Stati. Rientrando l'uso della forza autorizzato dal Consiglio di sicurezza nel sistema di sicurezza collettiva del quale quest'ultimo ha la responsabilità, rinviamo l'esame di questa eccezione alla trattazione di tale sistema (Cap. III, par. 8).

La più importante eccezione al divieto della forza è costituita dalla legittima difesa. Ai sensi dell'art. 51 è

riconosciuto il “diritto naturale” di legittima difesa in caso di attacco armato contro uno Stato, diritto esercitabile sia dallo Stato aggredito (legittima difesa individuale) che da Stati terzi a sostegno di tale Stato (legittima difesa collettiva). Si tratta di una eccezione al divieto della forza che può dirsi corrispondente a un principio generale, “*vim vi repellere licet*”, che esclude la punibilità anche nel diritto penale (per esempio, art. 52 cod. pen. italiano).

Si noti che l'uso della forza in legittima difesa, nel sistema della Carta, ha un carattere non solo eccezionale, ma del tutto temporaneo. Lo stesso art. 51, infatti, ammette il ricorso alla forza finché il Consiglio di sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale. Come si vede, la legittima difesa si colloca in un'ottica tipica di una società statale, nella quale l'autotutela del cittadino è consentita solo finché non possa intervenire la forza pubblica: questa, nelle Nazioni Unite, sia pure in maniera embrionale, è il Consiglio di sicurezza. A conferma delle sue responsabilità l'art. 51 dispone che le misure prese dagli Stati sono immediatamente portate a conoscenza del Consiglio di sicurezza e non pregiudicano in alcun modo il potere e il compito a esso spettanti di intraprendere in qualsiasi momento

quell'azione che ritenga necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale (Cap. III).

Va sottolineato che il ricorso alla forza in legittima difesa è consentito al solo scopo (e nella misura necessaria) di respingere l'attacco armato, non già per condurre una "guerra" volta a "debellare" l'aggressore. Una volta che lo Stato in questione sia riuscito a respingere l'attacco armato e a fare cessare l'aggressione l'uso della forza da parte sua non è più giustificato. Pertanto le ripetute dichiarazioni del Presidente ucraino Zelensky e dei vertici della NATO e dell'Unione europea di volere proseguire la guerra (sia pure difensiva, a seguito dell'aggressione del 2022) sino alla "sconfitta" della Russia, rappresentano una distorsione abusiva dell'istituto della legittima difesa ed evocano un concetto anacronistico di "guerra giusta", che non trova spazio né riconoscimento alcuno nell'odierno diritto internazionale e nel sistema delle Nazioni Unite.

Come il divieto dell'uso della forza, anche la legittima difesa corrisponde a una norma consuetudinaria. Tale corrispondenza, peraltro, non è piena. Per un verso, l'obbligo procedurale di comunicare al Consiglio di sicurezza le misure adottate non è previsto da alcuna norma consuetudinaria; per converso, la norma con-

suetudinaria richiede, quali condizioni di legittimità delle misure di difesa, che esse siano proporzionate all'attacco armato subito e siano necessarie per rispondere a esso. In questo senso possono ricordarsi la più volte citata sentenza della Corte internazionale di giustizia del 27 giugno 1986, *Nicaragua c. Stati Uniti d'America*, il parere dell'8 luglio 1996 sulla *liceità della minaccia o dell'uso di armi nucleari*, la sentenza del 6 novembre 2003 nell'affare delle *piattaforme petrolifere, Iran c. Stati Uniti d'America*. La coesistenza delle due norme, una consuetudinaria, l'altra (l'art. 51) pattizia, comporta che la prima integra e completa la seconda, prescrivendo – come si è detto – i requisiti della proporzionalità e della necessità. A questi, secondo parte della dottrina, dovrebbe aggiungersi anche quello della immediatezza della reazione all'attacco subito.

Sebbene la legittima difesa sia circondata da stringenti condizioni e sia configurata come temporanea, nella prassi si rivela una tendenza degli Stati ad allargare al massimo le maglie entro le quali essa è consentita. Tale tendenza è legata a molteplici fattori, come il rischio di subire attacchi con armi di distruzione di massa, anzitutto quelle atomiche, che avrebbero effetti esiziali per lo Stato colpito; la diffusione di attacchi ibridi, effettuati non con le armi tradizionali, ma con strumenti

differenti e pur tuttavia estremamente nocivi; la presenza di attacchi armati provenienti non da altri Stati, nel contesto, proprio delle relazioni internazionali, nel quale si collocano sia il divieto della forza sia le sue eccezioni, ma da attori non statali, come gruppi terroristici; la preoccupazione di prevenire l'attacco armato, ricorrendo, quindi, alla forza prima ancora che esso sia sferrato; nonché il tentativo di giustificare come legittima difesa quella che, in realtà, è una rappresaglia armata a seguito di un attacco ormai esaurito.

Al di là delle varie manifestazioni dell'uso (e... dell'abuso) della legittima difesa nella più larga misura possibile, che saranno oggetto di considerazione nelle pagine successive, la dilatazione del fenomeno della legittima difesa è dovuta a una ragione di fondo: la scarsa capacità del Consiglio di sicurezza di intervenire con misure efficaci per mantenere la pace e la sicurezza internazionale e per rimuovere l'aggressione, apprestando allo Stato vittima la difesa che dovrebbe essere garantita dal sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite. Il Consiglio di sicurezza, infatti, sin dalla nascita delle Nazioni Unite, ha incontrato un serio ostacolo al suo funzionamento nel diritto di veto che, com'è noto, spetta a ciascun Membro permanente (Cap. III, par. 2); esso, specie nelle crisi più gravi, nelle quali tali Membri sono

solitamente coinvolti, finisce spesso per paralizzare lo stesso Consiglio o, comunque, per impedirgli di prendere misure incisive. Si aggiunga che il Consiglio di sicurezza non ha mai potuto disporre di quel sistema di forze armate, prefigurato nella Carta delle Nazioni, ma che non ha trovato attuazione (Cap. III, par. 7). In mancanza di idonee misure del Consiglio di sicurezza, la cui adozione costituirebbe il termine finale per l'uso della forza in legittima difesa, quest'ultima è suscettibile di prolungarsi in maniera indefinita e di trasformarsi, sostanzialmente, in una guerra. Come forma di legittima difesa, a torto o a ragione, sono stati configurati e giustificati eventi che chiunque qualificherebbe come "guerre" e che si sono trascinati per anni, quali la guerra del Vietnam, durata dal 1955 al 1975, quella in Afghanistan, protrattasi dal 2001 al 2021, quella in Ucraina, cominciata il 24 febbraio 2022, quella a Gaza, iniziata il 7 ottobre 2023, che dovrebbe finalmente cessare a seguito dell'accettazione, da parte sia di Israele che di Hamas, del Piano di pace in venti punti presentato dal Presidente statunitense Donald Trump il 29 settembre 2025 (con la mediazione di Qatar, Egitto e Turchia). Si aggiunga, più di recente, la guerra degli Stati Uniti e di Israele all'Iran, che ha preso l'avvio con i bombardamenti contro quest'ultimo il 28 febbraio 2026.

12. *Segue: il requisito dell'attacco armato. Gli attacchi provenienti da attori non statali*

La legittima difesa è consentita, come si è accennato, in presenza di un attacco armato contro uno Stato. Tale nozione, in linea di principio, coincide con quella di aggressione oggetto della citata Definizione dell'Assemblea generale del 1974. Peraltro la giurisprudenza internazionale ha più volte avvertito che, affinché sussista il diritto di legittima difesa, occorre che l'attacco armato raggiunga una certa soglia di intensità; essa, quindi, non può riconoscersi nei casi di uso minore della forza, come in scaramucce di frontiera (si vedano le citate sentenze della Corte internazionale di giustizia del 27 giugno 1986 e del 6 novembre 2003 e la sentenza arbitrale del 19 dicembre 2005 della Commissione dei reclami tra *Etiopia ed Eritrea*).

Per quanto riguarda l'uso delle armi, abbiamo già osservato che, di regola, non rientrano nella nozione di attacco armato le varie forme di attacchi ibridi, salva l'ipotesi estrema di attacco informatico idoneo a compromettere il sistema di difesa dello Stato colpito. Ricordiamo, inoltre, che il ricorso alla forza in risposta a un attacco armato è consentito anche se questo è diretto contro aerei o navi civili dello Stato. In questo senso de-

pone non solo la Definizione dell'aggressione del 1974, ma l'atteggiamento del Consiglio di sicurezza, il quale, per esempio, nella risoluzione n. 2722 del 10 gennaio 2024 ha energicamente condannato gli attacchi degli Houthi, a partire dallo Yemen, contro navi mercantili e commerciali e ha ribadito il diritto degli Stati membri, in conformità del diritto internazionale, di difendere le proprie navi dagli attacchi, in particolare quelli che pregiudicano i diritti e le libertà di navigazione.

Il diritto di legittima difesa, quale eccezione al divieto della forza tra gli Stati nelle loro relazioni internazionali, sembrerebbe applicabile anch'esso ai rapporti tra gli Stati e, dunque, all'ipotesi di un attacco armato di uno Stato contro un altro. Nella prassi, tuttavia, molto frequenti sono gli attacchi provenienti da attori non statali, quali gruppi terroristici, insorti, pirati, movimenti di liberazione nazionale, bande armate, mercenari ecc.; attacchi equivalenti, per l'intensità della violenza, all'attacco armato proveniente da uno Stato contemplato dall'art. 51. A essi lo Stato vittima dell'attacco reagisce, solitamente, con l'uso della forza, invocando la legittima difesa; tale reazione finisce per colpire, il più delle volte, il territorio di uno Stato in qualche modo collegato, o coinvolto, con gli autori dell'attacco armato.

Da un punto di vista giuridico, nell'attacco da parte di attori non statali possono presentarsi ipotesi differenti con riguardo, anzitutto, all'eventuale attribuzione a uno Stato della responsabilità dell'attacco; e, di conseguenza, alla possibilità o meno, per lo Stato colpito, di ricorrere alla legittima difesa.

Una prima ipotesi si presenta quando una persona o un gruppo di persone, non aventi la qualifica di organi di uno Stato, commettano l'attacco armato agendo di fatto in base alle istruzioni o sotto la direzione o il controllo di tale Stato. Secondo l'insegnamento della Corte internazionale di giustizia (sentenza del 27 giugno 1986, *Nicaragua c. Stati Uniti d'America*, e sentenza del 26 febbraio 2007 sull'*applicazione della Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio, Bosnia-Erzegovina c. Serbia e Montenegro*) in questo caso l'attacco armato è imputato giuridicamente allo Stato in questione e, pertanto, lo Stato aggredito ben può reagire contro di lui in legittima difesa. Tale soluzione è stata fatta propria dalla Commissione del diritto internazionale nell'art. 8 del citato Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati, disposizione giudicata dalla Corte internazionale di giustizia come espressione del diritto internazionale consuetudinario.

Si deve sottolineare che, affinché l'atto di aggressione sia imputato allo Stato, non è sufficiente un suo controllo di carattere generale (*overall control*) sul gruppo di persone, consistente, per esempio, nella direzione politica, nel finanziamento, nella fornitura di armi (come ha ritenuto il Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia nella sentenza del 15 luglio 1999 nell'affare *Tadić*); è necessario, invece, un coinvolgimento dello Stato, sotto forma di istruzioni, direzione o controllo, nella esecuzione della specifica condotta consistente nell'atto di aggressione. Questa necessità è affermata – come si è detto – nella giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia e si desume nettamente sia dal testo inglese che da quello francese del citato art. 8 del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati: “*in carrying out the conduct*”, “*en adoptant ce comportement*”. In mancanza di questo coinvolgimento specifico, l'assistenza dello Stato al gruppo armato potrà, se del caso, configurare la violazione del divieto di ingerenza negli affari dello Stato vittima dell'attacco, o del divieto dell'uso o della minaccia della forza, ma di gravità minore rispetto all'atto di aggressione. Nei suoi confronti, pertanto, non potrà esercitarsi il diritto di legittima difesa.

Un caso molto discutibile, sotto questo profilo, di pre-

sunto ricorso alla legittima difesa riguardo a un attacco armato sferrato da un gruppo terroristico è costituito dall'operazione militare *Enduring Freedom*, iniziata il 7 ottobre 2001 dagli Stati Uniti e vari Paesi della NATO in risposta al sanguinoso attentato alle Torri Gemelle e al Pentagono dell'11 settembre 2001. Essa, destinata ben presto a degenerare in una lunga guerra, fu giustificata espressamente dagli Stati Uniti come legittima difesa nella comunicazione al Consiglio di sicurezza *ex art. 51* della Carta, così come dagli altri Paesi intervenuti, sulla base dell'*art. 5* del Trattato di Washington del 4 aprile 1949 istitutivo della NATO. In questo senso si espresse nettamente anche il decreto-legge italiano del 1° dicembre 2001 n. 421 (convertito in legge 31 gennaio 2002 n. 6), contenente disposizioni urgenti per la partecipazione di personale militare italiano a tale operazione. Ora, non è dubbia l'esistenza di uno stretto legame, all'epoca, tra il gruppo terroristico Al-Qaida, al quale fu attribuito l'attentato, e il governo Talebano in Afghanistan; ma, non essendo in alcun modo provata la partecipazione specifica di quest'ultimo all'esecuzione dell'attentato, lo stesso non poteva imputarsi all'Afghanistan né, sotto questo profilo, poteva giustificarsi come legittima difesa, individuale o collettiva, la risposta armata contro tale Stato.

Una seconda ipotesi di attacco proveniente da attori non statali può verificarsi nel caso in cui un gruppo acquisti il controllo effettivo di una parte del territorio di uno Stato (o di più Stati). Il gruppo può così configurarsi come un partito, o movimento insurrezionale, provvisto di una propria, sia pur limitata, soggettività internazionale, distinta, in ogni caso, da quella dello Stato territoriale. Situazioni del genere possono ipotizzarsi, per esempio, riguardo al c.d. Stato Islamico dell'Iraq e del Levante (ISIL), che nel tempo ha avuto molteplici denominazioni (tra le più note Daesh), il quale si è insediato in territori dell'Iraq, della Siria e della Libia; nonché per gli Houthi nello Yemen e per lo stesso Hamas a Gaza. Riguardo a quest'ultimo va sottolineato che è pressoché unanime l'atteggiamento della comunità internazionale, particolarmente delle Nazioni Unite, di considerare l'Autorità nazionale palestinese stanziata in Cisgiordania come unica rappresentante del popolo palestinese, avente titolo – come si vedrà (oltre, par. 15) – a esercitare il diritto di autodeterminazione di tale popolo unitariamente considerato. In questa ottica Hamas può qualificarsi, al limite, come un partito insurrezionale, rispetto alla Palestina, insediato nel territorio di Gaza e avente una limitata e temporanea soggettività internazionale.

Peraltro, rispetto a gruppi siffatti vi è una certa riluttanza a riconoscere una qualche forma di soggettività, specie perché taluni appaiono, e sono considerati, gruppi terroristici. Ma anche per gli Stati che li avversano e li combattono è giocoforza, in certe situazioni, confrontarsi con loro o, addirittura, svolgere negoziati in vista di concludere un accordo, sebbene, normalmente, tramite la mediazione di Stati terzi. È il caso di Israele nei confronti di Hamas, benché qualificato (e non solo da Israele) come gruppo terroristico, riguardo al Piano di pace del Presidente Trump del 29 settembre 2025. In ogni caso gli Stati non hanno alcuna esitazione nel giustificare come legittima difesa le proprie azioni militari contro tali entità. Basti citare i numerosi interventi contro l'ISIL da parte degli Stati Uniti, della Francia, del Regno Unito, della Turchia. Per quanto riguarda gli Houti abbiamo già osservato che il diritto di legittima difesa è stato riconosciuto anche dal Consiglio di sicurezza con la risoluzione n. 2722 del 10 gennaio 2024 e un'operazione difensiva è stata organizzata dall'Unione europea con la ricordata decisione (PESC) 2024/583 dell'8 febbraio 2024 (Aspides). Anche nei confronti di Hamas l'intervento militare di Israele a Gaza è stato motivato come legittima difesa, a seguito dell'eccidio da esso compiuto il

7 ottobre 2023; e almeno i Paesi occidentali non hanno messo in discussione il diritto di Israele di difendersi, ma il rispetto del principio di proporzionalità e del diritto umanitario, in una spirale di violenza che può assumere i caratteri di un genocidio nei confronti dell'intera popolazione Gazawi.

È inoltre possibile, e alquanto frequente, che l'attacco armato sia effettuato da un gruppo solitamente, ma non sempre, terroristico che, inevitabilmente, opera nel territorio di un qualche Stato, ma senza alcun collegamento con lo stesso (né avente il controllo di parte del territorio). In questo caso un'azione armata in legittima difesa contro lo Stato territoriale, dal quale sia partito l'atto di aggressione, potrebbe ammettersi solo sulla base di una sua responsabilità in quanto indisponibile o incapace (*unwilling or unable*) di prevenire o di reprimere l'attacco armato. Fu questa la motivazione della reazione all'attacco alle Torri Gemelle contro l'Afghanistan, qualificata dagli Stati Uniti, come si è ricordato, quale legittima difesa. Nella lettera del 7 ottobre 2001 al Consiglio di sicurezza essi dichiararono che gli attacchi dell'11 settembre commessi da Al-Qaida erano stati resi possibili dalla decisione del regime Talebano di permettere che parti dell'Afghanistan fossero usate da questa organizzazione come base

dell'operazione. Anche i recenti interventi di Israele in Libano contro Hezbollah si collocano nella concezione di una responsabilità dello Stato territoriale come *unwilling or unable* di impedire gli attacchi armati da parte di questo gruppo armato.

Ora, la configurazione di una responsabilità dello Stato per una condotta meramente passiva, omissiva rispetto a un attacco da parte di un gruppo privato proveniente dal suo territorio non appare incompatibile con la Definizione dell'aggressione del 1974. Non potrebbe escludersi, infatti, che la condotta di uno Stato che si limiti a consentire o a tollerare che il proprio territorio sia usato per compiere degli attacchi armati contro un altro Stato configuri, alla luce delle circostanze del caso, la fattispecie c.d. di aggressione indiretta, prevista nella parte finale dell'art. 3, lett. g) della Definizione, consistente nel suo "*substantial involvement*" in un atto di aggressione da parte di una banda armata o altri gruppi irregolari.

Una condotta del genere è da considerare illecita, in quanto in violazione del divieto del ricorso alla minaccia o all'uso della forza nelle relazioni internazionali. In questo senso è esplicita la citata Dichiarazione sulle relazioni amichevoli, adottata dall'Assemblea generale con la risoluzione n. 2625 del 24 ottobre 1970, la quale,

nell'ambito di tale divieto, afferma che ogni Stato ha il dovere di astenersi dal tollerare sul proprio territorio attività organizzate al fine di commettere atti di guerra civile o di terrorismo nel territorio di un altro Stato, quando tali atti comportino la minaccia o l'uso della forza. Ma non sembra ammissibile che tale tolleranza implichi l'imputazione allo Stato in questione di un atto di aggressione, di fronte alla ricordata costante giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia e alla norma – ritenuta corrispondente al diritto internazionale consuetudinario – contenuta nel Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati del 2001. Queste – come si è visto – richiedono una partecipazione attiva dello Stato all'atto in questione, consistente in sue istruzioni, direzione o controllo nella esecuzione dello stesso atto da parte di persone o gruppi di persone private.

Una reazione armata contro tale Stato, pertanto, finirebbe per giustificarsi solo in base a una responsabilità oggettiva dello stesso, che si configurerebbe specie qualora esso fosse del tutto “*unable*” di impedire o reprimere l'attacco. Ma nella prassi non è riconoscibile una regola del genere, tenuto conto, tra l'altro, delle proteste che gli Stati colpiti dalla reazione armata hanno sistematicamente sollevato.

In linea teorica, escludendo una responsabilità dello Stato territoriale per l'atto di aggressione, si potrebbe prospettare un diritto di legittima difesa dello Stato aggredito esercitabile direttamente contro il gruppo armato autore dello stesso. Anche questa possibilità, peraltro, incontra qualche problema. Anzitutto la giurisprudenza internazionale ha affermato, sebbene in maniera alquanto apodittica, che l'art. 51 della Carta riconosce l'esistenza di un diritto di legittima difesa solo nel caso di un attacco armato di uno Stato contro un altro Stato, ma non è applicabile dinanzi ad attacchi terroristici da parte di entità non statali (parere della Corte internazionale di giustizia del 9 luglio 2004 relativo alle *conseguenze giuridiche della costruzione di un muro nei territori palestinesi occupati*). Peraltro tale affermazione non ci sembra confermata dalla prassi. In due risoluzioni emanate all'indomani degli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 (n. 1368 del 12 settembre 2001 e n. 1373 del 28 settembre 2001) il Consiglio di sicurezza, pur non prendendo una posizione esplicita in merito all'esistenza, nel caso specifico, delle condizioni per il ricorso alla legittima difesa, ebbe cura di richiamare, nel contesto della più vigorosa condanna di tali attacchi terroristici, "il diritto naturale di legittima difesa individuale o collettiva

in conformità della Carta”. Si è più volte ricordato che il diritto di legittima difesa è stato ribadito nei confronti degli attacchi degli Houthi alle navi (risoluzione n. 2722 del 10 gennaio 2024) e che, anche riguardo alla reazione di Israele alla strage del 7 ottobre 2023, la condanna da parte di numerosi Stati ha per oggetto la violenza di tale reazione e la commissione di crimini di guerra, non già il diritto di Israele di difendersi da attacchi terroristici.

Non riteniamo, in definitiva, che, sul piano giuridico, sussistano ostacoli insormontabili all'uso della forza in legittima difesa contro un gruppo terroristico o altra entità che compia atti di violenza equivalenti a quelli tipici dell'aggressione da parte degli Stati. Il più serio ostacolo al diritto di legittima difesa è di carattere pratico, poiché, per le ragioni già esposte, la reazione dello Stato aggredito non dovrebbe in alcun modo colpire lo Stato (incolpevole) dal cui territorio l'attacco sia partito. In altri termini, le misure armate difensive dovrebbero essere rigorosamente mirate al solo obiettivo del gruppo in questione e avere, per così dire, un carattere strettamente “chirurgico”. Il che, francamente, appare estremamente difficile.

Una considerazione a sé, infine, richiede l'ipotesi in cui l'attore non statale che compia un atto di aggres-

sione sia un movimento di liberazione nazionale in lotta nell'esercizio del diritto di autodeterminazione del popolo che rappresenta. In proposito rinviamo all'esame del principio di autodeterminazione dei popoli quale possibile eccezione al divieto dell'uso della forza (oltre, par. 15).

13. *La legittima difesa collettiva*

Abbiamo già rilevato che l'art. 51 della Carta riconosce il diritto naturale di legittima difesa sia individuale che collettiva; il primo compete allo stesso Stato vittima dell'attacco armato, il secondo agli Stati terzi a sostegno di quello aggredito. Come risulta dai lavori preparatori della Conferenza di San Francisco del 1945, l'esplicita ammissione della legittima difesa collettiva fu diretta principalmente ad assicurare la compatibilità con la Carta dei sistemi regionali di sicurezza collettiva, già costituiti, come l'Atto di Chapultepec dell'8 marzo 1945 nel Continente americano, o la Lega araba, in base al Trattato del Cairo del 22 marzo 1945, o in via di formazione e che sarebbero sorti di lì a poco, come la NATO e il Patto di Varsavia. In assenza di una norma permissiva al riguardo, infatti, accordi o organiz-

zazioni regionali che prevedessero il ricorso alla forza armata avrebbero potuto apparire in conflitto, quanto meno, con il divieto di minaccia dell'uso della forza. La loro qualificazione come strumenti che disciplinano in via preventiva la reciproca assistenza e i relativi obblighi in caso di attacco armato contro uno Stato parte, in conformità dell'art. 51 della Carta, esclude, invece, qualsiasi contrarietà con la stessa Carta. Beninteso, ciò non toglie che, ove l'accordo o l'organizzazione in questione commettesse un attacco armato "simulando" l'uso della forza come legittima difesa, gli Stati parti (o la stessa organizzazione) sarebbero responsabili di un atto di aggressione (come in più occasioni è accaduto per gli interventi militari della NATO, nonché, in passato, per il Patto di Varsavia, per esempio con l'invasione della Cecoslovacchia nel 1968).

Naturalmente il riferimento agli accordi e alle organizzazioni di legittima difesa non impedisce che a quest'ultima si possa ricorrere pur in assenza di qualsiasi accordo preesistente, sempreché vi sia un sicuro consenso dello Stato, vittima dell'aggressione, al quale si intende prestare aiuto. È quanto è accaduto a sostegno dell'Ucraina a seguito dell'aggressione russa: la vasta fornitura di armi e l'appoggio militare da parte, in particolare, di Paesi della NATO e dell'Unione euro-

pea, avvengono in via volontaria, non in adempimento di ipotetici obblighi di assistenza. Così pure, impegni di aiuto in caso di attacco armato ben possono essere assunti anche con accordi bilaterali. Vari Stati europei, per esempio, hanno concluso tali accordi con l'Ucraina, compresa l'Italia (Accordo di cooperazione sulla sicurezza sottoscritto a Kiev il 24 febbraio 2024), anche se è dubbio che essi comportino l'obbligo per i *partner* europei di prestare un'assistenza militare in caso di futura aggressione all'Ucraina.

Mentre il Patto di Varsavia, sottoscritto tra i Paesi dell'Europa socialista sotto la *leadership* dell'Unione sovietica il 14 maggio 1955, si sciolse ufficialmente il 1° luglio 1991 (alla vigilia della dissoluzione dell'Unione sovietica), la NATO, costituita originariamente tra gli Stati Uniti, il Canada e vari Paesi dell'Europa occidentale con il Trattato di Washington del 4 aprile 1949, ha progressivamente ampliato la sua *membership* sino agli attuali 32 Stati. La norma chiave dell'Accordo, ufficialmente fondato sull'art. 51 della Carta, è l'art. 5, ai sensi del quale, ove si verificasse un attacco armato contro uno o più Stati parti, ciascuno di essi, nell'esercizio del diritto di legittima difesa individuale o collettiva riconosciuto dal suddetto art. 51, assisterà la parte o le parti attaccate, assumendo immediatamen-

te, individualmente e di concerto con le altre parti, l'azione che riterrà necessaria, compreso l'uso della forza armata. In termini perentori l'obbligo di intervenire in legittima difesa collettiva è previsto anche dall'art. 42, par. 7 del Trattato sull'Unione europea (inserito dal Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007). Esso, infatti, dispone che, qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'art. 51 della Carta.

Va sottolineato che la legittima difesa collettiva è esercitabile a favore di uno Stato aggredito che abbia la qualità di soggetto di diritto internazionale, che sia, in particolare, indipendente. Essa non può operare a sostegno di enti territoriali dipendenti da uno Stato che siano privi di sovranità, come una regione, una provincia, uno Stato membro di uno Stato federale, un ente comunale ecc. La legittima difesa, come il divieto della forza, si pone sul piano delle relazioni internazionali tra gli Stati e, pertanto, non può applicarsi ove un ente territoriale del genere sia oggetto dell'uso della forza da parte dello Stato al quale appartiene. Un intervento armato di uno Stato terzo costituirebbe sicuramente una violazione della sovranità

dello Stato in questione e ben potrebbe configurarsi esso stesso come un'aggressione. Anche sotto questo profilo la giustificazione, sostenuta dalla Russia nella lettera al Consiglio di sicurezza del 24 febbraio 2022, della propria "operazione speciale militare" in Ucraina, consistente nella difesa delle regioni del Donbass, di Donetsk e di Lugansk risulta infondata (al pari della giustificazione analoga che fu ventilata nel 1999 riguardo all'intervento della NATO contro la Repubblica federale di Jugoslavia per una presunta legittima difesa della provincia del Kosovo).

14. *La necessità di un attacco armato in atto*

Il ricorso alla forza in legittima difesa è sottoposto alla condizione che abbia luogo un attacco armato ("*if an armed attack occurs*", "*dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée*"); è necessario, pertanto, che questo sia in atto. Ciò significa che l'uso della forza non è ammissibile ove si intenda reagire a un attacco effettivamente compiuto, ma che si è ormai esaurito. A questo punto lo Stato che ha subito l'aggressione avrà titolo, piuttosto, a esigere la riparazione dell'illecito, usando a tal fine, eventualmente,

contromisure (non implicanti la forza armata) e attivando procedimenti di regolamento delle controversie, e a rivolgersi, se del caso, al Consiglio di sicurezza. La c.d. legittima difesa successiva, alla quale sovente gli Stati ricorrono, in realtà non rientra affatto nell'ambito dell'art. 51, ma costituisce una rappresaglia armata, cioè proprio quella forma di autotutela che la Carta delle Nazioni Unite, nell'art. 2, par. 4, ha inteso mettere al bando. Si aggiunga che, una volta che l'attacco sia cessato, viene meno la ragion d'essere della legittima difesa; essa, infatti, giustifica l'uso della forza al solo fine di respingere l'attacco armato, non già per "punire" l'aggressore. Si deve avvertire, peraltro, che l'attacco armato non può dirsi esaurito nel caso di "accumulo di effetti", cioè in presenza di una serie di attacchi ripetuti, per quanto distanziati tra di loro, compiuti nell'ambito di un disegno aggressivo unitario (c.d. *pinpricks*, punture di spillo). In questa ipotesi, pertanto, ben può ricorrersi alla legittima difesa.

La condizione che abbia luogo un attacco armato in atto esclude anche la c.d. difesa preventiva, cioè il ricorso alla forza contro uno Stato per impedire un attacco armato temuto, ma non ancora iniziato.

Esistono, peraltro, tendenze ad ampliare la possibilità di usare la forza in legittima difesa nella previsione di

attacchi non ancora sferrati. L'espressione più appariscente di tale tendenza può rinvenirsi nella "dottrina Bush" sulla difesa preventiva (*preemption doctrine*), ufficializzata nel documento sulla *National Security Strategy of the United States of America* del 17 settembre 2002. Secondo tale dottrina, di fronte alle nuove minacce provenienti dagli "Stati canaglia" e da gruppi terroristici e all'alta probabilità che essi usino armi di distruzione di massa contro gli Stati Uniti – minacce da considerare, alla luce delle risorse e degli obiettivi in possesso degli avversari, come "*an imminent danger of attack*" –, gli Stati Uniti potrebbero agire con la forza armata in via preventiva per eliminare tali minacce, "*even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy's attack*". Una concreta applicazione della dottrina Bush si realizzò nella guerra contro l'Iraq del 2003, giustificata ufficialmente per il possesso, da parte di Saddam Hussein, di armi di distruzione di massa, rivelatesi clamorosamente inesistenti, tali da minacciare gravemente gli Stati Uniti e l'intera comunità internazionale. Anche la Russia ha cercato di giustificare la propria "operazione speciale militare" contro l'Ucraina del 24 febbraio 2022 evocando la necessità di difendersi dalla minaccia costituita dal continuo allargamento della NATO verso la stessa Russia. Ma tale

posizione è stata respinta energicamente dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la risoluzione n. ES-11/1 del 2 marzo 2022, adottata con un'ampia maggioranza, oltre che, in precedenza, dall'Unione europea (con una risoluzione del Consiglio europeo del 24 febbraio 2022) e da singoli Stati.

Una tendenza all'ampliamento del diritto di legittima difesa è rinvenibile anche nell'ambito di organizzazioni regionali, come nel Patto di Abuja del 31 gennaio 2005 di non aggressione e di difesa comune, adottato dall'Unione africana. In esso gli Stati parti si impegnano a fornirsi reciproca assistenza non solo nel caso di un'aggressione, ma anche di minaccia di aggressione contro uno Stato membro (art. 4). L'ampliamento rispetto all'art. 51 della Carta è confermato dalla stessa nozione di aggressione accolta nel Patto, che non comprende solo le ipotesi elencate nella ricordata Definizione dell'Assemblea generale del 14 dicembre 1974, ma si estende agli atti di spionaggio che potrebbero essere usati per un'aggressione militare contro uno Stato membro; alla fornitura a uno Stato di assistenza tecnologica di qualsiasi genere, di *intelligence* e di formazione al fine di commettere atti di aggressione contro uno Stato membro; all'incoraggiamento, al sostegno o a qualsiasi atto di assistenza per la com-

missione di atti terroristici e altri crimini organizzati di violenza transnazionale contro uno Stato membro (art. 1, lett. c).

Tali tendenze non si sono tradotte in modifiche all'art. 51 (e alla corrispondente norma consuetudinaria che riconosce il diritto di legittima difesa). Esse, infatti, non hanno trovato un generale accoglimento nella comunità internazionale e nelle Nazioni Unite, che pure al tema hanno dedicato vari studi e ampi dibattiti. Le maggiori Potenze, quali gli Stati Uniti e la Russia, hanno, alternativamente, invocato o respinto la teoria della difesa preventiva, a seconda dei propri interessi e della posizione assunta quale autore (o spettatore) di un attacco armato. Essa è stata esplicitamente respinta dall'allora Segretario generale delle Nazioni Unite Kofi Annan nel suo intervento in apertura della 58^a sessione dell'Assemblea generale del 23 settembre 2003 (immediatamente successiva alla guerra all'Iraq). Già in precedenza il Consiglio di sicurezza aveva condannato il bombardamento da parte di Israele di un impianto nucleare in costruzione in Iraq (risoluzione n. 487 del 19 giugno 1981).

Tuttavia, di fronte alla spinta ad ampliare la possibilità di ricorso alla legittima difesa e, per altro verso, alla minaccia di armi che, come quelle nucleari, sono tali

da non lasciare alcuno spazio per una efficace risposta difensiva, sembra che non sia azzardato riconoscere una parziale modifica dell'art. 51 (e della conforme norma consuetudinaria), la quale consenta l'uso della forza nell'ipotesi estrema di una minaccia di imminente attacco armato, suscettibile di pregiudicare la stessa esistenza di uno Stato, verificabile oggettivamente, mediante elementi manifesti ed evidenti, e sempre che non vi sia alternativa all'uso della forza, né il Consiglio di sicurezza riesca ad adottare efficaci misure, capaci di scongiurare l'imminente attacco.

Alla luce di queste considerazioni non trovano, quindi, alcuna giustificazione né la guerra all'Iraq del 2003, né l'attacco all'Ucraina del 2022. Essi vanno qualificati entrambi come palesi aggressioni, delle quali gli Stati Uniti (e i loro alleati), da una parte, e la Russia, dall'altra, restano responsabili come autori del grave illecito consistente nella violazione di un precetto di *ius cogens*. Analogamente, come atti di aggressione devono essere considerati i bombardamenti sul territorio iraniano tra il 13 e il 24 giugno 2025 da parte di Israele (seguita dagli Stati Uniti), denominati operazione *Rising Lion*, motivati dal Primo ministro israeliano Netanyahu quali difesa preventiva nei confronti del programma nucleare dell'Iran.

15. *Il diritto di autodeterminazione dei popoli*

Ulteriori eccezioni al divieto dell'uso della forza, non contemplate espressamente nella Carta, possono rinvenirsi nel diritto internazionale consuetudinario.

Viene in rilievo, anzitutto, il ricorso alla forza da parte dei movimenti di liberazione nazionale per realizzare il diritto all'autodeterminazione del popolo da essi rappresentato. Al riguardo occorre preliminarmente ricordare che la Carta enuncia il principio dell'autodeterminazione dei popoli anzitutto nel quadro dei fini delle Nazioni Unite: l'art. 1, par. 2 contempla fra tali fini lo sviluppo di relazioni amichevoli tra le nazioni fondate sul rispetto del principio di autodeterminazione dei popoli. Tale principio è richiamato poi nell'art. 55, con il quale, come si è ricordato (sopra, par. 4), si apre il Capitolo IX dedicato alla cooperazione internazionale economica e sociale, che ha cura di sottolineare che esso costituisce un fondamento dei rapporti pacifici e amichevoli tra le nazioni.

Nel momento in cui le Nazioni Unite venivano a costituirsi il principio di autodeterminazione dei popoli aveva un innegabile valore sul piano politico-morale, in quanto era diretto a riaffermare un ruolo di protagonista dei cittadini, in contrapposizione a regimi e

ideologie che avevano esaltato il potere illimitato dello Stato, ed esprimeva, quindi, un'aspirazione alla democrazia. Tuttavia, da un punto di vista più strettamente giuridico, esso non poteva riferirsi che agli Stati, gli unici soggetti di diritto internazionale, nei loro reciproci rapporti. In quanto tale il principio di autodeterminazione si risolveva nel diritto di ogni Stato di decidere del proprio *status* politico e di perseguire il proprio sviluppo economico, sociale e culturale in piena libertà e senza ingerenze da parte degli altri Stati.

Il principio di autodeterminazione dei popoli ha avuto un importante sviluppo nel campo della tutela dei diritti umani. Esso, infatti, è presente nell'art. 1 dei due Patti internazionali sui diritti umani, l'uno sui diritti economici, sociali e culturali, l'altro sui diritti civili e politici, approvati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966. Il par. 1 di detto articolo dichiara che tutti i popoli hanno il diritto di autodeterminazione e che, in virtù di questo diritto, essi decidono liberamente del loro *status* politico e perseguono liberamente il loro sviluppo economico, sociale e culturale. Tale norma, per un verso, ribadisce il suddetto diritto degli Stati nei loro reciproci rapporti; per altro verso, assume anche un significato interno al singolo Stato, poiché quest'ultimo è tenuto a rispettare non

solo i diritti individuali enunciati nei Patti, ma anche le aspirazioni e le opinioni politiche, economiche, sociali e culturali della propria collettività. Nella ricostruzione dei Patti del 1966 potrebbe dirsi che l'autodeterminazione del popolo rappresenti un prerequisito per il pieno godimento dei diritti individuali.

Lo sviluppo più dirompente del principio di autodeterminazione dei popoli, peraltro, si è realizzato nella configurazione di un vero e proprio diritto all'indipendenza dei popoli che ne siano privati; diritto del quale, più propriamente, è titolare il movimento di liberazione nazionale, cioè la struttura organizzata che rappresenta il popolo in questione.

Tale evoluzione ha avuto luogo, anzitutto, nell'ambito dell'azione per la decolonizzazione promossa dalle Nazioni Unite dagli anni '60 del secolo scorso. Va ricordata, in proposito, la celebre Dichiarazione sulla concessione dell'indipendenza ai Paesi e ai popoli coloniali, adottata dall'Assemblea generale con la risoluzione n. 1514 (XV) del 14 dicembre 1960. Essa proclama che tutti i popoli coloniali hanno diritto all'autodeterminazione e, in base a esso, decidono liberamente il proprio statuto politico e perseguono liberamente il loro sviluppo economico, sociale e culturale. La Dichiarazione dispone, inoltre, che cessi ogni azione armata e

ogni misura di repressione contro i popoli dipendenti per consentire di esercitare in modo pacifico e liberamente il loro diritto alla completa indipendenza (o altro statuto politico liberamente scelto, come precisa la successiva risoluzione n. 1541 (XI) del 15 dicembre 1960). A fronte di tale diritto la potenza coloniale ha l'obbligo di ritirarsi dal territorio in questione e di trasferire alla popolazione tutti i poteri allo scopo di consentirle di godere di una indipendenza e di una libertà complete.

La Dichiarazione del 1960 ha messo in moto un rapido processo di formazione di una nuova norma consuetudinaria, la quale, riguardo ai popoli coloniali, conferisce al principio di autodeterminazione un contenuto consistente nel diritto all'indipendenza. Gli sviluppi successivi, risultanti, in particolare, dalla Dichiarazione sulle relazioni amichevoli del 1970 e dalla Definizione dell'aggressione del 1974, hanno determinato un ampliamento delle categorie di popoli i quali, in virtù del principio di autodeterminazione, hanno un vero diritto all'indipendenza. Si noti che le suddette risoluzioni, per quanto giuridicamente non obbligatorie, enunciano dei principi in larga misura corrispondenti a norme internazionali generali, come risulta anche dalla loro adozione mediante *consensus*, cioè

senza neppure una votazione formale, ma a seguito di un'accettazione unanime dell'Assemblea generale. Esse affermano che il diritto di autodeterminazione, inteso come diritto alla libertà e all'indipendenza, viene riconosciuto, oltre che ai popoli coloniali, ai popoli privati con la forza di tale diritto e, in particolare, ai popoli sottoposti a regimi razzisti o ad altre forme di dominazione straniera.

In tali ipotesi (al di fuori delle quali vige, al contrario, il diritto all'integrità territoriale degli Stati, che i terzi sono tenuti a rispettare) il diritto all'autodeterminazione dei popoli è riconosciuto da una norma che ha natura non solo consuetudinaria, ma di *ius cogens*. In questo senso si è espressa, anche di recente, la Corte internazionale di giustizia, la quale, nel citato parere consultivo del 19 luglio 2024 sulle *conseguenze giuridiche derivanti dalle politiche e dalle pratiche di Israele nel territorio palestinese occupato, compresa Gerusalemme Est*, ha dichiarato espressamente che, nei casi di occupazione straniera, il diritto di autodeterminazione costituisce una norma imperativa ("*peremptory*") di diritto internazionale.

Per quanto riguarda l'uso della forza, è importante sottolineare che le principali risoluzioni concernenti l'autodeterminazione dei popoli hanno cura di affer-

mare ripetutamente che i popoli suddetti hanno il diritto di lottare per raggiungere (o riconquistare) la propria libertà e indipendenza. Deve ritenersi che tale diritto comprenda il ricorso alla forza armata contro lo Stato, coloniale, razzista o straniero, che reprima la legittima aspirazione all'indipendenza del popolo in questione. Tale possibilità sembra giustificata alla luce delle numerose e reiterate risoluzioni dell'Assemblea generale che, come si è rilevato, appaiono espressione dell'opinione largamente diffusa dell'intera comunità internazionale.

Particolarmente significativa è la Definizione dell'aggressione; essa, infatti, dichiara che nulla nella stessa Definizione, in particolare l'art. 3 (che elenca gli atti di aggressione), pregiudica il diritto all'autodeterminazione, alla libertà e all'indipendenza dei popoli privati con la forza di tale diritto, in particolare dei popoli sottoposti a regimi coloniali o razzisti o ad altre forme di dominazione straniera, nonché il loro diritto di combattere a questo fine (art. 7). La correlazione fra quest'ultimo articolo e il predetto art. 3 mostra che le lotte dei popoli per la realizzazione del diritto di autodeterminazione non sono considerate atti di aggressione e sono pertanto lecite. Oltre alla Definizione dell'aggressione numerose ulteriori riso-

luzioni dell'Assemblea generale ribadiscono la legittimità della lotta dei popoli in questione nell'esercizio del diritto di autodeterminazione. Ricordiamo, fra le tante, la risoluzione n. 2649 (XXV) del 30 novembre 1970, sull'importanza della realizzazione universale del diritto dei popoli all'autodeterminazione, la quale afferma la legittimità della lotta dei popoli coloniali e sotto dominazione straniera "con ogni mezzo a loro disposizione"; la risoluzione n. 35/35 del 14 novembre 1980 (avente lo stesso oggetto), che ribadisce la legittimità della lotta dei popoli per l'indipendenza e la liberazione della dominazione coloniale e straniera con tutti i mezzi disponibili, precisando esplicitamente "compresa la lotta armata"; la risoluzione n. 42/22 del 18 novembre 1987, contenente la Dichiarazione sul rafforzamento della efficacia del principio dell'astensione dalla minaccia o dall'uso della forza nelle relazioni internazionali, che, in termini analoghi alla Definizione dell'aggressione, precisa che anch'essa non pregiudica in alcun modo il diritto dei popoli di lottare per la propria autodeterminazione, libertà e indipendenza.

Il diritto di autodeterminazione, come si è ricordato, spetta solo ai popoli coloniali e a quelli sottoposti a regimi razzisti o a una dominazione straniera. Alla luce della prassi quest'ultima categoria va limitata ai

casi in cui vi sia un'assoluta estraneità tra il popolo in questione e la Potenza alla quale esso è sottoposto, come, per fare un esempio sicuro, il popolo palestinese, rappresentato dall'Autorità nazionale palestinese, rispetto allo Stato di Israele. Al di là di queste ipotesi possono riconoscersi, all'interno di uno Stato, minoranze etniche, linguistiche, religiose, i cui componenti hanno titolo a un complesso di diritti nell'ambito della protezione internazionale dei diritti umani, ma non un diritto di secessione dallo Stato nel quale sono collocati. Al di fuori dell'autodeterminazione dei popoli, infatti, vige il rispetto dell'integrità territoriale degli Stati. Pertanto le ricostruzioni, che talvolta sono state avanzate, di un preteso diritto all'indipendenza del Kosovo rispetto alla Repubblica federale di Jugoslavia nel 1999, come della Crimea e delle regioni del Donbass dall'Ucraina, rispettivamente nel 2014 e nel 2022, non hanno alcun fondamento giuridico.

Va sottolineato che l'uso della forza armata per la realizzazione dell'autodeterminazione dei popoli è consentito solo quale *extrema ratio*, cioè quando non sussista alcuna possibilità per il popolo in questione di ottenere l'indipendenza con mezzi pacifici, quali negoziati con lo Stato che esercita la propria dominazione, mediazione di Stati terzi, interventi delle

Nazioni Unite o organizzazioni regionali. In questo senso depone la prassi prevalente della comunità internazionale, in specie delle stesse Nazioni Unite, che è riluttante, se non contraria, ad ammettere, nei casi concreti, che il popolo dipendente ricorra alla forza armata, pur se, come per il popolo palestinese, il suo diritto all'autodeterminazione sia riconosciuto in maniera pressoché unanime.

Un'ulteriore precisazione è necessaria. Il ricorso legittimo alla forza da parte del movimento di liberazione nazionale rappresentativo del popolo avente diritto all'autodeterminazione non esclude affatto, ma anzi impone, sia il rispetto delle norme di diritto internazionale umanitario, sia il divieto di compiere atti terroristici. In questo senso si è di recente pronunciata, con estrema chiarezza, la Corte di cassazione penale italiana nella sentenza del 20 agosto 2024 n. 32712.

Alla luce di quest'ultima osservazione può essere dubbio stabilire se un determinato gruppo organizzato, che pure pretenda di rappresentare un popolo cui spetti il diritto di autodeterminazione, possa essere considerato quale movimento di liberazione e non, per i metodi sistematicamente impiegati, un gruppo terroristico. Il problema si pone, oggi, per Hamas, insediato nella Striscia di Gaza. Esso potrebbe

considerarsi come rappresentante, quanto meno, della popolazione Gazawi, componente del popolo palestinese, sottoposta alla dominazione straniera di Israele e titolare, quindi, del diritto di autodeterminazione e di usare anche la forza per raggiungere l'indipendenza. A questa qualificazione, peraltro, si oppone l'impiego del terrorismo come metodo di lotta, che ha raggiunto la sua espressione più disumana ed eclatante con l'attacco del 7 ottobre 2023, che ha provocato l'uccisione di oltre 1200 persone e la presa di numerosi ostaggi. E invero la grande maggioranza della comunità internazionale – come si è già rilevato (sopra, par. 12) – considera quale rappresentante unitario della Palestina il governo dell'Autorità nazionale palestinese; mentre numerosi Stati, come gli Stati Uniti, Israele, Canada, Regno Unito, Giappone, Australia, qualificano Hamas come organizzazione terroristica. Tale posizione è stata assunta anche dall'Unione europea sin dalla decisione del Consiglio 2001/927/CE del 27 dicembre 2001 alla più recente decisione (PESC) 2025/1577 del Consiglio del 29 luglio 2025. Anche le Nazioni Unite hanno palesemente disconosciuto una pretesa rappresentatività di Hamas. Infatti sia il Consiglio di sicurezza (risoluzioni n. 2720 del 22 dicembre 2023 e n. 2735 del 10 giugno 2024) sia l'Assemblea generale (risoluzione n.

ES-10/25 dell'11 dicembre 2024) hanno affermato l'importanza di unificare la Striscia di Gaza e la Cisgiordania sotto l'Autorità Palestinese, riconosciuta, quindi, come l'unica rappresentante dell'intero popolo palestinese, senza possibilità di alcun ruolo per Hamas. Ancor più eloquente è la Dichiarazione di New York del 30 luglio 2025, adottata dalla Conferenza internazionale per il regolamento pacifico della questione della Palestina e l'attuazione della soluzione dei due Stati, fatta propria a larghissima maggioranza dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con risoluzione del 12 settembre 2025. Essa, al par. 11, afferma che l'intero territorio palestinese deve essere governato esclusivamente dall'Autorità Palestinese, con un appropriato supporto internazionale, e che Hamas deve cessare il suo ruolo a Gaza e deporre le armi nelle mani dell'Autorità nazionale palestinese, in linea con l'obiettivo di uno Stato palestinese sovrano e indipendente.

Al momento ci sembra – come abbiamo accennato (sopra, par. 12) – che ad Hamas potrebbe forse riconoscersi non più di uno *status* di partito insurrezionale (a fronte della Palestina), anch'esso, invero, messo in dubbio dalla sua natura terroristica, ma che potrebbe risultare dalla sua capacità negoziale, ammessa, di fatto, anche da Israele ai fini dell'accettazione del

ricordato Piano di pace del Presidente Trump del 29 settembre 2025.

Considerando Hamas un partito insurrezionale o, addirittura, un gruppo terroristico, esso, evidentemente, non avrebbe alcun diritto di ricorrere alla forza in virtù di un presunto diritto di autodeterminazione. Al contrario, secondo l'opinione che ammette la legittima difesa contro attacchi terroristici, sarebbe lecito l'uso della forza contro Hamas da parte di Israele, ferma restando, beninteso, la condanna della sua reazione sotto il profilo della proporzionalità e per la diffusa commissione di crimini di guerra (se non di atti di genocidio).

16. Altre possibili eccezioni al divieto della forza previste dal diritto internazionale generale

In linea di principio operano come ulteriori eccezioni al divieto della forza le cause di esclusione del fatto illecito previste dal diritto internazionale consuetudinario e codificate nel Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati adottato dalla Commissione del diritto internazionale nel 2001.

Viene in rilievo, anzitutto, il consenso dello Stato nel cui territorio viene impiegata la forza da parte di un

altro Stato. Tale norma, contenuta nell'art. 20 del suddetto Progetto, è espressione di un principio generale: "*volenti non fit iniuria*".

Affinché l'uso della forza sia lecito è necessario che il consenso sia valido, cioè che non sia estorto, per esempio, con la minaccia o l'uso della violenza contro l'organo statale o lo stesso Stato. Inoltre esso deve provenire dall'organo competente, espressione del governo legittimo dello Stato in questione, non già da un "governo fantoccio", insediato da un altro Stato prima o... dopo il suo intervento armato. Nella prassi non mancano episodi nei quali lo Stato intervenuto abbia cercato di giustificarsi asserendo che il suo intervento in un altro Stato era stato richiesto da un governo di quest'ultimo, creatosi, in realtà, proprio grazie all'intervento (si possono ricordare, tra gli altri, quelli dell'Unione sovietica in Ungheria nel 1956, del Vietnam in Cambogia nel 1979, dell'Unione sovietica in Afghanistan nel 1979, degli Stati Uniti d'America a Grenada nel 1983).

L'azione armata dello Stato è lecita finché resta nei limiti del consenso dello Stato; questo, inoltre, è sempre revocabile, come ha sottolineato la Corte internazionale di giustizia nella sentenza del 19 dicembre 2005 nell'affare delle *attività sul territorio del Congo, Congo c. Uganda*. Al pari di tutte le cause di esclusione dell'il-

lecito, anche il consenso non opera come tale qualora l'uso della forza rappresenti la violazione di una norma imperativa del diritto internazionale (art. 26 del Progetto di articoli). Così, se è certamente lecito l'invio di truppe armate di uno Stato nel territorio di un altro al fine, con il suo consenso, di liberare degli ostaggi detenuti da un gruppo di terroristi, resterebbe illecito, pur se autorizzato dallo Stato territoriale, un attacco armato contro un territorio dipendente di tale Stato, diretto a impedire alla sua popolazione di esercitare il diritto di autodeterminazione.

Anche lo stato di necessità può valere a giustificare l'uso della forza quando, come dichiara l'art. 25 del Progetto di articoli del 2001, esso sia il solo mezzo per lo Stato per salvaguardare un interesse essenziale contro un pericolo grave e imminente e non pregiudichi gravemente un interesse essenziale dello Stato verso il quale si agisce (o dell'intera comunità internazionale). Può pensarsi, per esempio, all'azione militare di uno Stato, nel territorio di un altro Stato per salvare dei propri cittadini da un fondato pericolo di perdere la vita, perché catturati da un gruppo armato, se lo Stato territoriale sia incapace di proteggerli, se non addirittura connivente con gli autori della violenza, sempreché non esista alcuna alternativa per ottenere il loro

salvataggio. L'intervento può giustificarsi soltanto se sia strettamente limitato, nelle modalità e nei tempi, all'obiettivo di salvare i propri cittadini. Il raid israeliano all'aeroporto ugandese di Entebbe, svoltosi nella notte tra il 3 e il 4 luglio 1976 per salvare cittadini israeliani ed Ebrei presi in ostaggio da un commando terrorista palestinese, stante l'assenza di iniziative da parte del Governo dell'Uganda, è un esempio classico (ma non l'unico) di tali interventi. Esso non fu condannato dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, malgrado la richiesta dell'Uganda, e incontrò la solidarietà e il compiacimento di vari Stati. Secondo parte della dottrina, peraltro, l'intervento a tutela dei propri cittadini all'estero sarebbe oggetto di una eccezione autonoma al divieto dell'uso della forza, distinta dallo stato di necessità.

Va sottolineato che anche lo stato di necessità, oltre ai limiti specifici propri di tale causa di esclusione dell'illecito, non può in alcun caso giustificare la violazione di una norma imperativa del diritto internazionale generale, come quelle che vietano l'aggressione e il genocidio. Sotto questo profilo l'azione militare di Israele a Gaza dopo la strage del 7 ottobre 2023, che si potrebbe pensare di scusare per la necessità di liberare gli ostaggi detenuti da Hamas, non appare giustificabile.

17. *Il c.d. diritto di intervento umanitario*

Riteniamo che non possa ammettersi il c.d. intervento umanitario, consistente nell'uso unilaterale della forza (cioè senza alcuna autorizzazione del Consiglio di sicurezza) a opera di singoli Stati, coalizioni *ad hoc* o organizzazioni regionali per fare cessare o impedire una violazione massiccia e generalizzata dei diritti umani fondamentali, quali genocidio, pulizia etnica, sottoposizione di popolazioni a violenza generalizzata, diffusa commissione di crimini di guerra o contro l'umanità ecc.

In presenza dell'ampio divieto dell'uso della forza previsto dall'art. 2, par. 4 della Carta (e dalla corrispondente norma di diritto internazionale generale) solo l'affermarsi di una nuova norma consuetudinaria che riconoscesse un diritto di intervento umanitario sarebbe suscettibile di derogare a tale divieto. Ma la prassi in materia, almeno sino alla fine del secolo scorso, è del tutto frammentaria, episodica e inidonea a esprimere una diffusa *opinio iuris* sulla liceità di interventi umanitari. Gli stessi Stati intervenuti, infatti, giustificavano le loro iniziative anche sulla base di altri e più tradizionali motivi, quali (a torto o a ragione) la legittima difesa o il consenso dello Stato interessato

e, in questo periodo, vari Stati si dichiaravano nettamente contrari all'ammissibilità di interventi umanitari. Anche la Corte internazionale di giustizia, nella ricordata sentenza del 27 giugno 1986, si pronunciò contro la possibilità di un ricorso alla forza armata per proteggere i diritti umani. Successivamente i Paesi della NATO hanno tentato di giustificare la massiccia campagna militare condotta nella primavera del 1999 contro la Repubblica federale di Jugoslavia con l'intento di fare cessare le gravi e generalizzate violazioni dei diritti umani contro la popolazione di etnia albanese in Kosovo. Pure questo intervento – che, per l'estrema violenza bellica impiegata e per la commissione di palesi crimini di guerra, appare tutt'altro che... umanitario – resta comunque isolato e fu condannato da numerosi e importanti Stati come la Russia e la Cina, sicché è da escludere che esso abbia fatto emergere un'*opinio iuris* favorevole all'intervento umanitario. Al contrario, quest'ultimo fu recisamente respinto dalla dichiarazione dei Ministri degli esteri del Gruppo dei 77 (comprendente oltre 130 Stati) nell'incontro annuale, tenuto a New York all'indomani della guerra del Kosovo, il 24 settembre 1999.

Un mutato orientamento potrebbe rinvenirsi nella Russia, la quale ha motivato la propria operazione mi-

litare contro l'Ucraina del 24 febbraio 2022 anche per proteggere le popolazioni dell'Est dell'Ucraina, sottoposte da otto anni a "umiliazioni e genocidio perpetrati dal regime di Kiev". Ma questa volta sono stati i Paesi occidentali a respingere ogni giustificazione della Russia. Tali reciproche accuse mostrano chiaramente che l'intervento umanitario non ha alcun fondamento giuridico, ma è solo un pretesto di retorica politica per giustificare le proprie guerre e condannare quelle degli altri!

A favore di un diritto di intervento umanitario non potrebbero invocarsi gli sviluppi presenti in talune organizzazioni regionali, come l'Unione europea, che prevedono missioni o operazioni per obiettivi umanitari. In tali organizzazioni la possibilità di interventi del genere appare subordinata al rispetto della Carta delle Nazioni Unite e delle competenze del Consiglio di sicurezza. Gli interventi previsti, pertanto, non possono qualificarsi come "unilaterali", ma si inseriscono nel sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite e si collocano in una generale, accresciuta sensibilità della comunità internazionale verso le situazioni di emergenza umanitaria, destinata a concretizzarsi nel quadro delle stesse Nazioni Unite e nel rispetto dei suoi principi.

Va notato, anzi, che proprio gli sviluppi che si sono determinati in tale Organizzazione confermano ulteriormente l'illiceità degli interventi unilaterali. Nelle Nazioni Unite, a partire dalla risoluzione n. 60/1 dell'Assemblea generale del 16 settembre 2005 ("*2005 World Summit Outcome*"), si è affermato il concetto giuridico della *Responsibility to Protect* (R2P). In base a esso ogni Stato ha la responsabilità di proteggere le proprie popolazioni dal genocidio, dai crimini di guerra, dalla pulizia etnica e dai crimini contro l'umanità e la comunità internazionale deve aiutare e assistere gli Stati nell'adempiere tale primaria responsabilità. Qualora uno Stato venga meno manifestamente al dovere di protezione la responsabilità di proteggere della comunità internazionale comprende un'azione collettiva, in conformità con la Carta delle Nazioni Unite, in particolare i Capitoli VII (concernente l'azione del Consiglio di sicurezza per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale) e VIII (riguardante gli accordi e le organizzazioni regionali). Il riferimento al Capitolo VII comporta il potere del Consiglio di sicurezza di prendere misure coercitive, implicanti anche l'uso della forza, nei confronti dello Stato che venga meno al dovere di protezione della propria popolazione dal genocidio, dai crimini di guerra, dalla pulizia

etnica o dai crimini contro l'umanità, o, a maggior ragione, se esso stesso sia l'autore di tali crimini (Cap. III, paragrafi 6 e 7).

Come si vede, la responsabilità di proteggere, quale affermata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, riconduce nella stessa Organizzazione l'adozione di misure di carattere militare, in particolare in seno alle competenze del Consiglio di sicurezza, al quale la Carta assegna il relativo potere. La formulazione della risoluzione mostra di escludere, invece, ogni possibilità d'intervento armato unilaterale, al di fuori del sistema delle Nazioni Unite e di un'eventuale autorizzazione del Consiglio di sicurezza.

Capitolo secondo

La soluzione delle controversie internazionali

1. Il fondamento volontario dei procedimenti di soluzione delle controversie

L'assenza, nella comunità internazionale, di un'autorità sovraordinata ai consociati (anzitutto gli Stati) si riflette anche sulla soluzione (o regolamento) delle controversie internazionali, cioè sulla valutazione, giuridicamente obbligatoria, delle contrapposte pretese delle parti rispetto al conflitto di interessi che è alla base della stessa controversia. A differenza degli ordinamenti statali, in quello internazionale, infatti, non esistono una funzione giurisdizionale istituzionalizzata né un giudice precostituito, al quale ciascuna parte della controversia possa rivolgersi per chiedere il riconoscimento e la tutela di un proprio diritto.

Anche il diritto internazionale, invero, prevede mezzi di regolamento delle controversie, i quali forniscono una valutazione definitiva e obbligatoria delle pretese delle parti e, quindi, risolvono la controversia. Così come è presente, nel diritto internazionale, una vasta gamma di procedimenti, diffusi nella prassi e disci-

plinati in numerosi accordi bilaterali e multilaterali, diretti a pervenire alla soluzione delle controversie. Ma sia i mezzi di regolamento che i suddetti procedimenti si fondano, in maniera diretta o indiretta, sulla volontà delle stesse parti della controversia e sulla loro comune disponibilità a esperire l'uno o l'altro procedimento.

Per quanto riguarda i mezzi di regolamento, essi sono l'accordo e la sentenza. Il primo è l'incontro di volontà dei due Stati parti della controversia, con il quale essi stessi definiscono consensualmente una regolamentazione delle pretese e degli interessi reciproci coinvolti nella controversia obbligandosi a rispettare tale regolamentazione. La sentenza internazionale, invece, è emanata da un terzo, l'arbitro (o il giudice), e impone obbligatoriamente alle parti la valutazione della fondatezza delle loro opposte pretese. Se, sotto questo profilo, essa appare un atto autoritativo che vincola le parti indipendentemente dalla loro volontà, bisogna però sottolineare che la stessa possibilità che una sentenza sia pronunciata è subordinata alla concorde volontà degli Stati parti della controversia. Affinché possa giungersi a una sentenza, infatti, è necessario che essi siano d'accordo per sottoporla al giudizio di un terzo, l'arbitro, che lo abbiano individuato o abbiano

costituito un tribunale arbitrale e si siano impegnati preventivamente a considerare obbligatoria la futura sentenza.

La volontà di entrambe le parti della controversia è richiesta tuttora pure nelle forme più progredite di giurisdizione internazionale. Malgrado l'esistenza, oggigiorno, di numerosi tribunali permanenti e istituzionalizzati, aventi una propria composizione prestabilita, una propria sede, un proprio statuto, proprie regole di procedura, la competenza di tali tribunali, cioè il loro potere, di giudicare una controversia mediante una sentenza obbligatoria, è pur sempre subordinata al fatto che, in un modo o nell'altro, le parti della controversia abbiano volontariamente accettato tale competenza.

Una disponibilità delle parti della controversia è necessaria anche per l'esperimento dei procedimenti non giudiziari (oltre, par. 3), denominati "diplomatici". Questi, di per sé, non sono idonei a definire una soluzione obbligatoria per le parti, ma tendono solo a promuovere e favorire il raggiungimento di un accordo tra di loro (per tale ragione sono chiamati pure "non risolutivi").

Esiste, quindi, il rischio che permangano, e si aggravino, controversie internazionali irrisolte; e che, qualora

coinvolgono interessi particolarmente sensibili o vitali degli Stati parti, o diano luogo a un diffuso e persistente stato di contenzioso e di tensione internazionale, esse sfocino nell'impiego della forza o degenerino in guerre.

Numerosi, pertanto, sono stati gli sforzi della diplomazia internazionale, ancor prima della nascita della Società delle Nazioni, tesi a predisporre, mediante accordi multilaterali, procedimenti di soluzione pacifica delle controversie. Tra i più importanti risultati nell'epoca anteriore alla Società delle Nazioni meritano di essere particolarmente ricordate le due Convenzioni dell'Aja per il regolamento pacifico delle controversie internazionali, del 29 luglio 1899 e del 18 ottobre 1907 (Cap. I, par. 1). Nelle questioni di ordine giuridico, e in primo luogo nelle questioni d'interpretazione o di applicazione delle convenzioni internazionali, esse riconoscevano l'arbitrato come il mezzo più efficace e, nel contempo, come il più equo per regolare le controversie (art. 16 e art. 38, rispettivamente, della Convenzione del 1899 e di quella del 1907).

2. L'obbligo di soluzione pacifica nella Carta delle Nazioni Unite

Con la nascita delle Nazioni Unite la soluzione delle controversie viene a collegarsi alla primaria finalità della stessa Organizzazione: il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Ai sensi dell'art. 1, par. 1 della Carta, infatti, il primo obiettivo delle Nazioni Unite è mantenere la pace e la sicurezza internazionale e a questo fine (tra l'altro) "conseguire con mezzi pacifici, e in conformità ai principi della giustizia e del diritto internazionale, la composizione o la soluzione delle controversie o delle situazioni internazionali che potrebbero portare a una violazione della pace".

In corrispondenza a questo fine l'art. 2, par. 3 dispone che gli Stati membri devono risolvere le loro controversie internazionali con mezzi pacifici, in maniera che la pace e la sicurezza internazionale, e la giustizia, non siano messe in pericolo. Riguardo alle controversie la cui continuazione sia suscettibile di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale tale obbligo di soluzione pacifica viene a precisarsi in quello, anzitutto, di perseguire una soluzione mediante una serie di procedimenti (che la

Carta denomina “mezzi”) specificati nell’art. 33, par. 1. Essi sono i negoziati, l’inchiesta, la mediazione, la conciliazione, l’arbitrato, il regolamento giudiziario, il ricorso a organizzazioni o accordi regionali o altri mezzi (intesi sempre come procedimenti) pacifici scelti dalle parti.

Questi procedimenti non sono cristallizzati in norme internazionali di carattere generale. Tuttavia, dai procedimenti impiegati dagli Stati in via di fatto rispetto alle loro concrete controversie, o previsti e disciplinati dagli accordi, bilaterali o multilaterali, conclusi in vista della soluzione di eventuali controversie future, possono desumersi dei modelli caratterizzati da alcuni elementi identificativi che appaiono idonei a contraddistinguerli. Beninteso, come ammette lo stesso art. 33, par. 1, gli Stati sono liberi di prevedere procedimenti del tutto atipici, non inquadrabili in alcuno di quelli menzionati dalla suddetta norma della Carta, così come di combinare elementi propri dell’uno o dell’altro, o di fare ricorso, in via successiva, a più procedimenti per la soluzione della medesima controversia. È ben possibile, per esempio, che le parti di una controversia svolgano dei negoziati per accordarsi sul deferimento della stessa a un tribunale internazionale; o, viceversa, che concludano un accordo per

dare pratica esecuzione a una precedente sentenza. Esse possono anche sottoporre a procedimenti diversi singole questioni attinenti a una data controversia, la quale, per esempio, sollevi problemi di differente natura (giuridica, politica, tecnica, economica ecc.) per la cui soluzione appaiano idonei meccanismi distinti.

3. I tipi e i caratteri dei procedimenti di soluzione delle controversie

I procedimenti diplomatici o non risolutivi, in quanto preordinati al regolamento della controversia mediante accordo, come si è accennato, comprendono anzitutto i negoziati tra le parti, i quali sono lo strumento più comunemente usato. Essi consistono nella trattativa diretta fra le parti, senza alcuna intromissione di terzi, le quali esaminano congiuntamente le questioni controverse, gli opposti punti di vista e ricercano una soluzione accettabile per entrambe. Nella prassi i negoziati svolgono un ruolo estremamente utile per la soluzione di molteplici controversie. Peraltro, fondandosi esclusivamente sulla disponibilità delle stesse parti a concludere un accordo, da un lato, escludono ogni possibilità di valutazione imparziale delle loro

pretese, dall'altro, possono favorire il ricorso a pressioni di varia natura a opera dello Stato più forte per imporre all'altro Stato parte la soluzione della controversia più conforme ai propri interessi.

Incerta è la nozione dei buoni uffici, non menzionati nel citato art. 33 della Carta, ma previsti da vari accordi per il regolamento delle controversie. Essi possono definirsi, alla luce di tali accordi (per esempio del Patto di Bogotà del 30 aprile 1948), come il tentativo di uno Stato terzo, o di un autorevole cittadino di uno Stato terzo, di provocare un negoziato diretto tra le parti della controversia; i buoni uffici, pertanto, esauriscono la loro funzione quando un tale negoziato è iniziato (o è ripreso).

L'intervento di un terzo è più intenso nella mediazione. Questa consiste, infatti, in un procedimento diretto a favorire la soluzione di una controversia mediante l'interposizione di uno Stato terzo (o di un'organizzazione internazionale), che cerca di provocare negoziati tra gli Stati parti e interviene attivamente in essi, proponendo termini (o procedure) di regolamento. La mediazione si caratterizza per l'autorità politica del terzo: le sue proposte hanno un peso che manca in altri procedimenti e che può indurre le parti ad accettarle in virtù più della capacità e della volontà di pressione

dello Stato terzo che non della obiettività delle valutazioni sulle quali dette proposte si fondino.

Quanto all'inchiesta, essa è un procedimento volto ad accertare le questioni di fatto presenti in una controversia mediante un esame imparziale e coscienzioso da parte di una commissione formata da membri indipendenti. L'inchiesta ha trovato una disciplina particolarmente completa sin dalle Convenzioni dell'Aja per il regolamento pacifico delle controversie internazionali del 29 luglio 1899 e del 18 ottobre 1907. L'indagine della commissione, come si è detto, è limitata alle sole questioni di fatto. A essa, quindi, è preclusa ogni valutazione giuridica, come pure l'indicazione di termini di regolamento. Il procedimento si conclude con la presentazione di un rapporto pubblico, contenente l'accertamento dei fatti; esso non ha efficacia obbligatoria, ma è dotato di un'elevata autorità morale, sia per l'indipendenza e l'imparzialità dei commissari che per le garanzie procedurali con le quali l'inchiesta si svolge.

La conciliazione, infine, è diretta a promuovere la soluzione di una controversia internazionale mediante il suo esame a opera di una commissione composta da individui indipendenti, la quale cerca di condurre le parti a un accordo proponendo, di regola, termini di

soluzione non vincolanti. Tale procedimento si distingue dall'inchiesta (di cui, storicamente, rappresenta lo sviluppo) perché questa, come si è appena visto, si limita alle questioni di fatto; al contrario, la commissione di conciliazione estende il suo esame a ogni aspetto della controversia e tale esame è preordinato alla formulazione di proposte di regolamento. Rispetto alla mediazione, nella quale – come si è detto – interviene uno Stato (o altro ente) fornito di autorità politica, le funzioni della conciliazione si differenziano perché sono affidate a una commissione di individui indipendenti, nominati dalle stesse parti della controversia. L'efficacia delle sue proposte risiede non già in una autorità politica, della quale è priva, ma nella loro forza persuasiva e rispondenza alle esigenze delle parti e nella fiducia che queste ripongono nell'obiettività della stessa commissione e nella sua capacità di elaborare idonei termini di regolamento.

Di carattere risolutivo, destinati, cioè a determinare la soluzione della controversia mediante una sentenza obbligatoria, sono l'arbitrato e il regolamento giudiziario.

Il primo è un procedimento di soluzione delle controversie a opera di un terzo, designato dalle stesse parti, sulla base di un impegno da esse volontariamente

assunto. Il procedimento si conclude con l'emanazione di una sentenza (o lodo) arbitrale che è vincolante per le parti. L'arbitro può essere un tribunale, cioè un organo collegiale composto da individui (ipotesi oggi prevalente), o un arbitro unico, eventualmente un Capo di Stato. È necessario, comunque, che l'arbitro sia indipendente rispetto alle parti; la figura dell'arbitrato, inoltre, va limitata ai casi in cui l'istituzione dell'arbitro avviene con riguardo esclusivo a una specifica controversia. Rientra, per esempio, nell'arbitrato la Corte permanente di arbitrato istituita dalle citate Convenzioni dell'Aja del 1899 e del 1907, poiché essa non è un tribunale stabilmente costituito, ma semplicemente un elenco di persone dal quale gli Stati parti di tali Convenzioni possono scegliere i componenti di un eventuale collegio arbitrale.

Come accade, in generale, per tutti i procedimenti di regolamento delle controversie internazionali anche l'arbitrato ha un fondamento consensuale; la competenza a decidere la controversia, infatti, è attribuita all'arbitro con un accordo degli Stati parti della stessa, denominato compromesso, con il quale essi si obbligano a considerarla risolta nei termini decisi dalla futura sentenza, costituiscono il tribunale (o designano l'arbitrato), ne definiscono le regole procedurali e

instaurano il processo. Gli Stati, frequentemente, si impegnano in via preventiva a sottoporre obbligatoriamente ad arbitrato categorie di controversie future ed eventuali che potranno sorgere tra di loro. Tale impegno può esprimersi in una disposizione, detta clausola compromissoria, contenuta in un trattato, avente il più svariato oggetto, con la quale le parti dello stesso convengono di regolare mediante arbitrato le controversie che potranno nascere in merito all'interpretazione o all'applicazione del trattato in questione; oppure il suddetto impegno può essere previsto in accordi, bilaterali o multilaterali, aventi quale oggetto specifico la soluzione di categorie, più o meno ampie, di possibili controversie future (trattati generali di arbitrato).

L'altro procedimento risolutivo delle controversie internazionali è il regolamento giudiziario, il quale – secondo il criterio che ci sembra risultare dalla prassi degli Stati – si distingue dall'arbitrato per il carattere permanente e precostituito, rispetto alla nascita della controversia, del tribunale, la cui formazione è sottratta alla disponibilità delle parti. Esso, dunque, risulta già esistente nella piena composizione dei suoi membri, ha una propria sede, dei propri uffici, una propria struttura amministrativa, un proprio statuto e

un proprio regolamento di procedura, che ne disciplinano le competenze e i poteri, nonché lo svolgimento del processo. Il regolamento giudiziario, peraltro, condivide con l'arbitrato il fondamento volontaristico. La competenza del tribunale, infatti, deriva sempre dal mutuo consenso delle parti della controversia; consenso che, anche nei sistemi giudiziari più sofisticati e perfezionati, quali sono quelli istituiti nell'ambito di talune organizzazioni internazionali (si pensi alla Corte di giustizia dell'Unione europea), è rinvenibile, quanto meno, nella loro partecipazione all'accordo costitutivo dell'organizzazione.

Il citato art. 33 della Carta richiama, inoltre, tra i procedimenti utilizzabili per il regolamento di una controversia la cui continuazione sia suscettibile di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, il ricorso a organizzazioni o accordi regionali, costituiti (o stipulati) tra gruppi più ristretti di Stati, rispetto all'Organizzazione "universale" delle Nazioni Unite, appartenenti solitamente (ma non necessariamente) a un medesimo contesto geopolitico, quali l'Unione europea, l'Organizzazione degli Stati americani, l'Unione africana, la Lega araba ecc. A tali accordi o organizzazioni regionali si riferisce anche l'art. 52, par. 2 della Carta, che dichiara che i

Membri delle Nazioni Unite partecipanti a tali accordi o organizzazioni devono fare ogni sforzo per giungere a una soluzione pacifica delle controversie di carattere locale mediante i suddetti accordi o organizzazioni prima di deferirle al Consiglio di sicurezza. Quest'ultimo, ai sensi del par. 3 della stessa disposizione, incoraggia lo sviluppo della soluzione pacifica delle controversie di carattere locale mediante gli accordi o le organizzazioni in parola.

4. L'obbligo di soluzione pacifica e il principio della libera scelta dei mezzi

Come si è ricordato, l'art. 2, par. 3 della Carta prescrive per gli Stati membri l'obbligo di risolvere le loro controversie internazionali con mezzi pacifici.

Tale disposizione pattizia, destinata, quindi, ai soli Membri delle Nazioni Unite, si è progressivamente trasformata in una norma di diritto internazionale consuetudinario. L'obbligo di soluzione pacifica, avente ormai portata generale, è applicabile, pertanto, anche a Stati estranei all'ONU come agli altri soggetti internazionali, quali le organizzazioni internazionali. Il mutamento è avvenuto grazie a una serie di dichiarazioni, in

particolare dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, spesso approvate mediante *consensus* e tali, quindi, da esprimere il comune convincimento della generalità degli Stati che compongono la stessa Assemblea. Fra queste, oltre alla celebre Dichiarazione sulle relazioni amichevoli del 1970, che ribadisce e specifica il predetto obbligo, va specialmente ricordata la Dichiarazione di Manila sulla soluzione pacifica delle controversie internazionali, adottata dall'Assemblea generale con la risoluzione n. 37/10 del 15 novembre 1982. In essa l'obbligo di risolvere le controversie internazionali "esclusivamente" con mezzi pacifici è riferito a tutti gli Stati, non solo ai Membri dell'ONU. E nel medesimo senso si esprimono tutte le successive, numerose risoluzioni dell'Assemblea generale in materia di soluzione delle controversie o relative a specifici procedimenti di soluzione (quali l'inchiesta o la conciliazione).

La trasformazione dell'obbligo di soluzione pacifica in regola di diritto internazionale generale è stata autorevolmente riconosciuta dalla Corte internazionale di giustizia nella ricordata sentenza del 27 giugno 1986 (*Nicaragua c. Stati Uniti d'America*). In essa la Corte ha sottolineato pure lo stretto collegamento di tale obbligo con quello di astenersi dall'uso o dalla minaccia della forza nelle relazioni internazionali, anch'esso

nato originariamente come obbligo pattizio, ai sensi dell'art. 2, par. 4 della Carta, e assunto successivamente a obbligo corrispondente al diritto internazionale generale (Cap. I, par. 8).

L'obbligo di soluzione pacifica, nelle molteplici dichiarazioni e atti internazionali che lo enunciano, è costantemente accompagnato - e, in qualche misura, limitato - dall'affermazione del principio della libera scelta dei mezzi (da intendere come procedimenti) di regolamento. In base a tale principio (più volte ribadito nella Dichiarazione di Manila e che, in varie dichiarazioni successive, è denominato "diritto" di libera scelta) gli Stati parti di una controversia sono liberi di scegliere quei procedimenti che ritengano più adatti alla natura e alle particolarità della controversia, così come alle proprie vedute e ai propri interessi. Detti Stati, pertanto, sono bensì obbligati, in base al diritto internazionale generale, a ricercare una soluzione della controversia solo con mezzi pacifici; tuttavia tali mezzi sono quelli - e solo quelli - che essi intendono impiegare. Anche il citato art. 33, par. 1 della Carta, che stabilisce, per le parti di una controversia suscettibile di mettere in pericolo la pace e la sicurezza internazionale, l'obbligo di perseguirne una soluzione mediante una pluralità di procedimenti, fa salvo, come si

è visto, l'uso di altri mezzi pacifici “di loro scelta”. Al riguardo la Corte internazionale di giustizia ha ribadito, nella sentenza del 1° ottobre 2018 relativa all'*obbligo di negoziare l'accesso all'Oceano Pacifico (Bolivia c. Cile)*, che questa disposizione lascia anch'essa alle parti interessate la scelta dei mezzi pacifici di soluzione e non designa alcun metodo particolare.

Può quindi accadere che, pur ammettendo la perfetta buona fede delle parti nell'adempimento dell'obbligo di soluzione pacifica, ciascuna di esse scelga un differente procedimento di soluzione: che l'una, per esempio, ritenga che, a causa dei problemi di natura giuridica posti dalla controversia, essa debba essere sottoposta al giudizio della Corte internazionale di giustizia e l'altra che, tenuto conto dell'importanza degli interessi coinvolti nella controversia, sia invece preferibile un intervento quale mediatore di uno Stato terzo, al fine di ricercare una soluzione “politica”, basata su criteri di opportunità ed equità. È ben possibile, cioè, che le parti, pur sforzandosi di ricercare una soluzione pacifica, non riescano a trovare l'intesa neppure sul procedimento da utilizzare e che, quindi, la controversia resti irrisolta. L'obbligo di soluzione pacifica, combinato con il principio della libera scelta dei mezzi di soluzione, si rivela quindi un obbligo di

condotta, che implica un impegno di ricercare in buona fede una soluzione (o almeno un procedimento al quale sottoporre la controversia). Esso non è, invece, un obbligo di risultato, poiché il principio della libera scelta può avere per conseguenza che, malgrado l'adempimento del suddetto obbligo, non si riesca a pervenire a una soluzione della controversia.

Tuttavia l'obbligo in parola non va sottovalutato. Anzitutto, se gli Stati parti di una controversia sono realmente in buona fede e si sforzano attivamente per trovare una soluzione, è alquanto improbabile che non riescano, quantomeno, a individuare un procedimento accettabile per entrambi; tanto più che l'obbligo di soluzione si inserisce in un contesto di procedimenti di regolamento diffusi e tipizzati nella prassi e regolati in convenzioni, di organi predisposti per facilitare o assicurare la soluzione, di enti internazionali forniti del potere di orientare le parti e di promuovere la soluzione delle controversie. In altri termini, l'obbligo di soluzione pacifica non cade in un vuoto giuridico, ma si colloca in un fitto reticolato di organi, enti e procedure internazionali nel quale – se correttamente adempiuto – esso, presumibilmente, può concretizzarsi nell'impiego dell'uno o dell'altro procedimento di regolamento disponibile.

Va poi rimarcato che, oltre all'obbligo suddetto derivante da una norma di diritto internazionale generale, gli Stati frequentemente assumono obblighi preventivi di regolamento delle controversie mediante la stipulazione di accordi o nel quadro di organizzazioni internazionali delle quali siano Membri. Sicché non è raro che, al momento in cui sorga una controversia, essa ricada nell'ambito di applicazione di un accordo, o nella competenza di un giudice o di una organizzazione internazionale. In questo caso l'obbligo generale (e generico) di soluzione pacifica viene a specificarsi, con riguardo alla controversia in atto, in un obbligo pattizio di ricorrere al procedimento previsto dall'accordo in questione.

Lo stesso principio della libera scelta dei mezzi di regolamento, in un ordinamento privo di un'autorità sovraordinata ai consociati qual è quello internazionale, presenta pregi non trascurabili ai fini della soluzione delle controversie. Esso, infatti, permette alle parti di individuare i mezzi e i procedimenti più idonei in relazione ai problemi che la controversia solleva. Questa non sempre pone soltanto problemi strettamente giuridici, nel qual caso il ricorso al regolamento giudiziario appare la via più adatta per una soluzione. Sovente essa comporta l'esame di questioni di natu-

ra economica, o geografica, come l'individuazione del *thalweg* di un fiume o dello spartiacque di una montagna per definire i confini tra gli Stati parti, o più spiccatamente politica, o concernenti l'accertamento dei fatti dai quali abbia avuto origine ecc. Di volta in volta potranno essere preferibili, per la soluzione di controversie siffatte, la valutazione e il suggerimento di termini di soluzione da parte di una commissione di esperti in economia, o l'indagine compiuta da geografi, o la mediazione di uno Stato o di un'organizzazione internazionale che cerchi una soluzione basata sul temperamento degli interessi confliggenti delle parti, o un'inchiesta condotta da una commissione indipendente ecc.

Il principio in esame, inoltre, permette di modulare il tipo di procedimento in corrispondenza all'atteggiamento delle parti nei confronti della controversia in atto. Così, se esse avvertono la necessità di avere una valutazione in stretto diritto delle rispettive pretese, non vi è dubbio che il ricorso a un tribunale quale la Corte internazionale di giustizia, "la cui funzione è di decidere in base al diritto internazionale le controversie che le sono sottoposte" (art. 38 del suo Statuto), rappresenta non solo la via più sicura per una soluzione della controversia, ma anche quella che meglio prelude

a una sua effettiva estinzione mediante una corretta esecuzione della futura sentenza. Infatti, nell'ipotesi posta, sono le parti stesse che richiedono una valutazione strettamente giuridica della controversia, per cui è lecito presumere che esse (in specie la parte soccombente) siano poi disponibili a conformarsi alla valutazione contenuta nella sentenza della Corte.

Al contrario, qualora le parti siano disponibili a trovare una soluzione transattiva della controversia, facendosi reciproche concessioni, il ricorso al giudizio di una Corte sarebbe addirittura dannoso: perché mai la parte, originariamente disposta a sacrificare in qualche misura i propri interessi, dovrebbe fare delle concessioni alla controparte, una volta che abbia vinto una causa dinanzi alla Corte e possa contare su una sentenza giuridicamente obbligatoria per chiedere l'integrale soddisfazione dei propri diritti? E anche per la parte soccombente è, normalmente, più agevole accettare un sacrificio, più o meno ampio, dei propri interessi mediante una soluzione amichevole con la controparte che non piegarsi a eseguire una sentenza, la quale neghi *in toto* le sue pretese e suoni pregiudizievole al suo prestigio. È evidente che, quando le parti siano disponibili a una soluzione transattiva, ben più produttivo può essere il ricorso a una commissione

di conciliazione, che cerchi di condurle a un accordo risolutivo, eventualmente raccomandando termini di regolamento, o alla mediazione di un terzo Stato, nel quale entrambe le parti nutrano fiducia, che proponga alle stesse un regolamento tale da contemperare equamente le loro pretese.

L'importanza dell'atteggiamento delle parti e quindi, in definitiva, del principio della libera scelta, è confermata dal fatto che non sono infrequenti, nella prassi, i casi di controversie che sono sopravvissute all'emanazione di una sentenza (restata ineseguita) e che, invece, hanno trovato soluzione definitiva ed effettiva estinzione solo a seguito di un procedimento a esito non vincolante. A titolo di esempio possiamo ricordare la sentenza arbitrale del 18 febbraio 1977 resa dalla Regina Elisabetta II d'Inghilterra nella controversia tra il Cile e l'Argentina sul *canale di Beagle*, considerata invalida dall'Argentina e non eseguita, mentre la controversia fu risolta (ed estinta) grazie alla mediazione di Papa Giovanni Paolo II, tramite il cardinale Antonio Samorè, che condusse al Trattato di pace e di amicizia del 29 novembre 1984; o la sentenza della Corte internazionale di giustizia del 24 maggio 1980 tra gli Stati Uniti e l'Iran, relativa alla controversia sugli *ostaggi statunitensi a Teheran*, che non fu eseguita da quest'ul-

timo, mentre il contenzioso tra i due Stati fu definito con gli Accordi di Algeri del 19 gennaio 1981, conclusi a seguito della mediazione algerina.

5. I poteri del Consiglio di sicurezza

Per le controversie la cui continuazione sia suscettibile di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale la Carta delle Nazioni Unite predispone anche un sistema istituzionalizzato diretto a promuovere la loro soluzione, incentrato principalmente nel Consiglio di sicurezza e regolato dal Capitolo VI.

Non è il caso, in questa sede, di analizzare dettagliatamente le disposizioni (articoli 33-38) contenute in detto Capitolo, le quali, invero, recano una regolamentazione forse eccessivamente minuziosa sia degli obblighi delle parti della controversia, sia delle competenze e dei poteri del Consiglio di sicurezza. Quest'ultimo, del resto, mostra di preferire di operare sulla base di una visione complessiva delle funzioni assegnategli dal Capitolo VI, piuttosto che di una singola, specifica norma in esso compresa.

Ci limitiamo, pertanto, a mettere in luce gli aspetti più significativi della disciplina in materia.

In primo luogo va osservato che il Consiglio di sicurezza condivide con l'Assemblea generale la competenza relativa alla soluzione pacifica delle controversie. Tuttavia, sul piano procedurale, emerge un ruolo prioritario dello stesso Consiglio. Ai sensi dell'art. 12, par. 1, infatti, durante l'esercizio da parte del Consiglio di sicurezza delle funzioni assegnategli dalla Carta nei riguardi di una controversia (o di una situazione) qualsiasi, l'Assemblea generale non deve fare alcuna raccomandazione rispetto a tale controversia (o situazione), a meno che non ne sia richiesta dal Consiglio di sicurezza. La stessa Assemblea riprende il pieno esercizio delle sue funzioni non appena il Consiglio cessi di trattare la questione. Questo ruolo prioritario del Consiglio di sicurezza, che sospende, ma non esclude la competenza dell'Assemblea generale, appare coerente con la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale che l'art. 24 della Carta gli attribuisce.

Quanto ai poteri del Consiglio di sicurezza, essi consistono nella emanazione di raccomandazioni, con le quali invita le parti a sottoporre la controversia a un procedimento di regolamento o formula esso stesso, nel merito, quella soluzione che ritenga adeguata. Un analogo potere di raccomandazione compete all'As-

semblea generale. Il Consiglio può svolgere anche un'inchiesta su qualsiasi controversia (o situazione) per determinare se la sua continuazione sia suscettibile di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale (art. 34).

Il Consiglio di sicurezza e l'Assemblea generale, pertanto, non hanno il potere di "decidere" la controversia, imponendo alle parti una data sistemazione delle loro contrapposte pretese e dei loro confliggenti interessi; e non possono neppure obbligarle a ricorrere all'uno o all'altro procedimento di soluzione delle controversie. L'assenza di poteri decisionali, peraltro, ben si giustifica ove si consideri che tali organi, per la loro composizione, sono di natura essenzialmente politica, privi della obiettività e della imparzialità necessarie per formulare un giudizio sulle pretese delle parti. La loro funzione è qualificabile, piuttosto, come una mediazione, volta a raggiungere un accordo tra le parti, anche mediante inevitabili, parziali sacrifici delle loro pretese. In questa prospettiva il Consiglio di sicurezza, in virtù della sua spiccata autorità politica, nonché della sua snellezza (non rinvenibile, al contrario, nell'Assemblea generale, composta da tutti i Membri dell'ONU), appare l'organo più appropriato per promuovere una soluzione della controversia.

Tenuto conto che, nell'esercizio della funzione in discorso, il Consiglio di sicurezza può esprimere delle sue valutazioni, analogamente, in qualche misura, a un giudice, e formulare conseguenti proposte di regolamento, trova applicazione il principio *nemo iudex in causa sua*, espressione della terzietà del giudice. Infatti, ai sensi dell'art. 27, par. 3 della Carta, nella votazione del Consiglio di sicurezza sulle decisioni rientranti nel Capitolo VI, un Membro dello stesso, che sia parte di una controversia oggetto della decisione, deve astenersi dal voto. L'obbligo di astensione incombe sia ai Membri elettivi che a quelli permanenti. Questi ultimi, quindi, in via del tutto eccezionale, non possono esercitare quel diritto di veto mediante il quale, di regola, possono impedire l'adozione di qualsiasi decisione su questioni non meramente procedurali (Cap. III, par. 2).

6. *La Corte internazionale di giustizia*

L'art. 36, par. 3, con riguardo ai procedimenti il cui impiego può essere raccomandato alle parti dal Consiglio di sicurezza, ha cura di precisare che le controversie giuridiche, nelle quali, cioè, le parti fondano le loro

pretese su norme del diritto internazionale, dovrebbero, di regola generale, essere deferite dalle parti alla Corte internazionale di giustizia, la quale costituisce il principale organo giudiziario delle Nazioni Unite (art. 92 della Carta) e decide le controversie che le sono sottoposte in base al diritto internazionale (art. 38 dello Statuto della Corte). Peraltro gli Stati membri delle Nazioni Unite restano del tutto liberi di sottoporre le loro controversie ad altri tribunali in virtù di accordi già esistenti o che possano essere conclusi in futuro (art. 95 della Carta). Va sottolineato che, in ogni caso, il Consiglio di sicurezza non può che invitare le parti a rivolgersi alla Corte, ma la competenza di quest'ultima resta subordinata al consenso di entrambe le parti della controversia. Si aggiunga che, nella prassi, in un solo caso il Consiglio di sicurezza ha raccomandato alle parti di una controversia di rivolgersi alla Corte internazionale di giustizia, avendo l'adesione delle stesse. Si tratta della lontana risoluzione n. 22 del 9 aprile 1947 concernente la controversia relativa all'incidente nello stretto di Corfù tra il Regno Unito e l'Albania che queste sottoposero alla Corte.

Come si è osservato, affinché la Corte possa giudicare la controversia in questione è necessario che le parti accettino la sua giurisdizione o che l'abbiano preventi-

vamente accettata riguardo a categorie di controversie eventuali e future, comprensive di quella in atto.

In questa seconda ipotesi la giurisdizione della Corte si configura come obbligatoria, nel senso che gli Stati che l'abbiano accettata sono tenuti a sottoporsi al processo riguardo alle controversie di cui siano parti che rientrino in tali categorie. La giurisdizione obbligatoria della Corte può essere istituita, analogamente a quanto si è visto per l'arbitrato (sopra, par. 3), mediante clausole inserite in accordi aventi vario oggetto, che prevedono il deferimento alla Corte delle eventuali controversie relative alla loro interpretazione o esecuzione, oppure stipulando accordi, bilaterali o multilaterali, con i quali gli Stati parti assumono l'obbligo di sottoporre alla Corte le proprie controversie giuridiche future.

L'art. 36 dello Statuto della Corte, che contempla i procedimenti di attribuzione della giurisdizione alla stessa Corte, prevede che tale giurisdizione possa essere istituita anche attraverso dichiarazioni unilaterali, con le quali gli Stati parti dello Statuto riconoscono come obbligatoria la giurisdizione della Corte nei rapporti con qualsiasi altro Stato che accetti il medesimo obbligo (par. 2). Di conseguenza la giurisdizione della Corte sussiste riguardo a una determinata controver-

sia quando essa rientri nell'ambito delle dichiarazioni fatte da entrambe le parti della stessa.

La sentenza della Corte internazionale di giustizia è definitiva e senza appello (art. 60 dello Statuto) e non ha valore obbligatorio che tra le parti in lite e riguardo alla controversia decisa (art. 59). Tale obbligatorietà è ribadita dall'art. 94, par. 1 della Carta, il quale dichiara che ciascun Membro delle Nazioni Unite si impegna a conformarsi alla decisione della Corte in ogni controversia di cui sia parte. In caso di mancata esecuzione il par. 2 dello stesso art. 94 istituisce un meccanismo nel quale potrebbe ravvisarsi, sia pure in forma embrionale, una sorta di procedimento di esecuzione forzata. Esso, infatti, dispone che, qualora una delle parti di una controversia non adempia gli obblighi derivanti da una sentenza della Corte internazionale di giustizia, l'altra può ricorrere al Consiglio di sicurezza, il quale ha facoltà, ove lo ritenga necessario, di fare raccomandazioni o di decidere circa le misure da prendere perché la sentenza abbia esecuzione. Il Consiglio di sicurezza, peraltro, non ha il dovere, ma solo un potere discrezionale di adottare gli atti (esortativi o obbligatori) per fare eseguire la sentenza della Corte. Esso, inoltre, come di consueto, è soggetto alla regola di votazione che richiede una maggioranza di nove

voti su quindici, con possibilità, per i Membri permanenti, di impedire ogni risoluzione esercitando il c.d. diritto di veto (art. 27, par. 3 della Carta: Cap. III, par. 2). Di conseguenza non è pensabile che esso adotti una qualsiasi risoluzione ove lo Stato inadempiente sia un Membro permanente (o uno Stato politicamente vicino a un tale Membro). Certo, è significativo che la disposizione in parola non sia stata mai applicata. Un caso emblematico si verificò nel 1986, quando, avendo gli Stati Uniti disatteso la ricordata sentenza del 27 giugno 1986 della Corte, che condannava sotto diversi profili la loro condotta nei confronti del Nicaragua, quest'ultimo ricorse al Consiglio di sicurezza ai sensi della citata disposizione. Nella seduta del 28 ottobre 1986 fu sottoposto allo stesso Consiglio un progetto di risoluzione che si limitava a chiedere urgentemente la piena e immediata esecuzione della sentenza; ma, pur avendo ricevuto undici voti favorevoli (e tre astensioni), esso fu respinto a causa del solo voto contrario... degli Stati Uniti.

Capitolo terzo

Il sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite

1. *Il Consiglio di sicurezza: la sua composizione*

Il divieto della forza nelle relazioni internazionali, posto dall'art. 2, par. 4 della Carta delle Nazioni Unite e dalla corrispondente norma del diritto internazionale generale, è assistito da un meccanismo di garanzia, disciplinato nel Capitolo VII della stessa Carta, volto a salvaguardare il mantenimento della pace internazionale qualora essa sia minacciata o violata. Tale meccanismo è imperniato sul Consiglio di sicurezza, al quale, ai sensi dell'art. 24, par. 1, gli Stati membri dell'Organizzazione conferiscono "la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale" e che, a questo fine, viene dotato dei poteri incisivi, anche di carattere coercitivo, previsti dal suddetto Capitolo VII, intitolato "Azione rispetto alle minacce alla pace, alle violazioni della pace e agli atti di aggressione". Competenze in materia, pur di minore intensità, sono assegnate - come vedremo - anche all'Assemblea generale e al Segretario generale delle Nazioni Unite (oltre, par. 9).

Abbiamo più volte fatto riferimento al Consiglio di sicurezza, in particolare con riguardo ai suoi poteri in materia di soluzione pacifica delle controversie internazionali (Cap. II, par. 5). È ora il momento di esaminare in maniera compiuta la composizione e il funzionamento di tale organo nel contesto delle sue competenze preordinate al conseguimento del fine principale dell'Organizzazione, cioè "mantenere la pace e la sicurezza internazionale" (art. 1, par. 1).

Il Consiglio di sicurezza era costituito, originariamente, da undici Membri, cinque quali Membri permanenti, la Cina, la Francia, la Russia (in passato Unione sovietica), il Regno Unito e gli Stati Uniti d'America, gli altri sei eletti dall'Assemblea generale per un biennio (art. 23 della Carta). Grazie a un emendamento adottato dall'Assemblea generale con la risoluzione n. 1991 (XVIII) del 17 dicembre 1963, entrato in vigore il 31 agosto 1965, in conformità dell'art. 108 della Carta, il numero dei Membri non permanenti è stato portato a dieci, sicché oggi il Consiglio di sicurezza si compone di quindici Membri. Quelli non permanenti sono eletti in base a due criteri, uno "meritocratico", cioè avendo speciale riguardo al loro contributo al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e agli altri fini dell'Organizzazione, l'altro di carattere geografi-

co (e, in qualche misura, geopolitico), consistente in un'equa distribuzione geografica di tali Membri (art. 23, par. 1). Alla stregua della stessa risoluzione n. 1991 (XVIII) dell'Assemblea generale, alla quale, peraltro, non può attribuirsi efficacia vincolante, i Membri non permanenti sono eletti nel numero di cinque tra gli Stati dell'Africa e dell'Asia, uno tra gli Stati dell'Europa orientale, due tra gli Stati dell'America latina, due tra gli Stati dell'Europa occidentale e altri Stati.

2. *Segue: il sistema di votazione*

Com'è noto, nella votazione nel Consiglio di sicurezza i Membri permanenti, che già godono del privilegio, appunto, di fare parte in maniera permanente di tale organo, nel quale si concentrano i maggiori poteri dell'Organizzazione, hanno l'ulteriore privilegio del c.d. diritto di veto: in base a esso ognuno di loro, con il suo voto contrario, può impedire l'adozione di qualsiasi risoluzione, su questioni di carattere non procedurale, anche se essa abbia ricevuto l'approvazione degli altri quattordici Membri. L'art. 27, dopo avere dichiarato, al par. 1, che ogni Membro del Consiglio di sicurezza dispone di un voto e, al par. 2, che le sue decisioni su que-

stioni di procedura sono prese con un voto favorevole di nove Membri (sette, prima della riforma del 1963), dispone che le decisioni del Consiglio di sicurezza su ogni altra questione (cioè sulle questioni di sostanza, di merito, evidentemente più importanti di quelle procedurali) sono prese anch'esse con un voto favorevole di nove Membri, ma in tale voto devono essere compresi i voti dei Membri permanenti (art. 27, par. 3).

Questa regola di votazione, comportante, come si è detto, il diritto di veto di ciascun Membro permanente, fu convenuta nella Conferenza di Jalta, tenuta dal 4 all'11 febbraio 1945 tra Franklin Delano Roosevelt, Winston Churchill e Iosif Stalin, *leader*, rispettivamente, degli Stati Uniti d'America, del Regno Unito e dell'Unione Sovietica. Essa, infatti, è conosciuta come regola di Jalta (o anche di Stalin, particolarmente vigoroso nel sostenerla). Tale regola, nella successiva Conferenza di San Francisco, che si svolse dal 25 aprile al 26 giugno 1945 e che condusse all'adozione della Carta, fu considerata sostanzialmente immutabile e quasi *condicio sine qua non* per la stessa istituzione dell'Organizzazione.

Il diritto di veto è generalmente oggetto di vivaci critiche, non solo per il *vulnus* che rappresenta rispetto al principio, pure sancito dall'art. 2, par. 1 della Carta,

della sovrana eguaglianza di tutti i Membri dell'Organizzazione, ma, principalmente, perché esso determina molto spesso la paralisi del Consiglio di sicurezza proprio nelle crisi più gravi, o in vere e proprie guerre, nelle quali sono coinvolte, in maniera diretta o indiretta (tramite Paesi "amici"), le grandi Potenze, Membri permanenti dello stesso Consiglio. Ricorrenti, pertanto, sono le proposte e gli studi, sia a livello politico, all'interno della stessa ONU, che a livello scientifico e di opinione pubblica, intesi a rivedere o a limitare il diritto di veto, senza pervenire, allo stato, ad alcun risultato significativo.

In proposito si deve avvertire che qualsiasi modifica della Carta relativa alla regola di votazione del Consiglio di sicurezza, sia sotto forma di emendamento (art. 108) sia di revisione della Carta (art. 109), richiede l'accettazione di tutti i cinque Membri permanenti; e una loro rinuncia, o anche un temperamento a tale diritto, appare, invero, affatto improbabile e irrealistico. Inoltre, pur riconoscendo i gravi difetti e inconvenienti del diritto di veto, si deve osservare che, in un sistema giuridico privo di qualsiasi controllo giudiziario sulla legalità degli atti e sulla condotta degli organi, così come di qualsiasi meccanismo di garanzia dell'equilibrio dei poteri, qual è quello dell'ONU (in

nessun modo paragonabile alle Costituzioni statali democratiche), il diritto di veto può svolgere, sia pure in maniera molto rudimentale, una funzione di garanzia degli Stati che in un dato momento storico si trovino in una situazione di minoranza all'interno dell'ONU.

Il ricorso al diritto di veto incontra alcune limitazioni. Abbiamo già rilevato che, in sede di soluzione delle controversie internazionali, uno Stato membro del Consiglio di sicurezza che sia parte della controversia sottoposta al suo esame è obbligato ad astenersi dal voto (art. 27, par. 3), anche se si tratti di un Membro permanente (Cap. II, par. 5). Ma, come pure abbiamo notato (Cap. II, par. 6), l'obbligo di astensione non è prescritto in altri casi, nei quali il Consiglio di sicurezza adotta egualmente un atto nei confronti di un suo Membro, dopo avere formulato un "giudizio" relativo alla sua condotta consistente nella mancata esecuzione di una sentenza della Corte internazionale di giustizia (art. 94, par. 2), o, come vedremo (oltre, par. 3), nella responsabilità di una minaccia o di una violazione della pace o di un atto di aggressione.

Un affievolimento del rigore del diritto di veto si è realizzato in via consuetudinaria, sin dai primi anni di vita delle Nazioni Unite, riguardo all'astensione (volontaria) dal voto di un Membro permanente. Essa,

ai sensi dell'art. 27, par. 3, dovrebbe valere come veto e, pertanto, dovrebbe precludere l'adozione dell'atto del Consiglio di sicurezza. In questo senso è univoco il significato della norma in esame, la quale, nel disporre che nel voto favorevole di nove Membri siano compresi i voti dei Membri permanenti, richiede, evidentemente, che questi esprimano un voto favorevole, il che non si verifica qualora taluno di loro si astenga volontariamente. Tuttavia, sin dall'inizio dell'attività del Consiglio di sicurezza, si consolidò un'ampia e condivisa prassi di adozione di risoluzioni pur con l'astensione di uno o più Membri permanenti, i quali non ne contestavano la legittimità. Può ritenersi, di conseguenza, che la prassi, estremamente frequente e accompagnata dall'opinione, largamente manifestata, in particolare dai Membri permanenti che si astengono, abbia determinato una modifica in via consuetudinaria dell'art. 27, par. 3, nel senso di richiedere, per l'adozione di un atto su una questione non procedurale, che vi siano almeno nove voti favorevoli e nessun voto contrario di un Membro permanente.

Questa attenuazione del diritto di veto, che può esprimersi solo con un voto contrario, ha avuto rilevanti conseguenze perché, consentendo ai Membri permanenti di prendere le distanze, sul piano politico, da

una risoluzione, senza spingersi sino a “bocciarla”, ha permesso l’adozione di risoluzioni di estrema importanza. Basti menzionare, per un esempio recente, la risoluzione n. 2803 del 17 novembre 2025 con la quale il Consiglio di sicurezza ha approvato il Piano comprensivo di pace presentato il 29 settembre dal Presidente Trump per la fine del conflitto a Gaza, adottata con il voto favorevole di tredici Membri e l’astensione di Cina e Russia.

Si noti che, per converso, la regola contenuta nell’art. 27, par. 3, può determinare una estensione del diritto di veto a questioni di dubbia natura sostanziale. Può accadere, infatti, che vi sia disaccordo tra i Membri del Consiglio di sicurezza sul carattere procedurale o meno della questione; in questo caso il Consiglio tiene una prima votazione per stabilire il carattere della questione. Se in questa votazione è consentito a un Membro permanente – come più volte è accaduto – di usare il veto per impedire che la questione sia qualificata come procedurale, esso potrà poi, nel merito, usare il veto una seconda volta per impedire l’adozione della risoluzione. Con questo meccanismo, detto del doppio veto, un Membro permanente può riuscire, in definitiva, a impedire l’azione del Consiglio di sicurezza operando già nella fase preliminare concernente la

decisione su quale votazione impiegare in base al carattere della questione in oggetto.

Nell'intento di scoraggiare quanto meno l'abuso del diritto di veto l'Assemblea generale ha adottato la risoluzione n. 76/262 del 26 aprile 2022, che istituisce un mandato permanente per la stessa Assemblea generale di tenere un dibattito in caso di ricorso al diritto di veto nel Consiglio di sicurezza. In base a questa risoluzione il Presidente dell'Assemblea generale deve convocare una seduta formale entro 10 giorni lavorativi dall'esercizio del diritto di veto da parte di uno o più Membri permanenti del Consiglio di sicurezza, al fine di tenere un dibattito sulla situazione rispetto alla quale è stato opposto il veto. Il Consiglio di sicurezza è invitato, in conformità dell'art. 24, par. 3, il quale dispone che esso sottoponga relazioni annuali e, quando sia necessario, relazioni speciali all'esame dell'Assemblea generale, a presentarle una relazione speciale sul ricorso al veto in questione almeno 72 ore prima del relativo dibattito nell'Assemblea. In questo modo l'Assemblea generale può esercitare una forma di controllo politico sull'esercizio del diritto di veto dei Membri permanenti, che può condurre, nel relativo dibattito, anche a critiche nei loro confronti e può spingerli a dovere giustificare il ricorso al veto.

3. *I presupposti per l'azione del Consiglio di sicurezza*

Ai sensi dell'art. 39, con il quale si apre il Capitolo VII della Carta, l'azione del Consiglio di sicurezza è subordinata all'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace, o di un atto di aggressione.

L'accertamento di un tale presupposto rientra nella competenza dello stesso Consiglio. La constatazione della violazione della pace non comporta particolare difficoltà. Essa, infatti, consiste in qualsiasi impiego della forza armata nelle relazioni internazionali, con esclusione, quindi, delle ipotesi di violenza o di guerra civile all'interno di uno Stato. Semmai il problema può porsi riguardo alla responsabilità della violazione; ma questo riguarda le decisioni successive nel merito del Consiglio di sicurezza, ma non la possibilità di esercitare i suoi poteri ai sensi del Capitolo VII.

L'atto di aggressione costituisce una violazione particolarmente massiccia e grave della pace. Essa è stata oggetto della Definizione, adottata dall'Assemblea generale con la ricordata risoluzione n. 3314 (XXIX) del 14 dicembre 1974. Va sottolineato che essa, di per sé, non ha efficacia obbligatoria, essendo l'Assemblea generale priva del potere di adottare atti giuridicamente vincolanti; tuttavia, tenuto conto anche del fatto che è

stata approvata mediante *consensus*, il suo contenuto può considerarsi largamente corrispondente al diritto internazionale generale.

Per quanto riguarda il suo ruolo ai fini dell'accertamento di un atto di aggressione da parte del Consiglio di sicurezza abbiamo già rilevato (Cap. I, par. 9), che la stessa Definizione non intende stabilire una nozione rigida alla quale lo stesso Consiglio debba attenersi; essa, infatti, espressamente raccomanda al Consiglio di sicurezza di tenerne conto "*as appropriate*" ("*selon qu'il conviendra*") come "*guidance*" ("*guide*") per determinare, in conformità della Carta, l'esistenza di un atto di aggressione, lasciando allo stesso, evidentemente, un ampio margine di flessibilità e di discrezionalità. Il Consiglio di sicurezza, da parte sua, evita, di solito, di qualificare come tali atti pur palesemente aggressivi, preferendo mantenere un profilo "più basso" e accontentandosi di dichiarare l'esistenza di una violazione della pace. Per esempio, con la risoluzione n. 660 del 2 agosto 1990 esso constatò l'esistenza di una violazione della pace e della sicurezza internazionale nel caso della invasione del Kuwait da parte dell'Iraq, effettuata lo stesso 2 agosto, che pure rappresentava un'ipotesi tipica e inconfutabile di aggressione.

La discrezionalità del Consiglio di sicurezza nella

constatazione di un atto di aggressione è confermata dall'espressa possibilità di qualificare come aggressioni atti ulteriori rispetto a quelli elencati nella Definizione (art. 4); così come dalla ricordata previsione (Cap. I, par. 9) secondo la quale, pure nel caso di uso della forza per primo da parte di uno Stato, il Consiglio di sicurezza può concludere che non sia giustificato affermare la commissione di un atto di aggressione tenuto conto delle altre circostanze rilevanti, come il fatto che gli atti in questione o le loro conseguenze non siano di una gravità sufficiente (art. 2).

Dove la discrezionalità del Consiglio di sicurezza rischia di ampliarsi a dismisura è nell'accertamento del presupposto consistente nella minaccia alla pace. In questa ipotesi, infatti, non vi è un elemento obiettivamente riconoscibile, quale l'impiego della forza armata, come nella violazione della pace (comprensiva di un atto di aggressione). Pertanto la valutazione del Consiglio di sicurezza è di carattere meramente "prognostico", concernente, cioè, il pericolo, o la probabilità, che una data situazione possa degenerare nel ricorso alla forza armata nelle relazioni internazionali. L'accertamento del Consiglio di sicurezza, inoltre, non è limitato ai soli casi nei quali uno Stato abbia commesso un illecito; nulla esclude, infatti, che una mera

tensione politica fra due Stati possa aggravarsi sino a determinare un conflitto armato, o che una politica di sviluppo di armamenti da parte di uno Stato possa causare l'intervento di uno Stato vicino, che da tale politica si senta minacciato.

La discrezionalità del Consiglio di sicurezza, peraltro, non può tradursi in arbitrio. Come tutti gli organi delle Nazioni Unite, anch'esso non è "*legibus solutus*", ma è soggetto al rispetto delle norme della Carta, in specie di quelle che istituiscono e regolano le sue competenze e il suo funzionamento. Inoltre, come la Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite ha dichiarato nel citato Progetto di conclusioni sulla identificazione e le conseguenze giuridiche delle norme imperative del diritto internazionale generale (*ius cogens*) del 2022, le risoluzioni del Consiglio di sicurezza sono prive di effetti obbligatori se sono in conflitto con una norma del genere, in quanto devono ritenersi invalide. Purtroppo nella prassi del Consiglio di sicurezza non manca qualche caso di risoluzioni in conflitto con norme di *ius cogens*, come la risoluzione n. 1511 del 16 ottobre 2003 la quale autorizzava la presenza in Iraq di una forza armata a guida statunitense e formata in larga parte da truppe degli Stati Uniti e del Regno Unito, cioè degli Stati che il 20 marzo 2003 avevano

iniziato una guerra palesemente di aggressione contro l'Iraq. Il Consiglio di sicurezza, lungi dal condannare tale aggressione, ne autorizzava la prosecuzione mediante l'occupazione militare dell'Iraq (prevista come tipico atto di aggressione dall'art. 3, lett. a), della ricordata Definizione dell'aggressione del 1974), ponendosi in netto contrasto con il divieto di aggressione, sancito dalla più sicura e riconosciuta norma imperativa del diritto internazionale.

Quanto alla subordinazione del Consiglio di sicurezza alla Carta delle Nazioni Unite, essa risulta esplicitamente dall'art. 25, il quale stabilisce, per i Membri dell'ONU, l'obbligo di accettare e di eseguire le decisioni del Consiglio "in conformità" della stessa Carta e, su un piano più generale, dall'art. 2, par. 5, in base al quale gli stessi Membri devono dare alle Nazioni Unite ogni assistenza in qualsiasi azione che queste intraprendono "in conformità" delle disposizioni della Carta. Anche la Corte internazionale di giustizia, sin dal parere consultivo del 28 maggio 1948 sulle *condizioni per l'ammissione di uno Stato alle Nazioni Unite*, con riguardo al Consiglio di sicurezza affermò che il carattere politico di un organo non lo può sottrarre all'osservanza delle disposizioni convenzionali stabilite dalla Carta che costituiscono dei limiti ai suoi poteri

o dei criteri per il suo giudizio.

Quindi, per esempio, il Consiglio di sicurezza non potrebbe “stravolgere” la realtà qualificando come minacciosa per la pace la condotta di uno Stato che cerca di difendersi dall’aggressione armata di un altro Stato. Ma, a parte ipotesi del genere alquanto fantasiose (si spera!), la nozione di minaccia alla pace, nella sua indeterminatezza, apre un vasto spazio di (legittima) discrezionalità, in virtù della quale, per esempio, il Consiglio di sicurezza è giunto a qualificare come tale l’epidemia Ebola in Africa (risoluzione n. 2177 del 18 settembre 2014) e la pandemia COVID-19 nel mondo (risoluzione n. 2532 del 1° luglio 2020); o, tra i casi più recenti, la situazione di grave diffusione della criminalità in Haiti (risoluzione n. 2699 del 2 ottobre 2023). Va notato che una limitazione alla discrezionalità del Consiglio di sicurezza deriva da una sorta di tipizzazione di ipotesi di minacce alla pace, che si sono ormai affermate nella prassi dello stesso Consiglio (con l’adesione degli Stati membri delle Nazioni Unite), così da dare vita, a nostro avviso, alla formazione di vere e proprie norme consuetudinarie integrative dell’art. 39, o, quanto meno, di carattere interpretativo. Esempi del genere di minacce alla pace possono individuarsi nel colonialismo, nell’*apartheid*, nel terrorismo

internazionale, nella pirateria, nella guerra civile, nella proliferazione di armi di distruzione di massa, in specie nucleari, nelle violazioni massicce o sistematiche del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani; beninteso, ferma restando la discrezionalità del Consiglio di sicurezza nell'accertamento di una delle suddette ipotesi nel singolo caso concreto, così come nella determinazione di assumere o meno una decisione al riguardo, e ciò a seguito sia del "fisiologico" operare del diritto di veto, sia della impossibilità di configurare un obbligo positivo di agire a carico dello stesso Consiglio.

Particolarmente interessante, quale ipotesi tipica di minaccia alla pace, è l'emergenza (o catastrofe, o crisi) umanitaria, consistente in una situazione di violenza generalizzata con una diffusa e grave violazione dei diritti, o della stessa sopravvivenza di una popolazione civile. La prima risoluzione in materia, per quanto non priva di ambiguità, è la n. 688 del 5 aprile 1991, con la quale il Consiglio di sicurezza condannò la repressione del Governo dell'Iraq contro la popolazione civile (in specie la minoranza kurda), poiché la pressione esercitata dalla popolazione in fuga sulle frontiere internazionali dei Paesi vicini minacciava la pace e la sicurezza nella regione. Se in questo caso il Consiglio

di sicurezza, muovendosi con estrema prudenza, non qualificava direttamente l'emergenza umanitaria come minaccia alla pace, ma piuttosto le sue conseguenze concernenti i rapporti tra gli Stati della regione, non è dubbio che esso era mosso, in realtà, da una viva preoccupazione per il profilo umanitario della crisi in atto. Successivamente il Consiglio ha qualificato direttamente la violazione massiccia dei diritti umani fondamentali come minaccia alla pace, dapprima sottolineando l'eccezionalità del caso (come nella risoluzione n. 794 del 3 dicembre 1992 relativa alla crisi in Somalia), poi sempre più spesso equiparando in maniera pressoché automatica l'emergenza umanitaria alla minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale.

La competenza del Consiglio di sicurezza ad agire, ai sensi del Capitolo VII della Carta, nelle "emergenze umanitarie" ha ricevuto un riconoscimento "ufficiale" nella dottrina della responsabilità di proteggere ("*Responsibility to Protect: R2P*"), fatta propria dall'Assemblea generale con la risoluzione n. 60/1 del 16 settembre 2005 ("*2005 World Summit Outcome*"). In essa l'Assemblea generale, come si è visto (Cap. I, par. 17), ha dichiarato che ogni Stato ha la responsabilità di proteggere la propria popolazione dal genocidio, dai crimini di guerra, dalla pulizia etnica e dai crimini

contro l'umanità. La comunità internazionale deve aiutare e assistere gli Stati nell'adempiere tale primaria responsabilità e, qualora uno Stato venga meno manifestamente al dovere di protezione e i mezzi pacifici siano inadeguati, la responsabilità della comunità internazionale può comportare un'azione collettiva mediante il Consiglio di sicurezza, in conformità della Carta, compreso il Capitolo VII, peraltro "*on a case-by-case basis*".

Si noti che l'emergenza umanitaria, come altre ipotesi di minaccia alla pace (per esempio, la guerra civile) rientra nella competenza interna ("*domestic jurisdiction*", "*compétence nationale*") degli Stati, nella quale, ai sensi dell'art. 2, par. 7 della Carta, le Nazioni Unite, di regola, non possono intervenire. Ciò non rappresenta, peraltro, un ostacolo all'intervento del Consiglio di sicurezza, anzitutto perché lo stesso art. 2, par. 7 dichiara che esso non pregiudica l'applicazione di misure coercitive a norma del Capitolo VII; in secondo luogo perché il limite della *domestic jurisdiction* è stato travolto da una consuetudine abrogativa, almeno per quanto riguarda le "*gross violations*" (cioè le violazioni massicce o sistematiche dei diritti umani), che sono presenti generalmente nelle situazioni interne di minaccia alla pace.

4. *Le misure del Consiglio di sicurezza: le raccomandazioni e le decisioni*

Una volta accertata l'esistenza di uno dei predetti presupposti il Consiglio di sicurezza, ai sensi dello stesso art. 39, fa raccomandazioni o decide quali misure debbano essere prese in conformità degli articoli 41 e 42 per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale.

Prima di entrare nel merito di tali misure vanno richiamati i differenti caratteri giuridici delle raccomandazioni e delle decisioni. Le prime, appartenenti al c.d. *soft law*, non hanno efficacia obbligatoria nei confronti dei destinatari, anche se sono dotate di una indubbia autorità politico-morale. Esse, tuttavia, producono alcuni effetti giuridici. Anzitutto, in osservanza di un generale dovere di cooperazione con le Nazioni Unite che fa capo ai suoi Stati membri, questi sono tenuti almeno a prendere in considerazione la raccomandazione e a motivare l'eventuale rifiuto di conformarvisi. Inoltre la raccomandazione è idonea a produrre il c.d. effetto di liceità, il quale consiste nel fatto che la condotta dello Stato che decida di darvi esecuzione va sempre considerata lecita, all'interno dell'ONU, anche se, per conformarsi alla raccoman-

dazione, tale Stato debba violare un proprio obbligo internazionale, di carattere convenzionale, per esempio un accordo di cooperazione commerciale concluso in precedenza, o consuetudinario, come la libertà del mare. Sarebbe contraddittorio, infatti, se l'ONU, e per essa il suo organo principale competente per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, il Consiglio di sicurezza, avendo sollecitato gli Stati membri a tenere un certo comportamento, non li garantisce contro il rischio di essere ritenuti responsabili di un illecito internazionale.

La decisione, al contrario, è sicuramente produttiva di efficacia giuridica obbligatoria. In questo senso è esplicito il ricordato art. 25 della Carta, in base al quale i Membri delle Nazioni Unite convengono di accettare e di eseguire le decisioni del Consiglio di sicurezza in conformità delle disposizioni della Carta. L'obbligo di eseguire la decisione, a seconda dei suoi destinatari, può riguardare tutti gli Stati membri o solo quelli ai quali la decisione sia specificamente diretta (art. 48, par. 1).

Per quanto riguarda il contenuto delle risoluzioni che il Consiglio di sicurezza può adottare, le decisioni – come si è accennato – sono prese in conformità degli articoli 41 e 42. Questi prevedono misure di na-

tura coercitiva contro lo Stato autore della minaccia o della violazione della pace o dell'atto di aggressione e sono dirette a mantenere la pace e la sicurezza internazionale, se minacciate, o ristabilirle, se violate, nonché, per ciò stesso, a proteggere lo Stato vittima della minaccia o della violazione o dell'aggressione. Le misure contemplate da tali disposizioni si distinguono per il fatto che quelle di cui all'art. 41 non comportano l'impiego della forza armata (oltre, par. 6), laddove l'art. 42 prevede un'azione mediante la forza armata (oltre, paragrafi 7 e 8). Quanto alle raccomandazioni, esse possono avere il più ampio e diverso contenuto, comprensivo, secondo l'opinione più diffusa, di quello contemplato dal Capitolo VI, cioè di procedimenti o termini di soluzione della controversia (o situazione) costituente una minaccia alla pace, o sulla quale si sia innestata una violazione della pace o un atto di aggressione. Alle norme suddette va aggiunto l'art. 40, in base al quale, come vedremo, il Consiglio di sicurezza può emanare misure provvisorie al fine di prevenire un aggravarsi della situazione.

La precisazione secondo la quale le decisioni vanno prese in conformità degli articoli 41 e 42 comporta, a nostro avviso, che solo misure inquadabili in tali disposizioni possono essere oggetto di decisioni obbliga-

torie, non anche termini (o procedimenti) di soluzione delle controversie, rientranti nel Capitolo VI e, come si è appena rilevato, suscettibili di essere raccomandate anche in base all'art. 39. Malgrado l'ampiezza della discrezionalità del Consiglio di sicurezza nella individuazione delle misure non implicanti l'impiego della forza armata *ex art.* 41, è da ritenere, infatti, che nella materia della soluzione delle controversie, regolata, come si è visto (Cap. II, par. 5), dal Capitolo VI, il Consiglio di sicurezza sia fornito del solo potere di raccomandazione e non possa appropriarsi di un potere decisionale per mezzo di una disposizione molto più generica, sul punto, quale l'art. 39.

Nella prassi il Consiglio di sicurezza evita di menzionare, nelle sue risoluzioni, la specifica disposizione in base alla quale esse sono adottate, limitandosi, se del caso, a citare il Capitolo VII come fondamento del proprio atto. Esso, invero, mostra di avere una visione alquanto elastica e complessiva dei suoi poteri. Ciò comporta che la precisa natura e l'efficacia giuridica della singola risoluzione va definita, essenzialmente, alla stregua del suo dispositivo e del linguaggio usato, come "invita", che evoca la raccomandazione, o "decide", che richiama, invece, un obbligo perentorio. Ma, tenuto conto anche della notevole varietà delle misu-

re oggetto delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, permangono, talvolta, margini di incertezza in merito al loro valore giuridico o, addirittura, alla loro legittimità.

Si aggiunga che non mancano risoluzioni, particolarmente ampie e complesse, che contengono disposizioni e misure di differente natura, alcune concernenti la soluzione di una controversia, altre dirette a ristabilire la pace, anche con mezzi militari, per le quali una definizione unitaria degli effetti giuridici non appare agevole e sarebbe forse più corretto "scomporre" il testo in più parti, riconoscendo a ciascuna una propria, differente efficacia. Né può escludersi che una risoluzione del Consiglio di sicurezza abbia, in tutto o in parte, un valore esclusivamente politico. Sembra questo il caso, per esempio, della risoluzione n. 2202 del 17 febbraio 2015, con la quale il Consiglio di sicurezza approva ("*endorses*") il Pacchetto di misure per l'attuazione degli Accordi di Minsk del 12 febbraio 2015, che avrebbero dovuto risolvere il conflitto armato nelle regioni orientali dell'Ucraina. Leggendo tale risoluzione, che, peraltro, non menziona il Capitolo VII (né il VI) della Carta, non sembra possibile attribuirle alcuno specifico effetto giuridico, se non il compiacimento, sul piano politico, del Consiglio di sicurezza, che non

assume alcun ruolo in tale attuazione, sicché sembra persino eccessivo configurare la sua posizione come garante della stessa.

Ben diverso è il significato della risoluzione n. 1244 del 10 giugno 1999, a conclusione della guerra condotta dai Paesi della NATO contro la Repubblica federale di Jugoslavia nella vicenda del Kosovo, la quale recepisce le condizioni di pace imposte alla Repubblica di Jugoslavia dal G8 il 6 maggio precedente e autorizza una presenza civile e militare di carattere internazionale in Kosovo. Essa, espressamente emanata in base al Capitolo VII, prescrive chiaramente e integralmente obblighi giuridici, come la Corte internazionale di giustizia ha dichiarato nel parere del 22 luglio 2010 relativo alla *conformità al diritto internazionale della dichiarazione di indipendenza riguardante il Kosovo* (sebbene, di fatto, gli obblighi a favore della Repubblica iugoslava siano rimasti sostanzialmente inevasi).

Continuando con esempi di risoluzioni conseguenti a un conflitto armato, natura “mista”, cioè in parte politica, in parte giuridica, presenta la risoluzione n. 2803 del 17 novembre 2025, con la quale il Consiglio di sicurezza ha approvato il Piano comprensivo di pace del Presidente Trump del 29 settembre 2025, diretto a porre fine al conflitto di Gaza. Di carattere essenzial-

mente politico ci sembra, complessivamente, lo stesso “*endorsement*” del Piano, nonché talune specifiche disposizioni, che anzi, da un punto di vista giuridico, appaiono persino troppo vaghe e riduttive. Ci riferiamo, principalmente, a quella secondo la quale, una volta che l’Autorità Palestinese (destinata a riprendere il controllo di Gaza) abbia eseguito scrupolosamente il suo programma di riforme e la ricostruzione di Gaza sia progredita, vi potranno essere, infine, le condizioni affinché si apra un percorso credibile per l’autodeterminazione e la creazione di uno Stato palestinese. Per altro verso, in larga parte la risoluzione, sul presupposto che la situazione nella Striscia di Gaza minaccia la pace regionale e la sicurezza degli Stati vicini e riconoscendo che le parti hanno accettato il Piano comprensivo, reca una serie di disposizioni di sicura e significativa rilevanza giuridica, quali, anzitutto, il richiamo a tutte le parti ad applicarlo nella sua integrità, in particolare il cessate il fuoco, in buona fede e senza indugio. Ancor più significative sono le disposizioni della risoluzione che autorizzano una presenza internazionale civile e militare, rispettivamente, il Consiglio di pace (“*Board of Peace*”) e una Forza internazionale di stabilizzazione a Gaza, aventi intensi poteri, sostanzialmente di governo, nonché concernenti

la ricostruzione di Gaza e l'esecuzione di programmi di ripresa economica.

Come si è detto, l'indeterminatezza e la mancata riconoscibilità dell'articolo della Carta in base al quale è adottata la risoluzione del Consiglio di sicurezza possono ostacolare la verifica della legittimità dell'atto, favorendo un abuso dei poteri dello stesso Consiglio. Ciò può accadere, specialmente, quando il Consiglio, agendo ai sensi del Capitolo VII, al fine generale, ma, di per sé, troppo generico, di mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale, adotta decisioni obbligatorie con le quali impone una data soluzione di una controversia internazionale, il che, invero, non è consentito né dall'art. 39, né da altre disposizioni della Carta.

Un lontano, ma significativo, esempio di questa tendenza ad assumere un ruolo quasi giudiziario può rinvenirsi nella risoluzione n. 687 del 3 aprile 1991, con la quale il Consiglio di sicurezza stabiliva le condizioni per una cessazione definitiva delle ostilità con l'Iraq, conseguenti all'intervento militare autorizzato dal Consiglio di sicurezza con la risoluzione n. 678 del 29 novembre 1990 per liberare il Kuwait occupato militarmente dall'Iraq. In essa, anzitutto, il Consiglio di sicurezza dichiarava inviolabile il confine tra l'Iraq e

il Kuwait e l'attribuzione delle isole in conformità di un Accordo tra i due Stati sottoscritto a Bagdad il 4 ottobre 1983 (del quale, peraltro, l'Iraq contestava la validità), sebbene esso stesso avesse in precedenza riconosciuto l'esistenza di una controversia tra i due Stati e avesse chiesto loro di iniziare immediati negoziati per regolarla (risoluzione n. 660 del 2 agosto 1990, che condannava l'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq). In tal modo lo stesso Consiglio risolveva la controversia confinaria (nonché, sia pure implicitamente, quella sulla validità del predetto Accordo di Bagdad). Inoltre la risoluzione in esame affermava le responsabilità dell'Iraq per ogni perdita, danno o pregiudizio a Stati, cittadini o società straniere imputabili direttamente all'invasione e all'occupazione del Kuwait e istituiva un complesso meccanismo (più dettagliatamente regolato da risoluzioni successive) destinato a definire il diritto e il *quantum* della riparazione. Anche sotto questo aspetto la risoluzione n. 687 risolveva in maniera obbligatoria una pluralità di controversie (in atto o potenziali) tra l'Iraq, da una parte, e, dall'altra, il Kuwait e gli altri Stati che pretendevano di avere subito dei danni (o i cui cittadini o società avanzassero tali pretese).

5. *Le misure provvisorie*

Il Capitolo VII, all'art. 40, attribuisce al Consiglio di sicurezza anche il potere di adottare misure provvisorie al fine di prevenire un aggravarsi della situazione (o a "raffreddarla"). Tali misure, pertanto, non tendono a risolvere la situazione di minaccia o di violazione della pace, ma al più limitato scopo di evitare un suo peggioramento. Lo stesso art. 40 ha cura di precisare, infatti, che le misure provvisorie non devono pregiudicare i diritti, le pretese o la posizione delle parti interessate; in altri termini, esse devono essere "neutre" e non devono entrare nel merito della situazione. Il loro oggetto può essere vario; l'esempio tipico, nel caso di un conflitto armato (internazionale o interno) è la richiesta di cessare il fuoco e sospendere le ostilità, ma le misure possono anche consistere nella istituzione di corridoi umanitari, o di zone smilitarizzate ecc.

Non sempre, peraltro, è agevole assicurare il carattere neutro della misura che, per quanto astrattamente tale, come il cessate il fuoco rivolto a entrambe le parti in conflitto, può finire per svantaggiare una di loro in considerazione delle peculiari circostanze del caso concreto, come nell'eventualità in cui il territorio di uno Stato sia stato invaso militarmente da un

altro. Un esempio può rinvenirsi nella risoluzione n. 479 del 28 settembre 1980, la quale, pochi giorni dopo l'invasione del territorio iraniano, effettuato il 22 settembre dalle forze irachene, chiedeva sia all'Iran che all'Iraq di astenersi immediatamente da ogni ulteriore uso della forza e che, ovviamente, fu respinta dall'Iran in quanto la sua esecuzione avrebbe comportato, per tale Stato, l'impossibilità di difendersi da una palese aggressione in atto.

Le misure in esame presentano carattere di urgenza, come risulta dalla previsione dello stesso art. 40, secondo la quale il Consiglio di sicurezza può adottarle prima di fare le raccomandazioni o di decidere sulle misure previste dall'art. 39. Tuttavia, anche alla luce della prassi, non è necessario che esse siano prese anteriormente alle determinazioni dello stesso Consiglio di sicurezza di termini di regolamento di una controversia o di misure coercitive *ex art.* 41 o art. 42. Talvolta le misure provvisorie si intrecciano con raccomandazioni o con decisioni espressamente adottate in base all'art. 39. Può ricordarsi, per esempio, la risoluzione n. 598 del 20 luglio 1987, concernente la ricordata guerra tra l'Iraq e l'Iran del 1980, con la quale il Consiglio di sicurezza, agendo in virtù degli articoli 39 e 40, chiedeva alle parti di osservare un immediato

cessate il fuoco, di terminare qualsiasi azione militare e di ritirare le proprie forze entro i confini riconosciuti internazionalmente e, nel contempo, chiedeva loro di cooperare con gli sforzi di mediazione del Segretario generale per raggiungere un regolamento comprensivo, giusto e onorevole, accettabile per entrambe, delle questioni sospese (risoluzione che fu accolta dalle parti). È appena il caso di precisare, inoltre, che le risoluzioni del Consiglio di sicurezza ai sensi dell'art. 39 non sono in alcun modo subordinate alla previa adozione di misure provvisorie.

Quanto alla natura giuridica dell'atto che contempla misure provvisorie esso è una raccomandazione. In questo senso è univoca la formulazione dell'art. 40, il quale dichiara che il Consiglio di sicurezza può "invitare" le parti interessate a ottemperare a quelle misure provvisorie che consideri necessarie o desiderabili. Per sostenere una presunta obbligatorietà della risoluzione del Consiglio di sicurezza non varrebbe richiamare la frase finale dell'art. 40, secondo la quale lo stesso Consiglio prende in debito conto la mancata esecuzione di tali misure provvisorie. Questa espressione, nella sua vaghezza, non è idonea a riconoscere una sorta di potere sanzionatorio del Consiglio di sicurezza nei confronti dello Stato inadempiente; essa, piuttosto,

colloca la condotta di tale Stato nel complesso di elementi che, nella sua discrezionalità, il Consiglio di sicurezza può valutare e ponderare ai fini, anzitutto, di accertare l'esistenza di uno dei presupposti della sua competenza contemplati dall'art. 39 e, quindi, di assumere le proprie determinazioni in merito alle misure da raccomandare o da decidere al fine di mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale.

6. Le misure non implicanti l'uso della forza armata

Gli articoli 41 e 42, come si è osservato, prevedono le misure che possono essere prese dal Consiglio di sicurezza. La distinzione tra le due disposizioni è data dal fatto che le misure adottabili in base all'art. 41 non implicano l'impiego della forza armata, mentre l'art. 42 prevede che il Consiglio di sicurezza intraprenda un'azione armata per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale.

Malgrado il linguaggio non molto limpido dell'art. 41 (il quale dichiara che il Consiglio di sicurezza può decidere quali misure, non implicanti l'impiego della forza armata, debbano essere adottate per dare effetto alle sue decisioni e può invitare i Membri delle Na-

zioni Unite ad applicare tali misure), non vi è dubbio che esso permetta allo stesso Consiglio di sicurezza di prendere decisioni obbligatorie, come risulta esplicitamente dall'art. 39. L'art. 41, peraltro, consente anche l'adozione di raccomandazioni, essendo queste ricomprese nel più incisivo potere di decidere misure. Si è già osservato che il riferimento all'art. 41 (come all'art. 42) ai fini della emanazione di decisioni, contenuto nell'art. 39, è diretto non già a precludere la possibilità di fare raccomandazioni, ma a limitare alle misure inquadabili in tale norma le decisioni, che, invece, sono escluse riguardo alla soluzione di controversie internazionali. La prassi, del resto, conferma in maniera sicura che il Consiglio di sicurezza può limitarsi a raccomandare misure in base all'art. 41.

Come si è già avvertito (sopra, par. 4), le risoluzioni emanate ai sensi della disposizione in esame possono avere quali destinatari tutti i Membri delle Nazioni Unite o solo alcuni, specificamente designati. L'art. 48, infatti, dispone che l'azione necessaria per eseguire le decisioni del Consiglio di sicurezza per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale è intrapresa da tutti i Membri delle Nazioni Unite o da alcuni di essi, secondo quanto stabilisca lo stesso Consiglio.

L'art. 41 reca un elenco delle possibili misure adottabili, elenco, peraltro, meramente esemplificativo, come emerge dal fatto che lo stesso art. 41 allude alle misure espressamente indicate come quelle che sono "comprese" tra le misure che il Consiglio di sicurezza può decidere. L'elenco include l'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio e degli altri mezzi di comunicazione, nonché la rottura delle relazioni diplomatiche.

Tra queste la misura più frequentemente usata - e particolarmente pregiudizievole per lo Stato che ne è colpito - è l'embargo, cioè il divieto di scambi commerciali, di esportazione o di importazione, con un determinato Paese. Esso può avere carattere generale, applicandosi a tutti i beni e le merci dirette a tale Stato o da esso provenienti, o speciale, riguardando solo taluni beni, il più delle volte le armi. Solitamente, anche quando l'embargo sia totale, dallo stesso vengono eccettuati prodotti destinati a scopi umanitari, come medicinali o viveri. Per esempio, la risoluzione n. 661 del 6 agosto 1990, la quale, a seguito del rifiuto dell'Iraq di ritirarsi dal Kuwait occupato militarmente il precedente 2 agosto, decideva un divieto pressoché totale di importazione e di esportazione di tutte

le materie prime e dei prodotti nei rapporti con l'Iraq e i suoi cittadini o persone giuridiche, aveva cura di escludere dal divieto "le forniture destinate rigorosamente a scopi medici e, in circostanze umanitarie, di derrate alimentari". Si noti che, nella prassi, le misure coercitive dell'art. 41 (come embargo di armi o congelamento di risorse) spesso sono prese anche nei confronti di enti o attori diversi dagli Stati, come gruppi terroristici, bande armate, parti di una guerra civile. Riguardo all'embargo contro Stati va notato che esso, il più delle volte, si rivela, per un verso, ingiusto, per l'altro, inefficace. Sotto il primo profilo, infatti, esso finisce per colpire gravemente la popolazione civile – e particolarmente le sue fasce più deboli, come i fanciulli, gli anziani, le puerpere, i malati –, che è incolpevole della minaccia o della violazione della pace compiuta dal proprio Stato. Quanto all'efficacia, le misure di embargo contro uno Stato solitamente non riescono in alcun modo a scalfire gli interessi dei dirigenti politici e militari di tale Stato e, pertanto, sono inidonee a indurli a recedere dal loro atteggiamento e a conformarsi alle richieste del Consiglio di sicurezza. Quest'ultimo, pertanto, ha progressivamente affiancato o sostituito le misure contro gli Stati con le c.d. *smart sanctions*. Esse sono misure "intelligenti" (o "mirate") individuali, cioè

dirette contro persone considerate, per la loro posizione nell'organizzazione statale, responsabili degli atti di minaccia o di violazione della pace o di aggressione, indicate nominativamente. Tali misure consistono, di solito, nel congelamento dei depositi bancari o di altro genere dei soggetti colpiti, nel divieto di mettere a loro disposizione risorse finanziarie e nella proibizione di ingresso in Stati terzi. Di frequente esse sono decretate anche contro entità o individui privati, ritenuti coinvolti in attività o gruppi terroristici, o per altre ragioni comportanti una minaccia o una violazione della pace, ai quali spesso vengono posti ulteriori divieti concernenti l'esercizio di attività economiche o commerciali. Misure del genere sono state decretate, per esempio, nei confronti di individui appartenenti ai Talebani, all'ISIL, ad Al-Qaida e, più di recente, agli Houthi (da ultimo prorogate con la risoluzione n. 2801 del 14 novembre 2025). I destinatari sono inseriti in elenchi (*black lists*) formati a seguito delle indicazioni di Comitati costituiti dagli Stati membri del Consiglio di sicurezza.

Le *smart sanctions* appaiono più efficaci e dissuasive di quelle rivolte a Stati; anch'esse, tuttavia, finiscono per sollevare alcuni problemi e determinare inconvenienti. Anzitutto, nel caso di misure contro individui

che siano organi dello Stato interessato va osservato che la condotta di tali individui, se svolta nell'esercizio delle proprie funzioni, da un punto di vista giuridico internazionale è imputata allo Stato, non agli stessi individui, i quali (salvo il caso estremo di commissione di crimini internazionali) non ne traggono alcuna responsabilità. La legittimità delle risoluzioni implicanti tali misure individuali potrebbe ammettersi per la ragione che il Consiglio di sicurezza, nell'adottare misure *ex art. 41*, può derogare (o chiedere agli Stati membri di derogare) al diritto internazionale, generale come pattizio. Basti pensare a una decisione con la quale stabilisca un embargo commerciale contro uno Stato, che senza dubbio obbliga i Membri a eseguirla nonostante essi possano essere vincolati da un accordo commerciale con detto Stato; grazie al ricordato effetto di liceità delle raccomandazioni (sopra, par. 4) una deroga agli obblighi internazionali può giustificarsi persino quando una certa condotta sia solo raccomandata dal Consiglio di sicurezza. Sul piano generale una superiorità della Carta nei confronti degli altri accordi degli Stati membri è espressamente stabilita dall'art. 103, il quale dichiara che, in caso di contrasto tra gli obblighi derivanti dalla Carta e quelli assunti dagli Stati membri in base a qualsiasi altro accordo, preval-

gono i primi; e tale prevalenza è generalmente estesa anche rispetto alle norme internazionali generali (fatte salve, beninteso, quelle di *ius cogens*).

Tuttavia le misure individuali, siano esse dirette contro organi statali o privati individui (o associazioni), sollevano un ulteriore problema, concernente il rispetto dei diritti fondamentali dei soggetti che ne sono colpiti. Esse, infatti, finiscono per pregiudicare gravemente tali diritti (oltre che la loro reputazione), quali il diritto di proprietà, la presunzione d'innocenza, il diritto di difesa e di tutela giudiziaria. Infatti l'inserimento del nominativo in una *black list* non è motivato e non avviene a seguito di un processo, con tutte le garanzie giudiziarie che in esso vanno assicurate, a cominciare dal diritto al contraddittorio, ma mediante procedure segrete gestite da Comitati formati dai Membri del Consiglio di sicurezza e, specie per i presunti terroristi, sulla base di informazioni fornite da organi di *intelligence*, come la CIA, se non estorte con la tortura in campi di prigionia come quello di Guantanamo! Non è un caso che la Corte di giustizia dell'Unione europea, sin dalla sentenza del 3 settembre 2008, cause C-402/05 P e C-415/05 P (*Kadi e Al Barakaat International Foundation*), abbia annullato regolamenti comunitari attuativi di risoluzioni del

Consiglio di sicurezza contenenti misure individuali del genere.

Lo stesso Consiglio di sicurezza ha avvertito l'esigenza di predisporre dei meccanismi per ottenere il *delisting*, cioè la cancellazione di un nominativo dagli elenchi delle persone oggetto della misura (o per contestare l'inserimento in tali elenchi). Ma, per quanto essi siano stati progressivamente migliorati per offrire una qualche protezione all'interessato, non hanno natura giudiziaria (neppure quello istituito dalla più recente risoluzione n. 2744 del 19 luglio 2024) e, pertanto, non eliminano la violazione del diritto fondamentale alla tutela giudiziaria dei propri diritti, riconosciuto, tra gli altri, dall'art. 8 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948 e dall'art. 14 del Patto sui diritti civili e politici del 16 dicembre 1966.

Ora, è davvero difficile ammettere che gli organi delle Nazioni Unite possano sottrarsi all'osservanza dei diritti umani fondamentali, i quali sono frutto, in larga parte, proprio dell'azione di promozione e di sviluppo delle Nazioni Unite, a partire dalla ricordata Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, e, almeno nel loro nucleo essenziale, sono protetti da norme imperative (di *ius cogens*) del diritto internazionale generale. Abbiamo già osservato che il Consiglio di sicurezza,

nell'individuare le misure da decidere, gode di ampia discrezionalità, tenuto conto anche del carattere non tassativo dell'elenco predisposto dall'art. 41. Per esempio, con la risoluzione n. 2118 del 27 settembre 2013 il Consiglio di sicurezza, dopo avere condannato l'uso di armi chimiche in Siria, costituente una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, decise varie misure per l'eliminazione di tali armi. Il Consiglio di sicurezza, tuttavia, non può spingersi sino a stabilire misure palesemente esorbitanti dalle proprie competenze. È il caso, a nostro parere, delle risoluzioni con le quali esso ha istituito il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (n. 827 del 25 maggio 1993) e il Tribunale penale internazionale per il Ruanda (n. 955 dell'8 novembre 1994) per la repressione di crimini internazionali commessi da individui. Essendo, evidentemente, il Consiglio di sicurezza privo di qualsiasi competenza giudiziaria, in specie di natura penale, non si vede, infatti, su quali basi giuridiche esso abbia potuto demandare a tali tribunali (che hanno cessato, peraltro, le proprie funzioni) poteri che esso stesso non possiede.

Non riteniamo, invece, che sollevino problemi di legittimità le risoluzioni, spesso denominate in dottrina come legislative, con le quali il Consiglio di sicurezza

non interviene in concrete situazioni di minaccia o di violazione della pace, ma riguardo a fenomeni di carattere generale, come il terrorismo internazionale. Nella prassi il Consiglio di sicurezza ha prescritto in maniera obbligatoria agli Stati membri di prendere un articolato e dettagliato complesso di misure di contrasto e di prevenzione degli atti terroristici, che costituiscono una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, compreso il loro finanziamento (risoluzione n. 1373 del 28 settembre 2001), nonché appropriate misure per impedire fabbricazione, acquisto, possesso, uso di armi di distruzione di massa da parte di attori non statali (risoluzione n. 1540 del 28 aprile 2004). Risoluzioni siffatte sono state criticate perché, con esse, il Consiglio di sicurezza assumerebbe un ruolo – che non gli compete – di “legislatore mondiale” e, inoltre, perché l’art. 41 avrebbe riguardo solo a specifiche questioni concrete. Al contrario, crediamo che nulla vieti al Consiglio di sicurezza di qualificare come minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale una fattispecie generale e astratta, quale il finanziamento e l’armamento del terrorismo, al pari, del resto, di quanto ha fatto nelle sue prime risoluzioni relative al fenomeno del colonialismo e dell’*apartheid*; e che, di conseguenza, esso ben possa decidere obbligatoria-

mente le misure che gli Stati membri devono adottare per combattere e prevenire le minacce alla pace e alla sicurezza internazionale insite in tali fattispecie.

7. *Le misure implicanti l'uso della forza armata: le peace-keeping operations*

Qualora le misure di cui all'art. 41 si siano rivelate inadeguate, o siano comunque ritenute tali dal Consiglio di sicurezza in rapporto alla gravità della situazione, l'art. 42 stabilisce che "esso può intraprendere, con forze aeree, navali o terrestri, ogni azione che sia necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale. Tale azione può comprendere dimostrazioni, blocchi e altre operazioni mediante forze aeree, navali o terrestri di Membri delle Nazioni Unite". Sotto questo aspetto emerge la configurazione del Consiglio di sicurezza come "gendarme" della comunità internazionale, coerentemente con una visione, politica e giuridica, nella quale l'uso della forza, l'originario *ius ad bellum*, è sottratto ai singoli consociati, gli Stati, e viene monopolizzato da un'autorità superiore, il Consiglio di sicurezza, per garantire sia i singoli Stati, sia, potrebbe dirsi, la pace sociale.

Il sistema della Carta prevede che gli Stati membri mettano a disposizione del Consiglio di sicurezza, a sua richiesta, le forze armate, l'assistenza, le facilitazioni necessarie, così che esso possa intervenire *ad horas* in caso di necessità. A tal fine l'art. 43 prescrive che siano stipulati accordi speciali tra i Membri dell'ONU e il Consiglio di sicurezza, i quali determineranno il numero e i tipi di forze armate, il loro grado di preparazione e la loro dislocazione generale e la natura delle facilitazioni e dell'assistenza da fornirsi. I successivi articoli del Capitolo VII regolano in maniera dettagliata gli ulteriori profili militari dell'azione del Consiglio di sicurezza, compresa l'istituzione di un Comitato di Stato Maggiore, formato dai Capi di Stato Maggiore dei Membri permanenti, o da loro rappresentanti, avente, alle dipendenze del Consiglio di sicurezza, la responsabilità della direzione strategica di tutte le forze armate messe a disposizione del Consiglio di sicurezza (art. 47).

Senonché tali accordi speciali, sebbene dovessero essere negoziati "al più presto possibile", non sono stati mai conclusi; pertanto il Consiglio di sicurezza è restato sprovvisto del braccio armato, che ne avrebbe fatto, appunto, quel gendarme del quale la comunità internazionale è stata sempre priva. Il Consiglio di si-

curezza, così, non ha mai avuto a sua permanente e immediata disposizione quell'esercito e quell'apparato militare che gli avrebbero consentito di intraprendere un'azione coercitiva armata contro lo Stato responsabile di una minaccia alla pace, di una violazione della pace o di un atto di aggressione. Esso, di conseguenza, per adempiere la propria responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, ha dovuto ripiegare su strumenti alternativi, quasi dei surrogati, rispetto al sistema che, per come ideato e costruito nella Conferenza di San Francisco del 1945, non ha mai potuto essere concretamente realizzato.

La prima alternativa è rappresentata dalle operazioni per il mantenimento della pace (*peace-keeping operations*), i c.d. caschi blu. Dopo una prima esperienza del tutto anomala, perché dovuta a una iniziativa dell'Assemblea generale (risoluzione n. 1000-ES I del 5 novembre 1956, istitutiva della Forza di emergenza delle Nazioni Unite - UNEF I - dopo la guerra di Suez), le operazioni di mantenimento della pace sono state sempre costituite dal Consiglio di sicurezza, a partire dalla risoluzione n. 143 del 14 luglio 1960, che diede vita all'operazione delle Nazioni Unite in Congo (ONUC). Esse, specie dopo la fine della guerra fredda e

grazie a un rinnovato attivismo del Consiglio di sicurezza, sono ormai molto numerose.

Le *peace-keeping operations* sono condotte in prima persona dalle Nazioni Unite, che ne hanno la direzione tramite il Segretario generale, ma per la loro costituzione il Consiglio di sicurezza deve fare affidamento sulla disponibilità degli Stati che forniscono le forze armate e il loro equipaggiamento. Inoltre per il loro dispiegamento è necessario il consenso degli Stati tra i quali tali forze devono interpersi o nel cui territorio devono operare (nonché, di regola, degli altri soggetti, anche non statali, coinvolti nella crisi). E questo consenso è richiesto anche affinché l'operazione possa continuare a svolgersi. Per esempio, con la risoluzione n. 2690 del 30 giugno 2023 il Consiglio di sicurezza, avendone fatto richiesta il Governo del Mali, ha deciso di terminare immediatamente la Missione multidimensionale integrata delle Nazioni Unite di stabilizzazione in Mali (MINUSMA), istituita con la risoluzione n. 2100 del 25 aprile 2013, e ciò sebbene, nella stessa risoluzione n. 2690, esso abbia constatato che la situazione a Mali continui a rappresentare una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Un altro caso è dato dalla decisione, con risoluzione n. 2715 del 1° dicembre 2023, di mettere fine dal 3 dicem-

bre 2023 alla Missione integrata delle Nazioni Unite di assistenza alla transizione in Sudan (UNITAMS) su richiesta di quest'ultimo. Anche il mandato della Forza provvisoria delle Nazioni Unite nel Libano meridionale (UNIFIL), istituita con la risoluzione n. 425 del 19 marzo 1978 tra il Libano e Israele (le cui funzioni erano state successivamente ampliate, in specie con la risoluzione n. 1701 dell'11 agosto 2006), su richiesta del Governo libanese è stato prorogato per un'ultima volta sino al 31 dicembre 2026, dovendo poi ritirarsi dal territorio libanese (risoluzione n. 2790 del 28 agosto 2025). Si noti, inoltre, che, in via generale, le operazioni di *peace-keeping* sono sottoposte a un termine di scadenza (di solito di sei mesi o di un anno) e sono soggette a una risoluzione di rinnovo del Consiglio di sicurezza. Per dei casi recenti si vedano la risoluzione n. 2811 del 29 dicembre 2025, che rinnova per sei mesi il mandato della Forza delle Nazioni Unite di osservazione (UNDOF), istituita con la risoluzione n. 350 del 31 maggio 1974 tra Israele e la Siria, e la risoluzione n. 2815 del 30 gennaio 2026, che rinnova sino al 31 gennaio 2027 il mandato della Forza di *peace-keeping* delle Nazioni Unite a Cipro (UNFICYP), stabilita con la risoluzione n. 186 del 4 marzo 1964.

Il fondamento consensuale esclude, in principio, che

le *peace-keeping operations* possano svolgere un'azione coercitiva contro uno Stato, che, in un'ipotesi del genere, ovviamente non darebbe mai il suo consenso. Le funzioni proprie del *peace-keeping* sono di carattere conservativo, come forza cuscinetto per il controllo di una tregua, di un accordo di pace, del mantenimento della sicurezza in uno Stato all'indomani di un conflitto o di una guerra civile, di assistenza umanitaria, di protezione delle popolazioni civili. Infine i caschi blu possono usare le armi solo per legittima difesa qualora siano fatti oggetto di un attacco armato. E anche in questo caso, nella prassi, essi si astengono dal reagire per evitare un aggravamento di situazioni critiche. Di recente basti ricordare i ripetuti attacchi portati nel corso del 2024 e del 2025 dall'esercito israeliano contro l'UNIFIL, ai quali quest'ultima non ha risposto. Talvolta, peraltro, l'operazione di *peace-keeping* è autorizzata a un uso più ampio della forza, non limitato alla legittima difesa ma consentito per quanto sia necessario all'assolvimento del proprio mandato, quindi anche nei confronti di coloro che agiscono per impedirlo. In questi casi si usa parlare di operazioni "robuste" o di *peace-enforcement*. Un esempio può rinvenirsi nella "Brigata di intervento" ("*Intervention Brigade*"), costituita nell'ambito della Missione di stabilizzazio-

ne dell'Organizzazione delle Nazioni Unite nella Repubblica democratica del Congo (MONUSCO), istituita già con la risoluzione n. 1925 del 28 maggio 2010 e autorizzata a prendere, mediante le sue forze, tutte le misure necessarie per assolvere i propri compiti di protezione dei civili, neutralizzazione di gruppi armati, controllo dell'embargo di armi, supporto ai processi giudiziari nazionali e internazionali (risoluzione n. 2098 del 28 marzo 2013). La missione, da ultimo, è stata prorogata per un anno con la risoluzione n. 2808 del 19 dicembre 2025. Un caso precedente, nel quale si verificò un uso della forza eccessivamente violento (e certo criticabile) da parte di una missione delle Nazioni Unite, concerne l'Operazione delle Nazioni Unite in Somalia (UNOSOM II). Essa, a seguito di un attacco armato che provocò l'uccisione di caschi blu appartenenti all'Operazione, effettuato da una fazione somala, fu autorizzata, tra l'altro, a prendere contro i responsabili dell'attacco tutte le misure necessarie per stabilire l'autorità effettiva dell'UNOSOM II nell'intera Somalia e affinché tali responsabili fossero arrestati per essere processati e puniti (risoluzione n. 837 del 6 giugno 1993). Si deve avvertire, per quanto riguarda l'obiettivo di riportare la pace in Somalia, che l'Operazione delle Nazioni Unite si risolse in un fallimento,

mettendo in luce che, quando si ricorre a mezzi armati coercitivi, il modello del *peace-keeping*, fondato su un consenso delle parti coinvolte nella crisi e, in qualche misura, su un rapporto di cooperazione con esse, viene a snaturarsi e si rivela inidoneo al mantenimento della pace.

Un interessante sviluppo delle operazioni di mantenimento della pace si è determinato con la creazione di operazioni multifunzionali, denominate *peace-building operations*, nelle quali, accanto alla componente militare, vi è una componente civile, destinata a svolgere un'opera di ricostruzione politica, giudiziaria, amministrativa in un Paese, all'indomani di un conflitto o di una guerra civile. In tale opera il Consiglio di sicurezza può giovare dell'ausilio, di carattere consultivo, della *Peace Building Commission*, organo comune dello stesso Consiglio di sicurezza e dell'Assemblea generale, istituito con le risoluzioni, rispettivamente, n. 1645 del 20 dicembre 2005 e n. 60/180 del 30 dicembre 2005 (successivamente modificate). Possono ricordarsi, quali esempi di tali missioni di *peace-building*, l'Autorità transitoria delle Nazioni Unite in Cambogia (UNTAC), istituita con la risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 745 del 28 febbraio 1992, e l'Amministrazione transitoria delle Nazioni Unite a Timor Est

(UNTAET), stabilita con la risoluzione n. 1272 del 25 ottobre 1999. In un altro caso celebre, concernente l'amministrazione del Kosovo successivamente all'aggressione della Repubblica federale di Jugoslavia del 1999, il Consiglio di sicurezza ha creato solo una propria amministrazione civile, l'Amministrazione provvisoria delle Nazioni Unite in Kosovo (UNMIK), autorizzando, per quanto riguarda la componente militare, la presenza di una forza multinazionale formata prevalentemente da truppe di Paesi della NATO, la *Kosovo Force* (KFOR) (risoluzione n. 1244 del 10 giugno 1999). Le operazioni di *peace-keeping* non sono contemplate nella Carta. In passato Dag Hammarskjöld, Segretario generale delle Nazioni Unite dal 1953 al 1961, le qualificò come in parte conciliative, in parte coercitive, rientranti in un ipotetico Capitolo VI e mezzo; mentre la Corte internazionale di giustizia, nel parere del 20 luglio 1962 su *certe spese delle Nazioni Unite* dichiarò che esse sono espressione della funzione conciliativa prevista dal Capitolo VI; il Segretario generale Boutros Boutros-Ghali, nel 1992, le definì, invece, come un'invenzione delle Nazioni Unite. Benché oggi un dubbio sulla loro legittimità sarebbe del tutto fuori luogo (se non altro, potrebbe rinvenirsi una norma consuetudinaria interna alle Nazioni Unite che ne giustifica l'i-

stituzione), a noi pare che le *peace-keeping operations*, pur non rientrando nell'ambito di una specifica disposizione della Carta, possano tuttavia inquadrarsi nelle pieghe del sistema e nei poteri attribuiti al Consiglio di sicurezza dal Capitolo VII. Le risoluzioni istitutive delle operazioni di mantenimento della pace possono trovare un fondamento anzitutto nell'art. 39, sotto il profilo del suo potere di accertare una minaccia alla pace, una violazione della pace o un atto di aggressione; e, per quanto riguarda il tipo di azione deliberata, possono vedersi come un'applicazione combinata dell'art. 40, relativo alle misure provvisorie, e dell'art. 42. Rispetto al primo, le operazioni in parola condividono la funzione conservativa e, in principio, neutrale nei confronti delle posizioni delle parti, ma si distinguono per un elemento aggiuntivo rappresentato dall'uso della forza; riguardo alle misure previste dall'art. 42 esse hanno in comune l'impiego della forza armata, ma se ne differenziano per l'assenza del carattere coercitivo. Per le operazioni multifunzionali un ulteriore fondamento normativo potrebbe essere fornito dall'art. 41, quale giustificazione di misure "atipiche" ascrivibili a tale disposizione.

8. Segue: *le autorizzazioni all'uso della forza*

Ove la gravità della situazione richieda un intervento militare coercitivo, il Consiglio di sicurezza può ricorrere a forme di autorizzazione, di raccomandazione o di “delega” dell'uso della forza. Ciò può realizzarsi a favore di singoli Stati o gruppi di Stati, oppure utilizzando o autorizzando un'azione coercitiva da parte di accordi o organizzazioni regionali.

La prima ipotesi non trova una esplicita previsione nella Carta. A parte un lontano precedente del tutto anomalo, quando il Consiglio di sicurezza, approfittando dell'assenza del delegato sovietico, con la risoluzione n. 83 del 27 giugno 1950 raccomandò ai Membri di fornire alla Corea del Sud ogni assistenza necessaria per respingere l'attacco armato della Corea del Nord, essa si è realizzata per la prima volta mediante la risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 678 del 29 novembre 1990. Questa autorizzava una coalizione di Stati, guidata dagli Stati Uniti d'America, a “usare tutti i mezzi necessari” per indurre l'Iraq a ritirarsi dal Kuwait occupato e per ristabilire la pace e la sicurezza internazionale nella regione. Successivamente il Consiglio di sicurezza è ricorso più volte all'autorizzazione dell'uso della forza, anche se, solitamente, in manie-

ra implicita, continuando a usare l'espressione "tutti i mezzi necessari", e per obiettivi più limitati, sovente di carattere umanitario, come la garanzia di zone protette, e implicanti, pertanto, un impiego della forza ben più ridotto rispetto all'intervento contro l'Iraq del 1991 conseguente alla citata risoluzione n. 678. Un caso più recente è rappresentato dall'autorizzazione, data dal Consiglio di sicurezza ai sensi del Capitolo VII, su richiesta del Governo di Haiti, all'invio in tale Stato di una missione multinazionale, a guida del Kenya, di supporto alla sicurezza (MSS) e a usare tutti i mezzi necessari per aiutare la polizia locale a combattere la violenza e la criminalità diffuse e imperanti nello Stato (risoluzione n. 2699 del 2 ottobre 2023). Anche la risoluzione n. 2803 del 17 novembre 2025, che approva il Piano di pace per Gaza, autorizza la presenza della Forza internazionale di stabilizzazione a Gaza (ISF).

Le autorizzazioni agli Stati, come si è detto, non hanno nella Carta uno specifico fondamento; infatti la legittimità della risoluzione n. 678 del 1990 fu aspramente contestata da una parte della dottrina. È da ritenere, invece, che essa e, più in generale, lo strumento dell'autorizzazione siano inquadrabili nei poteri attribuiti al Consiglio di sicurezza dagli articoli 39 e 42: il primo, per quanto attiene al potere dello stesso Consiglio di

accertare l'esistenza dei presupposti richiesti per un'azione coercitiva e di fare raccomandazioni per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale; il secondo, riguardo al potere del Consiglio di sicurezza di intraprendere, a tal fine, azioni di carattere militare. È vero che tali norme non prevedono espressamente le "autorizzazioni"; ma esse, da un punto di vista degli effetti giuridici - rendere lecita una condotta che, in loro mancanza, sarebbe illecita - sono assimilabili alle raccomandazioni (sopra, par. 4). Inoltre l'ampio potere di raccomandazione previsto dall'art. 39, confermato dalla considerazione che il potere decidere di misure in conformità degli articoli 41 e 42 appare comprensivo di quello, di più ridotta portata, di raccomandazione, induce a ritenere che il Consiglio di sicurezza possa invitare, e anche autorizzare, gli Stati a usare la forza. Peraltro la legittimità di una risoluzione siffatta è subordinata alla condizione che il Consiglio di sicurezza si riservi il controllo dell'operazione, cioè che esso mantenga la sua "responsabilità principale" per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale stabilita dall'art. 24 e risultante, più in generale, dal carattere accentratore del sistema di sicurezza collettiva che, per quanto riguarda l'azione militare, ispira il Capitolo VII della Carta.

Ora, proprio l'esperienza dell'intervento contro l'Iraq del 1991 mostra come il meccanismo dell'autorizzazione sia idoneo a fare cessare una brutale aggressione. È innegabile, tuttavia, che l'autorizzazione determina una trasformazione del ruolo del Consiglio di sicurezza da operativo, quale contemplato, in particolare, dall'art. 42, a deliberativo, mentre l'azione è svolta dagli Stati. Questo fenomeno – pur compatibile, come si è visto, con la Carta – presenta rischi di seri inconvenienti riguardo al corretto funzionamento del sistema di sicurezza collettiva. Può accadere, anzitutto, che il Consiglio di sicurezza, pur dichiarando – come è solito fare nelle risoluzioni di autorizzazione – di restare investito della questione, non riesca più ad adottare alcuna risoluzione, anche a causa del diritto di veto dei Membri permanenti, venendo meno alla propria responsabilità per il mantenimento della pace e finendo per lasciare nelle mani degli Stati intervenuti la gestione dell'operazione. Connesso a questo rischio ve n'è un altro, verosimile specie se intervengano Membri permanenti del Consiglio di sicurezza (in grado di paralizzare quest'ultimo): che gli Stati partecipanti usino la forza in maniera sproporzionata all'obiettivo e ai limiti stabiliti nell'autorizzazione, o che venga addirittura distorto lo scopo dell'intervento militare

e piegato ai propri interessi politici, strategici, economici o di altro genere. Ne è un drammatico e clamoroso esempio l'intervento contro la Libia, nel 2011, di un gruppo di Stati, con in prima linea la Francia e il Regno Unito e la partecipazione dell'Italia, autorizzato entro limiti ristretti, sia quanto ai mezzi che riguardo ai fini, esclusivamente umanitari, dal Consiglio di sicurezza con la risoluzione n. 1973 del 17 marzo 2011, ma degenerato ben presto in una sanguinosa guerra di aggressione volta a rovesciare il Governo libico e conclusa con il linciaggio di Gheddafi e dei suoi fedeli. Infine non va trascurato un rischio opposto, rispetto a un accentuato interventismo degli Stati: quello che nessuno abbia interesse a intervenire e che, quindi, l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza cada nel vuoto, come nel caso dell'autorizzazione data dal Consiglio di sicurezza con la risoluzione n. 1080 del 15 novembre 1996 nella crisi dei Grandi Laghi nello Zaire (oggi Repubblica democratica del Congo).

Un ulteriore strumento alternativo al sistema originario della Carta è fornito dalle organizzazioni regionali, costituite da un limitato numero di Stati (a differenza dell'Organizzazione "universale" delle Nazioni Unite) e solitamente (ma non necessariamente) interessate al mantenimento della pace in una determinata regione

geografica. In questo caso, peraltro, la Carta contiene una propria esplicita e ampia disciplina nel Capitolo VIII. Nella prassi azioni coercitive o di *peace-keeping*, solitamente d'intesa con le Nazioni Unite, altre volte in maniera autonoma, sono ormai molto frequenti.

Le organizzazioni regionali sono comunque subordinate al Consiglio di sicurezza per quanto riguarda le misure coercitive implicanti l'uso della forza armata. Tale rapporto di subordinazione risulta espressamente dall'art. 53, par. 1, il quale, dopo avere previsto che il Consiglio di sicurezza può utilizzare le organizzazioni regionali per azioni coercitive sotto la propria autorità, dichiara "Tuttavia, nessuna azione coercitiva potrà venire intrapresa in base ad accordi regionali o da parte di organizzazioni regionali senza l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza".

A tale esplicita affermazione fanno riscontro l'art. 24, par. 1, il quale, come più volte abbiamo rilevato, conferisce al Consiglio di sicurezza la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale; l'art. 103, che stabilisce la prevalenza degli obblighi derivanti dalla Carta rispetto a obblighi confliggenti assunti dagli Stati membri in base a qualsiasi altro accordo internazionale, compresi, quindi, accordi istitutivi di organizzazioni regionali; e lo

stesso art. 2, par. 4, o, più precisamente, la norma consuetudinaria a esso corrispondente, la quale, vietando a qualsiasi soggetto internazionale l'uso o la minaccia della forza, proibisce alle organizzazioni regionali di ricorrere alla coercizione armata, salva, appunto, un'autorizzazione del Consiglio di sicurezza suscettibile di rimuovere il divieto.

Riguardo all'ambito di applicazione dell'autorizzazione dell'art. 53, essa è necessaria per le azioni coercitive di carattere militare delle organizzazioni regionali. Non è richiesta, invece, per le operazioni di mantenimento della pace condotte da tali organizzazioni. Come si è rilevato, sebbene esse comportino il possibile uso della forza armata, almeno secondo il loro modello originario hanno funzioni meramente conservative e, pertanto, sono prive di quel carattere coercitivo in presenza del quale un'azione regionale è subordinata all'autorizzazione del Consiglio di sicurezza. Tuttavia occorre tale autorizzazione quando l'operazione dell'organizzazione regionale, pur essendo fondata sul consenso dello Stato interessato, contempli la possibilità di usare la forza armata, per esempio contro ribelli, irregolari, gruppi armati. In casi del genere, di operazioni "robuste", o di *peace-enforcing*, si è in presenza, infatti, di un'azione coercitiva di natura

militare, consentita solo con l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza. In ogni caso, anche in mancanza di un carattere coercitivo, ai sensi dell'art. 54 il Consiglio di sicurezza deve essere tenuto, in ogni momento, pienamente informato dell'azione intrapresa o progettata da organizzazioni regionali (o in base ad accordi regionali) per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale così da consentirgli, se del caso, d'intervenire direttamente. Si noti, infine, che nella prassi sono frequenti operazioni congiunte tra missioni delle Nazioni Unite e di organizzazioni regionali, che permettono al Consiglio di sicurezza, tramite la propria operazione di *peace-keeping*, di mantenere sul terreno il controllo effettivo della situazione, anche se sia prevalente l'apporto delle forze dell'organizzazione regionale. Un esempio, tra gli altri, è rappresentato dalla ricordata missione UNITAMS in Sudan. Un altro caso particolarmente interessante di articolata collaborazione tra una missione delle Nazioni Unite e organizzazioni regionali, come l'Unione africana e altre organizzazioni subregionali africane, è rappresentato dalla ricordata MONUSCO nella Repubblica democratica del Congo (si vedano, in specie, i paragrafi 19-21 della risoluzione n. 2808 del 19 dicembre 2025).

9. Il ruolo dell'Assemblea generale e del Segretario generale

Anche l'Assemblea generale, l'organo plenario delle Nazioni Unite del quale tutti i 193 Stati membri fanno parte e in assoluta eguaglianza, ognuno disponendo di un voto, ha competenza in materia di mantenimento della pace. Essa può discutere qualsiasi questione relativa al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e, al riguardo, può fare raccomandazioni agli Stati membri interessati e può richiamare l'attenzione del Consiglio di sicurezza sulle situazioni che siano suscettibili di mettere in pericolo la pace e la sicurezza internazionale. Tuttavia, come si è ricordato (Cap. II, par. 5), durante l'esercizio delle proprie funzioni da parte del Consiglio di sicurezza rispetto a una controversia o situazione qualsiasi, non deve fare alcuna raccomandazione al riguardo, a meno che non ne sia richiesta dallo stesso Consiglio (art. 12, par. 1). L'Assemblea generale, di regola, è sprovvista del potere di emanare decisioni vincolanti. Inoltre l'art. 11, par. 2 della Carta, dopo avere affermato la competenza dell'Assemblea generale sulle questioni relative al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, stabilisce un limite a tale competenza. Esso dichiara: "Qualsiasi questione del genere per cui si renda

necessaria un'azione deve essere deferita al Consiglio di sicurezza da parte dell'Assemblea generale, prima o dopo la discussione”.

In base a tale norma l'azione coercitiva inquadrabile nelle misure contemplate dal Capitolo VII della Carta, intitolato, appunto, “Azione rispetto alle minacce alla pace, alle violazioni della pace e agli atti di aggressione”, è preclusa all'Assemblea generale ed è riservata in via esclusiva al Consiglio di sicurezza. L'Assemblea generale, pertanto, non può neppure raccomandare misure, implicanti o meno l'uso della forza armata, rientranti negli articoli 41 o 42 della Carta.

Peraltro la stessa Assemblea generale adottò, al riguardo, la risoluzione n. 377 (V) del 3 novembre 1950 “*Uniting for peace*”. Essa prevede che, se il Consiglio di sicurezza, a causa della mancanza di unanimità dei Membri permanenti, non sia in grado di esercitare la propria responsabilità principale per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, la questione sia considerata immediatamente dall'Assemblea generale, convocata in sessione speciale di emergenza su richiesta del Consiglio di sicurezza, senza possibilità di veto, o della maggioranza degli Stati membri. L'Assemblea generale potrà fare raccomandazioni agli Stati membri di misure collettive, compreso, nel caso

di violazione della pace o di un atto di aggressione, l'uso della forza armata, se necessario.

La risoluzione in esame appare in contrasto con l'art. 11, par. 2, il quale, come si è visto, riserva al Consiglio di sicurezza le azioni inquadrabili nelle misure contemplate dal Capitolo VII della Carta. Ma dopo il ricorso a tale risoluzione per la costituzione della forza UNEF nella crisi di Suez del 1956, che incontrò un'energica contestazione da parte di numerosi Stati (in specie quelli socialisti), la "*Uniting for peace*" è stata applicata in varie occasioni, in contesti geopolitici molti diversi e su iniziativa di Stati politicamente ben differenziati, però soltanto per esprimere la posizione dell'Assemblea generale su una data situazione o per raccomandare misure di carattere non militare. Pertanto, nei limiti del potere dell'Assemblea generale di raccomandare misure non implicanti l'uso della forza (in caso di inazione del Consiglio di sicurezza dovuta al diritto di veto), nonché per i profili procedurali relativi alla sua convocazione, si è formata una norma consuetudinaria che ha modificato parzialmente la portata dell'art. 11, par. 2 e ampliato i poteri dell'organo plenario delle Nazioni Unite, rappresentativo della sua base sociale.

La risoluzione "*Uniting for peace*" ha costituito il fon-

damento giuridico per l'adozione delle numerose risoluzioni di condanna dell'aggressione russa all'Ucraina, a partire dalla risoluzione n. ES-11/1 del 2 marzo 2022. L'Assemblea generale, infatti, è stata convocata in sessione speciale di emergenza dal Consiglio di sicurezza con risoluzione n. 2623 del 27 febbraio 2022, adottata senza diritto di veto, dopo che un progetto di risoluzione dello stesso Consiglio era stato bocciato a causa del veto della Russia, per cui al Consiglio di sicurezza era stato impedito di esercitare la propria responsabilità principale per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Nelle numerose risoluzioni successive l'Assemblea generale ha raccomandato agli Stati membri anche misure operative, come la creazione di un registro internazionale dei danni contenente gli elementi utili per stabilire i danni, le perdite o i pregiudizi causati a ogni persona fisica o giuridica e allo Stato ucraino dagli illeciti commessi dalla Russia (risoluzione n. ES-11/5 del 14 novembre 2022).

Anche le vicende concernenti i conflitti arabo-israeliani, la questione dei territori occupati da Israele e della Palestina, il conflitto a Gaza sono stati oggetto di varie sessioni speciali di emergenza e di importanti risoluzioni dell'Assemblea generale.

Al mantenimento della pace e della sicurezza interna-

zionale contribuisce, naturalmente, anche il Segretario generale. Egli è nominato dall'Assemblea generale su proposta del Consiglio di sicurezza (che vota secondo la regola generale comportante il diritto di veto dei Membri permanenti) e svolge le sue funzioni nell'interesse esclusivo dell'Organizzazione e in maniera del tutto indipendente dagli Stati membri. Il Segretario generale (come l'intero personale appartenente al Segretariato) non deve sollecitare né ricevere istruzioni da alcun Governo o alcuna autorità estranea all'Organizzazione e deve astenersi da qualunque azione che possa compromettere la sua posizione di funzionario internazionale responsabile solo di fronte all'Organizzazione. Gli Stati membri, da parte loro, si impegnano a rispettare il carattere esclusivamente internazionale del Segretario generale e del personale e a non cercare di influenzarli nell'adempimento delle loro mansioni (art. 100).

Il Segretario generale ha un duplice ruolo, per un verso, di capo dell'amministrazione delle Nazioni Unite (l'art. 97 lo definisce come il più alto funzionario amministrativo dell'Organizzazione), per altro verso, di natura politica. In questa seconda veste egli partecipa al mantenimento della pace, svolgendo sia funzioni delegate che funzioni autonome.

Le prime sono contemplate dall'art. 98, il quale dichiara che egli esplica le funzioni che gli siano affidate, in particolare, dall'Assemblea generale o dal Consiglio di sicurezza, come lo svolgimento di un'inchiesta, o di buoni uffici, o di mediazione in una controversia tra due Stati, o un'opera di riconciliazione all'interno di uno Stato dopo una guerra civile. Al Segretario generale sono affidate dal Consiglio di sicurezza l'organizzazione e la conduzione delle *peace-keeping operations*, compresa la conclusione degli accordi con gli Stati fornitori dei contingenti e con quelli nei quali, o tra i quali, esse devono insediarsi.

Quanto alle funzioni autonome, è espressamente previsto il potere del Segretario generale di richiamare l'attenzione del Consiglio di sicurezza su qualunque questione che, a suo avviso, possa minacciare il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale (art. 99). Egli, per tale via, può sollecitare e stimolare l'iniziativa del Consiglio di sicurezza. Tuttavia non è frequente che il Segretario generale, pur indirizzandosi al Consiglio di sicurezza, invochi formalmente l'art. 99 e, quindi, qualifichi espressamente una data situazione come minaccia alla pace. Ha destato, infatti, vasta risonanza la lettera del Segretario generale Antonio Guterres del 6 dicembre 2023 (S/2023/962)

con la quale, fondandosi espressamente sull'art. 99, egli ha sottoposto al Consiglio di sicurezza la drammatica situazione a Gaza, la quale "*may aggravate existing threats to the maintenance of international peace and security*", dichiarando che "*nowhere is safe in Gaza*" e chiedendo ai Membri del Consiglio di disporre almeno un cessate il fuoco umanitario "*to press to avert a humanitarian catastrophe*".

È da ritenere, inoltre, che, almeno per raggiungere la conclusione che esista una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, egli possa svolgere le necessarie indagini. È dubbio, invece, anche in assenza di una prassi significativa, che la suddetta disposizione lo abiliti a svolgere di propria iniziativa attività di mediazione in controversie internazionali. Tuttavia interventi volti a favorire processi di pacificazione o di mediazione tra le parti in crisi interne a uno Stato sono stati generalmente apprezzati anche dal Consiglio di sicurezza e dall'Assemblea generale.

Riferimenti bibliografici

- Alston, MacDonald (eds.), *Human Rights, Intervention and the Use of Force*, Oxford, 2008.
- Arangio-Ruiz, *On the Security Council's "Law Making"*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, p. 609 ss.
- Arcari et Balmond (sous la direction de), *La sécurité collective entre légalité et défis à la légalité*, Milano, 2008.
- Arcari, *The Rise and Fall of the Security Council's Authorization to Use Force*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2025, p. 989 ss.
- Bargiacchi, *Alcune riflessioni sulla legittima difesa nel diritto internazionale*, in *La Comunità Internazionale*, 2023, p. 435 ss. e p. 601 ss.
- Bennouna, *Les sanctions économiques des Nations Unies*, in *Recueil des cours*, t. 300 (2002), p. 9 ss.
- Bethlehem, *Principles Relevant to the Scope of a State's Right of Self-Defense Against an Imminent or Actual Armed Attack by Nonstate Actors*, in *American Journal of International Law*, 2012, p. 1 ss.
- Blokker, Schrijver (eds.), *The Security Council and the Use of Force: Theory and Reality – A Need for Change?*, Leiden, 2005.
- Borea, *A brief reflection on preventive diplomacy and the good offices of the UN Secretary General in the UN Charter*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2023, p. 1075 ss.
- Boisson de Chazournes, Guez Maillard, Rosselet-Petitjacques, *La Cour internationale de Justice et le maintien de la paix et la sécurité internationale: une contribution plurielle*, in *Souveraineté, sécurité et droits de la personne. Liber amicorum offert en l'honneur du Professeur Mohamed Bennouna*, Paris, 2023, p. 101 ss.

- Bothe, O'Connell, Ronzitti (eds.), *Redefining Sovereignty: The Use of Force after the End of the Cold War*, Ardsley-New York, 2005.
- Brownlie, *International Law and the Use of Force by States*, Oxford, 1963.
- Cadin, *I presupposti dell'azione del Consiglio di sicurezza nell'articolo 39 della Carta delle Nazioni Unite*, Milano, 2008.
- Campos B.M.C., *The use of force and the Law of State responsibility*, Napoli, 2025.
- Candelmo, *State Responsibility and Terrorism. New Perspectives in International Law*, Cheltenham-Northampton, 2024.
- Cannizzaro and Palchetti (eds.), *Customary International Law on the Use of Force. A Methodological Approach*, Leiden-Boston, 2005.
- Cassese A., *Le droit international et la question de l'assistance aux mouvements de libération nationale*, in *Revue belge de droit international*, 1986, p. 307 ss.
- Cassese A. (ed.), *The Current Legal Regulation of the Use of Force*, Dordrecht-Boston-Lancaster, 1986.
- Cellamare, *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Torino, 1998.
- Conforti, *The Doctrine of "Just War" and Contemporary International Law*, in *The Italian Yearbook of International Law*, vol. 12 (2002), p. 3 ss.
- Corten et Dubuisson, *L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une «autorisation implicite» du Conseil de sécurité*, in *Revue générale de droit international public*, 2000, p. 873 ss.
- Damrosch and Scheffer (eds.), *Law and Force in the New International Order*, Oxford, 1991.
- Del Vecchio A., *Consiglio di Sicurezza e organizzazioni*

- internazionali regionali nel mantenimento della pace, in *La Comunità Internazionale*, 1995, p. 229 ss.
- Di Blase, *La "dottrina Bush" e il diritto internazionale*, in *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Napoli, 2004, III, p. 1587 ss.
- Dinstein, *War, Aggression and Self-Defense*, 6th ed., Cambridge, 2017.
- Eustathiades, *La définition de l'agression adoptée aux Nations Unies et la légitime défense*, in *Revue Hellénique de Droit International*, 1975, p. 5 ss.
- Falk, *What Future for the UN Charter System of War Prevention?*, in *American Journal of International Law*, 2003, p. 59 ss.
- Focarelli, *La dottrina della "responsabilità di proteggere" e l'intervento umanitario*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, p. 317 ss.
- Franck, *Recourse to Force: State Action Against Threats and Armed Attacks*, Cambridge, 2002.
- Freudenschuß, *Between Unilateralism and Collective Security: Authorizations of the Use of Force by the UN Security Council*, in *European Journal of International Law*, 1994, p. 492 ss.
- Frowein, *Article 51 and the Realities of the Present Day World*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2017, p. 47 ss.
- Frulli, *Le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite: continuità di un modello normativo*, Napoli, 2012.
- Gaja, *Réflexions sur le rôle du Conseil de Sécurité dans le nouvel ordre mondial*, in *Revue générale de droit international public*, 1993, p. 297 ss.
- Gaja, *Use of Force Made or Authorized by the United Nations*, in Tomuschat (ed.), *The United Nations at Age Fifty. A Legal Perspective*, The Hague-London-Boston, 1995, p. 39 ss.

- Gargiulo, *Le peace keeping operations delle Nazioni Unite. Contributo allo studio delle missioni di osservatori e delle forze militari per il mantenimento della pace*, Napoli, 2000.
- Gargiulo, *Dall'intervento umanitario alla responsabilità di proteggere: riflessioni sull'uso della forza e la tutela dei diritti umani*, in *La Comunità Internazionale*, 2007, p. 639 ss.
- Gargiulo, *Uso della forza (diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, vol. V, 2012, p. 1367 ss.
- Gargiulo, *Sicurezza collettiva (diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, vol. IX, 2016, p. 893 ss.
- Gazzini, *The Changing Rules on the Use of Force in International Law*, Manchester, 2005.
- Gill, Tibori-Szabó, *The Use of Force and International Legal System*, Cambridge, 2023.
- Gioffredi, *La responsabilità di proteggere: contenuto del concetto e prassi applicativa*, in Triggiani, Cherubini, Ingravallo, Nalin, Virzo (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, t. I, p. 145 ss.
- Gowlland-Debbas, *The Security Council and Issues of Responsibility under International Law*, in *Recueil des cours*, t. 353 (2012), p. 185 ss.
- Gray, *International Law and the Use of Force*, 4th ed., Oxford, 2018.
- Green, *Collective Self-defence in International Law*, Cambridge, 2024.
- Hathaway and Shapiro, *Might Unmakes Right. The Catastrophic Collapse of Norms Against the Use of Force*, in *Foreign Affairs*, 2025, p. 80 ss.
- Ingravallo, *Il Consiglio di sicurezza e l'amministrazione diretta di territori*, Napoli, 2008.
- Ingravallo, *L'evoluzione delle misure obbligatorie non implicanti l'uso della forza ai sensi dell'articolo 41 della Carta ONU*,

- in Gargiulo, Ingravallo, Rossi (a cura di), *L'ONU nei nuovi assetti sistemici internazionali: le riforme necessarie. Pace e sicurezza internazionali, sviluppo sostenibile, tutela dei diritti umani*, Napoli, 2023, p. 35 ss.
- Ingravallo, *Le contrôle des sanctions ciblées approuvées par le Conseil de sécurité de l'ONU*, in Cassella et Virzo (sous la direction de), *Le contrôle international*, Paris, 2024, p. 133 ss.
- Kamto, *L'agression en droit international*, Paris, 2010.
- Kelsen, *Collective Security and Collective Self-Defense under the Charter of the United Nations*, in *American Journal of International Law*, 1948, p. 783 ss.
- Kolb, *Ius contra bellum: Le droit international relatif au maintien de la paix*, 2^e éd., Bruxelles, 2009.
- Lamberti Zanardi, *La legittima difesa nel diritto internazionale*, Milano, 1972.
- Lanciotti e Tanzi (a cura di), *Usò della forza e legittima difesa nel diritto internazionale contemporaneo*, Napoli, 2012.
- Mahmoudi, *Self-Defence and "Unwilling or Unable" States*, in *Recueil des cours*, t. 422 (2022), p. 249 ss.
- Nalin, *Le operazioni di peacekeeping dell'ONU: prospettive di riforma*, in Gargiulo, Ingravallo, Rossi (a cura di), *L'ONU nei nuovi assetti sistemici internazionali: le riforme necessarie. Pace e sicurezza internazionali, sviluppo sostenibile, tutela dei diritti umani*, Napoli, 2023, p. 63 ss.
- Nesi, *Criticità della Carta delle Nazioni Unite e prassi degli organi principali nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2025, p. 947 ss.
- O'Connell, Tams, Tladi (eds.), *Self-Defence Against Non-State Actors*, Cambridge, 2019.
- Odoni, *Il ruolo del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite nell'attuazione delle sue decisioni*, Napoli, 2023.

- Odoni, *Sul fondamento giuridico delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza che autorizzano l'uso della forza*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2024, p. 965 ss.
- Paddeu, *Use of Force against Non-state Actors and the Circumstance Precluding Wrongfulness of Self-Defence*, in *Leiden Journal of International Law*, 2017, p. 93 ss.
- Pattison, *Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect: Who Should Intervene?*, Oxford, 2010.
- Picone, *Le autorizzazioni all'uso della forza tra sistema delle Nazioni Unite e diritto internazionale generale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2005, p. 5 ss.
- Picone, *L'insostenibile leggerezza dell'art. 51 della Carta dell'ONU*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2016, p. 7 ss.
- Pineschi, *Le operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace. Parte I – Le competenze degli organi delle Nazioni Unite*, Padova, 1998.
- Pustorino, *Cyberattacks and the Evolution of the Regime on the Prohibition of the Use of Force*, in *La Comunità Internazionale*, 2025, p. 451 ss.
- Ramón Chornet, *La paz, por medio de la fuerza. La demolición del modelo onusiano*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2026, p. 94 ss.
- Ronzitti, *Le guerre di liberazione nazionale e il diritto internazionale*, Pisa, 1974.
- Ruys, *'Armed Attack' and Article 51 of the UN Charter: Evolutions in Customary Law and Practice*, Cambridge, 2010.
- Ruys, Corten, Hofer (eds.), *The Use of Force in International Law. A Case-based Approach*, Oxford, 2018; Salerno (a cura di), *Sanzioni «individuali» del Consiglio di sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, Milano, 2010.
- Sarooshi, *The United Nations and the Development of Collective Security – The Delegation by the Security Council of its*

- Chapter VII Powers*, Oxford, 1999.
- Schmitt, *Cyber Operations and the Jus ad Bellum Revisited*, in *Villanova Law Review*, 2011, p. 569 ss.
- Schwebel, *Aggression, Intervention and Self-Defense in Modern International Law*, in *Recueil des cours*, t. 136 (1972), p. 463 ss.
- Sciso, *L'aggressione indiretta nella definizione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1983, p. 253 ss.
- Seatzu, Carrillo Santarelli, *Cyberattacks and NATO's Article 5: A Credible Deterrent or a Strategic Vulnerability?*, in *La Comunità Internazionale*, 2025, p. 509 ss.
- Sicilianos, *L'autorisation par le Conseil de sécurité à la force: une tentative d'évaluation*, in *Revue générale de droit international public*, 2002, p. 5 ss.
- Sloan, *The Militarization of Peacekeeping in the Twenty-First Century*, Oxford, 2011.
- Starace, *Diritto e forza nelle relazioni internazionali contemporanee. Prolusione all'anno accademico 2000-2001*, Bari, 2001, p. 45 ss.
- Starski, *Right to Self-Defense, Attribution and Non-State Actor - Birth of the "Unable or Unwilling" Standard?*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2015, p. 455 ss.
- Tladi, *The Extraterritorial Use of Force against Non-State Actors*, in *Recueil des cours*, t. 418 (2021), p. 225 ss.
- Villani, *Sul ruolo quasi giudiziario del Consiglio di sicurezza*, in *La Comunità Internazionale*, 1996, p. 25 ss.
- Villani, *Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix*, in *Recueil des cours*, t. 290 (2001), p. 225 ss.
- Villani, *L'ONU e la crisi del Golfo*, 3^a ed., Bari, 2005.
- Villani, *Luci e ombre dell'azione delle Nazioni Unite per il man-*

- tenimento della pace*, in *L'azione dell'ONU per il mantenimento della pace, 75 anni dopo: risultati e prospettive*, Napoli, 2021, p. 279 ss.
- Villani, *Dall'intervento umanitario alla responsibility to protect*, in Sinagra, Hitaj (a cura di), *Giornate di studi in onore di Rolando Quadri. Rolando Quadri Relectures in International Law*, Roma, 2024, p. 53 ss.
- Villani, *Pace*, in Voza (a cura di), *Parole costituenti*, Bari, 2024, p. 311 ss.
- Weckel, *Le Chapitre VII de la Charte et son application par le Conseil de Sécurité*, in *Annuaire Français de Droit International*, 1991, p. 165 ss.
- Weller (ed.), *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*, Oxford, 2015.
- Žourek, *Enfin une définition de l'agression*, in *Annuaire Français de Droit International*, 1974, p. 9 ss.



Ugo Villani è professore emerito di Diritto internazionale dell'Università di Bari "Aldo Moro" e docente nel Master "Esperti in politica e in relazioni internazionali" della LUMSA di Roma e nel Master in "Tutela internazionale dei diritti umani" dell'Università di Roma "La Sapienza". Già Presidente della Società Italiana di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione Europea e del Consiglio scientifico dell'Istituto di Diritto internazionale della pace "Giuseppe Toniolo" di Roma.

Ugo Villani

Breve profilo

Ugo Villani è professore emerito di Diritto internazionale dell'Università di Bari "Aldo Moro" e docente nel Master "Esperti in politica e in relazioni internazionali" della LUMSA di Roma e nel Master in "Tutela internazionale dei diritti umani" dell'Università di Roma "La Sapienza". Già Presidente della Società Italiana di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione Europea e del Consiglio scientifico dell'Istituto di Diritto internazionale della pace "Giuseppe Toniolo" di Roma. È componente del Comitato consultivo dell'Unione forense per la tutela dei diritti umani e del Comitato scientifico di numerose riviste. È stato ordinario di Diritto internazionale nell'Università di Bari, ordinario di Diritto dell'Unione europea nell'Università di Roma "La Sapienza" e ordinario di Diritto internazionale nella LUISS "Guido Carli" di Roma. Nel 2001 ha tenuto un corso nell'Académie de Droit International dell'Aja. Condirettore della collana "Studi di diritto internazionale", editore Giappichelli, Torino, e della rivista e della collana "Studi sull'integrazione europea", editore

Cacucci, Bari. È autore di oltre trecento pubblicazioni scientifiche, tra le quali i manuali *Lezioni di diritto internazionale*, II edizione, 2023, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, VII edizione, 2024, entrambi editore Cacucci, Bari, e *Diritto internazionale privato: profili generali*, II edizione, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2024. Ha scritto anche il libro di narrativa *"Sul viale e dintorni"*, Cacucci, Bari, 2023. È stato insignito di numerosi premi e riconoscimenti per l'attività didattica e scientifica svolta, in particolare, nei temi della pace, dei diritti umani e dell'integrazione europea, tra i quali il *Sapienza Human Rights Award 2024*.

Leo Lectures

Nell'ambito della tematica triennale 2023-2026, *Trasformazioni della contemporaneità. Tra spinte e resistenze*, l'anno 2025-2026 è dedicato ad approfondire il tema *Comunicazione, Immagini, Linguaggi*.

I tre termini vanno letti nella connessione inedita che vede, oggi, da un lato la comunicazione sempre più mediata dalle immagini e, dall'altro, i linguaggi moltiplicarsi nei propri codici: aprendo alla comunicazione vie sorprendenti ricche di potenzialità, che vanno percorse con entusiasmo e saggezza, ma anche di rischi, che vanno compresi e trattati con prudenza.

La complessità che abitiamo esige una formazione sempre più raffinata, per diventare capaci di cogliere le connessioni tra i fenomeni, nel tempo e nelle intersezioni degli spazi, e di assumere la responsabilità di un mondo in cui le relazioni si moltiplicano e quindi si fa più esigente la capacità di comunicare. Imparare ad ascoltare, a vedere, a parlare, a rappresentare e a leggere consente di sviluppare relazioni sempre più generative di futuro, tra gli esseri umani e con il mondo.

Il percorso si svolge in un orizzonte altamente interdisciplinare e in prospettiva internazionale. Si intende così favorire un apprendimento capace di elaborazioni teoriche e confronti sul campo, di riflessioni personali e pensiero critico, di incrociare e valorizzare diversi approcci, linguaggi e metodologie. Si coltivano conoscenze e competenze differenti, ma convocate a confrontarsi, a intrecciarsi, e a sollecitarsi reciprocamente: per una ricerca sempre più in profondità, responsabile, capace di condivisione.

As part of the three-year programme 2023-2026, Transformations of the Contemporary. Between Thrusts and Resistances, the year 2024-2025 is dedicated to exploring the theme Sovereignty, Powers, Conflicts.

These three topics should be considered within the unique context in which we currently find ourselves living: on the one hand, communication is increasingly mediated by images; on the other, languages are diversifying within their own codes. This opens up surprising paths of communication, rich in potential – paths that must be explored with enthusiasm and wisdom – but also fraught with risks that must be understood and handled with prudence.

The complexity of the world we live in demands an ever more refined education, so that we may become capable of grasping the connections between phenomena over time and across intersecting spaces, and of taking responsibility for a world in which relationships multiply and the ability to communicate thus becomes ever more crucial. Learning to listen, to see, to speak, to represent, and to read enables us to develop relationships that increasingly generate the future, between human beings and with the world.

The project is conducted in a highly interdisciplinary manner with an international perspective. Its aim is to cultivate individuals capable of theoretical elaboration and comparative analysis within the field, as well as personal reflection and critical thinking, by integrating diverse approaches, languages, and methodologies. Multifaceted knowledge and skills are developed and engaged with each other to interact, intertwine, and challenge one another, thereby fostering responsible research that promotes mutual sharing.

Indice / Contents

Capitolo primo

9 Il divieto della forza e le sue eccezioni

Capitolo secondo

105 La soluzione delle controversie internazionali

Capitolo terzo

135 Il sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni
Unite

201 Riferimenti bibliografici

213 Ugo Villani
Breve profilo

217 *Leo Lectures*

