

# Il «ripudio della guerra» e l'evoluzione del diritto internazionale

## 1. COSTITUZIONE E DIRITTO INTERNAZIONALE

Nel valutare la legittimità costituzionale della partecipazione italiana a conflitti armati la dottrina, a larga maggioranza, è giunta progressivamente ad affermare la piena coincidenza tra diritto internazionale e diritto interno<sup>1</sup>. Si ritiene, in altri termini, oggi che ciò che è legittimo per il diritto internazionale è legittimo per il diritto interno e, viceversa, che ciò che è illegittimo per il diritto internazionale è illegittimo anche per il diritto interno.

Si osserva a riguardo come l'art. 11 Cost., prima parte, condanni la guerra di aggressione e, nello stesso tempo, vieti che si stipulino alleanze aggressive. Il medesimo articolo esclude inoltre il ricorso alla guerra per risolvere controversie, giuridiche e politiche, internazionali e va integrato alla luce del diritto internazionale e in particolare dell'art. 2, par. 4, della Carta dell'ONU che interdice la minaccia e l'uso della forza, anche in forme diverse dalla guerra classica<sup>2</sup>. Quest'ultima disposizione, come ha precisato la Corte internazionale di giustizia nell'affare Nicaragua – Stati Uniti (ICJ, *Reports* 1986,100), è entrata a far parte del diritto internazionale consuetudinario ed è quindi da ritenersi immessa nel nostro ordinamento ad opera dell'art. 10, primo comma, Cost.

L'ordinamento interno ammette invece la guerra in legittima difesa (cfr. il combinato disposto degli artt. 78 e 87 Cost.), analogamente all'art. 51 della Carta dell'ONU, che contempla in aggiunta l'autotutela collettiva. L'articolo

<sup>1</sup> V. per tutti, per quanto riguarda i costituzionalisti, M. Dogliani, *Il valore costituzionale della pace e il divieto della guerra*, 37-38, in P. Carnevale (a cura di), *Guerra e Costituzione*, Giappichelli, 2003, e, per quanto riguarda gli internazionalisti, N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Giappichelli, 2001, 94-95. Il primo degli autori citati ritiene peraltro che tale opinione non sia più oggi universalmente accettata (cfr. M. Dogliani, *op. ult. cit.*, 38 ss.).

<sup>2</sup> V. A. Cassese, *Art. 11*, in *Commentario della Costituzione*, G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Principi fondamentali*, Zanichelli-Foro italiano, 1975, 576.

da ultimo citato rappresenta l'eccezione fondamentale al divieto dell'uso della forza contenuto nell'art. 2, par. 4<sup>3</sup>. Infine, l'art. 11, seconda parte, Cost., consente all'Italia di concorrere all'attuazione delle misure implicanti l'uso della forza deliberate dal Consiglio di sicurezza ai sensi del Capitolo VII della Carta (art. 42 ss.).

## **2. LE CONSEGUENZE DI UNA LETTURA «PARTICOLARMENTE ESIGENTE» DELLA PRIMA MA NON DELLA SECONDA PARTE DELL'ART. 11 COST.**

L'interpretazione dell'art. 11 della Costituzione, per quanto si è detto al paragrafo precedente, va sottoposta a verifica e costantemente aggiornata tenendo conto dei mutamenti che si registrano nel diritto internazionale<sup>4</sup>. In realtà, l'interpretazione del dato costituzionale risulta ancora fortemente condizionata da una lettura molto «esigente» della prima clausola dell'art. 11<sup>5</sup>, affermatasi e consolidatasi in una fase in cui era obiettivamente difficile ipotizzare per l'Italia l'assunzione di responsabilità in materia di tutela della pace e della sicurezza ai sensi della seconda parte dell'articolo in questione. L'accento veniva allora comprensibilmente posto sul divieto della guerra in senso tradizionale, con l'eccezione della guerra difensiva, ma anche di «ogni altra forma di violenza armata di portata equiparabile a quella della guerra, ma non qualificata dalle parti in conflitto come violenza bellica»<sup>6</sup>.

Di carattere estremamente generale e con scarsi riferimenti al tema dell'uso della forza erano invece le considerazioni fondate sulle altre clausole dell'art. 11, dove è previsto che l'Italia consenta, su di un piano di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad assicurare la pace e la giustizia tra le Nazioni. La dottrina evidenziava soprattutto come i redattori della norma avessero voluto rifiutare le esasperazioni del nazionalismo per aprirsi invece alla collaborazione con altri Stati, al fine di difendere e promuovere attivamente la pace, la giustizia e l'unione tra i popoli. Le organizzazioni presenti ai costituenti, si aggiungeva, erano in primo luogo le Nazioni Unite,

<sup>3</sup> A tacere di altre fattispecie maggiormente controverse, va ricordato come, oltre alla legittima difesa, la dottrina generalmente ammetta che il consenso dell'avente diritto, ossia del sovrano territoriale, rappresenti una legittima eccezione al divieto dell'uso della forza (V. A. Cassese, *International law*, Oxford University Press, 2005, 368 ss.).

<sup>4</sup> I temi della guerra e dell'uso della forza in ambito internazionale chiamano evidentemente in causa altre disposizioni costituzionali, a cominciare dagli artt. 78 e 87 della Costituzione. Tuttavia, in ragione dello specifico obiettivo di queste note, l'attenzione verrà concentrata sull'art. 11 della Carta fondamentale.

<sup>5</sup> La definizione è di S. Sicardi, *I mille volti della guerra, la Costituzione e il diritto internazionale*, in *Diritti umani e uso della forza*, M. Dogliani, S. Sicardi (a cura di), Giappichelli, 1999, 99.

<sup>6</sup> Così A. Cassese, *Art. 11*, cit., 572. In merito alle altre forme di violenza armata da ritenersi costituzionalmente vietate, v. anche G. Ferrari, *Guerra (stato di)*, in *Enc. del Dir.*, XIX, Giuffrè, 1970, 816 ss.

in fase di costituzione, ma anche le organizzazioni europee<sup>7</sup>. Il ricorso all'uso della forza da parte del Consiglio di sicurezza era del resto un'ipotesi del tutto teorica, a motivo sia dell'inattuazione della Carta che delle condizioni politiche internazionali, e vi era evidentemente uno scarso interesse ad approfondire sotto tale profilo la portata del disposto costituzionale<sup>8</sup>.

Gran parte della dottrina, nonostante le profonde modificazioni che avevano nel frattempo interessato la realtà e lo stesso diritto internazionale, è sembrata insistere, anche in tempi recenti, sull'assoluta preminenza da attribuire, per quanto riguarda il fenomeno guerra in tutte le sue manifestazioni materiali, alla prima parte dell'art. 11, trascurando l'approfondimento della seconda parte del medesimo articolo ed i suoi rapporti con la prima<sup>9</sup>.

In tale prospettiva, è stato sottolineato come il «ripudio della guerra», in quanto principio costituzionale supremo non modificabile neanche attraverso una legge di revisione costituzionale<sup>10</sup>, non consenta in alcun caso di giustificare la partecipazione dell'Italia ad una guerra sulla base della seconda parte dell'articolo in esame<sup>11</sup>. L'applicazione della seconda parte dell'articolo non potrebbe in altri termini consentire di derogare alla prima parte dello stesso. Su tali basi, il contributo dell'Italia ad interventi quali quelli svolti di recente in Kosovo e in Afghanistan è stato ritenuto in radice incostituzionale e illegittimo poiché comportava la partecipazione ad una guerra in violazione della prima parte dell'art. 11<sup>12</sup>. Riguardo al Kosovo, si è inoltre sostenuto che, anche l'eventuale formazione di una consuetudine internazionale in materia di interventi di umanità attraverso l'uso della forza, non potrebbe essere recepita nel nostro ordinamento attraverso l'art. 10, primo comma, Cost., poiché

<sup>7</sup> V. A. Cassese, *Art. 11*, cit., 577-578.

<sup>8</sup> È significativo che in un'opera così ampia e documentata come quella di L. Chieffi, *Il valore costituzionale della pace*, Liguori, 1990, non si ritrovino che limitati riferimenti al tema del ricorso alla forza a tutela della pace e della sicurezza internazionale (v., ad esempio, p. 136, ove si accenna all'attività di *peacekeeping* svolta dall'Italia in Medio Oriente tra il 1982 e il 1984).

<sup>9</sup> V. S. Sicardi, *I mille volti della guerra*, cit., 108, che sottolinea invece «la necessità di leggere in stretta connessione tutte le clausole di tale articolo».

<sup>10</sup> V. in tal senso L. Carlassare, *Costituzione italiana e partecipazione a missioni militari*, in N. Ronzitti (a cura di), *NATO, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, 163, ed in particolare la nota (15) per i riferimenti dottrinari.

<sup>11</sup> In questo senso si vedano alcuni contributi pubblicati in M. Dogliani, S. Sicardi (a cura di), *Diritti umani e uso della forza*, cit. In particolare, U. Allegretti, *Profili problematici dell'intervento a tutela dei diritti umani e compiti della dottrina giuridica*, 21; L. Gianformaggio, *Diritti umani e guerra*, 61-62; F. Vari, *La «vecchia» Costituzione e la «nuova» guerra: breve analisi della crisi del Kosovo*, 119.

<sup>12</sup> V. in particolare, L. Carlassare, *Costituzione italiana*, cit., 164 ss.; C. De Fiore, *L'intervento militare in Afghanistan. Profili di diritto costituzionale interno e internazionale*, in *Politica del diritto*, vol. XXXIII, n. 1, 2002, 89 ss.; G. Ferrara, *Ripudio della guerra, rapporti internazionali dell'Italia e responsabilità del Presidente della Repubblica*. *Appunti*, in [WWW.costituzionalismo.it/articolo.asp?id=100,07/06/2005](http://WWW.costituzionalismo.it/articolo.asp?id=100,07/06/2005), 6.

contrasterebbe col principio costituzionale fondamentale del «ripudio della guerra»<sup>13</sup>.

Il divieto della guerra finisce in tal modo per configurarsi come una «assoluta priorità assiologia e logica»<sup>14</sup> che esclude in radice la legittimità di interventi armati su vasta scala a prescindere dalle relative origini e motivazioni<sup>15</sup>. La seconda parte dell'art. 11 non entra, per così dire, nemmeno in gioco, e non risulta in grado di influire in alcuna misura sulle valutazioni di ordine costituzionale.

Ad avviso di chi scrive, l'art. 11 sembra oggi prestarsi ad una lettura più problematica, in grado di confrontarsi con la forte evoluzione registrata, a partire dagli inizi degli anni '90, dalla prassi e dal diritto internazionale. A tal fine è opportuno procedere in via preliminare ad un sintetico esame dei principali eventi relativi al ricorso all'uso della forza che hanno di recente interessato la comunità internazionale, e coinvolto in diversa misura l'Italia, al fine di verificare le tensioni, i mutamenti e le zone d'ombra che connotano l'ordinamento internazionale.

### **3. LA RISCOPERTA DELLE NAZIONI UNITE E L'AUTORIZZAZIONE ALL'USO DELLA FORZA DA PARTE DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA**

L'intento originario della Carta delle Nazioni Unite era quello di sancire lo *status quo* emerso dalla seconda guerra mondiale e di prevenire, con strumenti più ampi e più efficaci di quelli adottati nel passato, lo scatenarsi di guerre di aggressione volte ad attentare all'ordine internazionale<sup>16</sup>. Funzionale a tale obiettivo era la rivendicazione del monopolio dell'uso della forza da parte del Consiglio di sicurezza, all'interno del quale i vincitori del conflitto erano destinati a svolgere un ruolo preminente attraverso il diritto di veto. La logica della guerra fredda ha, per oltre quarant'anni, paralizzato l'Organizzazione, ed è all'origine della mancata attuazione degli articoli da 43 a 47 della Carta che disciplinano i meccanismi mediante i quali il Consiglio avrebbe dovuto ricorrere all'uso della forza a tutela della pace e della sicurezza internazionale.

A partire dagli anni '90, si sono determinate le condizioni politiche internazionali idonee a consentire alle Nazioni Unite di svolgere finalmente il

<sup>13</sup> Così L. Carlassare, *op. ult. cit.*, 171. Nello stesso senso v. F. Vari, *La «vecchia» Costituzione...*, cit., 127.

<sup>14</sup> La definizione è di C. Pinelli, *Argomenti e posizioni nel dibattito dei costituzionalisti sulla guerra del Kosovo*, in *NATO, conflitto in Kosovo...*, cit., 198.

<sup>15</sup> Ragione diffusa di contestazione della legittimità degli interventi in questione è anche il mancato rispetto della Carta delle Nazioni Unite, interpretata peraltro in maniera assai restrittiva.

<sup>16</sup> È questa la condivisibile lettura di F. Viola, *Pace giusta e guerra giusta, luci e ombre nel diritto internazionale contemporaneo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2003, 232.

proprio ruolo. Il Consiglio ha tuttavia incontrato numerosi e complessi problemi, dovendo fare i conti con nuove e pressanti responsabilità in materia di diritti umani nonché fronteggiare minacce alla pace ed alla sicurezza per molti aspetti inedite rispetto a quelle in relazione alle quali la Carta era stata originariamente concepita<sup>17</sup>.

I nuovi scenari internazionali hanno, in particolare, indotto il Consiglio a delegare, con sempre maggiore frequenza, l'uso della forza a Stati o a coalizioni di Stati. Una simile necessità è sorta quando si è trattato di effettuare non solo le tradizionali missioni di *peace keeping*<sup>18</sup>, per le quali potevano e possono essere costituiti con relativa facilità contingenti militari *ad hoc* a comando ONU sulla base di contributi volontari dei singoli Stati, ma iniziative implicanti, o comunque suscettibili di implicare, un più intenso uso della forza e che, conseguentemente, risultavano politicamente più impegnative e richiedevano di poter fare affidamento su dispositivi militari complessi e integrati<sup>19</sup>.

Il primo caso di delega – se si eccettua la guerra per la liberazione del Kuwait, considerata a suo tempo una manifestazione di autotutela collettiva (v. infra) – è stata l'autorizzazione contenuta nella risoluzione 794 del 1992 con la quale fu costituita UNITAF (*Unified Task Force*), la forza multinazionale inviata in Somalia dopo le difficoltà incontrate dall'operazione UNOSOM, gestita direttamente dall'ONU. Con tale risoluzione il Segretario generale delle Nazioni Unite e gli Stati interessati venivano autorizzati «a impiegare tutti i mezzi necessari per instaurare al più presto le condizioni di sicurezza per le operazioni di soccorso umanitario in Somalia». Nel periodo successivo

<sup>17</sup> Ciò ha posto e pone all'ordine del giorno il tema della riforma delle Nazioni Unite. Un progetto di riforme di vasta portata è stato da ultimo elaborato dal Gruppo di riflessione ad alto livello (*Hig-level Panel*) istituito dal Segretario generale delle Nazioni Unite il 3 novembre 2003 e composto di sedici eminenti personalità. Il *Panel* ha prodotto un Rapporto sull'attività svolta (*A more secure world: our shared responsibility*) trasmesso dal Segretario generale agli Stati membri con Nota del 2 dicembre 2004. Il Segretario generale ha, a sua volta, presentato il 21 marzo 2005 all'Assemblea generale un Rapporto, *In Larger Freedom, Towards security, development and human rights for all*, che si basa e riprende ampiamente i contenuti del Rapporto dell'*Hig-level Panel*. Le tesi contenute nei due documenti sono, per una parte, in verità assai ridotta, confluite in un documento («2005 World Summit Outcome»), approvato dalla 60ª sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 15 settembre 2005.

<sup>18</sup> Le missioni di *peace keeping* sono volte al mantenimento della pace in contesti dove tutte le parti in causa, spesso al termine di un conflitto interno o internazionale, concordano sull'opportunità di una presenza dell'Organizzazione con funzione di interposizione e di verifica dell'osservanza degli accordi sottoscritti. L'uso della forza è in tali casi limitato alla possibilità per i *peacekeepers* di difendersi in caso di attacco da parte di elementi ostili.

<sup>19</sup> Oltre alle missioni di *peace keeping*, fanno capo alle Nazioni Unite le c.d. missioni di *peace enforcing* (imposizione della pace) che si distinguono dalle prime in quanto comportano un ricorso alla forza più intenso rispetto alla legittima difesa. La categoria è, per il resto, assai poco omogenea e si presta ad identificare interventi di stabilizzazione molto diversi tra loro per finalità e strumenti impiegati. Il Consiglio ha fatto di norma ricorso all'autorizzazione di cui si parla nel testo proprio nei casi in cui avrebbe potuto, in alternativa, promuovere interventi di *peace enforcing*.

si contano numerosi altri interventi delle Nazioni Unite gestiti in modo analogo, tra i quali spiccano quelli nella ex-Iugoslavia e in Ruanda<sup>20</sup>.

La dottrina, inizialmente assai perplessa rispetto a tale modo di procedere, ha finito per riconoscere come si sia ormai affermata una consuetudine<sup>21</sup> o, secondo altri, una prassi consolidata<sup>22</sup>, secondo la quale il Consiglio di sicurezza può limitarsi ad autorizzare l'esercizio dell'uso della forza da parte di Stati o coalizioni di Stati.

Nonostante il Consiglio abbia con il tempo manifestato la tendenza a circoscrivere la portata delle autorizzazioni, inizialmente assai generiche, e a riservarsi poteri di direzione, o quantomeno di controllo, delle operazioni<sup>23</sup>, il ricorso all'autorizzazione all'uso della forza finisce per attribuire agli Stati e alle organizzazioni internazionali un'ampia discrezionalità nell'organizzazione e nella gestione degli interventi nonché nei rapporti con gli attori locali.

#### 4. L'EMERGENZA UMANITARIA COME MINACCIA ALLA PACE: L'INTERVENTO IN KOSOVO

Dopo la fine della guerra fredda, sono venute in evidenza minacce alla pace ed alla sicurezza internazionale connesse a vicende interne agli Stati: guerre civili, repressione diffusa e sistematica di minoranze etniche, dissoluzioni di entità statali. Denominatore comune di tali fattispecie è la violazione ad ampio raggio di diritti umani fondamentali.

La Carta è «estremamente cauta»<sup>24</sup> in materia di diritti umani, nonostante uno dei compiti fondamentali dell'Organizzazione sia costituito proprio dalla promozione del rispetto dei diritti umani (art. 55, lett. c)). Con il tempo sono andate tuttavia affermandosi una serie di norme consuetudinarie che proibiscono gravi, ripetute e sistematiche violazioni dei diritti umani, vietano la

<sup>20</sup> Si vedano, tra le altre, la risoluzione 816 del 1993, che autorizzava gli Stati membri delle Nazioni Unite, singolarmente o nel quadro di accordi regionali, a prendere tutte le misure necessarie per garantire l'interdizione aerea nei cieli della Bosnia-Erzegovina; la risoluzione 824 del 1993, che autorizzava gli Stati membri, a titolo nazionale o nel quadro di accordi regionali, ad usare la forza aerea per garantire l'integrità delle forze di sicurezza stabilite nella Bosnia-Erzegovina; la risoluzione 924 del 1994 che, nell'istituire la missione Minuar per l'assistenza al Ruanda, autorizzava un'operazione temporanea sotto comando e controllo nazionali (operazione *turquoise*); la risoluzione 1031 del 1995, che autorizzava la costituzione di IFOR (*Implementation force*), ad opera degli Stati membri della NATO e di altri Stati, allo scopo di supervisionare l'attuazione dell'accordo di pace con la ex Jugoslavia.

<sup>21</sup> Cfr. N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, cit., 69.

<sup>22</sup> V. in tal senso A. Cassese, *Diritto internazionale II. Problemi della comunità internazionale*, a cura di P. Gaeta, Il Mulino 2004, 53-54 e la dottrina internazionalistica *ivi* citata.

<sup>23</sup> Cfr. N. Blokker, *Is the Authorisation Authorized? Powers and Practice of the UN Security Council to Authorise the Use of Force by «Coalitions of the Able and Willing»*, in *European Journal of International Law*, vol. 11, n. 3, 561.

<sup>24</sup> Così A. Cassese, *Diritto internazionale*, cit., 32.

schiavitù, il genocidio, le discriminazioni razziali e la tortura e impediscono di negare, con la forza, il diritto dei popoli all'autodeterminazione e vietano la tortura<sup>25</sup>. Il Consiglio di sicurezza ha inoltre operato un collegamento tra crisi umanitarie e situazioni di minaccia alla pace e ritiene possibile l'adozione di misure implicanti l'uso della forza ai sensi del Capitolo VII per esigenze di salvaguardia dei diritti umani fondamentali<sup>26</sup>.

Il punto è che, nell'ambito della comunità internazionale, non si riscontra un consenso unanime né sui casi in cui è possibile il ricorso alla forza né sulle modalità del relativo esercizio. L'attività del Consiglio di sicurezza in materia è pertanto lungi dal rivelarsi uniforme in presenza di violazioni dei diritti umani di analoga portata, genera divisioni tra i suoi componenti e non si risolve spesso in iniziative adeguate anche in presenza di gravi crisi umanitarie<sup>27</sup>.

In occasione della crisi del Kosovo (1999), il Consiglio, nonostante avesse accertato il verificarsi di gravi e diffuse violazioni dei diritti umani in atto nella regione e il rischio incombente di una «catastrofe umanitaria» (cfr. la ris. 1199 del 23 settembre 1998), non è stato ad un certo punto più in grado di assumere decisioni a motivo delle divergenti opinioni manifestatesi al suo interno. Un'azione militare è stata quindi autonomamente avviata dalla NATO, senza una previa autorizzazione del Consiglio. Lo stesso Consiglio peraltro, con la risoluzione 1199, si era riservato la facoltà di considerare un'azione ulteriore e misure addizionali al fine di mantenere o ripristinare la pace e la stabilità nella regione.

Il rispetto della legalità richiedeva un'ulteriore deliberazione del Consiglio, espressamente volta ad autorizzare la NATO all'uso della forza<sup>28</sup>. Gli Stati impegnati nell'azione militare hanno tuttavia ritenuto che l'emergenza umanitaria, in considerazione della paralisi del Consiglio, dove la Russia aveva minacciato di esercitare il diritto di veto, e della contrarietà della Cina all'uso della forza a tutela dei diritti umani, giustificasse un'iniziativa che, pur corri-

<sup>25</sup> V. A. Cassese, *op. ult. cit.*, 109.

<sup>26</sup> V. per tutti A. Cassese, *op. ult. cit.*, 53.

<sup>27</sup> Ad esempio, il Consiglio si è diviso (*v. infra* nel testo) in ordine ai provvedimenti da assumere in relazione alla crisi del Kosovo (1999) e, intervenendo in modo del tutto inadeguato in Ruanda (1993-1994), ha consentito uno dei più atroci genocidi della storia.

<sup>28</sup> La dottrina prevalente nega la possibilità di interventi armati per ragioni umanitarie svolti senza autorizzazione del Consiglio di sicurezza. V. per tutti N. Ronzitti, *Uso della forza e intervento di umanità*, in *Nato, conflitto in Kosovo*, cit., 1 ss. Per quanto riguarda la dottrina costituzionalistica contraria all'intervento v. tra gli altri L. Carlassare, *Costituzione italiana e partecipazione ad operazioni militari*, in *NATO, conflitto in Kosovo*, cit., 157 ss.; G. Motzo, *Costituzione e guerra giusta alla periferia di un impero*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1999, 373 ss.; G.U. Rescigno, *Riflessioni di un giurista sulla guerra e sulla pace*, *ivi*, 376 ss.

spondendo alle finalità ed alla logica delle risoluzioni sino a quel momento adottate, non si basava su di un espresso mandato delle Nazioni Unite<sup>29</sup>.

Nel dibattito svoltosi presso la Camera ed il Senato italiani, il Governo ha sottolineato come le Nazioni Unite avessero accertato una palese e gravissima violazione dei diritti umani e richiesto che venisse comunque impedita una catastrofe umanitaria<sup>30</sup>, evidenziando la difficoltà di operare del Consiglio di sicurezza a motivo del potere di veto attribuito ai membri permanenti. Il Governo ha comunque giustificato l'intervento alla luce della seconda parte dell'art. 11 Cost.<sup>31</sup>.

L'Esecutivo è sembrato inoltre voler adombrare la progressiva emersione di una consuetudine modificativa della Carta dell'ONU che, in presenza di una grave emergenza umanitaria e di una paralisi decisionale del Consiglio di sicurezza, consente il ricorso all'uso della forza anche senza una previa autorizzazione del Consiglio stesso<sup>32</sup>. Oltre che da alcuni esponenti della dottrina<sup>33</sup>, la tesi è apparsa condivisa dal rappresentante delle Nazioni Unite in Italia<sup>34</sup>. Poco utile ai fini della definizione della natura e delle motivazioni dell'intervento, ed espressione piuttosto del tentativo di ricomporre i dissensi

<sup>29</sup> In dottrina B. Simma, *NATO, the UN and the use of Force: Legal Aspects*, in *European Journal of International Law*, 1999, 10, ha in sostanza giudicato l'intervento in Kosovo una violazione non grave della legalità internazionale – che non deve in ogni caso costituire un precedente – proprio in ragione del particolare contesto nel quale la NATO si è determinata ad agire senza autorizzazione delle Nazioni Unite che «avvicina» l'intervento stesso alla legalità. Inoltre, riconosciuta la difficoltà di ricondurre l'azione della NATO nel quadro dell'ONU, vi sono stati tentativi di giustificarla sulla base del diritto internazionale generale (v., ad esempio, C. Zanghi, *Il Kosovo fra Nazioni Unite e diritto internazionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1999, 382-383; P. Picone, *La «guerra del Kosovo» e il diritto internazionale generale*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 2, Giuffrè, 2000, 309 ss.).

<sup>30</sup> Nel corso dello svolgimento dell'intervento, numerosi commentatori hanno tuttavia rilevato proprio l'ampiezza delle violazioni dei diritti umani provocate dal conflitto (v. ad esempio l'intervista a N. Bobbio, «*Ma hanno già bombardato tutto*». *Bobbio: sta fallendo la prima guerra dei diritti*, in *La Stampa*, 16 maggio 1999; G. Ferrara, *Il paradosso della guerra umanitaria*, in *Panorama*, n. 15, 15 aprile 1999).

<sup>31</sup> Cfr. l'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, on. Massimo D'Alema, in *Resoconto stenografico del Senato della Repubblica*, seduta del 26 maggio 1999.

<sup>32</sup> Cfr. gli interventi del Vice Presidente del Consiglio dei ministri, on. Sergio Mattarella, alla Camera e al Senato (v. i Resoconti stenografici della Camera e del Senato relativi alle sedute del 24 marzo 1999).

<sup>33</sup> A. Cassese (v. A. Cassese, *Ex iniuria ius oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?*, in *European Journal of International Law*, n. 10, 1999, 23 ss.) ha, tra gli altri, rilevato come nella comunità internazionale stia emergendo un orientamento favorevole a giustificare, seppure nel rispetto di condizioni assai rigorose, il ricorso all'uso della forza a tutela dei diritti umani fondamentali anche in assenza di un'autorizzazione del Consiglio di sicurezza. Nello stesso senso v. G. de Vergottini, *La Costituzione e l'intervento NATO nella ex Jugoslavia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 1999, 125.

<sup>34</sup> V. l'intervista a Staffan de Mistura, rappresentante ONU in Italia, apparsa sul *Corriere della Sera* del 25 marzo 1999 («Ci sono crisi umanitarie che impongono l'intervento»). De Mistura teorizza un «dovere di intervento umanitario» nel caso di «una grave crisi internazionale con gravi ricadute umanitarie» come quella del Kosovo.

interni alla maggioranza di Governo<sup>35</sup>, è apparso invece il riferimento da parte dell'Esecutivo alla finalità di difesa del territorio nazionale del contributo italiano all'intervento<sup>36</sup>.

## **5. LE NUOVE DIMENSIONI DELL'AUTOTUTELA INDIVIDUALE E COLLETTIVA: LA LIBERAZIONE DEL KUWAIT E L'INTERVENTO IN AFGHANISTAN**

Una delle manifestazioni più significative dell'attuale fase evolutiva del diritto internazionale è rappresentata dall'espansione del diritto di legittima difesa, individuale e collettiva, rispetto alle interpretazioni dell'art. 51 della Carta prevalenti sino agli inizi degli anni '90.

Un primo, evidente segnale, delle potenzialità espansive della nozione di legittima difesa si è avuto nel 1991, in occasione della prima guerra del Golfo. In tale circostanza, il Consiglio di sicurezza, con la risoluzione 678 del 28 novembre 1990, dopo aver ripetutamente intimato agli invasori di ritirarsi, ha autorizzato il ricorso all'uso della forza per liberare il Kuwait dall'occupazione irachena. Nonostante la predetta autorizzazione, la dottrina, a larga maggioranza<sup>37</sup>, ha ritenuto di trovarsi in presenza di un caso di autotutela collettiva, pur riconoscendone i tratti peculiari<sup>38</sup>. Nella fattispecie, infatti, non si trattava di respingere un'aggressione in atto, ma di ripristinare l'ordine internazionale violato, svolgendo un compito proprio del Consiglio di sicu-

<sup>35</sup> Le cronache dell'epoca riportano puntualmente i dissensi interni alla maggioranza riguardo all'opportunità di partecipare all'intervento. Si veda l'intervista del leader del Partito dei comunisti italiani, Armando Cossutta, al *Corriere della Sera* del 24 marzo 1999 («Cossutta: decida subito il Parlamento»), nonché la posizione espressa dal senatore Luigi Manconi per conto dei Verdi su *Repubblica* del 24 marzo 1999 («Voglio fermare gli aerei non l'azione del Governo»), ai quali replica il Presidente del Consiglio nei termini riferiti da un articolo apparso su *La Stampa* del 24 marzo 1999 («L'Italia è nella NATO, rispetterà l'Alleanza»).

<sup>36</sup> V., ad esempio, le dichiarazioni del Presidente del Consiglio dei ministri, on. Massimo D'Alema, in *Resoconto stenografico della Camera dei deputati*, seduta pomeridiana del 26 marzo 1999. In un'intervista a *La Stampa* del 24 marzo 1999 («Ma noi non bombarderemo»), il Ministro della difesa, Carlo Scognamiglio, ha tuttavia chiarito che, oltre a difendere lo spazio aereo nazionale, l'Italia era intenzionata a difendere lo spazio nel quale avrebbero operato i velivoli alleati. Sostenere che difendere gli aerei alleati impegnati nei bombardamenti significati agire per legittima difesa appare una tesi piuttosto ardita. Va inoltre considerato l'uso massiccio delle basi dislocate in Italia da parte degli alleati al fine di condurre gli attacchi aerei contro la RFI.

<sup>37</sup> Cfr., tra gli altri, G. Gaja, *Il Consiglio di sicurezza di fronte all'occupazione del Kuwait: il significato di un'autorizzazione*, in *Rivista di diritto internazionale*, vol. 3, 1990, 697 ss.; O. Schacter, *United Nations Law in the Gulf Conflict*, in *American Journal of International Law*, vol. 85, n. 3, 1991, 459 ss.; E.V. Rostow, *Until What? Enforcement action or Collective Self-defense?*, *ivi*, 508 ss.; B. Conforti, *Non-coercitive Sanctions in the United Nations Charter: Some Lessons from the Gulf War*, in *European Journal of International Law*, 1992, 110 ss. Di autotutela collettiva ha parlato di recente anche P. Picone, *Le autorizzazioni all'uso della forza tra sistema delle Nazioni Unite e diritto internazionale generale*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 1, 2005, 18, v. in particolare la nota (35).

<sup>38</sup> In dottrina vi è stato anche chi ha espresso posizioni fortemente critiche contestando la legittimità, sotto il profilo del diritto internazionale e del diritto costituzionale interno, dell'intervento (cfr. U. Allegretti, *Guerra del Golfo e Costituzione*, in *Foro it.*, V, 1991, 361 ss.; E. Bettinelli, *Guerra e operazioni di polizia internazionale*, *ivi*, 375 ss.).

rezza, sia pure previo assenso di quest'ultimo<sup>39</sup>. L'intervento militare è stato integralmente organizzato e gestito da una coalizione multinazionale a guida statunitense ed il Consiglio di sicurezza è tornato a svolgere un ruolo solo al termine delle ostilità<sup>40</sup>.

Il Governo italiano, nel corso del dibattito parlamentare volto a ottenere l'autorizzazione a partecipare all'intervento, non ha fatto alcun riferimento all'art. 51 della Carta, limitandosi a rilevare che si trattava di un'iniziativa da svolgersi nel quadro delle Nazioni Unite. L'Italia, a giudizio dell'esecutivo<sup>41</sup>, era tenuta ad ottemperare a un obbligo discendente dall'art. 2 della Carta, che vincola gli Stati membri a fornire alle Nazioni Unite «ogni assistenza in qualsiasi azione» che queste intraprendano in conformità allo Statuto<sup>42</sup>. Le opposizioni parlamentari hanno negato la possibilità di ricondurre la missione alle Nazioni Unite, osservando come l'Organizzazione avrebbe dovuto in tal caso agire con risorse militari proprie, eventualità peraltro impossibile a verificarsi a motivo dell'attuazione degli artt. 43 e ss. della Carta<sup>43</sup>. Analogamente, è stata esclusa la possibilità di invocare l'art. 51 della Carta in assenza di tutti gli elementi previsti da tale disposizione (attacco in corso, ammissibilità dell'autodifesa solo nelle more dell'intervento del Consiglio di sicurezza ecc.)<sup>44</sup>. In tal modo si finiva con il contestare la stessa legittimità della risoluzione 678, tesi che, qualora fosse stata accolta da Governo e Parlamento, avrebbe attestato l'Italia su di una posizione, come è stato osservato, di «isolazionismo mascherato di formalismo giuridico»<sup>45</sup>.

<sup>39</sup> Si ricorda inoltre come l'art. 51 consenta l'esercizio della legittima difesa sino a quando «il Consiglio di sicurezza non abbia preso le misure necessarie per garantire la pace e la sicurezza internazionale». Nella fattispecie, il Consiglio era già intervenuto nella vicenda con proprie risoluzioni, disponendo, tra l'altro, un embargo commerciale e finanziario ed autorizzando l'uso della forza per farlo rispettare.

<sup>40</sup> Va accennato a come l'intervento in questione potrebbe essere oggi ricondotto alla prassi degli interventi autorizzati dal Consiglio di sicurezza di cui si è detto al paragrafo 3.

<sup>41</sup> Cfr. *Resoconto stenografico*, Camera dei deputati, seduta del 16 gennaio 1991, 77761.

<sup>42</sup> Per una ricostruzione del dibattito parlamentare con riferimenti ai relativi profili giuridici, sia consentito rinviare a D. Cabras, *Il controllo parlamentare nazionale nell'impiego delle truppe impegnate in missioni di pace*, in *Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari*, N. Ronzitti (a cura di), F. Angeli, 1999, 69 ss.

<sup>43</sup> La portata sostanziale delle norme in questione appare in ogni caso rispettata, come ha osservato a caldo A. Cassese (cfr. *Perché è legittima l'azione dell'ONU*, intervista apparsa sull'*Avanti!* del 19 gennaio 1991).

<sup>44</sup> Va ricordato come il confronto, all'interno e all'esterno delle Camere, sia stato estremamente acceso ed abbia coinvolto ampi settori della società civile, giuristi e intellettuali. I favorevoli all'intervento venivano apertamente accusati di violare un principio costituzionale fondamentale come il «ripudio della guerra» e di stravolgere la politica estera nazionale da sempre ispirata al valore della pace (si veda ad esempio l'appello dei giuristi pubblicato su *il Manifesto* del 1° gennaio 1991).

<sup>45</sup> La definizione è di A. Barbera ed è contenuto in un articolo (*La costituzione italiana e le guerre «legali» dell'ONU*) apparso su *l'Unità* del 5 febbraio 1991. Nell'articolo si evidenzia inoltre come

In tempi più recenti, il Consiglio di sicurezza, in seguito agli attacchi terroristici perpetrati contro le città di New York e Washington l'11 settembre 2001, ha adottato la risoluzione 1368 del 12 settembre 2001, nel cui preambolo si riconosce il diritto di legittima difesa individuale e collettiva degli Stati Uniti<sup>46</sup>. Inoltre, il par. 1 della risoluzione definisce gli attentati dell'11 settembre «una minaccia alla pace» e nel par. 5 si afferma che il Consiglio è «pronto ad adottare tutte le misure necessarie per rispondere agli attacchi terroristici». La risoluzione è stata ritenuta «ambigua e contraddittoria»<sup>47</sup>, in quanto il Consiglio è sembrato volersi mantenere in bilico tra il riconoscimento del diritto di autotutela e l'affermazione di un proprio diritto ad intervenire, eventualità sempre possibile nel caso di «minacce alla pace»<sup>48</sup>.

A far pendere la bilancia in favore della legittima difesa hanno concorso gli sviluppi internazionali successivi. Lo stesso giorno, il Consiglio Nord Atlantico ha dichiarato che, qualora fosse stata accertata l'origine esterna degli attacchi terroristici, avrebbe trovato applicazione l'art. 5 del Trattato di Washington, ai sensi del quale un attacco armato contro un membro dell'Alleanza deve essere considerato come un attacco contro tutti i membri dell'Alleanza stessa. A breve risultò chiaro che la grande maggioranza della comunità internazionale, una volta individuati gli autori dell'intervento e accertata le responsabilità dell'Afghanistan, con la sola eccezione di Iraq e Iran, concordava, o non nutriva in ogni caso obiezioni, all'equiparazione dell'azione terroristica dell'11 settembre ad un attacco armato ai sensi dell'art. 51 della Carta.

In precedenza il Consiglio di sicurezza si era sempre rifiutato di avallare, ed aveva in alcuni casi condannato, il ricorso all'uso della forza contro gruppi terroristici all'interno del territorio di altri Stati<sup>49</sup>. Secondo alcuni, nella fattispecie il Consiglio ha fatto propria una concezione ampia del diritto di legittima difesa già affermata nella prassi mentre secondo altri si è affermato un nuovo diritto basato su di una re-interpretazione dell'art. 51 della Carta, giustificata dal formarsi di una «consuetudine istantanea o, più realisticamente, dall'universale accettazione da parte degli Stati di una nuova norma giuri-

occorresse tenere conto del diritto di autotutela collettiva, rilevando come riconoscere il solo diritto di autotutela individuale equivalga ad abbandonare a loro stessi gli Stati piccoli e non allineati.

<sup>46</sup> Il Consiglio di sicurezza ha ribadito l'esistenza di un diritto alla legittima difesa individuale e collettiva nelle premesse della risoluzione 1373 del 28 settembre 2001.

<sup>47</sup> Così A. Cassese, *Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law*, in *European Journal of International Law*, vol. 12, n. 5, 996.

<sup>48</sup> Vi è stato anche chi ha giudicato illegale la condotta del Consiglio di sicurezza, oltre che quella dei Paesi che hanno attuato o appoggiato l'intervento (v. in questo senso U. Allegretti, *Ma l'ONU giustifica le bombe*, in *Il Manifesto* del 13 ottobre 2001).

<sup>49</sup> In questo senso v. C. Gray, *International Law and the Use of Force*, Oxford University Press, 2004, 160 ss., che ricorda tuttavia come Stati Uniti e Gran Bretagna avessero talvolta sostenuto la legittimità dell'uso della forza contro il terrorismo.

dica»<sup>50</sup>. Va in ogni caso sottolineato come, in mancanza di uno Stato aggressore in senso tradizionale, ed essendo terminata l'aggressione, la definizione degli obiettivi, degli strumenti e della durata dell'azione militare risultasse di fatto rimessa ai soggetti legittimati all'esercizio del diritto di autotutela<sup>51</sup>.

Sulla possibilità di ritenere l'operazione *Enduring freedom* una manifestazione del diritto di legittima difesa, la dottrina italiana ha manifestato numerose perplessità e per taluni si è trattato di una rappresaglia spintasi sino alla *debellatio* dello Stato afgano<sup>52</sup>.

La posizione assunta nella fattispecie dal Parlamento italiano è risultata in piena sintonia con gli orientamenti prevalenti in ambito internazionale. Quattro risoluzioni parlamentari, approvate con una maggioranza ben più ampia di quella governativa, hanno autorizzato la partecipazione di reparti delle forze armate nazionali alla missione *Enduring Freedom*<sup>53</sup>. Il Governo, senza che la gran parte dell'opposizione avanzasse obiezioni<sup>54</sup>, ha ricondotto l'intervento all'art. 5 del Trattato di Washington, ricordando come esso disciplini un'ipotesi di esercizio di autotutela collettiva di cui all'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite. Il Ministro della difesa ha messo inoltre subito in chiaro come l'obiettivo ultimo dell'operazione fosse la «capitolazione del regime dei Talebani» e la «pacificazione e stabilizzazione del paese»<sup>55</sup>.

## 6. L'ATTACCO ANGLOAMERICANO ALL'IRAQ: LA TENTAZIONE DELL'UNILATERALISMO

L'intervento militare angloamericano, con il limitato supporto di altri Stati, in Iraq nel 2003 si presta ad una doppia lettura. Esso rappresenta da un lato la prova sul campo della dottrina statunitense della guerra preventiva, preannunciata dalla *National Security Strategy* del settembre 2002 e ribadita

<sup>50</sup> V. C. Gray, *op. ult. cit.*, 164 che così sintetizza le opinioni espresse in merito dalla dottrina.

<sup>51</sup> V. A. Cassese, *op. ult. cit.*, 997.

<sup>52</sup> Cfr. Villani, *Riflessioni sul ruolo dell'ONU per il mantenimento della pace e lotta al terrorismo nella crisi afgana*, in *Volontari e terzo Mondo*, 2001, n. 4, 12; A. Giardina, *Diritto internazionale e uso della forza*, in P. Carnevale (a cura di), *Guerra e Costituzione*, cit., 32; A. Cassese, *Diritto internazionale*, cit., 185.

<sup>53</sup> V. le risoluzioni approvate dalle due Camere il 7 novembre 2001 ed il 3 ottobre 2002, per l'analisi delle quali si rinvia a M. Franchini, *Brevissime note a proposito dei nuovi impegni militari italiani in Afghanistan*, Studi per Giovanni Motzo, in *Quaderni della Rassegna parlamentare*, ISLE, Giuffrè, 2003, 203 ss.

<sup>54</sup> Per alcune considerazioni dottrinarie fortemente critiche, sotto il profilo costituzionale interno e internazionale, della partecipazione italiana ad *Enduring Freedom*, v. invece C. De Fiores, *L'intervento militare in Afghanistan*, cit., 79 ss.

<sup>55</sup> Cfr. *Resoconto stenografico*, Camera dei deputati, 7 novembre 2001, Comunicazioni del Ministro della difesa, on. Antonio Martino.

dalla *National Security Strategy for Combating Terrorism* del 2003<sup>56</sup>. La dottrina in questione afferma che i nuovi nemici degli Stati Uniti, i gruppi terroristici ed i c.d. Stati canaglia, privi della propensione ad evitare o eliminare i rischi, siano prossimi a dotarsi di armi di distruzione di massa e ad acquisire in tal modo la capacità di minacciare gli Stati Uniti e di dissuaderli dal rispondere ad aggressioni contro i loro alleati in regioni di interesse vitale<sup>57</sup>. Gli Stati Uniti sono quindi autorizzati a «giocare d'anticipo» (si tratta della c.d. legittima difesa preventiva), ricorrendo all'uso della forza anche in assenza di una pericolo imminente e sulla base di valutazioni unilaterali circa l'esistenza di una minaccia potenziale, a prescindere da ogni giudizio di legalità internazionale<sup>58</sup>.

Gli Stati Uniti ed i loro alleati, soprattutto su impulso di questi ultimi, hanno tuttavia elaborato una giustificazione dell'intervento in Iraq tutta interna al sistema delle Nazioni Unite<sup>59</sup> e basata su tre precedenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza: la 678 del 1990, la 687 del 1991 e la 1441 del 2002<sup>60</sup>. La risoluzione 678, adottata dopo l'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq, ha autorizzato un intervento in legittima difesa collettiva nonché l'uso della forza per ristabilire la pace e la sicurezza. La risoluzione 687,

<sup>56</sup> Così A. Colombo, *La guerra contro l'Iraq e il momento unipolare*, in Istituto Affari Internazionali-Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, *L'Italia e la politica internazionale*, A. Colombo, N. Ronzitti (a cura di), Il Mulino, 2004, 23-24.

<sup>57</sup> V. A. Colombo, *op. ult. cit.*, 24.

<sup>58</sup> V. A. Colombo, *op. ult. cit.*, 25. Numerosi autori (v. in particolare E. Cannizzaro, *La dottrina della guerra preventiva e la disciplina internazionale sull'uso della forza*, in *Rivista di diritto internazionale*, fasc. 1, 2003, 172), contestano la possibilità di ricondurre simili interventi alla nozione di legittima difesa accolta dal diritto internazionale e rilevano come risulti assai problematico conciliare una simile teoria con la permanenza di un sistema di sicurezza collettiva. Ciò non toglie che risulti ampiamente condivisa l'opinione secondo la quale, dal combinato disposto di terrorismo internazionale e proliferazione della armi di distruzione di massa, possono derivare minacce estremamente serie per la pace e la sicurezza internazionale. Si veda ad esempio il rapporto dell'*Hig level panel*, *A more secure world...*, cit., par. 189, che non esclude in tali ipotesi il ricorso alla forza, ma ritiene necessaria un'autorizzazione del Consiglio di sicurezza e nega la possibilità di configurare un diritto di legittima difesa (*pre-emptive self defence*). Nello stesso rapporto, al paragrafo 188, viene inoltre riconosciuto la possibilità di intraprendere un'azione militare al fine di reagire ad un attacco militare imminente ma non ancora attuale (*anticipatory self-defence*). Nel Rapporto del *Panel* la terminologia è in realtà invertita, ma per la dottrina internazionalistica i significati di *pre-emptive* e *anticipatory self-defence* sono quelli riferiti nel testo. Le stesse valutazioni in merito alla legittima difesa si ritrovano nel Rapporto del Segretario generale, *In larger freedom*, cit., par. 122-126. C. Gray, *International law*, cit., 129 ss., ricorda peraltro come né la dottrina né le stesse Nazioni Unite abbiano sino ad oggi avallato la *anticipatory self-defence*. Sembra in ogni caso cominciare a coagularsi il consenso nei confronti della *anticipatory self-defence* (così N. Ronzitti, *Intervento alla presentazione del libro Guerra e Costituzione (prof. G. de Vergottini)*, Palazzo Salvati, 6 dicembre 2004, Atti pubblicati in Supplemento dell'osservatorio strategico, n. 1, 2005, Centro militare di studi strategici, Roma, 17.

<sup>59</sup> C. Gray, *International Law*, cit., 274 ss., ricorda come, all'inizio dell'Operazione *Iraqi Freedom*, Stati Uniti, Gran Bretagna ed Australia abbiano inviato una lettera al Consiglio di sicurezza, giustificando l'intervento sulla base delle risoluzioni del Consiglio stesso relative all'Iraq menzionate nel testo.

<sup>60</sup> Sul punto v. N. Ronzitti, *L'intervento in Iraq ed il diritto internazionale*, in Istituto Affari Internazionali-Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, *L'Italia e la politica internazionale*, cit., 69.

adottata dopo la liberazione del Kuwait, ha dettato all'Iraq le condizioni di pace, obbligandolo, tra l'altro, a perseguire un vasto programma di disarmo che comprendeva il divieto di fabbricazione di armi di distruzione di massa. La risoluzione 1441 ha infine stabilito che l'Iraq era responsabile e continuava a commettere «violazioni sostanziali» degli obblighi di cui alla risoluzione 687. L'autorizzazione all'uso della forza, contenuta nella risoluzione 678 e sospesa in seguito all'adozione della risoluzione 687, avrebbe ripreso vigore in seguito all'adozione della risoluzione 1411, rendendo legittimo un nuovo intervento armato.

A tale ricostruzione si è innanzitutto obiettato che<sup>61</sup> la risoluzione 687 prevedeva la cessazione delle ostilità a partire dall'accettazione, e non dalla realizzazione integrale, delle condizioni di pace da parte irachena. Da quel momento in avanti, ogni determinazione relativa al rispetto delle condizioni di pace ed alle conseguenze di eventuali violazioni doveva ritenersi rimessa al Consiglio di sicurezza e non affidata alle autonome valutazioni degli Stati membri.

In secondo luogo, la risoluzione 1441, nel fornire all'Iraq un'ultima opportunità di disarmare, sottolineava come una violazione degli obblighi da essa previsti sarebbe stata *reported to the Council for assesment*<sup>62</sup>. Gli stessi Stati Uniti, Gran Bretagna e Spagna avevano presentato un progetto di risoluzione dove si sosteneva che l'Iraq aveva omesso di cogliere la *final opportunity* offertagli dalla risoluzione 1441, con l'intento di consentire il ricorso alla forza armata. Tale proposta è stata apertamente osteggiata da diversi membri del Consiglio (tra gli altri Francia, Russia e Germania), e ciò ha indotto i presentatori a non insistere per la votazione. Inoltre, Hans Blix, il capo degli ispettori ONU incaricati di verificare il rispetto della risoluzione 1441, aveva chiesto al Consiglio di sicurezza ulteriore tempo per completare le ispezioni ai siti iracheni.

Dopo il fallimento dei tentativi di coinvolgere il Consiglio di sicurezza, Stati Uniti, Gran Bretagna e Spagna hanno deciso di procedere in modo unilaterale: le forze armate irachene sono state in breve sconfitte ed ha avuto inizio un regime di occupazione militare. La dottrina prevalente ha giudicato l'intervento contrario alla Carta dell'ONU<sup>63</sup>. Le voci critiche si sono moltiplicate in seguito al mancato rinvenimento di armi di distruzioni di massa nel territorio iracheno<sup>64</sup>.

<sup>61</sup> V. E. Sciso, *La risoluzione 1511 del Consiglio di sicurezza: verso una «sanatoria» dell'intervento contro l'Iraq?*, in *Rivista di diritto internazionale*, fasc. 1, 2004, 175.

<sup>62</sup> Sottolinea tale profilo della risoluzione P. Picone, *La guerra contro l'Iraq e le degenerazioni dell'unilateralismo*, in *Rivista di diritto internazionale*, fasc. 2, 2003, 351.

<sup>63</sup> V. P. Picone, *La guerra contro l'Iraq*, cit., 374, nota (109), per un richiamo delle diverse posizioni dottrinarie.

<sup>64</sup> A riguardo va sottolineato come, alla luce del diritto internazionale e delle risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza, la sola giustificazione dell'intervento potenzialmente valida fosse

Le Nazioni Unite hanno cominciato ad interessarsi nuovamente dell'Iraq una volta instaurato il regime di occupazione militare. Con tre diverse risoluzioni, la 1483 del 22 maggio 2003, la 1511 del 16 ottobre 2003 e la 1546 dell'8 giugno 2004, tutte emanate ai sensi del Capitolo VII, il Consiglio ha regolato, in termini via via più stringenti, il regime di occupazione ed i suoi sbocchi, definendo un percorso volto ad assicurare la piena indipendenza, sovranità ed unità dell'Iraq<sup>65</sup>. In particolare, la risoluzione 1511 ha autorizzato una «forza multinazionale sotto comando unificato» a usare tutti i mezzi necessari per contribuire al mantenimento della sicurezza e della stabilità in Iraq e la risoluzione 1546 ha delineato un compiuto processo di transizione dell'Iraq alla democrazia, destinato a sfociare nell'adozione di una nuova costituzione ed in libere elezioni degli organi rappresentativi.

La dottrina ha in prevalenza escluso che con le predette risoluzioni sia stato giustificato a posteriori l'intervento militare angloamericano<sup>66</sup>, mentre esse appaiono idonee a legittimare sul piano internazionale il regime di occupazione e la sua progressiva evoluzione.

L'Italia non ha preso parte al secondo conflitto iracheno. Il ruolo dell'Italia, quale Stato non belligerante<sup>67</sup>, risulta compiutamente definito in un comunicato del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica che dà conto degli esiti di una riunione del Consiglio supremo di difesa svoltasi il 19 marzo 2003. La posizione illustrata dal Governo in quella sede, prima di sottoporla al Parlamento, escludeva la partecipazione alle azioni di guerra di militari italiani, la fornitura e la messa a disposizione di armamenti e mezzi militari nonché la messa a disposizione di strutture militari quali basi di attacco diretto ad obiettivi iracheni. Venivano invece previsti il mantenimento dell'uso delle basi per esigenze di transito di rifornimenti e di manutenzione dei mezzi, nonché la concessione dell'autorizzazione al sorvolo dello spazio aereo<sup>68</sup>.

rappresentata dall'asserita presenza in Iraq di armi di distruzione di massa, che avrebbe costituito una minaccia incombente e intollerabile anche per i presunti consolidati rapporti tra l'Iraq ed il terrorismo internazionale. Altre motivazioni, quali il carattere dittatoriale del regime iracheno, le gravi violazioni dei diritti umani perpetrate dallo stesso regime o la circostanza che Saddam Hussein rappresentasse in quanto tale una minaccia per la pace e la sicurezza internazionale, non appaiono rilevanti sotto il profilo giuridico e non sono del resto mai state spese dagli stessi Stati Uniti in ambito ONU.

<sup>65</sup> Si rinvia a P. Picone, *Le autorizzazioni all'uso della forza*, cit., 62 ss.

<sup>66</sup> V. P. Picone, *op. ult. cit.*, 68, nota (181).

<sup>67</sup> Per un esame puntuale della non belligeranza italiana v. N. Ronzitti, «*Italy's non belligerency during the iraqi war*», in *International Responsibility Today*, Maurizio Ragazzi (ed.), 2005 Koninklijke Brill NV. Printed in Netherlands, 197-207.

<sup>68</sup> Tale linea di condotta è stata adottata anche da altri Paesi europei e, in particolare, da Francia e Germania, dichiaratamente contrarie all'intervento. Per alcuni rilievi critici in merito alla concessione delle basi da parte dell'Italia v. C. Di Turi, *la guerra in Iraq e il diritto internazionale*, in [www.Associazione dei costituzionalisti.it/dibattiti/vicende internazionali/dituri.html](http://www.Associazione dei costituzionalisti.it/dibattiti/vicende internazionali/dituri.html), 13/05/2005, 5 ss., che, peraltro, sia pure con «beneficio d'inventario», non giunge a ritenere incostituzionale la scelta

Nel dibattito parlamentare svoltosi il 20 marzo 2003, il Presidente del Consiglio ha tuttavia sostenuto la tesi della piena legittimità, alla luce del diritto internazionale, dell'intervento militare angloamericano<sup>69</sup>, adducendo argomentazioni analoghe a quelle contenute nella lettera inviata da Stati Uniti, Gran Bretagna e Spagna al Consiglio di sicurezza<sup>70</sup>. La dottrina, a larga maggioranza, ha invece osservato come un eventuale intervento dell'Italia nel conflitto sarebbe stato contrario all'art. 11 Cost. e, secondo alcuni, si sarebbe dovuto qualificare come «una vera e propria guerra di aggressione»<sup>71</sup>.

Dal punto di vista del diritto internazionale, la situazione in Iraq si è nettamente modificata una volta intervenute le risoluzioni 1483, 1511 e 1546 prima ricordate. Non sembra pertanto prestarsi, in linea di principio, ad obiezioni di costituzionalità la scelta del Governo e del Parlamento italiani di inviare, a questo punto, una missione militare in Iraq con compiti umanitari e di stabilizzazione<sup>72</sup>. L'opposizione, una volta chiariti i contorni del dopoguerra iracheno, ha tuttavia aspramente contestato la partecipazione alla forza militare multinazionale, stigmatizzando il ruolo preminente che continuavano a svolgere nel Paese gli Stati protagonisti del conflitto ed asserendo la necessità di affidare alle Nazioni Unite la direzione ed il controllo della presenza internazionale.

## 7. LA VEXATA QUÆSTIO DEL RAPPORTO TRA «RIPUDIO DELLA GUERRA» E SECONDA PARTE DELL'ART. 11 COST.

È a questo punto necessario tornare ad interrogarsi su come sia possibile fornire una lettura coerente ed equilibrata dell'art. 11 Cost. che tenga conto degli attuali scenari internazionali. È lo stesso articolo, del resto, a rappresentare un forte richiamo a considerare le dinamiche internazionali per poterle orientare verso obiettivi di pace e di giustizia.

dell'Esecutivo di consentire l'uso delle basi e l'utilizzo dello spazio aereo. Il tema richiederebbe approfondimenti non possibili in questa sede.

<sup>69</sup> V. *Resoconto stenografico*, Camera dei deputati, seduta del 19 marzo 2003.

<sup>70</sup> V. la precedente nota (59).

<sup>71</sup> La definizione è di G. de Vergottini, *Guerra e costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Il Mulino, 2004, 149. V. anche P. Carnevale, *L'Italia, l'attuale vicenda della guerra irachena e l'art. 11 della Costituzione*, [www.costituzionalismo.it/articolo.asp?id=103](http://www.costituzionalismo.it/articolo.asp?id=103), 07/06/2005, 1 ss.; C. De Fiores, *Una guerra contro la Costituzione*, [www.costituzionalismo.it/articolo.asp?id=102](http://www.costituzionalismo.it/articolo.asp?id=102), 07/06/2005, 1 ss. Per le posizioni degli internazionalisti v. P. Picone, *La guerra contro l'Iraq*, cit., 378, nota (122).

<sup>72</sup> La missione italiana, denominata «Antica Babilonia», è stata in realtà autorizzata dal Parlamento, attraverso l'approvazione di risoluzioni sia della maggioranza che dell'opposizione (cfr. il *Resoconto stenografico della Camera dei deputati* del 15 aprile 2003) quando era ancora *in itinere* la risoluzione del Consiglio di sicurezza 1483 del 22 maggio 2003, ed è stata avviata nei primi giorni di maggio. Il sostegno dell'opposizione è venuto meno non appena è emersa l'estrema problematicità del dopoguerra iracheno.

Un primo elemento sul quale appare opportuno fare chiarezza è rappresentato dalla nozione di guerra accolta dalla Costituzione. Il rischio che sembra correre parte della dottrina è quello di attrarre nel «ripudio della guerra» ogni manifestazione della violenza bellica, facendo propria una nozione di guerra di tipo tecnico o materiale, qualificata dai mezzi bellici impiegati e dall'intensità con la quale agli stessi si fa ricorso. Eppure, il Capitolo VII della Carta dell'ONU è chiarissimo nell'attribuire al Consiglio di sicurezza la facoltà di intraprendere, come specifica l'art. 42, «con forze aeree, navali o terrestri, ogni azione che sia necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale». Tale attività può riguardare «dimostrazioni, blocchi ed altre operazioni mediante forze aeree, navali terrestri».

La Carta, facendo riferimento ad ogni impiego della forza necessario alla luce delle evenienze da fronteggiare ed accennando solo a titolo esemplificativo ad alcune delle possibili azioni militari, non risulta porre limiti al Consiglio per quanto riguarda gli strumenti e la misura del ricorso alla forza armata. Al di là dell'argomento letterale, è del resto difficile ritenere che le potenze vincitrici della seconda guerra mondiale, protagoniste della nascita delle Nazioni Unite, non avessero ben presenti l'ampiezza dei mezzi e l'intensità degli sforzi che potevano rendersi necessari al fine di far desistere dai loro intenti eventuali Stati aggressori. In materia vigono invece, com'è noto, i principi di necessità e di proporzionalità, in virtù dei quali la forza può essere impiegata solo come ultima risorsa e solo nella misura richiesta dall'entità della minaccia da affrontare.

Il fatto che gli interventi svolti o autorizzati dalle Nazioni Unite vengano definiti «operazioni di polizia internazionale» non autorizza inoltre a negare il carattere bellico degli stessi. Tale locuzione allude infatti esclusivamente al fatto che si tratta di misure conformi al diritto, assunte e comminate nell'ambito di un unico ordinamento<sup>73</sup>.

Non vi è poi motivo per dubitare che la portata della seconda parte dell'art. 11 fosse ben chiara ai costituenti. Un noto autore, a breve distanza dall'adozione della Carta fondamentale, ha osservato come «i costituenti non intesero affatto proibire il ricorso alla violenza bellica quando avesse per iscopo di concorrere al mantenimento della pace», aggiungendo, a scanso di equivoci, che «Partecipare al *peace enforcement*, anche se dia luogo ad operazioni belliche vere e proprie, non costituisce in alcun caso un ricorso alla

<sup>73</sup> L. Gianformaggio, *Diritti umani*, cit., 66, parla invece di opposizione concettuale tra «guerra e operazioni di polizia (internazionale)» ritenendo che l'uso della forza autorizzato sia necessariamente limitato e si differenzi nettamente dalla guerra.

guerra quale strumento di politica internazionale o mezzo per risolvere un conflitto internazionale»<sup>74</sup>.

La guerra di aggressione e il ricorso alla violenza bellica in conformità allo Statuto delle Nazioni Unite sono invece fattispecie nettamente distinte sul piano delle finalità perseguite, che divergono radicalmente ed incidono anche sulle modalità di conduzione dei conflitti<sup>75</sup>. Un classico della polemologia, definisce la guerra «un atto di violenza per costringere l'avversario a eseguire la nostra volontà»<sup>76</sup>. L'essenza della guerra può in effetti essere identificata nell'imposizione della volontà politica di uno Stato (o di più Stati) ad un altro Stato (o a più Stati), al fine di realizzare gli interessi del primo a scapito di quelli del secondo. La stessa *debellatio* dell'avversario, ossia l'annientamento del nemico<sup>77</sup>, non sembra individui tanto l'essenza quanto l'obiettivo materiale della guerra, funzionale al raggiungimento del fine che è stato prima indicato.

Il ricorso all'uso della forza nell'ambito delle Nazioni Unite è, invece, volto a mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale e consegue a violazioni gravi del diritto internazionale. La violenza bellica va commisurata all'obiettivo stabilito dalla Comunità internazionale e deve essere diretta esclusivamente contro lo Stato apparato, mentre occorre adottare ogni accorgimento atto a salvaguardare la popolazione civile. Anche qualora si realizzi un cambio di regime, lo Stato interessato dovrà conservare la propria sovranità, integrità ed indipendenza<sup>78</sup>.

Chiarito questo aspetto, occorre approfondire la relazione tra la prima e la seconda parte dell'art. 11. Come è stato di recente ribadito<sup>79</sup>, il «ripudio

<sup>74</sup> Così M. Bon Valvassina, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, Padova, 1955, 64 e 70.

<sup>75</sup> Sottolinea la peculiare «finalizzazione ultima» degli interventi di polizia internazionale P. Carnevale, *Il ruolo del Parlamento e l'assetto dei rapporti fra Camere e Governo nella gestione dei conflitti armati. Riflessioni alla luce della prassi seguita in occasione delle crisi internazionali del Golfo persico, Kosovo e Afghanistan*, in P. Carnevale (a cura di), *Guerra e Costituzione*, cit., 113. Di opinione opposta è invece F. Vari, *La «vecchia» Costituzione*, cit., 121, a giudizio del quale «nella valutazione della natura bellica degli accadimenti, sono rilevanti non le cause proclamate delle missioni, bensì gli strumenti cui si ricorre per perseguire le finalità della stessa».

<sup>76</sup> V. C. von Clausewitz, *Della guerra*, G.E. Rusconi (a cura di), Einaudi, 2000, 17.

<sup>77</sup> In merito alle diverse letture della *debellatio* sedimentatesi nel tempo v. G. de Vergottini, *Guerra e Costituzione*, cit., 77.

<sup>78</sup> In questo senso v. Onida, *Guerra, diritto, costituzione*, Il Mulino, 385, sett.-ott. 1999, 960-961, il quale in particolare osserva come «l'uso internazionale della forza non è "guerra", perché non è finalizzato all'annientamento del "nemico" da parte di uno o più Stati (non essendovi alcun "nemico"), bensì al ripristino dell'ordine internazionale...». Secondo un altro autore, invece, non vi sarebbero problemi nell'ammettere che *l'animus bellandi*, la volontà di annientamento del nemico, possa essere fatto proprio dalle operazioni di polizia internazionale (cfr. P. Carnevale, *Il ruolo del Parlamento*, cit., 129).

<sup>79</sup> C. Pinelli, *Argomenti e posizioni nel dibattito dei costituzionalisti sulla guerra in Kosovo, in NATO, conflitto in Kosovo*, cit., 200.

della guerra» rappresenta per l'Italia una fondamentale autolimitazione di sovranità volta a promuovere la pace. La seconda parte dell'articolo persegue un'identica finalità, ma evidenzia il ruolo attivo che il nostro Paese deve svolgere a riguardo. Il rifiuto categorico della guerra va letto alla luce dell'apertura del nostro ordinamento alle istanze di cooperazione in ambito internazionale al fine di perseguire obiettivi di pace e di giustizia (si pensi ai diritti umani), anche mediante l'uso della forza.

Il principio del «ripudio della guerra» non può pertanto essere ritenuto un impedimento al ricorso all'uso della forza in conformità ai principi e agli obiettivi della Carta delle Nazioni Unite<sup>80</sup>. Ritenere che il ricorso alla violenza bellica sia costituzionalmente precluso in quanto tale, a prescindere dai contesti e dalle motivazioni e senza tener conto del dinamismo dell'ordinamento internazionale, rischia di confinare l'Italia in uno stato di neutralità<sup>81</sup> che contrasta con l'aspirazione a concorrere alla realizzazione di un ordinamento internazionale pacifico e giusto espressa dalla seconda parte dell'art. 11.

La tesi qui sostenuta porta in ogni caso ad escludere che l'applicazione della seconda parte dell'art. 11 possa comportare una deroga al principio del «ripudio della guerra», poiché le due disposizioni, pur operando su piani diversi, muovono nella stessa identica direzione. Eppure, secondo un'opinione<sup>82</sup>, nei tempi più recenti gli organi costituzionali, nell'operare il bilanciamento tra il principio del ripudio della guerra e quello di solidarietà finalizzata ad assicurare pace e giustizia, avrebbero riconosciuto prevalenza al secondo, anche ricorrendo alla guerra. Il principio cardine della prima parte dell'articolo, a giudizio del medesimo autore, non sarebbe tuttavia stato abbandonato, «ma soltanto non applicato in casi concreti verificatisi». Ciò sarebbe in sostanza avvenuto a motivo dello *status* giuridico del nostro paese, incluso nella sfera di influenza degli Stati Uniti che, «in quanto potenza guida di Stati disuguali», si riservano il diritto di scegliere il nemico, privando di tale facoltà i loro alleati<sup>83</sup>. L'Italia, per rimanere inserita nel suo circuito tradizionale di alleanze, non avrebbe altra scelta che quella di adeguare la propria Costituzione a tale

<sup>80</sup> I costituenti hanno espressamente voluto che l'art. 11 «tenesse insieme» il ripudio della guerra e l'adesione ad organizzazioni internazionali volte ad assicurare la pace, superando in tal modo la distinzione tra guerre «giuste» e «ingiuste» ma riconoscendo la possibilità di «guerre legali», volte a fermare l'aggressione contro qualsiasi membro delle Nazioni Unite. Così A. Barbera, in *La Costituzione italiana e le guerre «legali» dell'ONU*, cit., che confutava un'opinione assai diffusa nella dottrina costituzionalistica italiana (v. ad esempio U. Allegretti, *La guerra è illegittima*, in *Il Manifesto* del 17 gennaio 1991, che ritiene comunque insuperabile il divieto ex art. 11 Cost.).

<sup>81</sup> È questo un rischio rilevato da S. Sicardi, *I mille volti della guerra*, cit., 103.

<sup>82</sup> V. G. de Vergottini, *Guerra e costituzione*, cit., 63.

<sup>83</sup> È l'opinione di G. de Vergottini, *op. ult. cit.*, 144-145.

supposta evoluzione del regime giuridico dei conflitti, acconsentendo a simili «limitazioni di sovranità»<sup>84</sup>.

A prescindere da ogni valutazione relativa al merito, politico e costituzionale, dei singoli interventi, posto che, come accennato, l'art. 11 contiene *in nuce* un programma unitario e coerente di politica estera finalizzato alla pace, è in sé contraddittorio sostenere che attraverso una guerra di aggressione, ripudiata dalla sua prima parte, sia possibile attuare la sua seconda parte. Se una guerra viola il diritto e la pace non può al contempo contribuire a realizzare un ordinamento giusto e pacifico<sup>85</sup>. È stato inoltre rilevato che teorizzare un diritto egemonico, attribuendo agli Stati Uniti la titolarità di un diritto speciale, finisce per «mettere in discussione un principio cardine del diritto internazionale, che è il principio di eguaglianza»<sup>86</sup>. Sotto il profilo costituzionale, va osservato come l'art. 11 impegni l'Italia a contribuire alla costruzione di un ordine internazionale fondato sul diritto, e non sulla forza.

Non sembra tra l'altro che vi siano Paesi democratici, a partire dagli Stati Uniti, propensi a rinnegare il principio del divieto dell'uso della forza, sancito dalla Carta delle Nazioni Unite a conclusione di un processo avviato con la costituzione della Società delle nazioni. In ogni caso, la Costituzione manifesta un'adesione attiva al processo in questione, la cui sconfessione, sia pure temporanea e parziale, sarebbe destinata a stravolgere un tratto fondamentale della nostra identità costituzionale.

## **8. IL RICORSO AI PRINCIPI COSTITUZIONALI A FRONTE DI CASI PROBLEMATICI PER IL DIRITTO INTERNAZIONALE**

Il dettato costituzionale richiede di individuare i soggetti autorizzati a ricorrere all'uso della forza sulla base del diritto internazionale. La Carta delle Nazioni Unite, il principale riferimento a riguardo, pone a fondamento del sistema di sicurezza collettiva il monopolio dell'uso della forza da parte del Consiglio di sicurezza. Il sostegno espresso dalla Costituzione nei confronti delle organizzazioni internazionali impone all'Italia di riconoscere un ruolo preminente al Consiglio e di attenersi alle sue determinazioni<sup>87</sup>.

<sup>84</sup> G. de Vergottini, *op. ult. cit.*, 146.

<sup>85</sup> Il fine non può giustificare i mezzi, altrimenti si ricade nella teoria della «guerra giusta» che l'art. 11 ha inteso, con tutta evidenza, superare.

<sup>86</sup> Così N. Ronzitti, *Intervento alla presentazione del libro*, cit., 15. Il principio di eguaglianza degli Stati risulta tra l'altro accolto, come si vedrà tra breve, anche dall'art. 11 Cost.

<sup>87</sup> Lo stesso Trattato istitutivo dell'Alleanza atlantica riconosce, all'art. 7, par. 10, un ruolo primario alle Nazioni Unite in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Tale principio è ribadito anche nel documento sulla nuova dottrina strategica della NATO elaborato nel corso del vertice di Washington del 1999.

Vi sono tuttavia dei casi in cui il Consiglio, pur riconoscendo l'esistenza di una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale, non è in grado di assumere una decisione o comunque di intervenire, anche se una gran parte degli Stati membri delle Nazioni Unite ritiene possibile, o addirittura doveroso, il ricorso all'uso della forza. È quanto è accaduto, ad esempio, nei casi del Kosovo e dell'Afghanistan valutati, come si è visto, in modo discorde dalla dottrina.

Ritenere che, in tali circostanze, sia sempre e comunque da escludere la legittimità costituzionale del ricorso alla forza, impedirebbe di interrogarsi su casi quantomeno dubbi, nei quali la pace e la sicurezza internazionale o i diritti umani di intere popolazioni risultano seriamente in pericolo. Una simile conclusione comporterebbe tra l'altro di dover riconoscere alla Cina, un Paese non democratico, il potere di impedire l'intervento della Comunità internazionale attraverso l'esercizio dell'anacronistico (e di dubbia compatibilità con il multilateralismo) diritto di veto. Vi è a riguardo da chiedersi se dall'art.11 non sia invece possibile desumere alcuni fondamentali principi di valutazione della legittimità costituzionale dell'impiego della forza in ambito internazionale<sup>88</sup>, sulla base dei quali considerare attentamente le peculiarità delle singole situazioni, di norma assai complesse<sup>89</sup>. Tali principi consentirebbero di orientarsi (si pensi, in particolare, agli organi politici di indirizzo) nei casi in cui i valori e gli obiettivi della Carta sono chiaramente in gioco, ma le Nazioni Unite non sono nelle condizioni di esprimere una volontà precisa ed univoca.

Per la nostra Costituzione, ciò che appare imprescindibile è la sussistenza di un quadro multilaterale, ossia l'esistenza di un consenso diffuso nell'ambito della comunità internazionale, a partire dai nostri principali alleati della UE e della NATO, in merito alla necessità di ricorrere all'uso della forza. Iniziative unilaterali, di singoli Stati o anche di singole aree regionali, che incontrino una forte opposizione di principio in ambito internazionale, non sembrerebbero invece compatibili con il dettato costituzionale. Il moltiplicarsi di interventi decisi ed attuati al di fuori di un contesto multilaterale, pur se con intenti

<sup>88</sup> I principi in questione coincidono, come si vedrà, in buona sostanza con principi accolti dal diritto internazionale ed in particolare dalla Carta delle Nazioni Unite. Ciò in ogni caso non appare indebolire, ma semmai rafforzare, il punto di vista che si tenta di esporre.

<sup>89</sup> Concentrando l'attenzione esclusivamente sulla sussistenza o meno di una previa autorizzazione del Consiglio si finirebbe, tra l'altro, per mettere sullo stesso piano operazioni che presentano peculiarità rilevanti anche sul piano costituzionale. Riguardo, ad esempio, agli interventi in Kosovo (1999) e in Iraq (2003), andrebbero invece adeguatamente apprezzati, anche da un punto di vista costituzionale, la diversa ampiezza del consenso prestato dalla Comunità internazionale ed il diverso ruolo svolto nelle due occasioni dal Consiglio di sicurezza. Tali differenze sono sembrate tra l'altro ben presenti al Presidente della Repubblica e agli organi costituzionali di indirizzo, come si evince dal comunicato del Consiglio supremo di difesa adottato in occasione del secondo conflitto iracheno di cui si è detto.

di stabilizzazione internazionale, finirebbe tra l'altro con il destrutturare il sistema delle Nazioni Unite e lo stesso ordinamento internazionale.

Un criterio costituzionale rilevante in materia appare, in particolare, quello della «parità con gli altri Stati», che, seppure testualmente riferito alle «limitazioni di sovranità», sembra più in generale indicare la modalità fondamentale attraverso la quale l'Italia è chiamata a concorrere alla realizzazione di un ordine internazionale pacifico e giusto. Rivendicare, o comunque avallare, posizioni di supremazia o di privilegio nel valutare la legittimità dell'uso della forza equivarrebbe ad affermare, all'opposto, un principio di «disparità tra gli Stati», in contrasto con l'intima *ratio* della disposizione che è volta ad affermare sul piano internazionale «quei principi di libertà, di *eguaglianza* e di sostanziale rispetto della persona umana che si volevano affermare nell'ordine interno»<sup>90</sup>.

In secondo luogo, interventi svolti senza autorizzazione del Consiglio al di fuori dell'ipotesi della legittima difesa andrebbero comunque ritenuti casi eccezionali<sup>91</sup>, giustificati dalla presenza di un effettivo stato di necessità<sup>92</sup>, al quale non è possibile porre altrimenti rimedio. Dovrebbe in definitiva trattarsi di salvaguardare principi e valori essenziali per lo stesso diritto internazionale in assenza di alternative concretamente praticabili.

Va d'altro canto rilevato come l'efficacia dell'azione svolta dal Consiglio di sicurezza risulti limitata, oltre che dalla disciplina del diritto di veto, dalle divergenti opinioni esistenti in ambito internazionale in merito ad una serie di

<sup>90</sup> Così A. Cassese, *Lo Stato e la Comunità internazionale (gli ideali internazionalistici del costituente)*. Introduzione al Commento agli artt. 10-11 della Costituzione, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Principi fondamentali*, cit., in particolare 469 ss. Tema delicato, con il quale non è possibile misurarsi in questa sede, è tuttavia quello del peso e del ruolo da riconoscersi in ambito ONU agli Stati che non rispettano i diritti umani.

<sup>91</sup> La possibilità di prescindere da un'autorizzazione del Consiglio di sicurezza solo in casi eccezionali sembra valere – secondo l'interpretazione più plausibile, che per l'Italia è probabilmente l'unica compatibile con il dettato costituzionale, della Nuova dottrina strategica – anche per la NATO (v. E. Cannizzaro, *La nuova dottrina strategica della NATO e l'evoluzione della disciplina internazionale sull'uso della forza*, in *NATO, conflitto in Kosovo*, cit., in particolare 48-49). Del resto, la Nuova dottrina NATO va considerata una interpretazione evolutiva del patto originario effettuata *nemine contra-dicente* e con il conforto del Parlamento. (In questi termini si è espresso A. Barbera nel corso di un'audizione svoltasi il 6 luglio 1999 presso la Commissione esteri del Senato nell'ambito di un'indagine conoscitiva sul nuovo concetto strategico della NATO, cfr. *Resoconto stenografico* della seduta di martedì 6 luglio 1999. V. anche, A. Barbera, *Le vicende del Trattato Nord-Atlantico: revisione de facto o interpretazione evolutiva?*, in *Rassegna parlamentare*, 1999, n. 4, che costituisce il testo della memoria presentata in occasione dell'audizione). Conseguentemente, i principi fondamentali del Patto, tra i quali il primato riconosciuto alle Nazioni Unite in materia di mantenimento della sicurezza e della pace, non possono ritenersi superati alla luce della nuova dottrina dell'Alleanza. Non va tra l'altro dimenticato come il Patto possa trovare applicazione solo con il consenso degli organi politici di indirizzo ed, *in primis*, del Parlamento (v. a riguardo G. Brunelli, *Strumenti e forme del controllo sugli accordi militari nella prassi parlamentare*, in G. Battaglini, L. Carlassare (a cura di), *Il controllo democratico sugli impegni internazionali*, Cedam, 1977, 19 ss.).

<sup>92</sup> La possibilità di invocare lo stato di necessità nell'ambito dell'ordinamento internazionale è stata prospettata tra gli altri da V. Onida, *Guerra, diritto*, cit., 960-961.

minacce alla pace ed alla sicurezza, rispetto alle quali non si è ancora riusciti a definire delle linee guida alle quali il Consiglio stesso possa conformare la propria azione<sup>93</sup>. Inadeguata risulta, in particolare, l'elaborazione di un punto di vista condiviso riguardo alla condotta da tenere in presenza di gravi violazioni dei diritti umani all'interno degli Stati ovvero di rischi derivanti dal combinato disposto di organizzazioni terroristiche e proliferazione delle armi di distruzione di massa.

Non è, per altro verso, da escludere che, quando il Consiglio avalla l'uso della forza, possano porsi per l'Italia problemi di ordine costituzionale. Come si è visto, le autorizzazioni all'uso della forza non hanno sovente chiarito gli obiettivi ed i limiti dell'impiego dello strumento militare, riconoscendo di fatto agli Stati poteri ampiamente discrezionali. Talvolta il Consiglio ha legittimato il ricorso all'autotutela individuale e collettiva (Kuwait e Afghanistan) ma le decisioni relative alle modalità ed all'intensità del ricorso alla forza ed agli stessi obiettivi degli interventi sono risultate rimesse a Stati o a coalizione di Stati. Il Consiglio può inoltre non risultare comunque in grado di esercitare un effettivo controllo sulle modalità di svolgimento degli interventi. Il diritto internazionale, incluso il diritto delle Nazioni Unite, sembra in siffatte ipotesi carente di strumenti effettivamente idonei a garantire un ricorso proporzionato e misurato all'uso della forza in grado di tutelare il diritto alla sicurezza, salvaguardando al contempo gli altri diritti e valori in gioco<sup>94</sup>. Ciò crea degli spazi per l'esercizio di un potere/dovere di valutazione delle diverse situazioni – all'origine e, per così dire, in corso d'opera – da parte degli organi costituzionali responsabili dell'impiego dello strumento militare. La Costituzione sembrerebbe infatti a questo punto imporre di considerare attentamente, ai fini del coinvolgimento nazionale, i criteri che risultano in concreto presiedere al ricorso all'uso della forza sotto il profilo, in particolare, del rispetto del principio di proporzionalità nell'impiego dello strumento militare e della tutela dei diritti umani delle popolazioni interessate. L'Italia dovrebbe impegnarsi affinché tali criteri vengano rispettati in sede di definizione e nel corso degli interventi traendone, ove ciò non si verificasse, le dovute conseguenze sul piano della partecipazione nazionale.

<sup>93</sup> Sia l'*Hig Level Panel* (v. *A More Secure World*, cit., par. 204-209) sia il Segretario generale delle Nazioni Unite (cfr. *In larger freedom*, cit., par. 126) hanno ravvisato la necessità di definire tali linee guida al fine di rafforzare la legittimità delle determinazioni del Consiglio in materia di uso della forza.

<sup>94</sup> Per alcune considerazioni in merito v. C. Dell'Acqua, *Il diritto alla sicurezza nel nuovo ordine internazionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2002, 356 ss.