LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Rivista Trimestrale della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale

QUADERNO 22

SIOI

L'azione dell'ONU per il mantenimento della pace, 75 anni dopo: risultati e prospettive

EDITORIALE SCIENTIFICA
Napoli

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

RIVISTA TRIMESTRALE DELLA

SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

QUADERNI (Nuova Serie)

22

COMITATO SCIENTIFICO

Pietro Gargiulo, Cesare Imbriani,
Giuseppe Nesi, Adolfo Pepe, Attila Tanzi

SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

L'AZIONE DELL'ONU PER IL MANTENIMENTO DELLA PACE, 75 ANNI DOPO: RISULTATI E PROSPETTIVE

EDITORIALE SCIENTIFICA
Napoli

Il presente Report è stato redatto con il sostegno finanziario del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale,
ai sensi dell'art. 23 *bis* del d.P.R. 18/1967.
Le posizioni contenute nella presente pubblicazione sono espressione esclusivamente degli Autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Proprietà letteraria riservata

Copyright 2021 Editoriale Scientifica srl
Via San Biagio dei Librai, 39
89138 - Napoli
ISBN 979-12-5976-172-9

INDICE

SALUTI E INTERVENTI INTRODUTTIVI

FRANCO FRATTINI ……..……..…....……. ……...9
MARINA SERENI ……..……...……..…....……..15
MARTA LAURIENZO ……..……..……..…....……..19
MARINA CASTELLANETA ……..……..…....……...23

PRIMA SESSIONE

L'EVOLUZIONE DEL MANTENIMENTO DELLA PACE DELL'ONU

Presiede:

PROF. PIETRO GARGIULO

GIUSEPPE NESI – Il sistema di sicurezza collettiva a 75 anni dall'adozione della Carta di San Francisco ……..……..…….…....……. …….27
MICAELA FRULLI – Il ruolo del Consiglio di sicurezza: un bilancio tra aspettative e realtà ……...……..……43
ANDREA CARCANO – Brevi riflessioni sulla *responsibility to protect* nel quadro del sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite ….……...…...……..… ……...57
EGERIA NALIN – Lo *status* dei *peacekeepers* secondo il diritto internazionale umanitario ……..……...75

Interventi programmati e dibattito

ANTONIO J. PALMA – Consiglio di sicurezza e pandemia da COVID-19 …….…….. …….95
ALICE RICCARDI – Consiglio di sicurezza e sanzioni mirate a 75 anni dall'entrata in vigore della Carta ……..…….....115

SECONDA SESSIONE

ONU E ORGANIZZAZIONI REGIONALI NEL MANTENIMENTO DELLA PACE

Presiede:

PROF.SSA LAURA PINESCHI

GIOVANNI CELLAMARE – I rapporti tra ONU e organizzazioni regionali nelle operazioni di mantenimento della pace ……...137
FERDINANDO SANFELICE DI MONTEFORTE – Il rapporto tra ONU e NATO per il mantenimento della pace ……...……153
GIUSEPPE PASCALE – L'*African Peace and Security Architecture* dell'Unione africana e l'ONU ……...165
IVAN INGRAVALLO – Cooperazione e autonomia nel rapporto tra Nazioni Unite e Unione europea per il mantenimento della pace ……189
MARTINA BUSCEMI – Responsabilità e *accountability* nelle operazioni di mantenimento della pace dell'ONU: evoluzioni, involuzioni e prospettive ……207
PIETRO PUSTORINO – Questioni problematiche in materia di attribuzione delle condotte alle organizzazioni internazionali e agli Stati membri nelle operazioni di mantenimento della pace ……231

Interventi programmati e dibattito

ANDREA INSOLIA – La protezione del patrimonio culturale nel contesto del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale ……241
FRANCESCO E. CELENTANO – La protezione speciale garantita ai minori dal sistema delle Nazioni Unite e il contrasto al loro impiego nei conflitti armati ……261

CONCLUSIONI GENERALI

UGO VILLANI – Luci e ombre dell'azione delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace ……275

Elenco collaboratori ……...297

SALUTI E INTERVENTI INTRODUTTIVI

FRANCO FRATTINI

Presidente della SIOI

È con vero piacere che ringrazio il Magnifico Rettore dell'Università di Bari, il Prof. Stefano Bronzini, per la collaborazione del suo Ateneo alla realizzazione di questo Convegno per le Celebrazioni del 75° anniversario dell'istituzione dell'ONU che la SIOI ha avuto il compito di organizzare su incarico del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, avviate con una prima celebrazione svoltasi a Roma e sta proseguendo con l'evento di Bari e con un successivo evento che si terrà a Torino e con le conclusioni che si terranno nuovamente a Roma, oltre ad una importante manifestazione in collaborazione con le università siciliane.

Desidero rivolgere un ringraziamento particolare anche alla Dott.ssa Giovanna Ceglie e alla Dott.ssa Marta Laurienzo che rappresentano il Polo logistico e di intervento umanitario delle Nazioni Unite di Brindisi composto dal Global Service Center – la Base logistica delle Nazioni Unite – e dalla Base di pronto intervento umanitario delle Nazioni Unite. La prima svolge un ruolo fondamentale per il sostegno logistico alle operazioni dell'ONU, per le comunicazioni satellitari dell'Organizzazione e per l'addestramento professionale per le operazioni di peacekeeping e per le missioni di carattere politico. La seconda invece svolge un ruolo altrettanto importante per quanto concerne la risposta rapida alle emergenze umanitarie su scala mondiale.

Un ulteriore ringraziamento rivolgo alla Prof.ssa Marina Castellaneta che coordina il Centro interdipartimentale "Vincenzo Starace" dell'Università di Bari e a tutte le relatrici e i relatori che hanno accettato il nostro invito a partecipare a questo Convegno e che con i loro interventi ci consentiranno la sua concreta realizzazione.

L'evento di questi due giorni è intitolato a un tema che si commenta da solo per la sua rilevanza straordinaria, cioè l'azione delle Nazioni Unite nel 75° Anniversario della sua istituzione, ed è dedicato al pilastro fondamentale dell'attività dell'Organizzazione, il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.

L'obiettivo che ci poniamo, come il titolo del Convegno esplicitamente indica ("*L'azione dell'ONU per il mantenimento della pace, 75 anni dopo: risultati e prospettive*"), è quello di offrire un quadro

complessivo dell'evoluzione delle attività dell'ONU in un settore nel quale – è inutile negarlo – sono palesi le luce e le ombre del ruolo dell'Organizzazione; ma vorremmo anche indicare qualche prospettiva per una maggiore efficacia alla sua azione per il futuro, soprattutto guardando al ruolo che possono svolgere le organizzazioni regionali in stretta collaborazione con l'Organizzazione universale. Le due sessioni nelle quali si articola il Convegno mirano a dare contenuto concreto all'obiettivo che ci siamo posto.

Per dare l'avvio alle riflessioni che gli ospiti relatori ci proporranno, vorrei svolgere qualche breve considerazione di carattere generale sulle questioni che saranno affrontate.

Io penso che si debba, per guardare il futuro come è nostra intenzione, non nasconderci dietro alle ombre che hanno caratterizzato l'attività delle Nazioni Unite: i veti incrociati, l'insoddisfazione di tanti, i dubbi delle più giovani generazioni persino sull'utilità del ruolo delle Nazioni Unite di fronte alle grandi crisi, alle tragedie che hanno colpito aree regionali e paesi in cui l'ONU è arrivata in ritardo e talvolta male, ma non dobbiamo nemmeno nascondere le grandi luci che hanno caratterizzato l'attività delle Nazioni Unite. Iniziando dalle conclusioni, io sono convinto che l'attività delle Nazioni Unite, anche nel campo del mantenimento della pace, è più indispensabile che mai.

Oggi più che mai è necessario credere nel sistema multilaterale imperniato sulle Nazioni Unite, e quindi spiegare, anche ai più giovani, come potrebbe essere il mondo *senza* le Nazioni Unite. Questo è il punto che spesso sfugge a coloro che sono distratti dal ritardo, dalla incongruenza di singole operazioni o da grandi ritardi che le Nazioni Unite hanno mostrato. Penso – fra tutte – all'incapacità di affrontare *ab origine* la tragedia siriana, che dura da anni e anni e anni, al di là della componente strettamente militare e che vede tuttora stragi, violazioni massicce dei diritti umani e così via.

Queste – che sono indubbiamente delle ombre – non devono nascondere le luci che hanno caratterizzato e caratterizzano l'unica (tuttora) organizzazione in grado di esprimere una legittimazione ed una legittimità internazionali assolutamente insostituibile.

È evidente che il tema del mantenimento della pace è uno di quelli che costituiscono il *core business*. Quando nacquero le Nazioni Unite, alla luce anche della *non* felice esperienza della Società delle Nazioni, nacquero come un'organizzazione incompleta. Mancavano i paesi sconfitti dalla guerra, ad esempio; mancava l'Italia. L'Italia arrivò nel 1955 dopo un lungo negoziato, che fu condotto anche con il

contributo prezioso della SIOI che, allora, ricevette proprio dal Presidente De Gasperi il compito di contribuire all'inserimento nella rete onusiana che era appena nata e da cui l'Italia era di necessità esclusa in quanto paese sconfitto, ma non esclusa in quanto componente fondatore della WFUNA, della rete internazionale che ancora esiste, la World Federation of UN Associations, ed ecco perché la SIOI conserva tuttora il titolo – con orgoglio! – di associazione italiana per le Nazioni Unite.

Tornando al tema del mantenimento della pace, è evidente che si tratta di un concetto sfaccettato, un concetto che non può essere semplificato con una frase "pace vuol dire mancanza di guerra". Troppo poco, troppo semplicistico. Mantenere la pace vuol dire capacità di adeguarsi all'evoluzione dei tempi, alla differenza tra aree regionali e alla differenza tra interventi *richiesti* per venire incontro molto spesso alle esigenze pressanti e drammatiche della popolazione. È questa la missione fondamentale delle Nazioni Unite in questa materia. Il grande tema è *come* le Nazioni Unite hanno saputo – se ci sono riuscite davvero – e come sapranno evolversi di fronte ad un mondo che cambia molto più velocemente dei trattati internazionali, delle regole, delle leggi dei paesi membri, e che quindi richiede una *leadership* politica. Non è questione di adeguare regole scritte: è questione, anzitutto, di una *leadership* politica che imponga cambiamenti tangibili e visibili. Questa è la chiave per il successo nel futuro delle Nazioni Unite. Lo stiamo vedendo e lo abbiamo visto con l'inizio della drammatica pandemia del Covid-19. Molti hanno espresso legittimi dubbi su una organizzazione come l'Organizzazione mondiale della sanità. Avremmo potuto gestire questa pandemia *senza* l'Organizzazione mondiale della sanità? Probabilmente no, non sarebbero bastate le organizzazioni regionali, che pure sono importanti.

Ecco, quindi da questo esempio noi capiamo come l'adeguamento ad un mondo che può cambiare rapidissimamente è la chiave di volta per il successo. E in questo le Nazioni Unite si sono evolute ed adeguate rispetto alla realtà che cambiava con interpretazioni che io, da giurista, chiamerei interpretazioni evolutive della Carta. La Carta non può essere letta staticamente come quando fu adottata solennemente a San Francisco. La Carta è uno strumento che indica obiettivi, valori e principi. E coloro che la applicano lo debbono fare in una chiave evolutiva e conformativa, cioè per raggiungere gli obiettivi per i quali la Carta è stata scritta, che non possono essere più gli obiettivi del 1945.

Ecco perché il risultato di moltiplicare le *peace-keeping operations* dell'Organizzazione, di trasformare le stesse nel tempo, e le autorizzazioni agli Stati disponibili all'uso della forza per bloccare o contenere minacce umanitarie di altri Stati, rompendo quello che ai tempi della Cortina di Ferro era l'inviolabile principio di "non interferenza". Questo principio di "non interferenza" è stato superato. È stato superato dapprima nei Balcani, poi certamente con le tragedie africane, fino ad epoche più recenti. E questo meccanismo della responsabilità di proteggere (proteggere ovviamente la popolazione civile innocente) è stato un adeguamento importante, un'interpretazione evolutiva significativa di quei capitoli della Carta dell'ONU che forse non erano stati pensati da chi li aveva scritti per spingersi così avanti.

E la stessa cosa vale per le cosiddette sanzioni economiche, previste dall'art. 41 della Carta, che si sono moltiplicate come strumento per garantire, con l'abbandono del sistema delle sanzioni complete e generali a favore delle c.d. sanzioni intelligenti, quel concetto di pace che è stabilità, prosperità, benessere della gente, e quindi – come ho già detto – non soltanto assenza di guerra. Ecco che noi vediamo a quel punto le Nazioni Unite aggiungere un tassello importante perché sicuramente le sanzioni economiche cosiddette intelligenti, le cosiddette *smart sanctions*, colpiscono il responsabile, colpiscono il dittatore, colpiscono colui che ha acquisito il potere sulla pelle dei suoi cittadini, ma *non* colpiscono la vita quotidiana della popolazione innocente. Quindi sono sanzioni mirate e selettive. E anche questo vuol dire aiutare a mantenere la pace, perché è chiaro che se applicando una sanzione economica di ordine generale costringo un intero popolo alla fame, quella situazione non sarà di certo una situazione di pace come noi la possiamo intendere.

Ecco un altro esempio. Ma voglio aggiungere che il Consiglio di sicurezza ha accortamente, malgrado i veti incrociati, malgrado il potere dei famosi P5 di bloccare qualsiasi iniziativa col veto individuale, ha aggiunto progressivamente campi di azione in settori che, tutti, contribuiscono a quel concetto omnicomprensivo di pace a cui ho già fatto riferimento. Penso tra tutti alla tutela dei diritti umani, alla tutela più generale dei diritti umani. Per non citarli tutti ne cito soltanto uno che ancora non è entrato purtroppo nel sistema delle regole uniformemente e unanimemente applicate dalle Nazioni Unite, il diritto alla conoscenza, il diritto dei cittadini di conoscere i processi decisionali di chi li governa. È un diritto fondamentale a mio avviso, probabilmente un'evoluzione prossima porterà a considerarlo sempre più come tale.

Ma le Nazioni Unite hanno fatto passi avanti, questi sì già concreti e operativi, nella lotta al terrorismo. Chi pensava, nel 1945, alle azioni strategiche per la lotta al terrorismo o ai cosiddetti caschi blu della cultura, quelle unità delle Nazioni Unite che proteggono i beni patrimonio dell'umanità dalle azioni dei terroristi nelle aree di crisi, basti pensare a quello che accade in Medio Oriente o in Nord Africa. E ancora, l'impegno dell'ONU per la punizione del crimine organizzato transnazionale ha sicuramente dato un contributo straordinario a un concetto di pace che vuol dire stabilità nella legalità. Vi può essere anche stabilità, le dittature sono stabili, ma non sono pace, non sono diritti umani, non sono legalità internazionale come noi la conosciamo. E quindi è chiaro che combattere contro il crimine organizzato transnazionale aiuta l'obiettivo complessivo che è pace, stabilità, legalità, diritti. E certamente lo stesso meccanismo vale per quelle particolari forme straordinariamente odiose di criminalità transnazionale, penso al traffico delle droghe, quando la sessione delle Nazioni Unite dedicata alcuni anni fa esplicitamente a questo tema ha posto alcuni pilastri chiarissimi, io credo che abbia dato un contributo importante a tutela della dignità della persona umana e a tutela di quel principio per cui le Nazioni Unite si occupano della stabilità, del miglioramento – ove possibile – delle condizioni di vita.

E infine pensate l'importanza delle Nazioni Unite nella lotta alla proliferazione nucleare. Noi abbiamo assistito da poco a un'estensione dell'accordo tra Stati Uniti e Federazione Russa, ma questo non basta. Il sogno di chi ha dato vita alle Nazioni Unite, ereditato da chi oggi ha la responsabilità di governo nelle Nazioni Unite e nelle organizzazioni internazionali più importanti è un mondo senza armi nucleari, non è soltanto la lotta alla proliferazione, ma è la riduzione e l'eliminazione delle armi nucleari, così come l'abolizione della pena di morte, perché è chiaro che un paese che esegue sistematicamente centinaia o migliaia di condanne a morte non è un paese che noi possiamo considerare tale da avere completato e interamente quell'obiettivo delle Nazioni Unite che è la pace, la stabilità e i diritti fondamentali delle persone.

Tutti questi obiettivi stanno insieme nelle Nazioni Unite ma si sviluppano anche nella collaborazione tra le Nazioni Unite e le organizzazioni sovranazionali regionali. A me, in quanto europeo ed italiano, preme ricordare anzitutto l'Unione europea e, come stretto raccordo tra UE e ONU, la NATO. Sono due pilastri della politica estera dell'Italia e tali resteranno, ma evidentemente la collaborazione delle

Nazioni Unite non si ferma qui: la collaborazione con la Lega Africana, con la Lega Araba, sono esempi che dimostrano come l'obiettivo della pace, considerata in modo ampio e articolato, riguarda tutti, e riguarda modalità diverse per essere attuata.

Questa è la mia conclusione. Se noi vogliamo davvero che questi obiettivi vengano progressivamente e sempre più completamente attuati, dobbiamo considerare che il metodo multilaterale che l'ONU, dalla loro nascita, ancorché limitata e incompleta, hanno fissato, quel metodo multilaterale resta oggi l'unico metodo e l'unico strumento che – al di là delle specificazioni del diritto internazionale, che sono pure fondamentali – è l'obiettivo politico, rimesso nelle mani dei *leader* del mondo.

MARINA SERENI

Vice Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

Sono molto lieta di portare il saluto a questo Convegno sull'azione dell'ONU per il mantenimento della pace nel contesto delle celebrazioni della ricorrenza del 75° anniversario delle Nazioni Unite. Aver organizzato – nonostante le limitazioni dovute alla pandemia – questo Convegno a Bari, *virtualmente* a Bari, in sinergia con il *Global Service Center* delle Nazioni Unite e con la Base di pronto intervento del *World Food Programme* è molto significativo, dal nostro punto di vista è importantissimo.

La promozione di un multilateralismo efficace, incentrato sul ruolo delle Nazioni Unite, rappresenta una delle priorità fondamentali della politica estera italiana. Il prof. Frattini ha già detto prima di me molte cose, io sarò più breve. Siamo consapevoli delle difficoltà che incontra il metodo multilaterale, ma rimaniamo convinti che esso rappresenti lo strumento privilegiato per far fronte efficacemente alle sfide globali attuali, che sono tutte molto complesse. Per tale motivo sosteniamo i processi di riforma delle istituzioni internazionali, incluse le riforme promosse dal Segretario generale Guterres, giunte alla fase di attuazione per rendere le Nazioni Unite più efficienti, trasparenti, democratiche e rappresentative.

Il nostro impegno è particolarmente profilato nell'ambito del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. So che oggi sono collegati con noi molti studenti. Ecco, consentitemi quindi di elencare brevemente alcune iniziative che ritengo di particolare rilievo e che credo sia giusto chiarire agli occhi dei più giovani.

Primo punto: l'Italia ha sostenuto sin dal primo momento l'iniziativa *Action for Peacekeeping*, che è stata lanciata nel 2018 da Guterres per rilanciare l'immagine e l'efficacia del *peacekeeping*.

Secondo: siamo attualmente il settimo contributore finanziario sia al bilancio ordinario dell'ONU sia a quello del *peacekeeping*.

Terzo: l'Italia ha preso parte a ventinove missioni di pace ONU ed è oggi il primo fornitore di caschi blu tra i paesi occidentali, con circa 1100 unità dislocate in cinque diverse missioni, la più importante, quella che ci vede maggiormente impegnati è UNIFIL, in Libano,

della quale deteniamo – come noto – anche il comando generale con il Generale Stefano Del Col.

Quarto: svolgiamo un ruolo di primo piano anche nella formazione del personale militare e di polizia destinato a prestare servizio nelle operazioni di pace.

Quinto: l'Italia contribuisce attivamente al dibattito in ambito ONU su come migliorare il *peacekeeping*. E voglio citare alcuni punti: 1. l'inclusione nei mandati che vengono assegnati a queste missioni di tematiche trasversali, quali la protezione dei civili, inclusi i bambini, la promozione del ruolo delle donne, la tutela del patrimonio culturale, la riduzione dell'impatto ambientale; 2. l'attivo sostegno alla strategia dell'ONU per gestire l'impatto ambientale delle operazioni; 3. l'integrazione della prospettiva di genere a tutti i livelli delle missioni di pace, nella convinzione del valore aggiunto offerto dalla presenza femminile tra i *peacekeeper*. Voi sapete infatti che c'è un'importante risoluzione delle Nazioni Unite, la 1325, "Pace, donne e sicurezza", che ci segnala come le donne siano certamente tra le principali vittime nelle aree di conflitto, ma sono anche tra le principali risorse laddove vengono coinvolte nei momenti di riconciliazione ma anche nei momenti di *peace-keeping*.

So che domani ci sarà una discussione sulle *partnership* con le organizzazioni regionali in materia di pace e sicurezza. Anche qui mi preme sottolineare l'importanza della collaborazione con l'Unione europea nel quadro della *partnership* strategica per la gestione e prevenzione delle crisi; la *partnership* con la NATO, la cui rilevanza e attualità è stata da ultimo richiamata nella dichiarazione a margine della ministeriale esteri della NATO che si è tenuta il 23 e 24 di marzo, nonché la cooperazione trilaterale ONU-Unione Europea-Unione Africana, di cui auspichiamo un rafforzamento.

Come ho detto all'inizio dell'intervento, il fatto che questo Convegno sia stato organizzato insieme all'Università di Bari assume un valore significativo. Durante la pandemia abbiamo tutti sperimentato il ruolo fondamentale dell'efficienza delle catene logistiche e di approvvigionamento a livello globale nella preparazione e capacità di risposta alla crisi. Ecco perché siamo orgogliosi di ospitare in Italia il polo pugliese delle Nazioni Unite, che ha un ruolo di primo piano nell'affrontare questa sfida. Saluto le direttrici del *Global Service Center* dell'ONU e della Base di pronto intervento umanitario del *World Food Programme* di Brindisi, entrambi italiane, che prenderanno la parola dopo di me. Il *Global Service Center* è ospitato dall'Italia da

oltre venticinque anni, è una struttura onusiana di eccellenza, da cui dipende l'intera logistica delle missioni di *peacekeeping* e delle missioni politiche speciali dell'ONU. Il Centro ha svolto un ruolo cruciale nel consentire alle Nazioni Unite di condurre regolarmente le proprie attività nonostante i vincoli indotti dalla pandemia, gestendo l'intero sistema di videoconferenze utilizzato dall'ONU. Con la medesima convinzione sosteniamo la base di pronto intervento umanitario del PAM che è una struttura logistica in grado di fornire tempestivamente aiuti alle popolazioni colpite dalle catastrofi, dalle emergenze sanitarie e dai conflitti, modello di una rete internazionale di sei *hub* in varie regioni del mondo. Tra le spedizioni umanitarie italiane partite dalla base desidero ricordare quella per il popolo libanese a seguito della tragica esplosione nel porto di Beirut nell'agosto scorso e quella per fronteggiare l'emergenza delle inondazioni in Somalia e la crisi sanitaria in Sud Sudan. Noi intendiamo investire nell'ulteriore rafforzamento della base, sia sotto il profilo delle infrastrutture sia delle attività di formazione e innovazione tecnologica.

Come sapete, quest'anno l'Italia detiene la Presidenza del G20. Si tratta di un'occasione fondamentale per dare il nostro contributo propositivo per una risposta globale alle principali sfide che stiamo affrontando. Proprio per questo abbiamo deciso di organizzare nella base di Brindisi, in partenariato con il PAM, un evento ministeriale con il G20 sul rafforzamento della cooperazione internazionale in materia di logistica internazionale, per la preparazione e la risposta alle future crisi sanitarie e umanitarie.

In questa ottica, il Ministero degli esteri e della cooperazione internazionale sta incoraggiando un rafforzamento delle sinergie di lungo termine tra le due anime del polo ONU di Brindisi, sul modello della collaborazione della scorsa estate nel quadro della operazione umanitaria per assicurare il trasporto di dispositivi di protezione personale alla missione UNIFIL a seguito appunto delle esplosioni al porto di Beirut.

Concludo con un augurio di buon lavoro per queste giornate di approfondimento su temi di fondamentale importanza per la proiezione internazionale del nostro Paese e desidero ancora una volta ringraziare la SIOI e il suo Presidente, l'Università di Bari, il Rettore e tutto il corpo docente che si sono impegnati per questa iniziativa, le rappresentanti del polo onusiano della Puglia, per questa occasione di riflessione che è veramente fortemente voluta dalla Farnesina per marcare

un importante anniversario che è quello del 75° della Carta delle Nazioni Unite.

Mi scuso perché dovrò staccarmi, ma abbiamo fatto un po’ più tardi del previsto, dovrò purtroppo assentarmi tra poco. Vi auguro davvero un buon lavoro per il prosieguo e saluto tutti gli studenti che ci stanno seguendo.

MARTA LAURIENZO

Coordinatrice del Network di Basi di Pronto intervento umanitario delle Nazioni Unite (UNHRD)

Grazie al Rettore Prof. Bronzini e a tutta l'Università di Bari, al Prof. Frattini e alla Società Italiana per l'organizzazione internazionale (SIOI), e li ringrazio per l'invito.

Saluto la Viceministra Sereni che ho il piacere di conoscere oggi, anche se solo virtualmente, ma con cui sono certa avremo spesso modo di collaborare insieme visto il ruolo fondamentale della cooperazione italiana per il Network di basi di pronto intervento umanitario delle Nazioni unite (UNHRD) e in particolare per la base di Brindisi.

Un saluto a Giovanna, e a tutte e tutti gli altri ospiti e a chi ci ascolta.

Occupandomi da oltre 25 anni, con il World Food Programme (WFP), di assistenza alimentare e, nell'ambito più specifico di UNHRD, di assistenza umanitaria, quando sono stata invitata ad intervenire in questo webinar mi sono chiesta quale contributo potessi portare sul tema del mantenimento della pace e dell'azione dell'ONU. Il WFP, come sicuramente saprete, è la principale organizzazione umanitaria e agenzia delle Nazioni Unite impegnata a salvare e migliorare le vite, fornendo assistenza alimentare nelle emergenze e lavorando con le comunità per migliorarne la nutrizione e costruirne la resilienza.

In che modo la missione del WFP sia legata al tema della pace ce lo ha detto o, per meglio dire, confermato, il Comitato norvegese per il Nobel che ad ottobre dell'anno scorso ha assegnato il Nobel per la Pace al WFP per "i suoi sforzi nel combattere la fame, per il suo contributo nel migliorare le condizioni per la pace nelle aree colpite da conflitti e per la sua azione nel guidare gli sforzi per prevenire l'uso della fame come arma di guerra e conflitto".

Con questo riconoscimento al WFP, il Comitato per il Nobel ha voluto accendere i riflettori sulla condizione di milioni di persone in tutto il mondo che soffrono o che sono minacciate dalla fame e ha riconosciuto il circolo vizioso tra fame e conflitti armati. La guerra e i conflitti possono causare insicurezza alimentare e fame, cosi come a

loro volta la fame e l'insicurezza alimentare possono portare all'acutizzarsi di conflitti latenti e innescare l'uso della violenza.

Ho parlato di conferma perché già nel 2018, con una risoluzione senza precedenti, la 2417, il Consiglio di sicurezza dell'ONU ha riconosciuto il legame tra fame e conflitti. Questa risoluzione, nella quale il WFP e altre agenzie ONU hanno giocato un ruolo fondamentale nel promuoverla e sostenerla, oltre a identificare questo legame ha riconfermato la proibizione dell'uso della fame come arma di guerra e ha riconosciuto che senza ristabilire e senza mantenere la pace non si potrà eliminare la fame nel mondo.

Citando alcuni dati: – delle circa 272 milioni di persone che soffrono di insicurezza alimentare acuta, circa 77 milioni vivono in 22 paesi in cui sono presenti, in varie forme, conflitti ed instabilità; – delle circa 700 milioni di persone che soffrono la fame, in termini tecnici insicurezza alimentare cronica, circa il 60% vive in paesi in conflitto; – quattro paesi in conflitto sono anche quelli più a rischio di carestia (famine), il Sud Sudan, il nordest della Nigeria, il Burkina Faso e lo Yemen; – circa i due terzi dell'assistenza alimentare del WFP è indirizzato a popolazioni che vivono in contesti di grave crisi alimentare, per la maggior parte causate da conflitto.

Sebbene la maggior parte dei paesi abbia ottenuto miglioramenti significativi nella riduzione della fame e della malnutrizione negli ultimi due decenni, i progressi nella maggior parte dei paesi colpiti da conflitti sono rimasti stagnanti o si sono deteriorati. Se da un lato i conflitti sono la causa più grande dietro il pericolo sempre più imminente di carestie, dall'altro ci sono il cambiamento climatico e la pandemia da COVID19 ad aggravare la situazione.

Parlando di risultati, i programmi del WFP possono contribuire alla pace affrontando le cause profonde dei conflitti e delle tensioni sociali. Migliorando l'accesso e la disponibilità delle risorse naturali contestate, diminuiscono le cause di conflitto tra le comunità.

Nel breve periodo, la strada dell'assistenza alimentare d'emergenza rimane lo strumento più efficace contro l'insicurezza alimentare e per fermare le forme più gravi come la carestia. Dietro questi interventi c'è la potente macchina logistica del WFP: ogni giorno ci sono 5000 camion, 20 navi e 92 aerei del WFP in azione che distribuiscono più di 15 miliardi di razioni di cibo ogni anno. E ci sono i cosiddetti servizi condivisi, tra cui per esempio la rete di basi UNHRD e il servizio aereo umanitario UNHAS, che supportano la comunità umanitaria nel raggiungere le popolazioni più vulnerabili.

Nel lungo periodo, attuiamo interventi più complessi come il rafforzamento dell'educazione, della nutrizione dei mezzi di sostentamento e dei sistemi di protezione sociale e in generale per rafforzare la resilienza delle popolazioni più vulnerabili, per esempio con i programmi di alimentazione scolastica e programmi che chiamiamo "food for assets", ovvero aiutiamo le comunità locali a ricostruire strade, canali ed altre infrastrutture essenziali distrutte da conflitti e disastri naturali, la cui frequenza e i cui danni sono aumentati a causa del cambiamento climatico.

Un ulteriore conferma dell'interconnessione tra pace, povertà e fame viene dall'Agenda 2030 che, attraverso gli Obiettivi di sviluppo sostenibile, ci dice quanto tutta una serie di tematiche (genere, eguaglianza, cambiamento climatico, etc) siano interconnesse tra di loro.

Uno dei cardini dell'Agenda 2030 è la partnership, così come posto esplicitamente dall'obiettivo 17 degli Obiettivi di sviluppo sostenibile, il partenariato per gli obiettivi. E in questo mi onoro di coordinare il Network di basi di pronto intervento umanitario delle Nazioni Unite (UNHRD), un efficiente strumento di partenariato per la preparazione e la risposta alle emergenze umanitarie, parte della divisione *supply chain* del World Food Programme e messo a disposizione dell'intera comunità umanitaria.

UNHRD nasce a Brindisi da un'idea lungimirante del Governo italiano e del World Food Programme alla fine degli anni Novanta. La base di Brindisi è diventata operativa il 20 giugno del 2000, quando è partito un volo umanitario per l'Eritrea a sostegno della popolazione colpita dalla guerra di confine con l'Etiopia.

Un'idea lungimirante, quella che adesso chiamiamo il "modello Brindisi", perché sull'esempio di quello che abbiamo creato a Brindisi sono poi state create, tra il 2006 e il 2014, altre cinque basi in aree strategiche del mondo, in Ghana, negli Emirati Arabi Uniti, a Panama, in Malesia e alle Isole Canarie. Nel 2000 siamo partiti fornendo i nostri servizi a 5 partner, ora abbiamo 95 partner, tra organizzazioni ONU, governative e non governative.

Ennesima dimostrazione della lungimiranza di quell'idea è stata la risposta globale al COVID19 del WFP che è stata impiantata proprio sul meccanismo già esistente di UNHRD e in cui la base di Brindisi ha giocato un ruolo di supporto globale alle altre basi.

Come ho cercato di spiegare, o quanto meno di accennare, l'assistenza alimentare e in generale l'assistenza umanitaria possono essere fondamentali per ristabilire e mantenere la pace.

C’è bisogno di un impegno multilaterale, che noi cerchiamo di interpretare a tutti i livelli. E a livello territoriale – un territorio di cui siamo orgogliosi di essere parte e non ospiti – stiamo mettendo in atto diverse forme di collaborazione, con università, enti di ricerca ed altri partner.

Ispirandosi alla visione dell’Agenda 2030, ovvero per far sì che nessuna e nessuno sia lasciato indietro, c’è bisogno di costruire una cultura della pace, c’è bisogno di iniziative come questa di oggi, sapientemente organizzate, su impulso del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dalla due prestigiose istituzioni accademiche e di formazione come la SIOI e dall’Università di Bari. Perché, in conclusione, c’è bisogno di formare le nuove generazioni, che ci auguriamo intraprendano percorsi lavorativi nell’ambito della cooperazione internazionale e nel più largo ambito della diplomazia.

MARINA CASTELLANETA

Coordinatrice del Centro Interdipartimentale "Vincenzo Starace", Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Il Centro interdipartimentale di ricerca sul diritto internazionale e dell'Unione europea "Vincenzo Starace" ha accolto con grande piacere l'invito a collaborare alla realizzazione del Convegno di celebrazione del 75° anniversario delle Nazioni Unite organizzato dalla Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI UNA Italy) e dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

Accanto al consueto piacere di lavorare con la SIOI, sono molto lieta anche per la scelta dell'argomento. Tutti noi studiamo con passione da anni le Nazioni Unite, ma senza dubbio il tema centrale dell'incontro dedicato a "L'azione dell'ONU per il mantenimento della pace, 75 anni dopo: risultati e prospettive" ci ha permesso di rileggere la prolusione all'inaugurazione dell'anno accademico dell'Università di Bari 2000-2001 del Professore Vincenzo Starace – Maestro di molti dei partecipanti al Centro Interdipartimentale istituito lo scorso anno e al Convegno di oggi – che costituisce un contributo di grande rilievo circa l'evoluzione del divieto dell'uso della forza nelle relazioni internazionali.

Proprio la rilettura della prolusione, "Diritto e forza nelle relazioni internazionali contemporanee", ci fa tornare alla mente anche l'interessante convegno organizzato sempre con la SIOI qui a Bari diversi anni fa e dedicato alle *peacekeeping,* per cui l'evento odierno si pone come una ideale prosecuzione di un discorso iniziato alcuni anni fa.

Non c'è dubbio che l'evoluzione dell'ONU per il mantenimento della pace è stata in qualche modo spettacolare, con un progressivo ampliamento da parte del Consiglio di sicurezza della nozione di minaccia alla pace che avrebbe potuto fare ben sperare circa una maggiore effettività degli interventi in tutte le zone "buie" del mondo, in luoghi in cui da anni si assiste alle gravi e massicce violazioni dei diritti umani. Al tempo stesso, però, gli interventi, con tutte le difficoltà dovute anche alla mancata adozione degli accordi previsti dall'articolo 43 della Carta, hanno spinto gli Stati a mettere in discussione i limiti derivanti dal divieto dell'uso della forza e a cercare di giustificare interventi in chiaro contrasto con il diritto internazionale generale e con

la Carta delle Nazioni Unite. Questo è vero oggi, pensando alla situazione dei bombardamenti in Siria, al conflitto nello Yemen, solo per fare alcuni esempi, ma affonda le origini nel passato. Proprio nell'indicata prolusione il Professore Starace osservava che gli Stati avevano iniziato ad assumere comportamenti e a proporre teorie per giustificare l'uso della forza, in contrasto con la stessa Carta delle Nazioni Unite. A tal proposito veniva ricordato l'intervento di pattugliamento aereo di Stati Uniti e Regno Unito dal 1991 nei cieli iracheni "a protezione di no-fly zones" istituite dai predetti Stati e, soprattutto, l'intervento militare in Iugoslavia nel 1993 al fine di proteggere la popolazione albanese del Kosovo. In quell'occasione si ricordava che le violazioni commesse da alcuni Stati e la nuova struttura strategica della NATO rivelavano "la tendenza di una parte rilevante della comunità internazionale a *restringere* la portata del divieto per gli Stati di ricorrere alla forza nelle relazioni internazionali, introducendo una nuova eccezione – quella *dell'intervento* cosiddetto *umanitario* – accanto all'unica eccezione espressamente prevista dalla Carta, la legittima difesa, e a *rivedere il monopolio* del Consiglio di sicurezza quanto alla decisione di intraprendere azioni coercitive, prevedendo la possibilità che una simile decisione sia assunta anche fuori di tale sede istituzionale".

Parole profetiche e, in questi tempi, appare chiaro che ci troviamo in una situazione che rispecchia proprio quanto affermato dal Professore Starace: la preminenza di alcuni Stati e la passività di altri, con la conseguenza di una situazione di scardinamento del sistema, alla quale assistiamo con il paventato particolarismo degli Stati che oggi più che mai troviamo riflesso in una molteplicità di situazioni.

Il convegno di oggi e domani, ci permetterà così di verificare se si sia effettivamente realizzato il "deplorevole regresso della comunità internazionale" e quale ruolo avranno anche nel futuro le Nazioni Unite e, soprattutto, il Consiglio di sicurezza.

Ringrazio pertanto la SIOI e, in particolare, il Professore Pietro Gargiulo per avere coinvolto l'Università di Bari e il nostro Centro interdipartimentale di ricerca. Ringrazio altresì tutti i colleghi e amici partecipanti che, con le loro relazioni, ci permetteranno di esplorare temi di ampio respiro come l'evoluzione del mantenimento della pace e i rapporti tra ONU e organizzazioni regionali, caratterizzati da collaborazione e talora da qualche tensione.

PRIMA SESSIONE

L'EVOLUZIONE DEL MANTENIMENTO DELLA PACE DELL'ONU

Presiede

PIETRO GARGIULO
Università degli Studi di Teramo
Direttore de "La Comunità Internazionale" (SIOI)

IL SISTEMA DI SICUREZZA COLLETTIVA A 75 ANNI DALL'ADOZIONE DELLA CARTA DI SAN FRANCISCO

GIUSEPPE NESI

1. *Introduzione*. - Dopo il fallimento della Società delle Nazioni che contribuì, tra l'altro, allo scoppio del secondo conflitto mondiale, con l'adozione della Carta delle Nazioni Unite si tentò di realizzare un sistema di sicurezza collettiva imperniato sul divieto dell'uso e della minaccia dell'uso della forza armata nei rapporti internazionali, secondo quanto previsto dall'art. 2, par. 4, e sulla soluzione pacifica delle controversie internazionali, come sancito da diverse disposizioni. Insieme alla solenne proclamazione del suddetto divieto, gli Stati membri originari dell'ONU fondavano il sistema di sicurezza collettiva sulla responsabilità primaria del Consiglio di sicurezza nel mantenimento della pace e sicurezza internazionali (art. 24) e sul suo ruolo cruciale tanto nella soluzione pacifica delle controversie internazionali (Capitolo VI), quanto nell'accertamento dell'esistenza di una minaccia alla pace o di un atto di aggressione e nell'adozione di misure non implicanti o implicanti l'uso della forza (Capitolo VII); quanto, infine, nel ricorso ad organizzazioni o accordi regionali (Capitolo VIII). Nelle loro intenzioni si sarebbe dovuto procedere addirittura alla creazione di uno stato maggiore delle Nazioni Unite, e quindi di un vero e proprio esercito dell'ONU, conformemente all'art. 43 e seguenti della Carta, disposizioni che non hanno trovato attuazione. Secondo i promotori della Carta di San Francisco il sistema di sicurezza collettiva avrebbe dunque trovato la sua "stella polare" nell'art. 2, par. 4, con le note eccezioni dell'autotutela e delle ipotesi di autorizzazione del Consiglio; il Consiglio di sicurezza avrebbe dovuto costituire istituzionalmente il fulcro del sistema; i meccanismi operativi sarebbero stati quelli previsti dalle disposizioni contenute nei capitoli VI, VII e VIII della Carta[1].

---

[1] H. KELSEN, *Collective Security and Collective Self-Defense Under the Charter of the United Nations*, in *AJIL*, 1948, 783 ss.; J. E. ALVAREZ, *What's the Security Council For?*, in *Michigan Journal of International Law*, 1996, 221 ss.; R. KOLB, *The eternal problem of collective security: from the League of Nations to the United Nations*, in *Refuge Survey Quarterly*, 2007, 220 ss.; S. CHESTERMAN, I. JOHNSTON, D. M. MALONE, *Law and Practices of the United Nations*, Oxford, 2nd ed., 2016, 3 ss.

Nei primi settantacinque anni di vita delle Nazioni Unite si è assistito al susseguirsi tumultuoso e naturalmente disordinato di eventi storici complessi e a trasformazioni radicali nella politica e nei rapporti internazionali che hanno inciso profondamente nella vita dell'ONU, degli Stati membri e degli individui. Basterebbe ricordare la decolonizzazione, la corsa agli armamenti e i tentativi di controllarne la proliferazione, la graduale ma inesorabile affermazione della tutela internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario, la straordinaria crescita economica di alcuni Stati e la dissoluzione di altri, la fine e la resurrezione in altre forme della Guerra fredda, l'esplodere del terrorismo internazionale. In questo lungo periodo si è continuato ad assistere anche allo scoppio di conflitti armati, di carattere interno e internazionale, che sono stati quasi sempre portati all'attenzione del Consiglio di sicurezza, il quale ha dato risposte di vario tipo ricorrendo a volte anche a strumenti che non erano originariamente previsti dalla Carta dell'ONU, quali le operazioni di mantenimento della pace, le misure "quasi giudiziarie", le misure "legislative" o "quasi legislative", tra cui l'istituzione dei tribunali penali internazionali *ad hoc*, o ancora l'amministrazione temporanea di territori.

La circostanza che le parti coinvolte nei suddetti conflitti abbiano solitamente provato ad addurre delle giustificazioni per il ricorso all'uso della forza armata porta a ritenere che il divieto dell'uso e della minaccia dell'uso della forza, nei suoi tratti essenziali, si sia ormai affermato come principio alla base dei rapporti internazionali, insieme al suo definitivo consolidamento normativo come diritto cogente grazie anche alla prassi interstatale e alle pronunce della Corte internazionale di giustizia. Non sembra invece che analoghe, univoche considerazioni possano trarsi in merito ai meccanismi operativi del sistema di sicurezza collettiva centrati sul Consiglio di sicurezza nella sua qualità di organo principale dell'ONU con competenza e responsabilità primaria nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionali[2].

---

[2] La bibliografia in materia di sicurezza collettiva nel quadro delle Nazioni Unite è sterminata. Ci limiteremo a ricordare qui soltanto alcuni dei lavori più recenti che a loro volta danno conto dei più importanti contributi della dottrina e dei più recenti elementi di prassi su questo tema. Tra tali testi, v. *Les métamorphoses de la sécurité collective. Droit, pratique et enjeux stratégiques* (Société franc□aise pour le droit international), Paris, 2005; E. DE WET, M. WOOD, *Collective Security*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, www.mpepil.com, 2013; M. ARCARI, L. BALMOND, (sous la direction de), *La gouvernance globale face aux défis de la securité collective*, Napoli, 2012; P. GARGIULO, *Sicurezza collettiva (diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del diritto, Annali IX*, 2016, 880 ss.; T. RUYS, O.

In questo breve intervento ricorderò schematicamente come, nel contesto sommariamente descritto, il sistema di sicurezza collettiva si è evoluto nei primi settantacinque anni di esistenza dell'ONU (2), prima d'illustrare come esso viene oggi percepito dalla Comunità internazionale (3), per provare infine a ipotizzare le sue concrete prospettive di sviluppo negli anni a venire alla luce delle profonde trasformazioni registrate in tempi recenti nella vita di relazione internazionale (4).

2. Cenni sull'evoluzione del sistema di sicurezza collettiva. – Il progetto di sistema di sicurezza collettiva che avrebbe dovuto dissuadere gli Stati dal fare ricorso alla forza armata e alla sua minaccia, o quanto meno sanzionarne l'uso unilaterale al di fuori della legittima difesa o di eventuali e specifiche autorizzazioni, rimase in realtà in uno stadio embrionale tra il 1945 e il 1990 dal momento che lo scoppio della Guerra fredda, con l'uso massiccio del potere di veto da parte di alcuni dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza, portò fondamentalmente alla paralisi del Consiglio nonostante i numerosi casi nei quali un adeguato funzionamento del sistema di sicurezza collettiva sarebbe stato assai auspicabile e avrebbe potuto dare davvero l'idea della centralità dell'ONU nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.

Ciò non impedì tuttavia al Consiglio di varare, fin dalle origini, una serie di operazioni di mantenimento della pace, attività non espressamente previste dalla Carta, per far fronte a situazioni di grave tensione o a veri e propri conflitti armati una volta realizzata una tregua. Si trattava ovviamente di operazioni che, in assenza dell'attuazione degli articoli 43 e seguenti della Carta, furono decise dal Consiglio di sicurezza sulla base della disponibilità degli Stati membri a fornire i necessari contingenti. Esse erano ovviamente improntate all'imparzialità, si svolgevano in origine soltanto con il consenso delle parti interessate o del sovrano territoriale ed escludevano il ricorso da parte dei *peacekeeper* all'uso della forza se non per legittima difesa[3].

CORTEN, A. HOFER (eds.), *The Use of Force in International Law. A Case-Based Approach*, Oxford, 2018.

[3] Anche sulle operazioni di mantenimento della pace sarebbe impossibile ricordare qui tutti i lavori pertinenti. Limitandoci ad alcuni contributi della dottrina italiana, ma con nessuna presunzione di esaustività, si rinvia a P. PICONE (a cura di), *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, Padova, 1995; P. PICONE, *Il* peacekeeping *nel mondo attuale: tra militarizzazione e amministrazione fiduciaria*, in *RDI*, 1996, 5 ss.; L. PINESCHI, *Le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace*, Padova, 1998; G. CELLA-

Tale tipo di operazioni, dall'esito molto diversificato, si è evoluto nel tempo tanto che si è spesso parlato in dottrina e nella prassi interstatale, nonché in quella dell'ONU, di diverse generazioni di tali attività a seconda delle loro caratteristiche. Tra i mutamenti più significativi delle operazioni di mantenimento della pace, l'ampliamento in alcune circostanze dei poteri conferiti dal Consiglio di sicurezza alle singole operazioni anche in relazione all'uso della forza da parte dei contingenti militari utilizzati in tali operazioni; il progressivo e frequente affiancamento alla componente militare di quella civile con la trasformazione in operazioni di *peacebuilding*, allo scopo di contribuire al ristabilimento del tessuto politico e sociale soprattutto in situazioni post-conflittuali; il sempre più frequente coinvolgimento delle organizzazioni regionali conformemente a quanto previsto dal Capitolo VIII della Carta. Diverse riforme degli aspetti strutturali e funzionali delle operazioni di mantenimento della pace nel corso degli anni e la creazione, nel 2005, della *Peacebuilding Commission* dimostrano la volontà del sistema onusiano di prendere atto delle mutate condizioni di svolgimento delle suddette operazioni e il tentativo di offrire risposte alle mutate esigenze, attraverso un maggiore coinvolgimento degli Stati direttamente interessati e degli Stati che contribuiscono alle operazioni, oltre che del Segretariato dell'ONU. Per comprendere la rilevanza delle operazioni di mantenimento della pace nella vita dell'Organizzazione e nel sistema di sicurezza collettiva basti pensare che da diversi anni ormai le risorse destinate a tale tipo di operazioni superano di gran lunga, su base annuale, quelle del bilancio ordinario dell'ONU.

Tuttavia, più in generale, occorre nuovamente ricordare che nei primi quarantacinque anni di vita dell'ONU i contrasti all'interno del Consiglio di sicurezza e l'esistenza di blocchi contrapposti nella Comunità internazionale portarono a un'attività ridotta e all'affermarsi di un equilibrio, assai instabile, basato più sulla capacità di deterrenza delle principali potenze che sulla reciproca collaborazione, come evidenziato fin dalla guerra di Corea, all'inizio degli anni '50[4]. Pur non

---

MARE, *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Torino, 1999; P. GARGIULO, *Le peacekeeping operations delle Nazioni Unite. Contributo allo studio delle missioni di osservatori e delle forze militari per il mantenimento della pace*, Napoli, 2000; M. FRULLI, *Le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite e l'uso della forza*, in *RDI*, 2001, 347 ss.; ID., *Le operazioni di "peacekeeping" delle Nazioni Unite: continuità di un modello normativo*, Napoli, 2012.

[4] Da un punto di vista meramente quantitativo la modesta attività del Consiglio di sicurezza nei primi quarantacinque anni di vita dell'ONU è evidenziata dalla circostanza che in tale periodo vennero adottate 646 risoluzioni, più o meno un terzo di quelle adottate nei successivi

volendo sottovalutare significative prese di posizione del Consiglio in reazione a politiche di *apartheid* contro il Sudafrica e la Rhodesia del sud negli anni '70 che implicavano il possibile ricorso all'uso della forza da parte degli Stati membri per fare rispettare l'embargo, occorre attendere l'alterazione del quadro strategico rappresentata essenzialmente dalla cosiddetta fine della Guerra fredda per assistere per la prima volta all'adozione all'unanimità di una risoluzione del Consiglio di sicurezza che, di fronte all'invasione e occupazione armata del Kuwait da parte dell'Iraq nel 1990, *autorizza* gli Stati membri a fare *uso di qualsiasi mezzo* per fare cessare questo grave illecito internazionale originato proprio dall'uso della forza armata e dall'attentato all'integrità territoriale e all'indipendenza politica di uno Stato membro dell'ONU[5].

In tal modo il Consiglio mette in atto per la prima volta il sistema di sicurezza collettiva di fronte a un atto di aggressione (benché da esso qualificato come minaccia alla pace) concretizzatosi nel ricorso alla forza armata da parte di uno Stato membro contro un altro scegliendo peraltro lo strumento della *delega* agli Stati membri dei propri poteri. Alla reazione positiva e complessivamente omogenea della Comunità internazionale alla violazione dell'art. 2, par. 4, da parte dell'Iraq, alla condivisione delle misure sanzionatorie e all'isolamento internazionale dello Stato aggressore culminato nel ritiro dal Kuwait ma non nella "sterilizzazione" del regime di Saddam Hussein nonostante le misure del Consiglio di sicurezza, non sono tuttavia seguite prove altrettanto positive in altri contesti geo-politici nei quali il ricorso al sistema di sicurezza collettiva avrebbe potuto affermare la centralità dell'ONU nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionali in occasione di violazioni del divieto dell'uso della forza armata.

A titolo meramente esemplificativo e benché si tratti di casi molto diversi l'uno dall'altro, basti qui ricordare i più importanti: la Somalia, l'ex-Iugoslavia, il Ruanda, l'Iraq, il Kosovo, la grande guerra africana,

---

trentuno anni (1933, al 20 giugno 2021). Per assai interessanti approfondimenti e per un'eccellente ricostruzione anche della tipologia di risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza tra il 1990 e il 2019 e rispetto al periodo precedente v. L. BORLINI, *The Security Council and Non-State Domestic Actors: Changes in Non-Forcible Measures between International Law-making and Peacebuilding,* in *Virginia Journal of International Law*, 2021, 489 ss.

[5] SC RES 678 (1990) del 9 novembre 1990. Per una testimonianza diretta e per interessanti, anche se preoccupanti, considerazioni sul ruolo dei consiglieri giuridici in merito a quanto avvenuto in Consiglio di sicurezza in occasione dell'occupazione del Kuwait da parte dell'Iraq, e più in generale in relazione al sistema di sicurezza collettiva, v. M. KOSKENNIEMI, *The Place of Law and the Role of Legal Advisers in Collective Security*, in A. ZIDAR, J-P. GAUCI (eds.), *The Role of Legal Advisers in International Law*, Leiden, 2017, 327-336.

le crisi in Libia e in Siria, l'eterna crisi in Medio Oriente, per non parlare dei numerosi casi che non sono stati posti all'ordine del giorno del Consiglio di sicurezza benché costituiscano minacce alla pace e sicurezza internazionali, quali *inter alia* le crisi e i conflitti nell'area ex-sovietica.

In Somalia, e cioè in un conflitto armato di carattere interno, dopo un primo tentativo di intervenire affidato per lo più a iniziative di singoli Stati, si è constatata l'impossibilità di dispiegare contingenti militari che potessero svolgere attività d'interposizione e l'unica attività che si è potuta realizzare, peraltro con altissimi rischi, è stata quella di tipo umanitario oltre ai numerosi tentativi, falliti, di mediazione politica.

Non si può dire invece che in relazione ai conflitti armati – di carattere tanto interno quanto internazionale – nel territorio dell'ex-Iugoslavia il Consiglio di sicurezza sia stato assente: esso è intervenuto a più riprese, delegando agli Stati membri o a organizzazioni regionali compiti di interposizione ma anche di controllo, anche con l'uso della forza, del rispetto dell'embargo delle armi, oltre a creare il primo tribunale penale internazionale *ad hoc* con il mandato di svolgere indagini di tipo giudiziario e di processare i presunti responsabili dei crimini internazionali commessi in quei territori a partire dal 1991. Tali misure, adottate nel quadro del sistema di sicurezza collettiva fin dai primi anni '90, si sono tuttavia rivelate inadeguate nonostante gli ingenti mezzi utilizzati e non hanno impedito la commissione di gravi crimini internazionali, culminati nella strage di Srebreniča nel luglio del 1995, rispetto alla quale è stata accertata la responsabilità, quanto meno indiretta, di contingenti dispiegati per decisione del Consiglio di sicurezza.

Analoga responsabilità di contingenti dispiegati su autorizzazione dell'ONU in esecuzione di misure di mantenimento della pace è stata di recente riconosciuta dal Presidente della Repubblica francese per il genocidio avvenuto in Ruanda nel 1994 e rispetto al quale, com'è noto, il Consiglio di sicurezza ha deciso la creazione di un altro Tribunale penale internazionale *ad hoc*[6].

L'occupazione militare dell'Iraq nel 2003 avvenne al di fuori di un'autorizzazione del Consiglio di sicurezza benché gli Stati che rite-

[6] Dichiarazione del Presidente Macron in occasione dell'inaugurazione del Museo del genocidio, a Kigali, il 27 maggio 2021 (https://www.lemonde.fr/afrique/article/2021/05/27/emmanuel-macron-en-visite-au-rwanda-pour-tenter-de-solder-le-lourd-passif-lie-au-genocide-de-1994_6081681_3212.html).

nevano doveroso intervenire (in particolare Stati Uniti e Regno Unito) tentarono più volte, senza successo, di ottenerla prima di decidere di agire. A loro avviso il ricorso alla forza armata appariva necessario in ragione della minaccia derivante dalla presunta produzione e dal possibile uso da parte del regime di Saddam Hussein di armi di distruzione di massa, oltre che per il suo sostegno, anch'esso in realtà presunto all'epoca, al terrorismo internazionale. L'azione militare congiunta fu poi com'è noto "sanata", secondo alcuni, da una successiva risoluzione del Consiglio, nell'autunno del 2003.

Della "grande guerra africana", che coinvolge ormai da troppo tempo numerosi Stati africani, appare impossibile finanche ricordare sinteticamente i tratti essenziali; anche in tale contesto non sembra tuttavia che il sistema di sicurezza collettiva, nonostante le numerose risoluzioni dedicate a quel conflitto dal Consiglio di sicurezza, sia riuscito a produrre quanto auspicato dagli Stati fondatori dell'ONU se indicibili violenze, stupri di massa, ricorso ai bambini soldato sono da tanti anni all'ordine del giorno in quell'area geografica[7].

Quanto infine alle recenti crisi in Libia e in Siria, è assai significativo che nel primo caso il Consiglio di sicurezza abbia agito fin dal 26 febbraio 2011 a più riprese e, dopo avere all'unanimità accertato la minaccia alla pace derivante dal bombardamento della popolazione civile da parte del regime di Gheddafi, avere fatto espressamente riferimento alla responsabilità di proteggere e avere, tra l'altro, deferito la situazione alla Corte penale internazionale con la Risoluzione 1970 (2011), abbia poi dovuto registrare l'astensione di ben cinque membri inclusi due permanenti (Cina e Russia, insieme a tre "pretendenti" a nuovi seggi permanenti e cioè Germania, Brasile e India) allorché ha autorizzato con la Risoluzione 1973 (2011), *ex* Capitolo VII della Carta, l'uso a titolo individuale o nel quadro di organizzazioni internazionali di *qualsiasi mezzo necessario* per proteggere la popolazione civile dai bombardamenti, ed escludendo un intervento di forze straniere sul territorio libico[8]. In Siria invece, nonostante l'incontestabile uso della

---

[7] Per interessanti informazioni sulla "grande guerra africana", si rinvia, più di recente, a https://www.areion24.news/2019/03/18/la-%E2%80%89grande-guerre-africaine%E2%80%89-une-page-difficile-a-tourner-pour-le-congo-kinshasa/.

[8] S/RES/1973 (2011), par. op. 4: «Authorizes Member States that have notified the Secretary-General, acting nationally or through regional organizations or arrangements, and acting in cooperation with the Secretary-General, to take all necessary measures, notwithstanding paragraph 9 of resolution 1970 (2011), to protect civilians and civilian populated areas under threat of attack in the Libyan Arab Jamahiriya, including Benghazi, while excluding a foreign occupation force of any form on any part of Libyan territory…».

forza armata e addirittura di armi chimiche nei confronti della popolazione da parte del regime siriano, il Consiglio non ha adottato alcuna risoluzione da cui potesse desumersi l'autorizzazione al ricorso a qualsiasi mezzo per fare cessare l'illecito, né si è registrato un richiamo alla responsabilità di proteggere. Di un certo interesse potrebbe essere in tale contesto che sia stata invece l'Assemblea generale a discutere e deliberare in merito all'applicabilità della responsabilità di proteggere in Siria, all'eventuale punizione dei responsabili di crimini internazionali e alla creazione di un meccanismo di accertamento delle responsabilità penali nel conflitto e di raccolta delle prove della commissione di crimini internazionali[9].

Per aggiungere un ulteriore elemento al sintetico e non esaustivo quadro dell'evoluzione del sistema di sicurezza collettiva occorre infine fare rapidamente riferimento, in maniera più complessiva, al progressivo ampliamento del concetto di sicurezza internazionale e dunque delle minacce alla pace e alla sicurezza internazionali. Infatti, mentre originariamente e per molti anni si è ritenuto che la sicurezza riguardasse soltanto gli aspetti militari, già l'Assemblea generale, con il Summit Outcome Document del 2005, aveva registrato tale ampliamento[10]. Tale fenomeno è proseguito negli anni successivi al punto che il Consiglio di sicurezza ha preso più volte atto che anche le massicce violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario, i genocidi, il terrorismo in tutte le sue forme, l'inquinamento ambientale, le pandemie, possono costituire minacce alla pace e alla sicurezza internazionali. Benché il Consiglio di sicurezza non abbia ancora avuto modo di (o non abbia voluto) occuparsene, occorre sottolineare che altre attività quali il sabotaggio di infrastrutture militari o civili (in particolare sanitarie e industriali) attraverso il ricorso a mezzi informatici ("*cyber warfare*"), possono in alcune circostanze costituire una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali[11].

---

[9] A. DE GUTTRY, *The Western-led Military Operations in Syria in Response to the Use of Chemical Weapons: A Critical Assessment of the Claim for New Exceptions to the Prohibition on the Use of Force*, in *Archiv des Völkerrechts*, 2018, 472-513.

[10] A/RES/60/1, par. 69 ss. In particolare, secondo il par. 72, i Capi di Stato e di governo «reaffirm [their] commitment to work towards a security consensus based on the recognition that many threats are interlinked, that development, peace, security and human rights are mutually reinforcing, that no State can best protect itself by acting entirely alone and that all States need an effective and efficient collective security system pursuant to the purposes and principles of the Charter».

[11] S. W. BRENNER, *Cyber Threats. The Emerging Fault Lines of the Nation State*, Oxford, 2009. Tali preoccupazioni emergono anche nella cronaca di questi giorni: T. O'CONNOR, N. JAMALI, F. GUTERL, *Will Putin's Hackers Launch a Cyber Pearl Harbor – and a Shooting*

3. *Il sistema di sicurezza collettiva oggi: insieme alle critiche, alcuni aspetti positivi.* – Si è visto come dopo un lungo periodo, durato circa quarantacinque anni, in cui le tensioni politiche soprattutto tra le grandi Potenze avevano paralizzato, o comunque fortemente ridotto, le potenzialità dell'ONU di reagire alle gravi violazioni del divieto dell'uso della forza armata se non per il dispiegamento di operazioni di mantenimento della pace che erano comunque subordinate al consenso delle parti, in occasione dell'aggressione al Kuwait da parte dell'Iraq sembrava che il sistema di sicurezza collettiva avesse iniziato a operare. La prassi degli ultimi trenta anni porta tuttavia a riconoscere che in questo ulteriore lasso di tempo, lungi dal realizzare e consolidare un sistema di sicurezza collettiva efficiente, affidabile e "riconosciuto" come tale dalla Comunità internazionale, si è invece assistito alla frammentazione delle risposte delle Nazioni Unite, reattive selettivamente e a volte tardivamente, con la conseguenza di alimentare la diffidenza rispetto alla capacità dell'ONU di costituire un punto di riferimento in situazioni di indebito uso della forza armata da parte degli Stati e degli attori non statali[12]. In tutte queste circostanze il sistema ha rivelato e rivela infatti tutte le sue debolezze e contraddizioni; da cui risulta un affievolimento dell'autorevolezza, e dunque della capacità d'incidere, delle Nazioni Unite e delle grandi Potenze in tali contesti. Potrebbe dunque dirsi che negli ultimi trenta anni le Nazioni Unite abbiano perso un'occasione storica per affermare la loro potenziale centralità, secondo quanto ipotizzato dai fondatori, nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.

Le manchevolezze e debolezze del sistema non devono tuttavia fare dimenticare che in alcuni casi il Consiglio di sicurezza ha trovato il modo di reagire – attuando il sistema di sicurezza collettiva benché a volte al di là di quanto letteralmente previsto dalla Carta – di fronte alla minaccia e all'uso della forza armata da parte di Stati o di attori

---

War?, in Newsweek, 18.6.2021, reperibile all'indirizzo: https://www.newsweek.com/2021/07/09/will-putins-hackers-launch-cyber-pearl-harbor-shooting-war-1601791.html?utm_source=PushnamiMailing&utm_medium=email&utm_campaign=Noticeboard&subscriberId=5f0ca88123994a6b871d9d5f.

[12] La questione della minaccia alla pace internazionale da parte degli attori non statali è ampiamente trattata più di recente da Borlini, nell'articolo citato *supra*, n. 4, a cui si rinvia. Per interessanti considerazioni sulle posizioni emerse in Consiglio di sicurezza sull'uso della forza armata da parte degli Stati in asserita legittima difesa contro gli attacchi condotti da attori non statali, v. più di recente, E. MILANO, *Contestazioni e acquiescenze al ricorso alla legittima difesa ex Art. 51 della Carta per rispondere ad attacchi portati da attori non-statali*, in *RDI*, 2021 (in corso di stampa).

non statali. Basterebbe qui ricordare – a titolo puramente esemplificativo e non esaustivo – l'adozione di risoluzioni che, a seconda delle circostanze, hanno avuto come obiettivo o la punizione dei responsabili di crimini internazionali, o il coinvolgimento di organizzazioni regionali o, ancora, hanno obbligato gli Stati membri o lo stesso Consiglio di sicurezza ad assumere precisi comportamenti in relazione a situazioni che mettevano in pericolo la pace e la sicurezza.

Quanto al primo tipo di risoluzioni ci riferiamo ovviamente alla creazione dei Tribunali penali internazionali *ad hoc* la cui istituzione, benché criticata da una parte della dottrina, ha avuto come effetto la sensibilizzazione della Comunità internazionale rispetto alla questione dell'impunità per i crimini internazionali culminata, grazie al decisivo sostegno dell'ONU, nella creazione della Corte penale internazionale[13].

In relazione al sempre maggiore coinvolgimento delle organizzazioni regionali secondo quanto previsto dal Capitolo VIII della Carta, esso non può che essere letto positivamente perché in questo modo si realizza un ampliamento della delega anche a favore delle organizzazioni regionali, si favorisce il superamento dell'unilateralismo nonché la "procedimentalizzazione" delle risposte a situazioni di crisi con strumenti di controllo "democratici". Tutto questo ovviamente accade a condizione che le organizzazioni regionali siano ispirate alla partecipazione degli Stati loro membri e non sottoposte all'egemonia di uno o di pochi, come avviene nel caso delle organizzazioni regionali "autoritarie". A questo proposito occorre ricordare che allorché ne venga richiesto l'impiego dal Consiglio di sicurezza, le organizzazioni regionali sono comunque delegate e dunque non devono né possono agire al di fuori delle preventive autorizzazioni del Consiglio[14].

---

[13] Per un'articolata critica fondata sull'interpretazione dell'art. 41 della Carta v. G. ARANGIO-RUIZ, *The Establishment of the International Criminal Tribunal for the Former Territory of Yugoslavia and the Doctrine of Implied Powers of the United Nations*, in F. LATTANZI, E. SCISO (a cura di), *Dai tribunali penali internazionali ad hoc a una corte permanente*, Napoli, 1996, 31 ss., specialmente pp. 34-35. A favore invece della legittimità dell'istituzione dei Tribunali penali internazionali *ad hoc* v. L. CONDORELLI, *Legalità, legittimità, sfera di competenza dei tribunali penali* ad hoc *creati dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite*, ivi, 47 ss., specialmente 49-50. V. anche P. GARGIULO, *Il controverso rapporto tra Corte penale internazionale e Consiglio di sicurezza per la repressione dei crimini di diritto internazionale*, in *La Comunità Internazionale*, 1999, 428 ss.

[14] U. VILLANI, *Il ruolo delle organizzazioni regionali per il mantenimento della pace nel sistema ONU*, in *La Comunità Internazionale*, 1999, 428 ss.; ID., *Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, CCXC, 2001, 225 ss.; F. LATTANZI, M. SPINEDI (a cura di), *Le organizzazioni regionali e il mantenimento della pace nella prassi di fine XX*

Il terzo ambito nel quale le risoluzioni del Consiglio di sicurezza hanno costituito risposta alla violazione del divieto dell'uso della forza armata, anche da parte di enti non statali, è quello della lotta al terrorismo internazionale nonché quello del divieto dell'uso delle armi di distruzione di massa. Sul primo punto basti citare la risoluzione 1373 (2001) che prevedeva, tra l'altro, la criminalizzazione da parte degli Stati membri al loro interno di qualsiasi attività di sostegno al terrorismo internazionale e li "obbligava" ad aderire a convenzioni internazionali quali quella contro il finanziamento del terrorismo internazionale del 1999 che, grazie alla suddetta risoluzione e alle attività di monitoraggio dell'adesione alla Convenzione, vide crescere in un periodo molto breve il numero degli Stati parti da poche unità alla quasi totalità della Comunità internazionale. Nel medesimo ambito della lotta al terrorismo un altro e più recente esempio è dato dalla risoluzione 2249 (2015) con cui il Consiglio ha deciso, benché in maniera irrituale dal momento che manca un riferimento al Capitolo VII della Carta, di permettere l'uso di qualsiasi mezzo per combattere "una minaccia senza precedenti alla pace e sicurezza internazionali", come venne definito Daesh[15]. Quanto invece alle minacce alla pace derivanti dalle armi di distruzione di massa, è significativa l'adozione della Risoluzione 1540 (2004) che, oltre a offrire una definizione di terrorismo internazionale (evidentemente condivisa all'interno del Consiglio poiché la Risoluzione fu adottata all'unanimità), pone una serie di obblighi agli Stati membri proprio in nome del sistema di sicurezza collettiva e in particolare in materia di non proliferazione del-

---

secolo, Napoli, 2004; L. BALMOND, *La sécurité collective, du droit des Nations Unies au droit regional?*, in M. ARCARI, L. BALMOND (sous la direction de), *La sécurité collective entre légalité et défies à la légalité*, Milano, 2008, 45 ss.; L. BOISSON DE CHAZOURNES, *Les relations entre organisations régionales et organisations universelles*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, CCCXLVII, 2010, spec. cap. «Les relations entre l'ONU et les organisations régionales dans le domain du maintien de la paix et de la sécurité internationales», 238 ss.; L. POLI, *La responsabilità di proteggere e il ruolo delle organizzazioni internazionali regionali. Nuove prospettive dal continente africano*, Napoli, 2011; L. PASQUALI, *Il contributo delle organizzazioni regionali al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale con mezzi non implicanti l'uso della forza*, Torino, 2012; G. CELLAMARE, *Le attività di mantenimento della pace nei rapporti tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali*, in *La Comunità Internazionale*, 2013 (pt. I, 51-76 e pt. II, 233-259).

[15] P. HILPOLD, *The Fight Against Terrorism and Security Council Resolution 2249 (2015): Towards a More Hobbesian or a More Kantian International Society?*, in *Indian Journal of International Law*, 2015, 335-355; R. NIGRO, *La risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite n. 2249 (2015) e la legittimità dell'uso della forza contro l'ISIS in base al diritto internazionale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2016, 137-156.

le armi di distruzione di massa[16]. Non si può infine non ricordare l'evoluzione della posizione assunta dal Consiglio di sicurezza in relazione al rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario nella lotta al terrorismo internazionale. Dopo un primo momento, immediatamente successivo agli attentati del 2001, in cui sembrava che in nome della lotta al terrorismo internazionale tutto fosse permesso, ci si è resi conto – grazie alla ferma posizione di diversi Stati membri e delle loro giurisdizioni nazionali nonché di alcune corti internazionali quali la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte europea dei diritti dell'uomo – che sarebbe stato un grave errore sottovalutare in tale contesto la tutela dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario dal momento che le violazioni in questi ambiti avrebbero potuto a loro volta costituire minacce alla pace e alla sicurezza internazionali. Da qui l'adozione da parte del Consiglio di risoluzioni atte a mitigare l'azione dello stesso Consiglio e dei suoi organi sussidiari, quali i comitati sanzioni, e l'adozione di procedure aventi questo fine quali quelle relative al *delisting* e la creazione nel 2009 di un Ombudsperson con specifiche competenze in materia[17].

Un ulteriore segnale di un rinnovato attivismo del Consiglio come fulcro del sistema di sicurezza collettiva e una notevole innovazione nelle sue competenze, sarebbero potute derivare dall'attuazione del *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA), l'intesa assai complessa da un punto di vista giuridico conclusa tra i membri permanenti del Consiglio di sicurezza, l'Unione europea e la Germania, da un lato, e l'Iran, dall'altro. Com'è noto, quell'intesa, avente a oggetto il programma di sviluppo nucleare dell'Iran, attribuisce al Consiglio di sicurezza e all'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (IAEA) fondamentali funzioni di controllo in relazione agli obblighi assunti dai diversi attori, e soprattutto dall'Iran in materia di non proliferazione nucleare. Il recesso degli USA deciso dall'amministrazione Trump e la risposta dell'Iran non hanno fin qui contribuito all'attuazione dei termini del *Plan of Action*. Non è da escludere tuttavia che, in un mutato quadro dei rapporti internazionali e con la convinzione che solo la ricostruzione della fiducia reciproca possa favorire pace e sicurezza anche in quel contesto, il Consiglio di sicurezza riprenda il

---

[16] R. LAVALLE, *A Novel, if Awkward, Exercise in International Law-Making: Security Council Resolution 1540 (2004)*, in *Netherlands International Law Review*, 2004, 411 ss.

[17] Ci sia permesso di rinviare a questo proposito a G. NESI, *Nazioni Unite e rispetto dei diritti umani nella lotta al terrorismo internazionale alla luce del rapporto del relatore speciale dell'ONU*, in *La Comunità Internazionale*, 2011, 73-89.

ruolo che era a esso stato assegnato al momento dell'adozione del JCPOA nel quadro del sistema di sicurezza collettiva[18].

4. *Le prospettive di sviluppo del sistema di sicurezza collettiva.* – Contrariamente a quanto spesso avviene, accanto alle critiche si è in questa sede tentato di individuare anche alcuni dei risultati, a nostro avviso positivi, dell'operato del Consiglio di sicurezza nel quadro del sistema di sicurezza collettiva. Al di là delle diverse questioni e dei risultati nei singoli casi concreti, quanto appena ricordato dimostra che il sistema di sicurezza collettiva può trovare attuazione attraverso l'opera del Consiglio di sicurezza a condizione, ovviamente, che non si registrino obiezioni di principio che possono concretizzarsi anche nel ricorso al potere di veto. In altre parole, il Consiglio ha dimostrato che quando vuole riesce ad adottare decisioni che possono realmente incidere sulla pace e sicurezza internazionali. Questo, tuttavia, lungi dal fare diminuire le responsabilità del Consiglio, e in particolare dei suoi membri permanenti, le accresce.

Non si può infatti tacere che il sistema di sicurezza collettiva si è molto spesso caratterizzato per le sue contraddizioni e debolezze che risultano particolarmente preoccupanti alla luce di un fenomeno già ricordato e che dovrebbe essere debitamente considerato soprattutto in relazione alle prospettive di funzionamento del sistema negli anni a venire. Ci riferiamo all'allargamento del concetto di sicurezza e al conseguente ampliamento – ormai accettato dall'intera Comunità internazionale – della nozione di "minacce alla pace" a materie come clima, salute, diritti umani, terrorismo, per non parlare del *cyber warfare*[19].

---

[18] Sul JCPOA e il ruolo del Consiglio di sicurezza v. M. IOVANE, *L'accord de Vienne sur le nucléair iranien et le rôle du Conseil de securité des Nations Unies*, in *AFDI*, 2019, 163-190.

[19] Il fenomeno dell'ampliamento da parte del Consiglio di sicurezza della nozione di minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali è riscontrabile soprattutto a partire dall'inizio degli anni '90, come testimoniato dalla dottrina. Si vedano, per esempio, T. FRANCK, *The Security Council and "Threats to the Peace": Some Remarks on Remarkable Recent Developments*, in R.J. DUPUY (préparé par), *Le développement du rôle du Conseil de sécurité. Peace-Keeping and Peace-Building*, Dordrecht-Boston-London, 1993, 83 ss.; H. FREUDENSCHUSS, *Article 39 of the UN Charter Revisited: Threats to the Peace and the Recent Practice of the United Nations Security Council*, in *Austrian Journal of Public International Law*, 1993, 1 ss.; G. GAJA, *Réflexions sur le rôle du Conseil de Sécurité dans le nouvel ordre mondial*, in *Revue générale de droit international public*, 1993, 297 ss. In relazione all'evoluzione di questo fenomeno anche al di là dell'ambito strettamente giuridico, v. più di recente P. FORADORI, G. GIACOMELLO (a cura di), *Sicurezza globale. Le nuove minacce*, Bologna, 2015.

In tale contesto occorre chiedersi se non sia il caso di immaginare una profonda riforma del sistema di sicurezza collettiva per rispondere anche a minacce diverse dall'aggressione militare e dall'uso della forza armata che tuttavia, in alcune circostanze, potrebbero produrre danni simili se non superiori a quest'ultima.

Al di là delle proposte concernenti la riforma del Consiglio di sicurezza, tema sul quale la *membership* discute ormai da quasi trenta anni e che appare non più rinviabile non tanto in relazione all'eventuale ampliamento delle diverse componenti (permanente e non permanente) quanto ai metodi di lavoro e alla revisione – tendente all'abolizione – del potere di veto, sarebbe invece a nostro avviso auspicabile formulare serie proposte volte a favorire una sorta di "prontezza operativa" del Consiglio che dovrebbe essere messo in condizione di reagire rapidamente alle ipotesi di minacce alla pace sia di tipo tradizionale sia di altro tipo come quelle poc'anzi ricordate e rispetto alle quali – come evidenziato in un interessante e recente dibattito in Consiglio di sicurezza dal rappresentante della Gran Bretagna – non è disponibile alcun piano di emergenza (o *contingency plan*)[20]. Partendo infatti dall'assunto che anche le crisi pandemiche, come sostenuto dal Consiglio di sicurezza, possono costituire una minaccia alla pace e sicurezza internazionali (altrimenti non si vede perché dovrebbero essere discusse in quella sede), e pensando alle caratteristiche che un efficiente sistema di sicurezza collettiva dovrebbe avere e in particolare alla necessità che il Consiglio di sicurezza sia "organizzato in modo da poter funzionare in permanenza" (art. 28, par. 1, della Carta), appare allarmante, incomprensibile e ingiustificabile quanto avvenuto all'inizio della crisi pandemica, allorché il Consiglio impiegò tre settimane dalla notizia della pandemia per riuscire a riunirsi e più di tre mesi per adottare una risoluzione in materia.

Ciò dimostra l'improcrastinabilità e l'urgenza di aggiornare le modalità di funzionamento dell'organo principale dell'ONU con competenza primaria nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionali e la necessità di dotarlo di strumenti idonei a reagire con

---

[20] Per il testo dell'intervento del rappresentante britannico si rinvia a www.gov.uk/government/speeches/adapting-security-council-working-methods-to-be- innovative-and-agile. In particolare, il diplomatico ha in quella sede sostenuto che «the UK regrets that the Council working methods have not been able to respond in a more agile and effective way to this crisis». Su questo specifico aspetto sia permesso rinviare a G. NESI, *The United Nations principal political organs and the universal pandemic: How to meet, negotiate and deliberate under 'new, extraordinary and exceptional circumstances'?*, in *Questions of International Law (QIL)*, Zoom-out (Jun 19, 2020), 5-20.

prontezza a situazioni di emergenza che vanno anche al di là delle minacce militari, che potrebbero richiedere una risposta immediata o rapidissima e che potrebbero portare, di per sé, ad una paralisi anche di tipo organizzativo-logistico (e non solo politica) del Consiglio. Urgenza ancora più avvertita in un momento di crisi del multilateralismo con l'arretramento nella difesa di questo cardine della cooperazione internazionale anche da parte di alcuni dei suoi tradizionali sostenitori.

Pur non volendo sottovalutare i notevoli progressi registrati nell'attività del Consiglio di sicurezza negli ultimi trenta anni, occorre tuttavia riconoscere che molto resta da fare per trasformare «a sense of collective insecurity into a system of collective security»[21], come evidenziato dal Segretario generale già nel 2003 nel corso di un dibattito in Consiglio sul ruolo delle organizzazioni regionali e sulle nuove sfide alla pace e alla sicurezza internazionali. Questo risultato potrebbe essere raggiunto in primo luogo favorendo la cooperazione internazionale nello scambio d'informazioni e nel ricorso a risorse utili e a prassi e modalità di azione che permettano agli Stati, *uti singuli* e all'interno delle organizzazioni internazionali e regionali delle quali fanno parte, di reagire rapidamente ed efficacemente alle nuove minacce alla pace e sicurezza internazionali. Si potrebbe in questo modo favorire una maggiore responsabilizzazione dei singoli Stati e delle organizzazioni internazionali nell'affrontare tali minacce immaginando così di perseguire l'affermazione nella prassi del cosiddetto "mandatory multilateralism", ben descritto in dottrina[22].

ABSTRACT

The Collective Security System 75 Years after the Adoption of the San Francisco Charter

How the collective security system has developed over the first 75 years since the adoption of the San Francisco Charter are concisely described before assessing in what way the collective security system is perceived today by the international community. The shift from a strictly military approach to a wider perception of threats to international peace and security, including terrorism, massive violations of human rights, pandemics, massive pollution of the environment and cyber warfare is

[21] S/PV.4739, *The Security Council and regional organizations: facing the new challenges to international peace and security*, 11 aprile 2003, 4.

[22] E. J. CRIDDLE, E. FOX-DECENT, *Mandatory Multilateralism*, in *AJIL*, 2019, 272 ss.

underlined, as well as the diversified responses by the Security Council. Some hypotheses for future development are put forward in the light of the most recent evolution of international practice in order to transform "a sense of collective insecurity into a system of collective security".

IL RUOLO DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA: UN BILANCIO TRA ASPETTATIVE E REALTÀ*

MICAELA FRULLI

SOMMARIO: 1. Una chiave di lettura per il sistema di sicurezza collettiva. – 2. Tendenze contrastanti nel Patto della Società delle Nazioni. – 3. La creazione del sistema di sicurezza collettiva dell'ONU e le difficoltà di attuazione del capitolo VII. – 4. Rigidità *versus* flessibilità. – 5. Una breve analisi e alcune riflessioni.

1. Il binomio concettuale istituzionalizzazione/unilateralismo o centralizzazione/decentramento può applicarsi come lente di analisi a vari settori del diritto internazionale, a me è parso interessante utilizzarlo come chiave di lettura delle attività di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, e più in particolare del ruolo svolto in questo campo dal Consiglio di sicurezza (CdS) delle Nazioni Unite negli ultimi settantacinque anni.

Infatti, almeno a partire dal 1919 e cioè dalla creazione della Società delle Nazioni (SdN) – primo vero tentativo di realizzare un sistema di sicurezza collettiva internazionale – si oscilla costantemente fra questi due poli, fra la tendenza degli Stati a cooperare tra loro in un quadro più o meno istituzionalizzato al fine di gestire collettivamente il ricorso alla forza armata e il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e la tendenza a ricorrere ad azioni e interventi armati unilaterali, in certi casi isolati e condotti a titolo puramente individuale, in altri casi condotti adducendo la giustificazione di intervenire a tutela di interessi collettivi che le istituzioni internazionali non sono in grado di tutelare.

2. Un breve esame delle regole che caratterizzavano il sistema di sicurezza collettiva creato nel 1919 mostra che già nel testo del Trattato istitutivo della SdN convivevano le due istanze appena menzionate.

Se vi fu indubbiamente, con la creazione della Società delle Nazioni, il tentativo di istituzionalizzare un quadro di cooperazione fra gli Stati in materia di tutela della pace – per la prima volta descritta

---

* Il presente contributo riprende e sviluppa alcune riflessioni svolte al Convegno: *L'azione dell'ONU per il mantenimento della pace, 75 anni dopo: risultati e prospettive*, 29-30 marzo 2021, mantenendo le caratteristiche dell'intervento orale, con l'aggiunta di pochi selezionati riferimenti bibliografici.

come bene collettivo e indivisibile – si trattò tuttavia di un tentativo rimasto incompiuto già sulla carta; nelle disposizioni del Patto della SdN trovarono infatti ampio spazio le istanze che spingevano verso l'unilateralismo.

Sul piano dei principi, la SdN veniva delineata come un accordo di mutua difesa e si affermava chiaramente che qualsiasi minaccia contro uno dei contraenti era una minaccia che riguardava tutti i membri della Società, la quale doveva perciò farsi carico di organizzare la reazione collettiva[1]. Il modello era quello della deterrenza: l'aggressore di oggi doveva essere punito ad ogni costo, in modo da non incoraggiare quello di domani. La dissuasione era lo strumento attraverso il quale doveva essere garantita la sicurezza ed era dunque importante che il sistema si realizzasse su scala più vasta possibile. In un sistema universale, l'eventuale aggressore veniva scoraggiato dal fatto di dover sfidare una coalizione di Stati che non sarebbe stato sicuramente in grado di battere[2]. La sicurezza collettiva però, che descritta astrattamente sembrava fornire soltanto vantaggi agli Stati parte del sistema, richiedeva in concreto di assumere oneri notevoli. I contraenti dovevano essere disposti a porre l'obiettivo comune della pace al di sopra dei propri interessi nazionali; dovevano impiegare le proprie risorse per correre in soccorso dello Stato aggredito, anche se non intrattenevano con esso relazioni di alcun tipo; e dovevano essere pronti a reagire anche contro uno Stato amico.

Il modello ideale di sicurezza collettiva – mirante a centralizzare e istituzionalizzare il mantenimento della pace – era (e resta) molto difficile da conciliare con il principio della sovranità nazionale degli Stati e con i loro interessi particolari. Infatti, i redattori del *Covenant*, nel momento in cui arrivarono a formulare le disposizioni che prevedevano concretamente le modalità della reazione collettiva di fronte ad una minaccia alla pace, si allontanarono dal modello ideale e scesero a patti con la realtà politica di quegli anni, abbandonando in larga misura il tentativo di istituzionalizzare la sicurezza collettiva e di accentrare negli organi (in particolare nel Consiglio) della SdN signifi-

---

[1] Article 10: «The members of the League undertake to respect and preserve the territorial integrity and existing political independence of all members of the League»; Article 11: «Any war or threat of war, whether immediately affecting any of the members of the League or not, is hereby declared a matter of concern of the whole League, and the League shall take any action that may be deemed wise and effectual to safeguard the peace of nations».

[2] «C'est ici que l'universalité prend son importance: la coalition sera d'autant plus redoutable qu'elle englobera le plus grand nombre d'Etats et, en particulier, toutes les grandes puissances», M. VIRALLY, *L'organisation mondiale*, Paris, 1972, 458.

cativi poteri di intervento; prevalse invece l'ipotesi di sanzioni da porre in essere su base unilaterale.

Anzitutto, come è noto, nel 1919 non si riuscì a introdurre nel Patto un divieto assoluto di uso della forza nelle relazioni internazionali sulla base del quale costruire il sistema di gestione collettiva della sicurezza, si introdusse invece un divieto assai limitato. Gli artt. 12, 13 e 15 del Patto della SdN prevedevano, in caso di crisi o controversia grave, un «periodo di ripensamento» (una moratoria di tre mesi) decorso il quale era lecito ricorrere all'uso della forza armata. Tali articoli prevedevano infatti l'obbligo per gli Stati membri di deferire le controversie al Consiglio della SdN, alla Corte permanente di giustizia internazionale (CPGI) o ad un tribunale arbitrale, ma nel caso in cui gli organi non fossero riusciti a svolgere il loro compito oppure avessero emanato un rapporto o una sentenza che non soddisfaceva le parti, trascorso il termine dei tre mesi, si poteva dare inizio alle ostilità belliche. In definitiva, non si riuscì a andare oltre la previsione che gli Stati facessero un mero tentativo di cercare una soluzione pacifica, lasciando ad essi la possibilità di ricorso unilaterale all'uso della forza armata dopo un periodo di tempo relativamente breve.

Infine, scarsi furono i poteri di azione conferiti agli organi della SdN. Nell'ipotesi in cui un membro della Società avesse attaccato un altro Stato in violazione delle norme del Patto, tutti gli altri membri erano teoricamente obbligati ad assistere lo Stato vittima contro l'aggressore. Ai sensi dell'art. 16, par. 1[3], gli Stati membri si impegnavano a rompere immediatamente tutte le relazioni economiche e finanziarie che intrattenevano con lo Stato che avesse violato il Patto e ad impedire tutte le relazioni economiche e finanziarie tra i propri cittadini e quelli dello Stato che avesse fatto ricorso alla guerra in violazione degli impegni presi con il Patto. L'intento di questa disposizione era chiaramente quello di isolare completamente l'aggressore, in modo da indurlo a ritornare sui propri passi. Le sanzioni economiche e finanziarie però dovevano scattare automaticamente, senza alcuna pronuncia da parte degli organi della SdN. In tal modo la constatazione dell'avvenuta violazione del Patto era oggetto di un giudizio di-

[3] Article 16, par. 1: «Should any Member of the League resort to war in disregard of its covenants under Articles 12,13,or 15, it shall ipso facto be deemed to have committed an act of war against all other Members of the League, which hereby undertake immediately to subject it to the severance of all trade or financial relations, the prohibition of all intercourse between their nationals and the nationals of the covenant-breaking State, and the prevention of all financial, commercial or personal intercourse between the nationals of the covenant-breaking State and the nationals of any other State, whether a Member of the League or not».

screzionale da parte di ogni Stato e quindi ogni membro decideva individualmente se vi era stata una violazione e se applicare o no le sanzioni economiche e finanziarie. Secondo una formula che è stata definita «individualista e pseudo-contrattuale»[4], il meccanismo sanzionatorio risultava quasi completamente decentrato e quasi a non lasciare dubbi l'Assemblea della SdN, in una risoluzione interpretativa del 4 ottobre 1921, precisò che: «il appartient aux membres de la Société de déterminer s'il y a eu rupture du Pacte»[5].

Le sanzioni implicanti l'uso della forza armata previste dal Patto erano invece subordinate a una raccomandazione del Consiglio[6], ma ciò non significa che fossero effettivamente gestite da esso, né tanto meno centralizzate. Infatti, le raccomandazioni non erano vincolanti per gli Stati membri e la decisione di usare la forza finiva per riposare, anche in questo caso, sulla volontà individuale di ciascuno Stato e quindi su una decisione che ogni Stato prendeva su base unilaterale. Inoltre, non prevedendo l'art. 16 la costituzione di una forza collettiva da mettere anticipatamente a disposizione del Consiglio, mancava la possibilità di un'organizzazione preventiva della reazione armata nel quadro istituzionale.

In breve, il Patto prevedeva un'azione collettiva degli Stati membri solo su base volontaria: gli organi della Società non erano incaricati di adottare sanzioni economiche, non detenevano il monopolio dell'uso della forza, né il Patto istituiva un esercito internazionale per il mantenimento della pace e dell'ordine internazionale. Se già sulla carta il sistema istituito dal *Covenant* presentava numerosi punti deboli, è l'esperienza della SdN tra le due guerre mondiali che rivela chiaramente quanto gli Stati membri fossero riluttanti a mantenere gli impegni presi e quanto poco fossero disposti ad anteporre la pace ai propri interessi nazionali. Nell'attuazione concreta del Patto della SdN prevalse in maniera pressoché incontrastata l'unilateralismo che condusse ineluttabilmente alla Seconda guerra mondiale.

3. Quando si giunse a elaborare la Carta delle Nazioni Unite attuando un nuovo tentativo di creare un sistema di sicurezza collettiva

---

[4] D. RUZIÉ, *Organisations internationales et sanctions internationales*, Paris, 1971, 63.

[5] La risoluzione è citata da L. CAVARÉ in *Les sanctions dans le Pacte de la S.d.N. et dans la Charte des Nations Unies*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 1950, 649.

[6] Art. 16: «It shall be the duty of the Council in such case to recommend to the several Governments concerned what effective military, naval or air force the members of the League shall severally contribute to the armed forces to be used to protect the covenants of the League».

istituzionalizzato e centralizzato, vi si riuscì solo parzialmente e ancora una volta si fronteggiano due tendenze contrapposte, non tanto nel testo del trattato questa volta, ma nell'attuazione concreta della Carta che ha preso direzioni molto diverse da quelle immaginate dai suoi redattori nel 1945.

Con la creazione dell'ONU, il tentativo di istituzionalizzazione e centralizzazione della gestione della sicurezza collettiva e del ricorso alla forza armata fu molto più articolato e molto più riuscito, almeno se si guarda alla lettera delle disposizioni adottate. Il Consiglio di sicurezza (CdS), organo al quale la Carta conferisce la responsabilità principale del mantenimento della pace[7] – fine ultimo dell'ONU – fu immaginato come il perno attorno al quale avrebbe dovuto ruotare il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

L'idea di fondo contenuta nella Carta dell'ONU – e sviluppata soprattutto nel Capitolo VII – era quella di attribuire ad un organo ristretto il monopolio dell'uso della forza armata creando un sistema di sicurezza collettiva completamente centralizzato. Le norme cardine del sistema sono il divieto assoluto di uso e di minaccia di uso della forza armata imposto a tutti i contraenti (Art. 2, par. 4)[8]; la corrispondente competenza esclusiva di decidere sull'uso legittimo della forza attribuita al CdS (capitolo VII, in particolare art. 42)[9], e la previsione di una sola esplicita eccezione per l'uso della forza su base unilaterale:

[7] Article 24, par. 1: «In order to ensure prompt and effective action by the United Nations, its Members confer on the Security Council primary responsibility for the maintenance of international peace and security, and agree that in carrying out its duties under this responsibility the Security Council acts on their behalf».

[8] Article 2, par. 4: «All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations».

[9] Article 42: «Should the Security Council consider that measures provided for in Article 41 would be inadequate or have proved to be inadequate, it may take such action by air, sea, or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security. Such action may include demonstrations, blockade, and other operations by air, sea, or land forces of Members of the United Nations».

l'azione in esercizio del diritto di legittima difesa prevista all'articolo 51[10].

Allargando un po' la visuale, la Carta delle Nazioni Unite e in particolar modo le disposizioni relative al ruolo della CdS attuano un tentativo di istituzionalizzazione improntato a uno schema dualistico, che vede la funzione conciliativa (relativa alla soluzione pacifica delle controversie) e quella (se necessario) coercitiva relativa alle azioni a tutela della pace come complementari, come due facce della stessa medaglia. Questo schema dualistico muove dalla complementarità tra art. 2, par. 3[11] e art. 2, par.4 della Carta e caratterizza l'attività di tutti gli organi principali dell'ONU, *in primis* proprio del CdS. Al ruolo del CdS rispetto a queste due funzioni principali – soluzione delle controversie e mantenimento della pace – sono dedicati rispettivamente il capitolo VI e il capitolo VII: la funzione conciliativa e quella coercitiva sono concepite come le due principali declinazioni del tentativo complesso e articolato in più livelli di istituzionalizzare la gestione dell'uso della forza nelle relazioni internazionali e il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Il mantenimento della pace è dunque inteso in senso molto ampio, anche se per esigenze di brevità ci si concentra qui sulla gestione delle azioni militari da parte dell'ONU.

Sempre usando come chiave di lettura il binomio concettuale proposto all'inizio, è facile constatare che nelle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite prevale la tendenza all'istituzionalizzazione. Ciò non sorprende, soprattutto alla luce del fatto che l'ONU nacque sulle ceneri della SdN e del suo eclatante fallimento. Il sistema di sicurezza collettivo disegnato nel 1945, o sarebbe più corretto dire tra il

---

[10] Article 51: «Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security. Measures taken by Members in the exercise of this right of self-defence shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security».

Si tratta di un'estrema semplificazione, utile a svolgere il ragionamento che si sviluppa in questo breve commento. Per un esame approfondito della Carta dell'ONU e del sistema di sicurezza collettiva sia consentito, per brevità, fare riferimento solo a H. KELSEN, *The Law of the United Nations. A Critical Analysis of its Fundamental Problems,* London, 1950, e B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, XII ed., Padova, 2020. Si veda anche M. ARCARI, *Uso della Forza. Diritto internazionale*, 2014, *Enciclopedia Treccani Diritto online*: https://www.treccani.it.

[11] Art. 2, par. 3: «All Members shall settle their international disputes by peaceful means in such a manner that international peace and security, and justice, are not endangered».

1941 e il 1945, fu concepito in maniera antitetica rispetto al sistema creato dalla SdN, dove nella sostanza aveva prevalso, come si è visto, una visione unilateralista e una gestione decentrata del ricorso alla forza armata. Con la Carta delle Nazioni Unite si fece quindi della centralità del CdS e soprattutto dell'accentramento nelle sue mani del potere di decidere in merito all'uso lecito della forza armata, la caratteristica fondamentale del sistema di sicurezza collettiva.

Come è a tutti noto, le vicende politiche non hanno consentito né prima del 1990 – anno spartiacque nella vita della Comunità internazionale e quindi anche del CdS e dell'ONU – né dopo quella data, di attuare le disposizioni della Carta così come erano state adottate e hanno portato invece verso un progressivo decentramento – o se si vuole verso un cedimento della cornice istituzionale – delle funzioni di mantenimento della pace e della sicurezza che erano state centralizzate nel CdS. L'istituzionalizzazione si è progressivamente indebolita poiché il CdS non ha potuto intraprendere direttamente operazioni militari a tutela della pace, ma ha dovuto delegare agli Stati e alle organizzazioni regionali la realizzazione di interventi armati condotti su sua autorizzazione, con ovvie difficoltà a mantenere il controllo sulle operazioni condotte dagli Stati che tendono invece ad agire in base ai propri interessi nazionali e con modalità spesso unilateralistiche.

La tendenza al prevalere dell'unilateralismo ha caratterizzato anche la maniera in cui è stata interpretata l'unica eccezione prevista nella Carta al divieto di uso della forza armata, vale a dire l'uso della forza in esercizio del diritto di legittima difesa. Negli anni questa norma è stata interpretata in maniera sempre più estensiva, fino al punto di essere invocata per giustificare una guerra preventiva, come quella condotta dagli Stati Uniti contro l'Iraq nel 2003[12]; è proprio il diritto di legittima difesa cui gli Stati fanno appello in maniera sempre più frequente per giustificare interventi armati condotti su base puramente unilaterale[13].

---

[12] Si veda per tutti U. VILLANI, *L'ONU e la crisi del Golfo*, III ed., Bari, 2005.

[13] Soprattutto a partire dal 2001 interventi armati degli Stati sempre più numerosi posti in essere su base unilaterale sono stati giustificati sulla base di un'interpretazione particolarmente ampia del diritto di legittima difesa, sia per reagire contro attacchi sferrati da attori non statali sia per prevenire possibili attacchi futuri. Gli Stati in questi casi si sono spesso sostituiti al meccanismo istituzionale mettendo in atto una reazione armata decisa su base unilaterale, anche se spesso hanno sostenuto di agire per tutelare la sicurezza collettiva a vantaggio di tutti gli Stati. Secondo alcuni autori in dottrina, l'uso della forza da parte della coalizione anti-ISIS, ad esempio, sarebbe un'ipotesi legittima di intervento atto a perseguire le gravi violazioni di obblighi *erga omnes* commesse dal Califfato. A tutti gli Stati spetterebbe, sulla base di questa ricostruzione, il diritto/dovere di intervenire per la difesa di interessi non solo propri

4. Prima di descrivere brevemente il lento movimento dall'istituzionalizzazione verso l'unilateralismo, vorrei introdurre un altro binomio concettuale, utile per leggere l'evoluzione del ruolo del CdS nei suoi primi settantacinque anni (e invero anche l'interpretazione sempre più ampia data all'articolo 51 e al diritto di legittima difesa). Si tratta del binomio flessibilità/rigidità.

Per quanto riguarda la Carta dell'ONU si può parlare di uno strumento rigido, le procedure di emendamento e revisione del trattato sono particolarmente complesse e gravose[14] tanto che dal 1945 sono stati adottati soltanto tre emendamenti (volti a ampliare la *membership* del CdS e del Consiglio economico e sociale) e che nonostante le centinaia di conferenze, gruppi di lavoro e proposte non si è mai giunti alla convocazione di una Conferenza di revisione per procedere a una riforma strutturale dell'ONU e del ruolo del CdS.

Nonostante la sostanziale impossibilità di modificare formalmente la Carta, e per quanto concerne il CdS in special modo l'articolo 27 relativo alle modalità di voto, vi e stata nei fatti una straordinaria flessibilità del CdS nell'"inventare" strumenti diversi da quelli originariamente previsti nella Carta e nello svilupparli in maniera estremamente creativa, basti pensare alle operazioni di *peacekeeping*, uno degli strumenti più longevi e più fortunati, pur con le difficoltà che anche queste operazioni hanno incontrato. Una duplice flessibilità, che si è manifestata appunto nella predisposizione di strumenti e di misure a tutela della pace non previste nella Carta e sviluppate in via di prassi, ma che ha caratterizzato anche l'utilizzo di questi strumenti che sono stati adattati via via allo spirito dei tempi e gestiti in maniera molto diversa a seconda delle circostanze del caso. In definitiva, a me pare che la flessibilità – a fronte di un trattato rigido – sia lo strumento attraverso il quale il CdS ha cercato e cerca di "resistere" alla deriva verso l'unilateralismo e di rendere in qualche misura funzionante la cornice istituzionale della gestione della sicurezza collettiva.

5. Tornando al binomio istituzionalizzazione/unilateralismo, vi è sicuramente stato un movimento progressivo verso l'unilateralismo e

---

o dei Paesi direttamente colpiti ma protetti da norme che tutelano valori fondamentali per la Comunità internazionale nel suo insieme. Si tratterebbe quindi di interventi posti in essere da Stati singoli che agiscono *uti universi* laddove manca la risposta istituzionalizzata, v. P. PICONE, *Unilateralismo e guerra contro l'ISIS*, in *Rivista di diritto internazionale*, vol.98, 2001, 5-27.

[14] Si vedano gli artt. 108 e 109 della Carta.

il decentramento della gestione della sicurezza collettiva fin dai primi anni di vita dell'Organizzazione, sin dal momento in cui è stato chiaro che sarebbe stato impossibile creare il tanto auspicato esercito gestito direttamente dal CdS dell'ONU. A fronte di questa impossibilità di attuare alla lettera le disposizioni della Carta, il Consiglio (con la collaborazione dell'Assemblea generale e del Segretario generale in alcuni casi) ha predisposto due strumenti alternativi alle misure previste nella Carta che vanno entrambi, seppur in diversa misura, nel senso del decentramento, e quindi dell'allontanamento della gestione della sicurezza collettiva dal quadro istituzionale: le autorizzazioni o deleghe agli Stati a usare la forza armata[15] e le operazioni di *peacekeeping*[16]. Senza entrare nel dettaglio relativo alla gestione e all'organizzazione di queste due diverse categorie di operazioni, ciò che è interessante sottolineare è che entrambe riposano, anche se in maniera diversa, sul contributo volontario degli Stati deciso su base individuale e solo talora coordinato dagli Stati nel quadro di organizzazioni regionali. Nel caso delle azioni militari realizzate su autorizzazione da coalizioni di Stati variamente formate, la gestione dell'intervento militare è completamente affidata agli Stati e quindi la tendenza all'unilateralismo si fa sentire in maniera più consistente. Nel caso delle operazioni di *peacekeeping* la creazione e la gestione delle operazioni rimangono nelle mani dell'ONU, tuttavia il personale militare e civile e i mezzi militari sono forniti dagli Stati su base volontaria e con accordi conclusi *ad hoc*.

Merita anche ribadire che nel 1990, nel momento in cui maturarono le condizioni perché ci fosse un rilancio del ruolo del Consiglio di sicurezza sulla scena internazionale, non si è cercato di attuare le norme della Carta fino a quel momento rimaste lettera morta – in altre parole non si è andati verso una maggiore istituzionalizzazione della

---

[15] P. PICONE, *Le autorizzazioni all'uso della forza tra sistema delle Nazioni Unite e diritto internazionale generale*, in *Rivista di diritto internazionale*, vol.88, 2001, 5-75; M. ARCARI, *Autorizzazioni all'uso della forza [dir. int.]*, *Treccani Diritto online*: https://www.treccani.it/enciclopedia/autorizzazioni-all-uso-della-forza-dir-int_(Diritto-online)/ (2014); L. A. SICILIANOS, *Entre multilaterèralisme et unilatéralisme: l'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force*, in *Recueil des Cours*, *Académie de Droit International de la Haye*, vol. 339, 2008, 9-436; B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *op.cit, passim.*

[16] Si vedano L. PINESCHI, *Le operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace*, Padova, 1998; G. CELLAMARE, *Le operazioni di* peace-keeping *multifunzionali,* Bari, 1999, P. 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; M. FRULLI, *Le operazioni di* peacekeeping *delle Nazioni Unite: continuità di un modello normativo*, Napoli, 2012.

gestione della sicurezza collettiva – ma si sono sviluppati con grande flessibilità, come accennato poco fa, lo strumento delle autorizzazioni a usare la forza date agli Stati e lo strumento delle operazioni di *peacekeeping*, vale a dire i due strumenti alternativi che erano stati predisposti tra il 1945 e il 1990. In definitiva, anche quando si sono verificate le condizioni politiche perché si tentasse di attuare il disegno originale di un sistema di sicurezza istituzionalizzato e guidato dal Consiglio di sicurezza dell'ONU, gli Stati hanno invece deciso di mantenere la gestione della sicurezza collettiva lungo binari decentrati che, pur riconoscendo un ruolo al CdS, hanno di fatto privilegiato la volontà individuale degli Stati.

Ciò è vero in particolare per quanto riguarda le operazioni militari realizzate su delega o su autorizzazione del Consiglio. Infatti, gli Stati che organizzano e conducono tali operazioni lo hanno fatto e lo fanno non tanto (o non soltanto), per contribuire alla gestione della sicurezza collettiva, ma in prima battuta soprattutto per tutelare i propri interessi nazionali. Essi hanno quindi agito nei casi in cui un loro interesse specifico coincideva con l'opportunità di effettuare un intervento armato contro uno Stato o talora a sostegno di uno Stato che aveva chiesto assistenza o era uscito da una situazione di grave crisi o conflitto, come avvenuto a partire dalla seconda metà degli anni '90 quando le autorizzazioni sono state date anche per effettuare interventi implicanti l'uso della forza armata con il consenso dello Stato territoriale[17].

In questa fase di rilancio del sistema di sicurezza collettiva e negli anni seguenti ci sono stati movimenti contrastanti, non si è trattato di una progressione lineare da un sistema istituzionalizzato verso un sistema che privilegia l'unilateralismo. Ci sono state fasi alterne nelle quali il CdS ha cercato di mantenere un controllo più stringente sulle operazioni militari realizzate dagli Stati dietro sua autorizzazione, tirando la corda dal lato dell'istituzionalizzazione (almeno per quanto riguarda il mantenimento del controllo politico sulla gestione dell'uso della forza) e fasi invece nelle quali gli Stati sono riusciti a svincolarsi da un controllo serrato del Consiglio e a gestire le operazioni autorizzate in larga autonomia. Vi sono stati infine i casi nei quali gli Stati si sono affrancati completamente dal controllo del CdS decidendo di rea-

[17] Si veda ad esempio l'Operazione Alba, guidata dall'Italia su richiesta del governo albanese e autorizzata dal Consiglio di sicurezza con la risoluzione 1101 (1997) per facilitare la fornitura di aiuti umanitari e per creare un ambiente sicuro per le missioni di altre organizzazioni internazionali in Albania.

lizzare un intervento su base unilaterale[18]. In molti di questi casi il Consiglio ha comunque cercato di giocare un ruolo, approvando a posteriori l'operato degli Stati o delle organizzazioni regionali[19] oppure subentrando agli Stati o cooperando con essi nella gestione della situazione post-intervento unilaterale[20].

In ogni caso, al netto di queste fasi alterne, a partire dalla fine degli anni '90, c'è stato un progressivo scivolamento verso l'unilateralismo. Poiché negli anni è venuto meno nuovamente l'accordo politico fra i cinque membri permanenti e in molti casi il CdS si è trovato nell'impossibilità di adottare autorizzazioni da conferire agli Stati, gli Stati hanno agito al di fuori o ai confini della cornice istituzionale, utilizzando sia la giustificazione dell'intervento umanitario, sia quella della legittima difesa.

Rispetto a questi interventi unilaterali sempre più frequenti, il CdS ha rivestito un ruolo marginale: talora ha cercato di ribadire il suo ruolo attraverso quella che pare un'attività di "certificazione della liceità", un *imprimatur* ex post a interventi realizzati unilateralmente dagli Stati e considerati in linea con l'obiettivo di tutelare la pace e la sicurezza internazionale sancito dalla Carta. Un chiaro esempio è quello della risoluzione con la quale il CdS ha sostanzialmente appro-

---

[18] È quanto avvenuto, ad esempio, con il bombardamento aereo della NATO sulla Repubblica federale jugoslava (Serbia e Montenegro) tra il marzo e il giugno del 1999 (c.d. Operazione *Allied Force)* con la giustificazione dell'intervento di umanità posto in essere, senza alcuna autorizzazione, per fermare i crimini commessi dal regime di Milošević ai danni della minoranza albanese in Kosovo, si veda S. ZAPPALÀ, *Nuovi sviluppi in tema di uso della forza armata in relazione alle vicende del Kosovo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1999, 975-1004; P. PICONE, *La «guerra del Kosovo» e il diritto internazionale generale*, ivi, 2000, 309-360.

[19] Si vedano, ad esempio, le risoluzioni con le quali il CdS ha, in varie occasioni, approvato a posteriori operazioni implicanti l'uso della forza decise e poste in essere dall'ECOWAS, negli anni '90 in Liberia e Sierra Leone e più recentemente in Gambia, con l'obiettivo dichiarato di ristabilire la democrazia, si veda E. DE WET, *The Evolving Role of ECOWAS and the SADC in Peace Operations: A Challenge to the Primacy of the United Nations Security Council in Matters of Peace and Security?*, in *Leiden Journal of International Law*, 2014, vol. 27, 353-369.

[20] Riprendendo l'esempio della situazione del Kosovo nel 1999, è interessante ricordare che nello stesso giorno in cui finiva la campagna aerea della NATO, il 10 giugno del 1999, il CdS adottò la risoluzione 1244 con la quale istituiva l'UNMIK, l'amministrazione transitoria della regione del Kosovo da parte delle Nazioni Unite con l'aiuto di altre organizzazioni internazionali. La risoluzione faceva seguito agli accordi con i quali la RFJ accettava l'amministrazione del territorio da parte dell'ONU e la presenza sul terreno di una forza di polizia internazionale, la KFOR, guidata dalla NATO, vale a dire la stessa organizzazione che aveva appena bombardato la RFJ (sic.!), cfr. UN doc. S/RES/1244 (1999). In generale, sull'amministrazione dei territori da parte dell'ONU si veda I. INGRAVALLO, *Il Consiglio di Sicurezza e l'amministrazione diretta di territori*, Napoli, 2008.

vato a posteriori l'uso della forza da parte di alcuni Stati contro l'ISIS, identificato dal Consiglio stesso come una minaccia alla pace[21]. In altre parole, il CdS sembra volersi preservare il ruolo, seppure residuale, di sancire (*ex post*) in quali casi l'intervento unilaterale si può intendere come conforme almeno allo spirito del sistema di sicurezza collettiva dell'ONU. Un tentativo che somiglia a quello posto in essere con le autorizzazioni (*ex ante*) a usare la forza date agli Stati con il consenso dello Stato territoriale, come per conferire ad esse un "crisma di legittimità"[22] e riaffermare il ruolo del CdS come elemento centrale del sistema, seppure in maniera limitata e indiretta.

Per certi aspetti la stessa tendenza la si rintraccia anche per quanto riguarda le operazioni di *peacekeeping*, che sono operazioni di natura consensuale gestite direttamente dall'organizzazione, pur con contingenti forniti dagli Stati membri su base volontaria. Nella prima metà degli anni '90 e negli anni a seguire le OPK sono diventate sempre più articolate, con mandati multifunzionali e multidimensionali, con una componente civile sempre più consistente, fino ad arrivare all'esperienza delle amministrazioni territoriali con le quali l'ONU ha governato alcuni territori per un periodo transitorio. Anche per quanto riguarda questo strumento, quindi, c'è stato uno slancio forte verso l'istituzionalizzazione, ma dopo queste esperienze (con esiti alterni e molto dispendiose sia in termini finanziari che in termini di risorse umane), vi è stato negli anni più recenti un ridimensionamento dell'impegno dell'ONU nell'ambito del *peacekeeping*. Anche in questo campo c'è un movimento verso il decentramento, sempre più spesso sono le organizzazioni regionali a creare operazioni di *peacekeeping*, in autonomia o in collaborazione con le Nazioni Unite[23].

Per chiudere queste brevi riflessioni conviene di nuovo utilizzare l'altra coppia di lenti concettuali: rigidità/flessibilità. Come dicevo poc'anzi, a fronte della mancata riforma della Carta dell'ONU, vi è stata una straordinaria evoluzione dell'Organizzazione in generale e

---

[21] Si vada in particolare la risoluzione 2249 del 2015 e la c.d. "constructive ambiguity"; per un commento R. NIGRO, *La risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite n. 2249 (2015) e la legittimità dell'uso della forza contro l'ISIS in base al diritto internazionale*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2016, 137-156.

[22] Cfr. M. FRULLI, *La risoluzione 1101 del Consiglio di sicurezza relativa alla situazione albanese: ancora un'evoluzione nella prassi del Consiglio?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1997, 786-791.

[23] Sia consentito rinviare, per la prassi rilevante e per estesi riferimenti bibliografici, a G. CELLAMARE, *Le operazioni di peacekeeping delle organizzazioni regionali*, Bari, 2015, e a E. CIMIOTTA, *L'uso della forza nei rapporti tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali e subregionali*, Napoli, 2018.

delle attività svolte dal CdS in particolare. Nonostante l'indubbia tendenza verso il decentramento del mantenimento della pace e verso un sistema di sicurezza collettiva e di gestione delle operazioni militari improntato all'unilateralismo, il CdS non ha mai abdicato al suo ruolo di perno del sistema e attraverso un'interpretazione flessibile della Carta ha cercato di giocare un ruolo quale ente incaricato almeno di pronunciarsi sulla liceità dell'uso della forza da parte degli Stati a titolo individuale o nel quadro di organizzazioni regionali di cui fanno parte.

Inoltre, se inquadriamo il mantenimento della pace in un'ottica più ampia rispetto a quella relativa all'uso della forza armata, vale la pena menzionare – tra le tante attività – il potere di inchiesta che ha consentito al CdS di svolgere un ruolo non soltanto di *fact-finding*, accertamento dei fatti in vista dell'esercizio della funzione conciliativa, ma anche di *lega finding*, di accertamento di violazioni gravi del diritto internazionale umanitario e di crimini internazionali. Come è noto, proprio questo tipo di attività è stata alla base della creazione dei tribunali penali internazionali negli anni '90[24] e anche, successivamente, dei casi di *referral* alla Corte penale internazionale di alcune situazioni critiche come quella del Darfur e della Libia. In questo caso dunque – a conferma della complessità della questione brevemente esaminata in questo scritto – il CdS ha giocato un ruolo importante nella gestione della repressione dei crimini internazionali e nella istituzionalizzazione della giustizia penale internazionale[25], in direzione contraria rispetto a quanto avvenuto nel mantenimento della pace inteso in senso stretto.

ABSTRACT

The UN Security Council: Expectations Versus Reality

This article addresses the evolution of the role of the UN Security Council since 1945 through two conceptual binomials: institutionalization/unilateralism and rigidity/flexibility. These analytical tools, briefly applied also to the collective security system established by the League of Nations, are instrumental in showing how various conflicting

[24] G. DELLA MORTE, *Tribunali penali internazionali*, 2014, in *Treccani Diritto online*, https://www.treccani.it.

[25] M. FRULLI, *Diritto internazionale penale*, 2019, in *Treccani Diritto online*, https://www.treccani.it.

trends have characterized the activity of the United Nations Security Council over the years, with alternating phases. After 2021 there has been an increase in unilateralist pressures and a tendency for States to act outside the framework of Chapter VII of the UN Charter. In this historical period, the Security Council's role in maintaining international peace and security is thus a marginal one.

BREVI RIFLESSIONI SULLA *RESPONSIBILITY TO PROTECT* NEL QUADRO DEL SISTEMA DI SICUREZZA COLLETTIVA DELLE NAZIONI UNITE

ANDREA CARCANO

1. *Introduzione.*- Pur con un certo livello di approssimazione, si potrebbe descrivere la *responsibility to protect* come un concetto o una dottrina adottata nella prassi delle Nazioni Unite che, superando i limiti della Carta e del principio di non intervento, postula la responsabilità degli Stati di intervenire collettivamente (militarmente ma non solo) attraverso il Consiglio di sicurezza (ma non esclusivamente) nel territorio di altri Stati che non siano in grado, per mancanza di volontà o capacità, di proteggere le proprie popolazioni da crimini di guerra, contro l'umanità, genocidio e pulizia etnica[1].

Questo breve contributo mira ad offrire alcuni spunti di riflessione sulla responsabilità di proteggere anche alla luce delle critiche e di alcuni recenti insuccessi[2]. Ci si soffermerà sull'origine del concetto, sul suo ambito di applicazione e sugli sviluppi in sede di Nazioni Unite. Il problema che si cercherà di evidenziare è quello di una dottrina che, pur costituendo un originale e significativo sforzo di aggiornamento del sistema normativo della Carta – a più di 75 anni dalla creazione delle Nazioni Unite – fatica ancora a trovare una sua autonomia ed una dimensione efficace: perché troppo legata ai capricci del Consiglio di sicurezza, o forse perché caricata di eccessive funzioni e

---

[1] Si veda al riguardo R. THAKUR, *The United Nations, Peace and Security: From Collective Security to the Responsibility to Protect*, Cambridge, 2017; C. STAHN, *Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?*, in *American Journal of International Law*, 2008, 99-120.

[2] Si vedano J. WESTERN, J. S. GOLDSTEIN, *R2P After Syria: To Save the Doctrine, Forget Regime Change*, in *Foreign Affairs*, March 26, 2012. M. O'CONNELL, *Responsibility to peace: A critique of R2P*, in *Journal of Intervention and Statebuilding*, 2010, 39–52; E. STRAUSS, *The Emperor's New Clothes?: The United Nations and the Implementation of the Responsibility to Protect*, Baden-Baden, 2009, 75-138. Interessante la critica di O'CONNELL che vede nella 'responsibility to protect' una forma di intervento umanitario volto ad aggirare la norma di *ius cogens* sulla proibizione dell'uso della forza, M. E. O'CONNELL, *The Art of Law in the International* Commmunity, Hersch Lauterpacht Memorial Lectures, Cambridge 2019, 299-300. V. anche R. THAKUR, *Reviewing the Responsibility to Protect: Origins, Implementation and Controversies*, Routledge, 2020.

aspettative, od ancora poiché semplicemente indebolita dalle ferite inflitte da populismo e sovranismo al multilateralismo, di cui detta dottrina è figlia[3].

2. *Genesi della* Responsibility to Protect.- La genesi di questa dottrina si colloca nel novero degli sforzi di adattamento e ripensamento del sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite, così come cristallizzato nella Carta delle Nazioni Unite, derivanti anche dall'inabilità del Consiglio di sicurezza di evitare atroci conflitti[4]. Progettato per prevenire le guerre al fine di mantenere la pace e la sicurezza internazionale, a difesa di quell'integrità territoriale e politica degli Stati così frequentemente violata durante la Seconda guerra mondiale, il sistema di sicurezza collettiva, imperniato sul monopolio legittimo della forza in capo al Consiglio di sicurezza, ha dimostrato, nel corso degli anni, limiti strutturali e normativi[5]. La responsabilità di proteggere costituisce uno sforzo di reazione a questi limiti e ai relativi insuccessi del Consiglio di sicurezza.

Per limiti strutturali si intendono i casi in cui il diritto di veto dei membri permamenti del Consiglio di sicurezza determina la paralisi dell'intero organo[6]. Vero che il diritto di veto rappresenta una sorta di garanzia dei piccoli Stati in balia dell'utilità politica dei grandi Stati, ma certamente se l'eccezione (diritto di veto) diventa la norma, come recenti casi dimostrano, l'azione del Consiglio di sicurezza diventa imperdonabilmente latitante. Né ci si riferisce all'inabilità o all'inopportunità di implementare quelle parti della Carta che prevedono la nascita di un vero e proprio esercito delle Nazioni Unite e che, come noto, restano ancora oggi lettera morta.

Ci si riferisce, invece, a quei limiti dovuti all'inesorabile scorrere del tempo in quanto la Carta delle Nazioni Unite si trova ad operare in una realtà che, sia da un punto di vista politico che sociale, è in continuo mutamento per la presenza di nuovi attori e nuovi problemi che al momento della stesura della Carta erano imprevedibili. Certo, come evidenziato dalla dottrina, ci sono stati sforzi importanti di adattamen-

---

[3] Si veda sul punto A. CARCANO, *Challenges of Populism: What Role for International Law Scholars?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2020, 18-22.

[4] Si veda P. M. BUTCHARD, *The Responsibility to Protect and the Failures of the United Nations Security Council,* New York, 2020.

[5] Si veda S. CHESTERMAN, I. JOHNSTONE, D. MALONE, *Law and Practice of the United Nations*: *Documents and Commentary*, Oxford, 2011, 633-68.

[6] Si veda TRAHAN J, *Existing Legal Limits to Security Council Veto Power in the Face of Atrocity Crimes*, Cambridge, 2020, 53-101.

to della normativa applicabile, quali la risoluzione *Uniting for Peace* – caso tuttavia isolato – e il più significativo sviluppo delle operazioni di *peacekeeping*[7]. Quindi se da un lato in particolare gli anni '90 costituiscono un momento di forte rinascita dell'interventismo internazionale e così del ruolo del Consiglio di sicurezza, emergono nello stesso periodo nuovi problemi, non fra Stati ma all'interno degli stessi: problemi derivanti da tensioni che erano rimaste sopite durante la Guerra fredda e, in parte, a causa della divisione del mondo in blocchi[8]. Strumenti quali le operazioni di *peacekeeping* mostrano i loro limiti proprio nell'ambito di conflitti armati tra Stato e insorti o fra diversi gruppi armati all'interno di un medesimo Stato. Si pone il problema della proliferazione dei conflitti armati all'interno degli Stati e anche di attori non statali che hanno aumentato in modo esponenziale la possibilità di commissione di crimini di guerra, contro l'umanità, e genocidio come dimostra il caso del Ruanda.

Sono quattro i casi più significativi che, inficiando il sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite, hanno portato allo sviluppo della dottrina della responsabilità di proteggere: (i) il genocidio in Ruanda del 1994, commesso malgrado i vertici delle Nazioni Unite e membri del Consiglio di sicurezza avessero informazioni sul fatto che fosse in preparazione; (ii) il fiasco dell'Operazione *Restore Hope* delle Nazioni Unite in Somalia; (iii) il massacro di Srebrenica nel 1995, avvenuto nonostante le Nazioni Unite avessero dichiarato la città "safe area"; ed ultimo, ma certamente non meno importante, (iv) l'intervento umanitario in Kossovo del 1999 che non essendo autorizzato dal Consiglio di sicurezza era illegale, anche se molti Stati e giuristi l'avevano avvalorato in quanto moralmente giustificabile. A seguito di questi tragici episodi, il dibattito in materia di sicurezza collettiva, nonché del ruolo del Consiglio di sicurezza in particolare e delle Nazioni Unite in generale, vedeva contrapposti quanti ritenevano che non si fosse intervenuti abbastanza a quanti ritenevano che si fosse intervenuti eccessivamente[9]. Da un lato, vi era chi riteneva che la protezione dei diritti umani dovesse prevalere sulla sovranità di uno Stato; dall'altro, vi

---

[7] Si vedano in particolare T. FRANCK, *Recourse to Force*, Cambridge, 2002, 33-40 e R. LEE, *United Nations Peacekeeping*: *Development and Prospects*, in *Cornell International Law Journal*, 1995, 619-626.

[8] Si veda T. WEISS, *The Turbulent 1990s*: R2P Precedents and Prospects, in A. BELLAMY, T. DUNNE (eds), *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, Oxford, 2016, 57-73.

[9] Si veda al riguardo O. CORTEN, P. KLEIN, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction? Les possibilités d'action visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non-intervention*, 2nd ed., Brussels, 1996.

era il timore che la loro tutela non fosse altro che una facciata retorica per consentire alle grandi potenze di liberarsi dai lacci e laccioli posti dal diritto internazionale cogente. Nel suo *Millennium Report to the General Assembly* del marzo 2000, l'allora Segretario generale delle Nazioni Unite Kofi Annan riassumeva in modo preciso la questione con queste parole: «if humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that offend every precept of our common humanity?»[10].

Certamente le Nazioni Unite (e gli Stati) hanno il merito di aver affrontato il problema delle *gross and systematic violations of human rights*, attraverso l'istituzione dei tribunali penali internazionali. Restava, tuttavia, il problema non di sanzionare, ma di prevenire la commissione di crimini di particolare gravità.

Nel 2000, il governo canadese nominava la *International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)*. Composta da eminenti personalità internazionali, l'ICISS sviluppò la dottrina della responsabilità di proteggere partendo dal presupposto che fosse necessario cambiare i termini del dibattito anche dal punto di vista linguistico[11].

Nel suo ampio e dettagliato rapporto, l'ICISS insisteva sul bisogno di guardare al problema di come affrontare situazioni di grave minaccia ai fondamentali diritti dell'uomo, non dal punto di vista degli Stati e dei canoni classici del diritto internazionale, quali il principio di sovranità e la necessità di coesistenza fra Stati, ma dal punto di vista delle popolazioni civili. Il Rapporto proponeva quindi un'interpretazione evolutiva del concetto di sovranità secondo cui spettava al sovrano non un mero diritto a un non intervento ma una responsabilità di proteggere[12]. Se sovranità è diritto di non intervento, intervento significa violazione della sovranità e quindi un'azione militare non autorizzata dal Consiglio di sicurezza sarebbe sempre illegale in quanto violazione della sovranità malgrado i fini genuinamente umanitari ad

---

[10] Si veda K. A. ANNAN, *We the Peoples – The Role of the United Nations in the 21st Century*, United Nations, Department of Public Information, New York, 48. Si veda inoltre C. CATER, D. M. MALONE, *The Genesis of R2P: Kofi Annan's Intervention Dilemma*, in A. BELLAMY, T. DUNNE (eds), *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, Oxford, 2016, 114-132.

[11] International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect*, 2001, 16-18.

[12] *Ibid.*

essa sottesi[13]. Tuttavia, se sovranità significa, *in primis*, dovere di proteggere la popolazione nel proprio territorio, un intervento esterno che consenta detta protezione potrebbe essere giustificato, anche qualora significhi ricorso all'uso della forza armata, se finalizzato alla protezione di una popolazione da parte di uno Stato che viene meno alla propria intrasferibile responsabilità di proteggere la propria popolazione (e eventualmente ogni altra popolazione che abiti nel suo territorio) dalla commissione di gravi crimini[14].

3. *Consolidamento*.- Un primo riverbero dell'emersione della dottrina della responsabilità di proteggere si registra, pur senza menzione espressa, nel trattato istitutivo dell'Unione Africana firmato a Lomè l'11 luglio del 2000 ed entrato in vigore il 26 maggio 2001.

L'articolo 4 della Carta attribuisce all'Unione Africa il diritto ad intervenire militarmente in uno Stato Membro in caso di *war crimes, genocide and crimes against humanity*[15]. Detta norma sottolinea l'importanza di proteggere le popolazioni civili da casi particolarmente gravi di crimini internazionali, anche se queste occorrono al di fuori del proprio Stato. Vero, essa non configura una responsabilità di proteggere a sé stante ma un mero diritto di intervento umanitario. Eppure, contiene l'accettazione dell'idea, così importante per poter parlare di responsabilità di proteggere, che la sovranità di uno Stato non costituisca una barriera impenetrabile all'intervento militare straniero. Successivamente la responsabilità di proteggere si allontana dall'alveo dell'intervento umanitario, per articolarsi in un concetto originale e indipendente[16].

Nel 2004, il rapporto delle Nazioni Unite dal titolo *High Level Panel on Threats, Challenges and Change* del 2004 ('High Level Pa-

---

[13] Si veda S. RODLEY, *R2P* and International Law: A *Paradigm Shift?*, in A. BELLAMY, T. DUNNE (eds), *op. cit.*, 186-207.

[14] Si veda E. LUCK, *Sovereignty, Choice and the Responsibility to Protect*, in *Global Responsibility to Protect*, 2009, 21.

[15] Si veda sul punto J-M. IYI, *The AU/ECOWAS Unilateral Humanitarian Intervention Legal Regimes and the UN Charter*, in *African Journal of International and Comparative Law*, 2013, 489-519.

[16] Il tema del rapporto fra diritto umanitario e responsabilita è stato ben approfondito dalla dottrina italiana. Si veda, in particolare, P. GARGIULO, *Dall'intervento umanitario alla responsabilità di proteggere: riflessioni sull'uso della forza e la tutela dei diritti umani*, in *Studi in onore di Umberto Leanza*, Napoli, 2008, 223-246 e C. FOCARELLI, *La dottrina della responsabilità di proteggere e l'intervento umanitario*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, 317-346. Si veda inoltre J. PATTISON, *Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect: Who Should Intervene?*, Oxford, 2010.

nel Report') costituisce il punto di svolta e resta tutt'ora il punto di riferimento. Esso indica l'esistenza di una «emerging norm» secondo la quale vi sarebbe una «collective international responsibility to protect»[17] che è «exercisable by the Security Council authorizing military intervention as a last resort» che si manifesterebbe «in the event of genocide and other largescale killing, ethnic cleansing or serious violations of international humanitarian law» qualora i governi del territorio in questione si siano dimostrati «powerless or unwilling to prevent the commission of crimes and atrocities»[18].

La responsabilità di proteggere viene quindi incorporata in una risoluzione dell'Assemblea generale del 2005 che riportava i risultati dello *United Nations World Summit*[19]. Secondo l'Assemblea generale la responsabilità di proteggere giustifica un'azione «in a timely and decisive manner» attraverso il Consiglio di sicurezza qualora: (i) «peaceful means be inadequate» e (ii) le autorità nazionali stiano «manifestly failing» nel proteggere «their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity». A seguito di questa risoluzione, la dottrina di proteggere metterà radici nel vocabolario delle Nazioni Unite e sarà riaffermata con regolarità nella successiva prassi.

4. *Sviluppi nella prassi dei principali organi delle Nazioni Unite.*- 4. a). *Prassi del Consiglio di sicurezza.*- Le risoluzioni del Consiglio di sicurezza che menzionano la dottrina della responsabilità di proteggere possono dividersi in due categorie: da un lato quelle a carattere generale, riguardanti questioni aventi come destinatari tutti o quasi tutti i membri della Comunità internazionale; dall'altro quelle, più specifiche, dirette ad affrontare una situazione attinente ad uno o più Paesi, che ne sono i diretti destinatari.

Rientrano nella prima categoria, ad esempio, le risoluzioni 1674 e 1894, riguardanti la protezione dei civili in caso di conflitto armato, in cui il Consiglio ha riaffermato «*the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity*»[20]. Successivamente, in una risoluzione dedicata alla pre-

---

[17] Si veda *A More Secure World: Our Shared Responsibility — Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*, A/59/565, 2 dicembre 2004, para. 199-203.

[18] *Ibid.*, para. 203.

[19] Si veda *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All — Report of the Secretary-General*, A/59/2005, 21 marzo 2005.

[20] Si veda la risoluzione S/RES/1674, 28 aprile 2006, preambolo. Il principio è stato poi riaffermato nella risoluzione S/RES/1894, 11 novembre 2009, preambolo.

venzione e alla lotta contro il genocidio, il Consiglio ha da un lato ricordato la dottrina di proteggere come esplicitata dall'Assemblea generale e dall'altro ha sottolineato l'importanza del ruolo dei due *Special Advisers* del Segretario generale in materia di genocidio e di *responsibility to protect*. Tale ruolo comprende la creazione di meccanismi di *early warning* e più in generale di prevenzione, mostrando come la responsabilità di proteggere sia non meramente un meccanismo di risposta, ma uno strumento di prevenzione di atroci crimini. Più di recente, il Consiglio di sicurezza nella risoluzione 2457 riguardante il problema della pace e sicurezza nel continente africano ha sottolineato il dovere di ciascun Stato «*to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing, and crimes against humanity*»[21].

In risoluzioni riguardanti il Congo[22], la Repubblica Centroafricana[23], la Costa d'Avorio[24], il Sudan[25], il Sud Sudan[26] e la Siria[27] il Consiglio di sicurezza ha affermato che la responsabilità di proteggere richiede agli Stati di tutelare *all populations* che si trovano nel loro territorio o che sono sottoposte alla loro giurisdizione. L'aspetto comune di queste risoluzioni è che il Consiglio ha sottolineato la responsabilità di proteggere dello Stato competente territorialmente in cui si verificano o potrebbero verificarsi crimini. Non si registrano invece sottolineature volte a far scattare o perlomeno a sollecitare l'intervento da parte di Stati terzi per prevenire appunto la commissione di crimini in larga scala. L'unica vera eccezione al riguardo (perlomeno al momento in cui si scrive) è il caso Libia, che verrà discusso nella prossima sezione.

---

[21] Si veda la risoluzione S/RES/2457, 27 febbraio 2019, preambolo.

[22] Si vedano le risoluzioni S/RES/2463, 29 marzo 2019, preambolo; S/RES/2556, 18 dicembre 2020, preambolo; S/RES/2499, 15 novembre 2019, preambolo; S/RES/2252, 12 novembre 2020; S/RES/1975, 30 marzo 2011; S/RES/2524, 3 giugno 2020; S/RES/2525, 3 giugno 2020; S/RES/2259, 22 dicembre 2020, preambolo; S/RES/2459, 15 marzo 2019, preambolo; S/RES/2514, 12 marzo 2020; S/RES/2567, 12 marzo 2021; S/RES/2449, 13 dicembre 2018 preambolo; S/RES/2463, 29 marzo 2019, preambolo; e S/RES/2556, 18 dicembre 2020, preambolo.

[23] Si vedano le risoluzioni S/RES/2499, 15 novembre 2019, preambolo; e S/RES/2252, 12 novembre 2020.

[24] Si veda la risoluzione S/RES/1975, 30 marzo 2011, preambolo.

[25] Si vedano le risoluzioni S/RES/2524, 3 giugno 2020; S/RES/2525, 3 giugno 2020; e S/RES/2259 22 dicembre 2020, preambolo.

[26] Si vedano le risoluzioni S/RES/2459, 15 marzo 2019, preambolo; S/RES/2514, 12 marzo 2020; e S/RES/2567, 12 marzo 2021

[27] Si veda la risoluzione S/RES/2449, 13 dicembre 2018, preambolo.

4. b). *Il Caso Libia (risoluzione 1973/2011).-* A differenza di quanto era successo in Kossovo, il Consiglio di sicurezza ha autorizzato l'uso della forza da parte di Stati europei in Libia. Ha fatto questo non solo perché la situazione veniva considerata una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, ma anche in nome della responsabilità di proteggere a fronte di apparente commissione di crimini contro l'umanità.

Adottata con dieci voti favorevoli e cinque astensioni (Brasile, Cina, Germania, India e Russia), la risoluzione 1973 del 17 marzo 2011 autorizzava gli Stati membri a prendere tutte le misure necessarie per proteggere le aree popolate da civili, informandone immediatamente il Segretario generale[28]. L'unica eccezione riguardava l'occupazione che restava vietata in qualsiasi forma e in qualsiasi parte del territorio libico per evitare di ripetere quando accaduto in Iraq. La risoluzione affermava la responsabilità delle autorità libiche di proteggere la popolazione libica a fronte delle gravi violazioni dei diritti umani che si stavano verificando e determinava che i «*widespread and systematic attacks*» contro la popolazione civile erano di tali gravità da poter costituire dei veri e propri crimini contro l'umanità[29]. A seguito di tali determinazioni, la risoluzione non si limitava a riaffermare i doveri delle autorità libiche, ma in linea con la dottrina della responsabilità di proteggere (che richiamava espressamente) affermava la propria «*determination to ensure the protection of civilians and civilian populated areas under threat of attack*»[30].

L'intervento militare contro la Libia del 2011 da parte di un gruppo di Stati, con in prima linea la Francia e il Regno Unito (e la successiva partecipazione dell'Italia), è parso a qualcuno come un'applicazione corretta dei poteri di intervento del Consiglio di sicurezza nell'ipotesi di mancata protezione della popolazione da parte dello Stato competente. Tuttavia, è stato ben osservato che l'effetto principale della campagna di massicci bombardamenti dei Paesi della NATO contro la Libia era stato quello di aprire le strade di Tripoli ai ribelli e permettere così il barbaro linciaggio di Gheddafi (e non solo), inaugurando uno stato di anarchia e di violenza generalizzata che sarebbe durato molti anni[31]. Di conseguenza, il caso della Libia potrebbe

---

[28] Si veda la risoluzione S/RES/1973, 17 marzo 2011.
[29] *Ibid.*
[30] *Ibid.*
[31] U. VILLANI, *L'intervento militare in Libia: responsibility to protect o ... responsabilità per aggressione?* in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, 2011, 2, 53ss.

configurarsi come un nuovo caso (dopo l'intervento a favore del Kossovo contro la Repubblica Federale di Yugoslavia di Slobodan Milosevic) di intervento militare 'umanitario', nascosto sotto le vesti della responsabilità di proteggere. Inoltre l'intervento del Consiglio di sicurezza è stato criticato *in primis* perché determinato da valutazioni sommarie, non sostenute da alcuna indagine seria ed indipendente sulle violazioni dei diritti umani in Libia ai sensi dell'articolo 34 della Carta; ed inoltre perché si trattava di intervenire, non nell'ambito di una crisi umanitaria, ma in una vera e propria guerra civile, in violazione del diritto internazionale che vieta interventi a favore di insorti per scalzare il Governo legittimo di uno Stato[32]. Ragionando in questo modo tuttavia si rischia di addossare alla teoria della responsabilità di proteggere colpe non proprie, con la conseguenza, come direbbero gli anglosassoni, di *throwing away the baby with the bathwater*. Ora se la correttezza giuridica di queste affermazioni è indubitabile, quanto avvenuto successivamente in Siria impone anche una riflessione, dal punto di vista sia giuridico sia politico, su ciò che sarebbe potuto succedere se non si fosse intervenuti in Libia.

Il caso Libia costituisce un'applicazione letterale della dottrina della responsabilità di proteggere. Ma le violenze e i problemi causati, o perlomeno favoriti, dall'intervento militare straniero non sono da soli sufficienti a giustificare l'affossamento della dottrina della responsabilità di proteggere. Il caso della Libia ci fa capire, invece, come la responsabilità di proteggere costituisca una dottrina di difficile e limitata applicazione che è molto meno autonoma di quanto la sua formulazione potrebbe far pensare. Nel momento in cui si autorizza un intervento armato è purtroppo inevitabile andare incontro a una serie di effetti che potrebbero definirsi come 'collaterali' (perlomeno in senso lato), scaturenti dalla difficoltà oggettiva dei contesti nei quali la teoria di cui si discute è chiamata ad applicarsi: situazioni in cui le informazioni necessarie saranno sempre minori del necessario e in cui un ritardo nell'intervento potrebbe causare la perdita di molte vite umane. Un intervento armato di imponenti dimensioni come quello inevitabilmente necessario per cercare di proteggere migliaia di vita umane non può essere 'neutrale', nel senso che perlomeno significa schierarsi a favore di coloro che sono percepiti come vittime e contro color che sono percepiti come carnefici[33].

---

[32] *Ibid.*

[33] Si veda al riguardo l'approfondita analisi di A. ORFORD, *International Authority and the Responsibility to Protect*, Cambridge, 2011, 139-188.

Si può certamente leggere la dottrina di proteggere come la necessaria rimozione di un male, ma tale lettura resterebbe superficiale o *rectius* incompleta. Una volta che l'intervento giustificato dalla responsabilità di proteggere ha luogo, anche con relativo successo, inevitabilmente affiorano altri problemi perché non è stata rimossa la causa del tumore (tutt'altro!). Un intervento armato, come anche il caso Iraq ha dimostrato, è destinato a creare delle reazioni e delle conseguenze ed eventualmente a inasprire ferite già aperte che possono essere chiuse in modo duraturo e vero solo dalle parti direttamente coinvolte. La responsabilità di proteggere può essere vista quindi come condizione necessaria ma non sufficiente. Si tratta, a ben vedere, di un intervento di pronto soccorso che cerca di tamponare un'emorragia ma che non può portare a una totale guarigione in quanto agisce solo sulla conseguenza di una patologia (la commissione di crimini internazionali) e non invece anche sulle sue cause. Le tensioni fra carnefici e vittime spesso rappresentano due lati della stessa medaglia che possono essere risolte solo mediante un accordo *ad hoc* o la prevalenza di una parte sull'altra.

In realtà, è inevitabile che la responsabilità di proteggere abbia un raggio di azione limitato e un obiettivo circoscritto; di conseguenza sarebbe forse più obiettivo analizzarla alla luce dei commendevoli obiettivi che si pone: un'effettiva riduzione del numero di perdite di vite umane. Resta il punto, tuttavia, che un intervento giustificato dalla dottrina di proteggere debba collocarsi nell'ambito di quelle complesse determinazioni politiche e giuridiche che spettano al Consiglio di sicurezza quando interviene in questioni delicatissime come i conflitti esistenti all'interno di uno Stato. Tali problemi e la difficoltà delle relative determinazioni persistono sia che vi sia o che non via sia un intervento armato esterno giustificato dalla responsabilità di proteggere come dimostrato dal caso Siria. Ma non sono una ragione sufficiente per criticare un intervento volto alla protezione di vite umane, che invece resta valutabile alla luce di ciò che è effettivamente riuscito a prevenire.

4. c). *Prassi dell'Assemblea generale.*- In modo simile al Consiglio di sicurezza, l'Assemblea generale ha riaffermato con meticolosa costanza l'esistenza dei doveri relativi alla dottrina della responsabilità

di proteggere[34] e ha ospitato sessioni e interventi al riguardo durante le sue sessioni[35].

L'Assemblea generale ha riaffermato l'importanza della dottrina della responsabilità di proteggere in relazione ai doveri da parte di Stati di prevenire atti quali 'extrajudicial, summary or arbitrary executions' che possono rientrare nella nozione di crimini internazionali, considerato che *each individual State has the responsibility to protect its populations*[36]. In occasione della giornata internazionale in ricordo delle vittime di genocidio, ha sottolineato che l'esistenza della responsabilità di proteggere *its populations* dal crimine di genocidio costituisce un fattore molto importante nella sua prevenzione[37].

Venendo ai casi specifici, si può ricordare che l'Assemblea generale ha sottolineato il dovere della *leadership of the Democratic People's Republic of Korea* di proteggere la propria popolazione da crimini contro l'umanità e di assicurare alla giustizia i perpetratori[38]. Nel caso della Siria ha sottolineato il dovere del regime Siriano «*to protect the Syrian population*»[39] in quanto spettante alle autorità siriane la «*primary responsibility for protecting their population*» e ha messo in luce anche casi in cui tale dovere non è stato adempiuto. Tuttavia, al numero alto di risoluzioni che ne fanno riferimento, non corrisponde un incremento dell'incisività della responsabilità di proteggere, le cui riaffermazioni restano spesso lettera morta.

Da ultimo desta preoccupazione il recente approccio dell'Assemblea generale nella risoluzione commemorativa del settantacinquesimo

---

[34] Si vedano, *inter alia*, le risoluzioni *Promoting a culture of peace and tolerance to safeguard religious sites*, A/RES/75/258, 26 gennaio 2021, preambolo; ed *Effects of terrorist acts directed against religious sites on the culture of peace*, A/RES/72/17, 7 dicembre 2017, preambolo.

[35] Si veda, *inter alia*, la risoluzione A/RES/63/308, 7 ottobre 2009.

[36] Si vedano, *inter alia*, le risoluzioni intitolate tutte *Extrajudicial, summary or arbitrary executions*: A/RES/75/189, 28 dicembre 2020, preambolo; A/RES/73/172, 21 gennaio 2019, preambolo; A/RES/71/198, 25 gennaio 2017 preambolo, A/RES/69/182, 30 gennaio 2015, preambolo; A/RES/73/172, 18 dicembre 2014, preambolo; A/RES/ 67/168, 15 marzo 2013, preambolo; e A/RES/65/208, 30 marzo 2011, preambolo.

[37] Si veda, *inter alia*, la risoluzione A/RES/69/323, 29 settembre 2015.

[38] Si vedano in particolare le risoluzioni A/RES/75/190, 28 dicembre 2020, preambolo; A/RES/74/166, 27 gennaio 2020, preambolo; A/RES/72/188, 19 gennaio 2019, preambolo; A/RES/73/182, 24 gennaio 2019, preambolo; A/RES/71/202, 26 gennaio 2017, preambolo; A/RES/70/172, 25 febbraio 2016, preambolo; A/RES/69/188, 21 gennaio 2015, preambolo.

[39] Si vedano le risoluzioni A/RES/75/193, 28 dicembre 2020, preambolo; A/RES/74/169, 23 gennaio 2020; A/RES/73/182, 24 gennaio 2019, preambolo; A/RES/72/191, 23 gennaio 2018, preambolo; A/RES/73/180, 23 gennaio 2019; A/RES/71/130, 1° febbraio 2017, preambolo; A/RES/70/234, 9 marzo 2016, preambolo; e A/RES/67/262, 4 giugno 2013, preambolo.

della nascita delle Nazioni Unite[40]. Nella risoluzione, i capi di Stato e di governo in rappresentanza dei *peoples of the world* forniscono un quadro dettagliato delle ragioni per la creazione delle Nazioni Unite, dei risultati principali da esse conseguiti ed elencano quelle che sono le sfide e gli obiettivi futuri delle Nazioni Unite. La risoluzione sottolinea l'importanza del multilateralismo e quindi di un suo ritorno dopo gli anni del sovranismo, e ribadisce gli obiettivi di promozione della pace, prevenzione dei conflitti, aderenza al diritto internazionale e realizzazione di un mondo più giusto attraverso democrazia e rispetto dei diritti dell'uomo. Tuttavia, la dottrina della responsabilità di proteggere non appare da nessuna parte. Forse non bisogna leggere troppo in dettaglio un documento che ha un carattere semplicemente dichiarativo e che cerca di incorporare sia i risultati che gli obiettivi futuri delle Nazioni Unite con l'ovvio rischio di non essere sufficientemente approfondito. Ciò detto, desta perplessità il riferimento (senza alcuna qualifica) a un principio in parte opposto alla responsabilità di proteggere. La risoluzione include espressamente fra i risultati delle Nazioni Unite l'aver affermato il principio «*of non intervention in the internal affairs of States*»[41]. Certamente, il principio di non intervento resta uno dei cardini delle relazioni fra Stati ma, come noto, ha subito, nel corso dei decenni, un attento processo di riqualificazione in sede di Nazioni Unite. Non si può negare che la progressiva erosione di questo principio da parte delle Nazioni Unite in nome di una maggiore protezione dei diritti dell'uomo sia alla base della dottrina della responsabilità di proteggere. Questa dichiarazione potrebbe quindi essere, a meno che resti un caso isolato, un segno di un approccio più conservativo da parte degli Stati che certo non giova alla dottrina della responsabilità di proteggere.

4. d). *La Prassi del Segretario generale delle Nazioni Unite.*- Con cadenza annuale, il Segretario generale sottopone all'attenzione dell'Assemblea generale un rapporto nel quale identifica le misure volte a implementare la responsabilità di proteggere. Una lettura di questi documenti permette di comprendere il senso di direzione seguito nell'applicazione della dottrina della responsabilità di proteggere e riflettere su possibili scenari futuri. In primo luogo, si consolida il principio codificato nella risoluzione 60/1 del 24 ottobre 2005 che considera la

[40] Si veda la risoluzione *Declaration on the commemoration of the seventy-fifth anniversary of the United Nations*, A/RES/75/1, 28 settembre 2020, preambolo, 2.
[41] *Ibid.*

responsabilità di proteggere come una risposta, non a gravi violazioni dei diritti dell'uomo, ma alla commissione o all'incitamento di crimini internazionali: resta quindi una dottrina pensata per situazioni eccezionali di particolare gravità. In secondo luogo, si evidenzia come la responsabilità di proteggere abbia in effetti un carattere pluridimensionale, costruita com'è attorno a tre grandi pilastri (pillars) consistenti: il primo nella responsabilità dello Stato di proteggere *its populations, whether nationals or not*; il secondo nel dovere di fornire *international asssistance* a ciascuno Stato nell'implementazione dei proprio doveri; ed il terzo nel dovere di agire in *timely and decisive manner* quando uno Stato stia venendo meno ai propri doveri[42].

I rapporti del Segretario generale che si sono succeduti negli anni hanno sviluppato temi specifici afferenti a questi *pillars* accomunati dalla necessità di trovare misure su come renderli efficaci. L'accento è stato posto sulla necessità di agire prima della commissione di crimini e quindi sulla necessità di sviluppare procedure e meccanismi di prevenzione, *early warning* ed *early action* che vengano attivati in coordinamento con le competenti organizzazioni regionali e operanti in modo progressivo a seconda dell'evolversi della situazione[43]. Il Segretario generale ha inoltre insistito sulla necessità di un coinvolgimento sempre maggiore delle organizzazioni regionali e anche della società civile[44] e sulla necessità di fornire aiuto concreto per porre in essere tali misure attraverso una sorta di mobilizzazione collettiva[45].

Nel rapporto più recente, il Segretario generale ha soffermato la sua attenzione in particolare sulla violenza sulle donne[46]. Partendo dal presupposto che le donne e le ragazze sono un bersaglio privilegiato di numerosi crimini internazionali quali, ad esempio, stupro, schiavitù

---

[42] Si vedano *Implementing the responsibility to protect*, *Report of the Secretary-General*, A/63/677, 12 gennaio 2009; *Early warning, assessment and the responsibility to protect*, *Report of the Secretary-General*, A/64/864, 14 luglio 2008; *The role of regional and subregional arrangements in implementing the responsibility to protect*, *Report of the Secretary-General*, A/65/877, 28 giugno 2011; e *Responsibility to protect: timely and decisive response*, *Report of the Secretary-General*, A/66/874, 25 luglio 2012.

[43] Si vedano *Responsibility to protect: from early warning to early action*, *Report of the Secretary-General*, A/72/884-S/2018/525, 18 giugno 2018, paras 9-23; e *Early warning, assessment and the responsibility to protect*, *Report of the Secretary-General*, A/64/864, 14 luglio 2010.

[44] Si veda *The role of regional and subregional arrangements in implementing the responsibility to protect*, A/65/877-S/2011/393, 28 giugno 2011, paras 4-9.

[45] Si veda *Responsibility to protect: lessons learned for prevention*, *Report of the Secretary-General*, A/73/898-S/2019/463, 10 giugno 2019, paras 27-30.

[46] Si veda al riguardo E. STAMNES, *'Speaking R2P' and the Prevention of Mass Atrocities*, in *Global Responsibility to Protect*, 1, 2009, 7-30.

sessuale, sfruttamento della prostituzione, gravidanze o sterilizzazione forzate, risulta necessario accrescere il ruolo delle donne in modo da renderle protagoniste e da coinvolgerle maggiormente nel processo di prevenzione della commissione di *atrocity crimes*[47]. Occorre, sottolinea il Rapporto, inoltre tutelare le vittime di violenze di genere, migliorando allo stesso tempo il monitoraggio da parte degli Stati degli episodi di violenza contro le donne, e punire adeguatamente le violazioni[48].

5. *Spunti di riflessione.*- Uno sguardo al recente (e purtroppo interminabile) conflitto in Siria fa affiorare i limiti, almeno in termini di effettività, della dottrina della responsabilità di proteggere. Si rischia forse di peccare di superficialità nel dare troppa importanza ad un singolo caso, ma risulta certo difficile ignorare il *vulnus* che questo ha inflitto alla credibilità della dottrina della responsabilità di proteggere. A 10 anni dall'inizio del conflitto armato interno che ancora attanaglia la Siria, il bilancio è spaventoso. Si calcola che siano morte 580.000 persone e si parla di circa 6,7 milioni di rifugiati che sono stati poi vittime di ulteriori tragedie nello sforzo di migrazione forzata per raggiungere l'Europa.

A questa triste realtà risponde la prassi dei principali organi delle Nazioni Unite quali, ad esempio, il Segretario generale che, come si è visto, cerca di affermare l'importanza della responsabilità di proteggere e di sottolinearne la duttilità della dottrina e il suo ampio ambito di applicazione. Serve, tuttavia, a nostro parere, uno sforzo critico maggiore, calibrato sulle debolezze giuridiche della responsabilità di proteggere. Non si tratta quindi, a nostro avviso, di una dottrina da rigettare solo perché legata all'uso della forza. La storia ci insegna che l'uso della forza armata non solo ha portato tragedie ma, in taluni casi, vi ha anche posto fine. Nè ci si può soffermare, come sembra fare la prassi onusiana, solo sulle modalità di implementazione come se fosse una dottrina autosufficiente, come se la sua efficacia dipendesse semplicemente dallo scegliere le migliori misure strategiche ed operative che ne consentirebbero una più fluida applicazione. Il problema resta quello di riflettere sull'aspetto normativo di questa dottrina.

---

[47] Si veda *Prioritizing prevention and strengthening response: women and the responsibility to protect*, *Report of the Secretary-General*, A/74/964 - S/2020/501, 23 luglio 2020, paras 6-25.

[48] *Ibid*.

In primo luogo, sembra possibile sostenere che la dottrina della responsabilità di proteggere resti un concetto isolato laddove non sia ancorato a un'azione coerente del sistema di sicurezza collettiva incentrato sul Consiglio di sicurezza, che invece troppo spesso sembra incapace di adempiere alla sua funzione. Ecco quindi che tutti gli sforzi per rilanciare e riformare il Consiglio di sicurezza, progetto a cui il nostro Paese, come leader del gruppo di Stati *Uniting for Consensus* si dedica ormai da anni, appaiono ben giustificati e lungimiranti.

E forse potrebbe essere opportuno approfondire il dibattito nel senso di domandarsi se vi sia una responsabilità di proteggere in capo al Consiglio di sicurezza come organo a sé stante, con una serie di diritti e doveri e quale sia (o debba essere) il legame fra i doveri del Consiglio di sicurezza e la responsabilità di proteggere. A fronte di un Consiglio di sicurezza che ha gradualmente interpretato il proprio mandato al punto di ritenersi competente per la creazione di tribunali penali internazionali *ad hoc*, potrebbe non essere considerata *ultra vires* un'interpretazione che giustifichi interventi volti, non solo a reprimere ma anche a prevenire la commissione di crimini internazionali che in quanto tali possono difficilmente essere considerati una mera questione interna anche tenendo presente le ripercussioni che tali situazioni possano avere nello Stato nel quale si verificano e negli Stati vicini.

Inoltre, pare opportuno riconoscere le debolezze intrinseche della dottrina di cui si discute che ne costituiscono una sorta di tallone d'Achille. Il termine *responsibility* è utile nell'aggirare la difficoltà di capire se si tratti di un dovere giuridico o di un dovere morale o politico (o altro), ma non permette di eliminare le conseguenti difficoltà interpretative. Nel menzionato *High Level Panel Report* del 2004 si parlava di un *emerging norm* in materia di responsabilità di proteggere. Tuttavia, leggendo il sito dell'*Office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect*, si scopre che il concetto di responsabilità di proteggere ha assunto una veste politica nel senso che esso «embodies a political commitment» volto a porre fine alle «worst forms of violence and persecution»[49]. Il rischio di questo approccio è quello di annacquare una dottrina: senza una dimensione giuridica, la tesi della responsabilità di proteggere rischia di venir relegata ad un ruolo secondario in sede di deliberazione politica da parte degli Stati in quanto mero *political committment* e, quindi, di restare subordinata ad altri

[49] Si veda https://www.un.org/engenocideprevention/about-responsiblity-to-protect.shtml.

interessi e obiettivi politici. D'altro canto, declinare questo *commitment* in termini giuridici significa mettere il proverbiale dito nella piaga. Non vi sono dubbi sul dovere di uno Stato di proteggere i propri cittadini e le persone presenti nel proprio territorio (anche se stranieri); dovere ben chiaro sin da Thomas Hobbes, il cui adempimento giustifica l'esistenza stessa dello Stato. Ma è difficile dire che esista un siffatto dovere giuridico nei confronti di individui residenti in altri Stati. Dalla prospettiva dei diritti dell'uomo, certamente ciascun individuo ha diritto allo stesso livello di protezione, per lo meno quando si tratta di diritti fondamentali. Di conseguenza sarebbe giustificabile un intervento armato in casi eccezionali, proprio a protezione di tali diritti, sempre nel rispetto delle norme in materia di uso della forza. Ma questo non risolve la questione filosofica e giuridica[50] se all'uguaglianza di diritti di ciascun individuo, riconosciuta dal diritto internazionale, corrisponda anche un'uguaglianza di doveri in capo agli Stati come se la nozione di diritti dell'uomo portasse anche ad obblighi *erga omnes* da parte degli Stati, anche se solo in casi eccezionali.

Figlia del multilateralismo degli anni '90, la concezione della dottrina della responsabilità non affronta apertamente il problema se a fronte di gravi crimini internazionali, ogni individuo abbia diritto al medesimo livello di protezione. Resta implicito, tuttavia, che per far scattare il meccanismo della responsabilità di proteggere la risposta non possa che essere affermativa, perlomeno in casi eccezionali di particolare gravità. Tuttavia, tale risposta non è certamente in senso affermativo per correnti politiche quali populismo e sovranismo che fanno perno proprio sulla differenza fra cittadino e straniero. Tali tendenze hanno portato all'indebolimento dell'edificio in cui aveva trovato alloggio la responsabilità di proteggere. Anche dalla prospettiva della responsabilità di proteggere, appare quanto mai necessario un ritorno al multilateralismo e a quello che Wolfgang Friedmann chiamava il diritto internazionale della cooperazione in opposizione al diritto internazionale della mera coesistenza.

---

[50] Si vedano al riguardo T. NAGEL, *The Problem of Global Justice*, in *Philosophy and Public Affairs*, 2005, 2, 113-147; e N. S. MORTIMER (ed.), *Parochialism,* Cosmopolitanism*, and the Foundations of International Law*, in *Asil Studies in International Legal Theory*, Cambridge, 2011, in particolare 1-211.

ABSTRACT

Some Thoughts on the Responsibility to Protect in the Framework of the United Nations Collective Security System

The responsibility to protect is a doctrine now entrenched in the theory and practice of the United Nations. To some extent this doctrine seeks to bypass the restraints placed on political and military interventions within foreign countries by the UN Charter and general international law. The claimed exception rests on the noble concern for the protection of the lives of individuals that are (or are at risk of) being victims of international crimes. Based on a review of the practice of the United Nations and of States, this paper suggests that the responsibility to protect doctrine has promised more than it has delivered. It argues that a critical rethinking of that doctrine, both as a political and a legal concept, is required in an increasingly multipolar and dystopian world.

LO *STATUS* DEI *PEACEKEEPERS* SECONDO IL DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO

EGERIA NALIN

SOMMARIO: 1. Operazioni di *peacekeeping* "robuste" e diritto internazionale umanitario. 2. Lo *status* dei *peacekeepers* secondo il diritto internazionale umanitario e le norme applicabili alla protezione dei caschi blu. 3. La giurisprudenza dei tribunali penali internazionali in materia di attacchi contro i *peacekeepers*. 4. La prassi delle Nazioni Unite volta alla massimizzazione della protezione dei *peacekeepers*. In particolare, l'attacco contro i *peacekeepers* come crimine contro la pace.

1. Le operazioni di *peacekeeping* intervengono sempre più spesso in contesti estremamente conflittuali. Ciò incide sensibilmente sulla connotazione dell'operazione. Infatti, ferme restando le caratteristiche essenziali che ci permettono di continuare a parlare di *peacekeeping* (consenso delle parti al dispiegamento dell'operazione, imparzialità, uso della forza esclusivamente per legittima difesa)[1], i mandati multifunzionali di tali missioni prevedono la possibilità di far uso della forza per garantire il raggiungimento degli obiettivi cui le medesime sono preposte, con una significativa evoluzione delle operazioni che le stesse Nazioni Unite hanno definito "robuste", in quanto caratterizzate da un uso della forza massiccio, proattivo e, persino, preventivo[2]. Il carattere robusto delle operazioni si definisce, talvolta, nel compimento di

[1] Sulla ridefinizione delle caratteristiche delle operazioni al fine di adeguarle ai nuovi contesti operativi, *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, UN Doc. A/55/305-S/2000/809 del 21 agosto 2000 (rapporto Brahimi), par. 48-51. In dottrina, sulle caratteristiche delle operazioni di *peacekeeping*, v., tra gli altri, G. CELLAMARE, *Le operazioni di* peacekeeping *multifunzionali*, Torino, 1998, 130 ss.; P. GARGIULO, *Le peace keeping operations delle Nazioni Unite*, Napoli, 2000, 331 ss.; M. FRULLI, *Le operazioni di* peacekeeping *delle Nazioni Unite: continuità di un modello normativo*, Napoli, 2012, 11 ss.

[2] Il *Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people*, UN Doc. A/70/95–S/2015/446 del 17 giugno 2015, commissionato dal Segretario generale «to undertake a thorough review of United Nations peace operations today and the emerging needs of the future», ha evidenziato che sempre più spesso le operazioni di *peacekeeping* si inseriscono «in environments with no peace to keep», al punto da rappresentare «conflict management missions» (*Summary*, 9 e paragrafi 115-120) che, per avere speranze di successo, tra l'altro, «must be provided with the necessary capabilities and training (…), an appropriate concept of operations and rules of engagement (…) to protect themselves and deliver their mandates, including through *preventive and pre-emptive postures and willingness to use force tactically* to protect civilians and United Nations personnel» (par. 120, corsivi aggiunti). Sull'evoluzione dell'uso della forza nell'ambito delle *peacekeeping operations*, cfr., tra gli altri, GARGIULO, *Sicurezza collettiva,* in *Enciclopedia del diritto, Annali IX,* 2016, 880 ss., in specie 935 ss.

azioni armate contro la parte del conflitto che ostacoli l'attuazione del mandato o, addirittura, nell'affiancamento di una delle parti del conflitto contro l'altra che osteggi l'attuazione del mandato. Ciò incide sulla protezione dei caschi blu, sempre più spesso percepiti come non neutrali[3] e, dunque, bersaglio di attacchi violenti e, sovente, letali.

Sul piano normativo, l'uso massiccio della forza può implicare l'applicazione del diritto internazionale umanitario alle Nazioni Unite[4]. Invero, riconoscendo che il diritto internazionale umanitario si applica in base al principio di effettività, ovvero che esso, a prescindere dalle ragioni per cui si combatta, trova applicazione a fronte di ogni concreto uso della forza armata, al fine di umanizzare la condotta dei combattenti e di proteggere dagli effetti della guerra le persone che non prendono parte (o non prendono più parte) alle ostilità, le Nazioni Unite hanno da tempo superato l'obiezione di non poter essere qualificate come parte di un conflitto in quanto agiscono per il mantenimento della pace internazionale[5]. Per quanto qui rileva, nel 1999 il Segretario generale ha promulgato un Bollettino sull'osservanza del diritto internazionale umanitario da parte delle Forze dell'ONU che si applica «when in situations of armed conflict they are actively engaged therein as combatants, to the extent and for the duration of their engagement (…) accordingly (…) in enforcement actions, or in peacekeeping operations when the use of force is permitted in self-defence»[6].

Beninteso, affinché l'ONU divenga parte di un conflitto armato, non è sufficiente la mera presenza delle sue Forze nei territori in cui si combatte, potendo esse limitarsi a svolgere compiti di polizia o di *peacebuilding*, con il conseguente obbligo di osservare le norme internazionali a tutela dei diritti umani, anziché il diritto internazionale umanitario. Bisogna, invece, che risulti, in base alle circostanze con-

---

[3] Sul superamento della neutralità politica a favore dell'imparzialità giuridica nelle operazioni di *peacekeeping*, v., *ex multis*, G. CELLAMARE, *op. cit.*, cit., 158 ss.

[4] In argomento, ci sia consentito rinviare al nostro *L'applicabilità del diritto internazionale umanitario alle operazioni di* peace-keeping *delle Nazioni Unite*, Napoli, 2018, in specie 25 ss.

[5] In questo senso, v. già le risoluzioni dell'Institut de droit international, *Les conditions d'application des règles humanitaires relatives aux conflits armés aux hostilités dans lequelles les Forces des Nations Unies peuvent être engagées*, sessione di Zagabria, in *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. II, 1971, 449 ss.; *Les conditions d'application des règles, autres que le règles humanitaires, relatives aux conflits armés aux hostilités dans lequelles les Forces des Nations Unies peuvent être engagées*, sessione di Wiesbaden, in *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1975, 540 s. (reperibili *online*).

[6] Bollettino del Segretario generale, *Observance by United Nations forces of international humanitarian law*, UN Doc. ST/SGB/1999/13 del 6 agosto 1999, sez. 1, par.1.

crete, l'esistenza del c.d. intento ostile, «aimed at neutralizing enemy military personnel and assets, hampering its military operations, or using/controlling its territory, be it to subdue or defeat the adversary, to induce it to change its behaviour, or to gain a military advantage»[7].

Siffatto intento si è concretizzato e ha reso l'ONU parte del conflitto qualora l'Organizzazione abbia svolto operazioni che essa stessa definisce di *enforcement*, come l'UNOSOM II in Somalia e l'*Intervention Brigade* attualmente in corso in Congo, ove si passa «from tactical decisions regarding the proactive and pre-emptive use of force to protect civilians and United Nations personnel from threats to a fundamentally different type of posture that uses offensive force to *degrade*, *neutralize* or *defeat* an opponent»[8].

Parimenti, le *peacekeeping operations* "robuste", ancorché non intervengono con finalità di imposizione della pace, potranno rendere l'ONU parte del conflitto sulla base dei concreti svolgimenti della missione[9]. Ciò avverrà, in particolare, ove l'azione in legittima difesa si diriga contro uno dei belligeranti per indurlo a cessare un certo comportamento, per ostacolarne le attività militari, o per colpirne le capacità operative, nonché ove i *peacekeepers* svolgano attività di supporto di una parte del conflitto, allorché il contributo fornito dai caschi blu influisca direttamente sulle capacità dell'avversario di condurre le ostilità[10]. In particolare, volgendo l'attenzione ad alcune recenti operazioni, è da ritenere che l'ONU sia divenuta parte del conflitto in Congo con la MONUSCO e in Mali con la MINUSMA, dato che i rispettivi mandati di tali operazioni prevedono che le Forze affianchino e sostengano – come di fatto fanno – il Governo contro uno

---

[7] Così il Comitato internazionale della Croce Rossa (ICRC, *International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts*, Genève, 2015, reperibile *online*, 8, nota 3). In dottrina, in senso conforme, v. T. FERRARO, *The Applicability and the Application of International Humanitarian Law to Multinational Forces*, in *International Review of the Red Cross*, 2013, 561 ss., in specie 576.

[8] UN Doc. A/70/95–S/2015/446, cit., par. 121, corsivi aggiunti. In dottrina, sulla differenza tra operazioni di *peacekeeping* e *peace enforcement*, v., per tutti, G. CELLAMARE, *op. cit.*, cit., 234 ss. (testo e note).

[9] V., per la ricostruzione degli svolgimenti pertinenti delle operazioni, oltre che per ulteriori indicazioni bibliografiche, il nostro *L'applicabilità*, cit., 107 ss.

[10] *Article 3*, in ICRC, *Updated Commentary to the First Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field. 12 August 1949*, 2016, reperibile *online*, par. 446. Beninteso, come già nel caso in cui l'ONU sia direttamente coinvolta in scontri armati con entità non statali, non basta un'unica azione di sostegno svolta dall'Organizzazione affinché la stessa si trasformi in una parte del conflitto, essendo necessario il compimento di una molteplicità di attività in un certo lasso temporale.

o più gruppi ribelli[11]. Inoltre, l'ONU è parte del conflitto nelle operazioni in cui l'autorizzazione a usare tutti i mezzi necessari per proteggere l'incolumità dei caschi blu, dei civili e per attuare il mandato trova concreta attuazione attraverso un uso della forza massiccio, proattivo e preventivo, come avviene attualmente, con la MINUSCA, nella Repubblica centro-africana, e l'UNMISS, in Sud Sudan[12].

2. Sulla base di queste premesse, si pone la questione di accertare quali siano gli strumenti giuridici esistenti per garantire la protezione dei caschi blu impegnati in conflitti armati di cui l'ONU sia divenuta parte. A tale ultimo riguardo, va preliminarmente valutato se i *peacekeepers* in questione siano qualificabili come combattenti o se, al contrario, siano da equiparare ai civili. Infatti, in base al principio di distinzione, che rappresenta uno dei fondamenti del diritto internazionale umanitario e la cui natura consuetudinaria è indiscussa[13], i civili non possono mai essere oggetto di attacco e devono, in conformità dei principi di necessità militare e proporzionalità, essere protetti dagli «effetti collaterali» di attacchi legittimamente sferrati contro obiettivi militari[14]; siffatta protezione cessa allorché i civili partecipino direttamente alle ostilità, ancorché limitatamente al periodo in cui si realizzi detta partecipazione[15]. Al contrario, secondo il diritto internazionale u-

---

[11] Per la MONUSCO v., da ultimo la risoluzione 2556 del 18 dicembre 2020, che ha esteso il mandato della Missione fino al 20 dicembre 2021, confermandone il carattere estremamente robusto, anche in affiancamento alle Forze governative, e lo stretto legame con l'*Intervention Brigade* (in specie, paragrafi 18, 22, 29 (i)(b) e (i)(e), 44); nello stesso senso, cfr. il rapporto del Segretario generale UN Doc. S/2020/1150 del 30 novembre 2020. Per la MINUSMA, v. la risoluzione del Consiglio di sicurezza 2584(2021) del 29 giugno 2020, che ha esteso il mandato della Forza fino al 30 giugno 2022, in specie paragrafi 21, 30 (b) e (c).

[12] Sul carattere «robusto» della MINUSCA, cfr., da ultimo, la risoluzione del Consiglio di sicurezza 2552(2020) dell'11 novembre 2020, che ne ha rinnovato il mandato fino al 15 novembre 2021, in specie paragrafi 28, 30, 31 (a)(ii), 32 (a)(iv). Per l'UNMISS, v. la risoluzione del Consiglio di sicurezza 2567(2021) del 12 marzo 2021, che ha esteso il mandato dell'operazione fino al 15 marzo 2022, par. 3 (a)(ii)(iii)(iv).

[13] Per una dettagliata ricostruzione di prassi e *opinio iuris* a fondamento della natura consuetudinaria del principio di distinzione, si rinvia a J.M. HENCKAERTS, L. DOSWALD-BECK, *Customary International Humanitarian Law*, Cambridge, 2005, reperibile *online*, *Rule 1*.

[14] Articoli 50, 51, 130, 147, I, II, III e IV Convenzione di Ginevra del 12 agosto 1949. V., altresì, l'art. 85, par. 3, I Protocollo addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali, dell'8 giugno 1977.

[15] In questo senso vedi Y. SANDOZ, C. SWINARSKI, B. ZIMMERMANN (eds.), *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, Geneva, 1987, par. 32, reperibile *online* (d'ora in avanti *Commentary on the Additional Protocols*), par. 1944: «the immunity afforded to civilians is subject to a very stringent condition: that they do not participate directly in hostilities, i.e., that they do not become combatants, on

manitario, i combattenti possono legittimamente attaccare ed essere attaccati, nel rispetto delle norme sui mezzi e metodi di combattimento.

A riguardo, l'art. 43, par. 2, del I Protocollo addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali, dell'8 giugno 1977, – norma ritenuta corrispondente al diritto consuetudinario e applicabile anche nei conflitti interni ai fini del principio di distinzione[16] – stabilisce che sono combattenti tutti i membri delle Forze armate di una parte del conflitto; inoltre, ai sensi del par. 1, per forze armate di una parte di un conflitto si intendono «all organized armed forces, groups and units which are under a command responsible to that Party for the conduct of its subordinates» e che sono «subject to an internal disciplinary system which, 'inter alia', shall enforce compliance with the rules of international law applicable in armed conflict». Dato che le Forze di *peacekeeping*, pur non costituendo un vero esercito delle Nazioni Unite, hanno un'organizzazione di carattere militare, sono sottoposte a una catena di comando e controllo facente capo all'ONU e sono obbligate a rispettare il diritto internazionale umanitario, ricorrendo i presupposti per la sua applicazione, si può affermare che, ove l'ONU sia parte di un conflitto armato, i *peacekeepers* assumono lo *status* di combattenti, in quanto membri delle forze armate dell'Organizzazione, secondo la definizione fornita dal citato art. 43[17]. In questi casi, ci pare che i caschi blu siano da considerare combattenti a prescindere

---

pain of losing their protection. (…) It is only during such participation that a civilian loses his immunity and becomes a legitimate target. Once he ceases to participate, the civilian regains his right to the protection under this Section, i.e., against the effects of hostilities, and he may no longer be attacked», e *Art. 13, II Protocol*, par. 4789: «[i]f a civilian participates directly in hostilities, it is clear that he will not enjoy any protection against attacks for as long as his participation lasts. Thereafter, as he no longer presents any danger for the adversary, he may not be attacked». Cfr. anche la *Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law*, elaborata da MELZER per conto del Comitato internazionale della Croce rossa nel 2009 (reperibile *online*), nonché ICRC, *International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts,* Genève, 2011, reperibile *online*, 45.

[16] J.M. HENCKAERTS, L. DOSWALD-BECK, *op. cit.*, *Rule 4*.

[17] In senso conforme, C. EMANUELLI, *Les actions militaires de l'ONU et le droit international humanitaire*, Montréal, 1995, 38. Tale interpretazione ci sembra accolta anche dalla maggioranza degli Stati, i quali, in genere, con riferimento alle operazioni "robuste", ammettono che i membri delle Forze di *peacekeeping* possano essere impegnati nel conflitto come combattenti. Si vedano, ad. es., il Manuale sulle leggi dei conflitti armati del Regno Unito del 2004, l'*Aide-Memoire* sulle 10 regole fondamentali del diritto dei conflitti armati della Svizzera del 2005, il Manuale sul diritto internazionale umanitario e i diritti umani del Perù del 2010. Per l'Italia, cfr. la legge del 21 luglio 2016 n. 145, intitolata Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, e l'art. 165 c.p.m.g.

da un attivo coinvolgimento dei singoli nelle ostilità e per tutto il tempo in cui l'ONU resti parte del conflitto[18]. Opinare altrimenti significherebbe introdurre restrizioni (soggettive e temporali) all'applicazione del diritto umanitario che si porrebbero in contrasto con l'oggetto e lo scopo del medesimo, in quanto una limitazione strettamente legata alla diretta partecipazione alle ostilità dei singoli si giustifica per i civili che, solo straordinariamente e occasionalmente, si trovano implicati nel conflitto. Al contrario i caschi blu impegnati in operazioni robuste sono coinvolti nelle ostilità costantemente o regolarmente, sicché una distinzione tra caschi blu in base a un diretto coinvolgimento nelle ostilità degli stessi, in caso di operazioni robuste che rendano l'ONU parte del conflitto in corso, realizzerebbe una ingiustificata deroga al principio di uguaglianza dei belligeranti[19].

L'attribuzione dello *status* di combattenti ai *peacekeepers* – oltre a incidere sulle norme di diritto internazionale umanitario applicabili in caso di attacco subito dagli stessi – esclude, altresì, la possibilità che siffatti attacchi siano punibili alla stregua della Convenzione sulla sicurezza del personale delle Nazioni Unite ed associato del 9 dicembre 1994. Tale Convenzione era nata per colmare il *deficit* di tutela relativo al personale delle Nazioni Unite impegnato in operazioni finalizzate al mantenimento della pace ma che, in quanto operative in contesti di elevata conflittualità, risultava essere vittima di numerosi attacchi che non era in grado di fronteggiare, in quanto non adeguatamente equipaggiato e formato per rispondere a simili atti di ostilità[20].

---

[18] Come indica il Commentario al I Protocollo addizionale alle Convenzioni di Ginevra (*Art. 43, I Protocol*, in *Commentary on the Additional Protocols,* cit., par. 1677): «any concept of a part-time status, a semi-civilian, semi-military status, a soldier by night and peaceful citizen by day, (…) disappears. A civilian who is incorporated in an armed organization such as that mentioned in paragraph 1, becomes a member of the military and a combatant throughout the duration of the hostilities (or in any case, until he is permanently demobilized by the responsible command referred to in paragraph 1), whether or not he is in combat, or for the time being armed». In dottrina, in senso conforme v. anche T. FERRARO, *op. cit.*, 599 s.

[19] A nostro parere, si creerebbe una situazione singolare, se non paradossale, in quanto l'ONU sarebbe parte conflitto ma i suoi soldati resterebbero civili finché non partecipino attivamente alle ostilità!

[20] Per un commento alla Convenzione, tra gli altri, cfr. M.C. BOURLOYANNIS-VRAILAS, *The Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 1995, 560 ss.; ID., *Crimes Against United Nations and Associated Personnel*, in G. KIRK MCDONALD, O. SWAAK-GOLDMAN (eds.), *Substantive and Procedural Aspects of International Criminal Law. The Experience of International and National Courts. Commentary*, vol. I, The Hague-London-Boston, 2000, 333 ss.; H.M. KINDRED, *The Protection of Peacekeepers*, in *The Canadian Yearbook of International Law*, 1995, 257 ss., O. ENGDAHL, *Protection of the Personnel in Peace Operations: The Role of the*

Pertanto, la Convenzione mira a criminalizzare gli attacchi contro detto personale, anche allo scopo di svolgere una funzione deterrente rispetto alla loro commissione; per questa ragione, il regime di protezione da essa previsto non si applica «to a United Nations operation authorized by the Security Council as an enforcement action under Chapter VII of the Charter of the United Nations in which any of the personnel are engaged as combatants against organized armed forces»[21] , in quanto già sufficientemente protetto in base alle norme di diritto internazionale umanitario applicabili[22].

Il delineato rapporto di complementarità tra le norme pattizie in discorso e il diritto internazionale umanitario trova ulteriore conferma nella clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 20 lett. a), della stessa Convenzione, cui fa eco, con una formula speculare, il citato Bollettino del Segretario generale sull'osservanza del diritto internazionale umanitario da parte delle Forze dell'ONU. In base alla prima norma, la Convenzione fa salva la «applicability of international humanitarian law and universally recognized standards of human rights as contained in international instruments in relation to the protection of United Nations operations and United Nations and associated personnel». Per parte sua, il Bollettino «does not affect the protected status of members of peacekeeping operations under the 1994 Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel or their status as non-combatants, as long as they are entitled to the protection given to civilians under the international law of armed conflict»[23].

Di conseguenza, in base alla *ratio* della Convenzione e al suo rapporto di complementarità rispetto al diritto internazionale umanitario, ci sembra possibile interpretare il citato art. 2 nel senso che esso escluda, ai fini della Convenzione, l'illiceità dell'attacco contro i caschi blu ogniqualvolta gli stessi siano impegnati come combattenti, oltre che nelle operazioni di *enforcement*, nelle operazioni di *peacekee-*

"Safety Convention" against the Background of General International Law, Leiden-Boston, 2007, 205 ss.

[21] Art. 2, par. 2, Convenzione sulla sicurezza del personale delle Nazioni Unite e associato.

[22] In argomento, cfr. M.H., ARSANJANI, *Defending the Blue Helmets: Protection of the United Nations Personnel*, in L. CONDORELLI, A.M, LA ROSA, S. SCHERRER (dir.), *Le Nations Unies et le droit international humanitaire. Actes du Colloque international a l'occasion du cinquantième anniversaire de l'ONU (Genève – 19, 20 et 21 octobre 1995)*, Paris, 1995, 115 ss., in specie 143 ss.; R. KOLB, G. PORRETTO, S. VITÉ, *L'application du droit international humanitaire et des droits de l'homme aux organisations internationales. Forces de paix et administrations civiles transitoires*, Bruxelles, 2005, 199 ss.

[23] Bollettino del Segretario generale, cit., sez, 1, par. 2.

ping robuste, allorché l'ONU sia divenuta parte del conflitto[24]. Infatti, il riferimento alle sole azioni di *enforcement* da parte di tale norma va inteso considerando che la Convenzione è stata redatta avendo a mente le operazioni di *peacekeeping* di tipo tradizionale, cioè in un momento storico in cui (salvo rare eccezioni) non si era ancora sviluppata la prassi del *peacekeeping* robusto.

Per le ragioni appena esposte, neppure troverà applicazione, rispetto agli attacchi contro i caschi blu impegnati come combattenti in operazioni di *peacekeeping* di tipo robusto, la norma dello Statuto della Corte penale internazionale che include tra i crimini di guerra, intesi come altre gravi violazioni delle leggi e consuetudini applicabili nei conflitti armati internazionali e non internazionali, l'attacco intenzionale contro il personale, le installazioni, i materiali, le unità e i veicoli utilizzati in una missione umanitaria o di *peacekeeping*, purché i caschi blu e i loro beni siano «entitled to the protection given to civilians or civilian objects under the international law of armed conflicts»[25].

Riferendosi alla analoga norma contenuta nello Statuto della Corte speciale per la Sierra Leone – il quale puniva come grave violazione del diritto internazionale umanitario l'attacco intenzionale contro «personnel, installations, material, units or vehicles involved in a (…) peacekeeping mission in accordance with the Charter of the United Nations, as long as they are entitled to the protection given to civilians

---

[24] In senso conforme C. EMANUELLI, *La Convention sur la securité du personnel des Nations Unies et du personnel associé: des rayons et des ombres*, in *Revue générale de droit international public*, 1995, 849 ss.; in specie 872 ss., secondo il quale le risoluzioni del Consiglio di sicurezza che autorizzano l'uso della forza oltre la legittima difesa personale dei caschi blu integrano l'autorizzazione richiesta ai fini dell'operatività della clausola di esclusione in esame. V. anche la dichiarazione, del 23 maggio 2013, di Patricia O'Brien, Under-Secretary-General for Legal Affairs, alla Commissione del diritto internazionale dell'ONU (disponibile *online*), la quale, con riferimento alla MONUSCO afferma: «[b]y virtue of the tasks foreseen for the Intervention Brigade, it would appear that *MONUSCO may end up becoming a party to armed hostilities in the DRC* (…).this may mean that *military members of MONUSCO, and any persons taking a direct part in hostilities, may lose their protected status under the Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel*» (corsivi aggiunti).

[25] Art. 8, par. 2, (b)(iii) ed (e)(iii), Statuto CPI. Per un commento alla disposizione richiamata nel testo, si rinvia, tra gli altri, a M. ZWANENBURG, *The Statute for an International Criminal Court and the United States: Peacekeepers under Fire?*, in *European Journal of International Law*, 1999, 124 ss.; M. BOTHE, *War Crimes*, in A. CASSESE, GAETA, J.R.W.D. JONES (eds.), *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*, Vol. I, Oxford, 2002, 410 ss. e 422; M. COTTIER, *War Crimes. Art. 8, para 2 (b) (iii)*, in O. TRIFFTERER (ed.), *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court – Observers' Notes, Article by Article –*, 2nd edition, Munchen-Oxford-Baden-Baden, 2008, 330 ss.; G. WERLE, *Principles of International Criminal Law*, 2nd ed., The Hague, 2009, 469 ss.; A. ZIMMERMANN, *Art. 8. War Crimes,* in K. AMBOS, O. TRIFFTERER (eds.), *The Rome Statute of the International Criminal Court. A Commentary*, 3rd edition, Oxford-Baden-Baden, 2016, 296 ss.

or civilian objects under the international law of armed conflict»[26] – già il Segretario generale delle Nazioni Unite aveva sottolineato come tale crimine si basi «on the distinction between peacekeepers as civilians and peacekeepers turned combatants»[27] e, invero, in entrambi gli Statuti l'attacco intenzionale contro i caschi blu viene configurato e punito come una *species* del più ampio *genus* del crimine di attacco intenzionale contro i civili, ricorrendo i presupposti per la equiparazione delle due categorie.

3. Gli attacchi contro i caschi sono stati, a vario titolo, oggetto di attenzione da parte dei tribunali penali internazionali. Per quanto qui rileva, tali tribunali si sono interrogati sullo *status* di civili o combattenti dei caschi blu in base al concreto svolgimento delle missioni e, ancor di più, dell'uso della forza effettuato, al fine di determinare se (e in base a quale crimine) l'attacco nei loro confronti fosse perseguibile a norma dei rispettivi Statuti.

In particolare, del crimine di attacco intenzionale contro i *peacekeepers* si sono occupate sia la Corte speciale per la Sierra Leone, nel c.d. caso *RUF*[28],

[26] Art. 4 (b), Statuto CSSL, corsivo aggiunto.

[27] *Report of the Secretary-General on the establishment of a Special Court for Sierra Leone*, UN Doc. S/2000/915 del 4 ottobre 2000, par. 16.

[28] Nel caso *RUF* (Corte speciale per la Sierra Leone, *Trial Chamber*, sentenza del 2 marzo 2009, *Sesay*, *Kallon, Gbao*, SCSL-04-15-T), la Camera di I istanza ha condannato gli imputati per aver compiuto un attacco volontario contro i *peacekeepers* dell'UNAMSIL, ossia una grave violazione del diritto internazionale umanitario punita dall'art. 4 (b), dello Statuto, nonché un attentato contro la vita, la salute e il benessere psico-fisico dei *peacekeepers* (*sub specie* di omicidio, punito dall'art. 3 (b), dello Statuto come violazione grave dell'art. 3, comune alle Convenzioni di Ginevra, e del II Protocollo addizionale alle Convezioni di Ginevra del 12 agosto 1949, relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali, dell'8 giugno 1977). Alle medesime conclusioni è giunta la *Appeals Chamber* (sentenza del 26 ottobre 2009, SCSL 2003-04-15-A, in specie paragrafi 529-531). Di seguito, si farà riferimento alla sentenza della sola sentenza della *Trial Chamber*, per questa parte sinteticamente confermata dalla *Appeals Chamber*. Per un commento alle sentenze, v., tra gli altri, J. SLOAN, *Peacekeepers under Fire: Prosecuting the RUF for Attacks against the UN Assistance Mission in Sierra Leone*, in *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, 2010, 243 ss.; O. ENGDAHL, *Prosecution of Attacks against Peackeepers in International Courts and Tribunals*, in *Military Law and the Law of War Review*, 2012, 249 ss.; A. SPAGNOLO, *The Crime of Attacking Peacekeepers*, in F. POCAR, M. PEDRAZZI, M. FRULLI (eds.), *War Crimes and the Conduct of Hostilities. Challenges to Adjudication and Investigation*, Cheltenham, 2013, 153 ss.; M. PACHOLSKA, *(Il)legality of Killing Peacekeepers. The Crime of Attacking Peacekeepers in the Jurisprudence of International Criminal*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2015, 43 ss.

che la Corte penale internazionale nei casi *Abu Garda*[29] e *Banda* e *Jerbo*[30].

La Corte speciale per la Sierra Leone, costatato che ai *peacekeepers* debba di norma attribuirsi lo *status* di civili[31], ha ammesso che vada verificato caso per caso un eventuale diretto coinvolgimento dei *peacekeepers* nelle ostilità e ha (condivisibilmente) individuato come elementi di valutazione rilevanti, assieme alle circostanze del caso concreto, le risoluzioni del Consiglio di sicurezza pertinenti e i mandati; il ruolo svolto dalle operazioni nello specifico contesto di azione; le regole di ingaggio e gli ordini operativi; il tipo di armi ed equipaggiamenti utilizzati dalla Forza; l'imparzialità della Forza rispetto alle parti del conflitto; la natura e frequenza dell'uso della forza da parte dei caschi blu; la condotta delle presunte vittime[32]. Sulla base di queste premesse, dato il mandato dell'UNAMSIL, la Corte speciale ha concluso che l'uso della forza realizzato per la sola legittima difesa personale, a seguito e nell'ambito degli attacchi perpetrati ai danni dei *peacekeepers* e descritti nella sentenza, non avesse mutato lo *status* di civili dei caschi blu dell'UNAMSIL, in quanto – secondo la Corte – l'uso della forza, se conforme al mandato ricevuto, necessario e proporzionato in relazione alle circostanze, lascia invariato lo *status* di civili dei caschi blu[33].

Invero, tale ultima statuizione non ci pare accettabile, in quanto negherebbe, in ogni caso, l'acquisizione dello *status* di combattenti per i caschi blu impegnati in operazioni particolarmente robuste, ove l'uso della forza, ancorché massiccio, preventivo e proattivo, è previ-

---

[29] Corte penale internazionale, *Pre-Trial Chamber I*, *Decision on the Confirmation of Charges* dell'8 febbraio 2010, *Abu Garda*, ICC-02/05-02/09. Pur fornendo utili indicazioni sull'ambito di applicazione del crimine di attacco intenzionale contro i *peacekeepers* contemplato dallo Statuto (paragrafi 123-151), la *Pre-Trial Chamber* ha, infine, negato l'esistenza di prove sufficienti a suffragare la partecipazione diretta o indiretta dell'imputato nel compimento dei crimini contestati dal Procuratore.

[30] Corte penale internazionale, *Pre-Trial Chamber I*, decisioni del 27 agosto 2009 e del 7 marzo 2011, *Banda* e *Jerbo*, ICC-02/05-03/09. La *Pre-Trial Chamber* ha ritenuto che le accuse e le prove raccolte dal Procuratore siano sufficientemente circostanziate e ha affidato la trattazione del caso alla IV *Trial Chamber*. Il processo non è stato ancora celebrato a causa della latitanza di Abdallah Banda, nonostante l'emanazione di un mandato di arresto, confermata dalla decisione della *Appeals Chamber* del 3 marzo 2015 (ICC-02/05-03/09 OA 5), che ha respinto l'appello dell'imputato contro la sua validità. Attualmente Abdallah Banda è l'unico imputato del processo dopo la morte di Saleh Mohammed Jerbo di cui la Corte ha definitivamente preso atto il 4 ottobre 2013.

[31] Sentenza *RUF*, *Trial Chamber*, paragrafi 221-233.

[32] Sentenza *RUF*, *Trial Chamber*, par. 234.

[33] Ivi, paragrafi 1921-1937.

sto dal mandato[34]! Ed infatti, la Corte penale internazionale, nei casi summenzionati[35], pur avendo accolto la ricostruzione effettuata nel caso *RUF* con riguardo all'individuazione degli elementi caratteristici delle *peacekeeping operations*[36], dopo aver confermato che, «under the Statute, personnel involved in peacekeeping mission enjoy protection from attacks unless and for such time as they take a direct part in hostilities or in combat-related activities»[37], non sembra aver escluso che la trasformazione dei *peacekeepers* in combattenti possa realizzarsi quando l'uso della forza, ancorché per legittima difesa, miri a perseguire l'attuazione del mandato, così come può avvenire nelle operazioni "robuste"[38]. Ciò appare tanto più significativo se si considera che i casi cui ha riguardo la Corte penale sono relativi ad attacchi contro *peacekeepers* dell'AMIS, operazione dell'Unione africana con compiti squisitamente umanitari[39].

Anche il Tribunale penale internazionale per il Ruanda si è occupato dell'uccisione di dieci caschi blu belgi dell'UNAMIR, incaricati di scortare il Primo Ministro ruandese alla stazione radio nazionale, condannando, nella sentenza *Bagosora*, l'imputato per omicidio, inteso come crimine contro l'umanità, e attentato alla vita, quale grave violazione dell'art. 3, comune alle Convenzioni di Ginevra, e del II Protocollo addizionale[40]. Pur giungendo (correttamente, a nostro pare-

---

[34] Così anche M. COTTIER, *op. cit.*, 337.

[35] Per un commento alle decisioni, v. O. ENGDAHL, *Prosecution of Attacks against Peackeepers*, cit. 249 ss.; A. SPAGNOLO, *op. cit.*, 153 ss.; M. PACHOLSKA, *(Il)legality of Killing Peacekeepers*, cit., 43 ss.

[36] Corte penale internazionale, decisione *Abu Garda*, cit., paragrafi 71-76; *Banda* e *Jerbo*, decisione del 27 agosto 2009, cit., par. 94, e decisione del 7 marzo 2011, cit., par. 61.

[37] Corte penale internazionale, decisione *Abu Garda*, cit., par. 78 ss., in particolare par. 83; *Banda* e *Jerbo*, decisione del 27 agosto 2009, cit., par. 92.

[38] Infatti, essa non ha preso posizione sul punto limitandosi, per questa parte, a prendere atto, in una nota, di quanto statuito a riguardo dalla Corte speciale nella sentenza *RUF*: decisione *Abu Garda*, cit., par. 83, testo e note. Sul punto, cfr. D. AKANDE, *Classification of Armed Conflicts: Relevant Legal Concepts*, in E. WILMSHURST (ed.), *International Law and the Classification of Conflicts*, Oxford, 2012, 32 ss.

[39] La Corte ha accertato che l'AMIS svolgeva compiti di monitoraggio del cessate il fuoco, di protezione della popolazione civile, di assistenza nella distribuzione degli aiuti umanitari, con il beneplacito dell'ONU e il consenso delle parti in lotta, ma con l'autorizzazione ad usare la forza letale solo per difendere i caschi blu; che tale Missione si era sempre attenuta scrupolosamente al mandato e non aveva, dunque, mai preso parte al conflitto e che la base dell'AMIS non era usata per fini militari e ostili al tempo dell'attacco, così escludendo che i *peacekeepers* fossero stati direttamente coinvolti nelle ostilità al tempo dell'attacco: decisione *Abu Garda*, cit., paragrafi 126-150; *Banda* e *Jerbo*, cit., decisione del 27 agosto 2009, cit., paragrafi 92-101 e 112-115, e decisione del 7 marzo 2011, cit., paragrafi 72-76.

[40] Tribunale penale internazionale per il Ruanda, *Trial Chamber*, sentenza del 18 dicembre 2008, *Bagosora* et *al.*, ICTR-98-41-T, paragrafi 790-796; 2174-2177; 2239-2240; 2245.

re) alle conclusioni che, sulla base del mandato dell'UNAMIR[41] e della conseguente imparzialità della operazione, nonché in relazione alle modalità di uso della forza, i caschi blu colpiti non potessero essere considerati combattenti nonostante alcuni di essi, durante l'attacco, fossero riusciti a procurarsi delle armi e ad utilizzarle per difendersi[42], ai nostri fini, appare degno di nota che il Tribunale si sia interrogato sullo statuto di combattenti o civili da attribuire, nel caso di specie, ai *peacekepers*.

Infine, nel senso che, in base alle specifiche circostanze operative, al dispiegamento e agli svolgimenti delle operazioni, lo *status* dei caschi blu possa divenire quello di combattenti, sembrano deporre anche le sentenze del Tribunale per la ex Iugoslavia nei casi *Karadžić* e *Mladić*. Ancorché, in entrambe le decisioni, il Tribunale abbia condannato gli imputati, tra l'altro, per la presa in ostaggio di duecento tra caschi blu e osservatori dell'ONU allo scopo di impedire gli attacchi aerei della NATO a sostegno dell'UNPROFOR, come violazione di leggi e consuetudini di guerra ai sensi dell'art. 3, n. 1, lett. b), comune alle Convenzioni di Ginevra, punita dall'art. 3 dello Statuto del TPIY quale crimine contro persone «taking no active part in hostilities»[43], esso è giunto a tali conclusioni attraverso una interpretazione "estensiva" del crimine in oggetto. Infatti, ne ha ammesso la configurabilità a prescindere dalla precedente qualificazione dei caschi blu come civili o combattenti, in quanto – ha asserito il Tribunale – all'atto della cattura i *peacekeepers* dovessero considerarsi in ogni caso "hors de combat"[44]. In proposito, va rilevato che lo s*tatus* dei caschi blu all'e-

---

In parziale revisione della sentenza, la *Appeals Chamber* ha escluso la responsabilità di *Bagosora* per le uccisioni dei *peacekeepers* compiute prima del suo arrivo al campo di Kigali, confermando pienamente verdetto e argomentazioni della *Trial Chamber* con riferimento agli omicidi commessi dopo il suo arrivo al campo (sentenza del 14 dicembre 2011, *Bagosora* et *al.*, ICTR-98-41-A, paragrafi 607-630).

[41] Per il mandato dell'UNAMIR v. la risoluzione del Consiglio di sicurezza 872(1993) del 5 ottobre 1993, nonché, per successivi ampliamenti e modifiche resi necessari dalle circostanze e dall'ulteriore aggravarsi della situazione, la risoluzione 918(1994) del 17 maggio 1994.

[42] Sentenza *Bagosora*, cit., paragrafi 2239-2240. V. anche i paragrafi 2175-2177.

[43] Tribunale penale internazionale per la ex Iugoslavia, *Trial Chamber*, sentenze del 24 marzo 2016, *Karadžić*, IT-95-5/18-T, par. 5992 s., e del 22 novembre 2017, *Mladić*, IT-09-92, vol. IV, par. 5192. Per quanto rileva in questa sede, Karadžić è stato condannato per avere contribuito in modo fondamentale alla «joint criminal enterprise» finalizzata alla presa in ostaggio dei caschi blu per bloccare i raid aerei della NATO e per avere «planned, instigated, ordered» la stessa presa in ostaggio, ai sensi dell'art. 7, paragrafi 1 e 3, dello Statuto del TPIY; Mladić, a sua volta, per avere contribuito in modo fondamentale alla suddetta «joint criminal enterprise» finalizzata alla presa in ostaggio dei caschi blu.

[44] Sentenze *Karadžić*, cit., par. 5943, e *Mladić*, cit., vol. III, paragrafi 3214 e 3224.

poca dei fatti oggetto delle sentenze fosse, quanto meno, controverso, essendo l'operazione in una fase di evoluzione verso una connotazione marcatamente ostile[45].

4. Alla luce dell'illustrato quadro normativo definitorio dello *status* dei *peacekeepers* secondo il diritto internazionale umanitario, si pone la questione di esaminare la prassi dell'ONU rispetto agli strumenti utilizzabili per la protezione dei caschi blu impegnati come combattenti.

Rilevano, anzitutto, le risoluzioni dell'Assemblea generale dedicate alla protezione del personale delle Nazioni Unite, i rapporti dello *Special Committee on Peacekeeping Operations*, cui è demandata la trattazione della questione della protezione dei *peacekeepers*, il rapporto *Improving Security of United Nations Peacekeepers*, commissionato a un gruppo di esperti dal Segretario generale dell'ONU[46], oltre alle risoluzioni istitutive delle operazioni robuste e ai rapporti del Segretario generale relativi agli svolgimenti delle stesse. Da tali atti e-

[45] Cfr. in proposito, con riferimento al caso *Karadžić*, *Defence Final Trial Brief*, del 29 settembre 2014, par. 2722-2724. Si veda, altresì, la dettagliata ricostruzione degli eventi che avrebbero portato i *peacekeepers* dell'UNPROFOR a divenire parti di un conflitto contro i serbo-bosniaci almeno a far data da luglio 1995 contenuta nella difesa dell'imputato Borovcanin, *Ljubomir Borovcanin's Public and Corrected Final Trial Brief*, del 23 aprile 2010, IT-05-88-T, par. 483 ss. In dottrina, si rinvia a D. SHRAGA, *The Secretary-General's Bulletin on the Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law: A Decade Later*, in *Israel Yearbook on Human Rights*, 2009, 360 ss., secondo la quale, fino all'attacco del 27 maggio, i *peacekeepers* dell'UNPROFOR pur agendo nel contesto di una guerra (sia civile che internazionale) non potevano essere considerati parti del conflitto. L'uso massiccio della forza realizzato, seppure per legittima difesa (ai sensi mandato conferito dalla risoluzione del Consiglio di sicurezza 836(1993) del 4 giugno 1993) contro una parte del conflitto con intento ostile (riprendere il controllo del ponte) li avrebbe trasformati in combattenti. Quindi – secondo l'Autrice –, l'attacco e la presa in ostaggio dei *peacekeepers*, in quanto avvenuti in precedenza, rappresenterebbe un atto contro persone fuori combattimento, proibito dagli articoli 3, comune alle Convenzioni di Ginevra, e 4 del II Protocollo addizionale. V. anche M. BOTHE, *Peacekeepers – What Kind of Hostages?*, in *International Peacekeeping*, febbraio-maggio 1995, 59 s., secondo il quale, se il Tribunale avesse qualificato i *peacekeepers* prigionieri di guerra, avrebbe potuto ritenere sussistente una violazione grave delle Convenzioni di Ginevra, *sub specie* di trattamento inumano, punibile ai sensi dell'art. 2 (b), dello Statuto del Tribunale, nonché ai sensi dell'art. 3 dello stesso, come violazione delle leggi e consuetudini di guerra in quanto contrario all'art. 23 della III Convezione di Ginevra. Tale norma proibisce il posizionamento del prigioniero in luoghi in cui potrebbe cadere vittima dei combattimenti o al fine di garantire a certi luoghi l'immunità dai combattimenti; analogo divieto vale per le persone protette ai sensi dell'art. 83 della IV Convenzione di Ginevra, dedicato alle aree di internamento, il quale ne proibisce l'allocazione in zone esposte a pericolo a causa dei combattimenti.

[46] Il rapporto del 19 dicembre 2017 – che si legge *online* – è stato redatto da un gruppo di tre esperti, guidato dal Generale brasiliano Carlos Alberto dos Santos Cruz, partendo dall'esame dell'esperienza di MINUSCA, MINUSMA, MONUSCO, UNMISS.

mergono due distinte linee di azione, ulteriormente confermate dalla *Action for Peacekeeping. Declaration of Shared Commitments on UN Peacekeeping Operations*, sottoscritta anche dall'Italia nel settembre 2018.

La prima linea di azione è essenzialmente di tipo pragmatico, in quanto volta a riconoscere lo statuto di combattenti per i caschi blu impegnati nelle operazioni robuste al fine di aumentarne il livello di protezione sul campo, consentendo un più massiccio uso della forza attraverso dotazioni logistiche adeguate e una appropriata formazione dei contingenti nazionali, da parte degli stessi Stati fornitori, sui rischi ambientali e sui mezzi (compreso l'uso della forza massiccio, preventivo e proattivo) per affrontarli[47].

In altri termini, si tratta di un approccio che conferma che, sia nelle operazioni con elementi di *peace enforcement* che nelle operazioni di *peacekeeping* robuste, le norme di diritto internazionale umanitario assicurano una protezione efficace se ai caschi blu viene correttamente attribuito lo *status* di combattenti[48], mentre una diversa posizione po-

---

[47] V. *Improving Security of United Nations Peacekeepers*, cit., 27 ss., nonché *Action for Peacekeeping. Declaration of Shared Commitments on UN Peacekeeping Operations*, reperibile *online*, par. 11 s., la risoluzione del Consiglio di sicurezza 2518(2020) del 30 marzo 2020, dedicata alle operazioni di *peacekeeping*, in specie 7° *considerando*, paragrafi 1, 4 e 7, lo *Statement by the President of the Security Council*, UN Doc. S/PRST/2018/10 del 14 maggio 2018; inoltre, tra i rapporti dello Special Committee on Peacekeeping Operations, v. UN Doc. A/74/2019, marzo 2020, paragrafi 137, 139, 145, 150. Cfr., altresì, con riferimento a specifiche operazioni, la posizione espressa dal Consiglio di sicurezza («The members of the Security Council further stressed the importance of MINUSMA having the necessary capacities to fulfil its mandate and promote the safety and security of the United Nations peacekeepers»), tra l'altro, in *Security Council press statement on attack against United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali* del 20 gennaio 2019 e dell'11 maggio 2020, nonché nella risoluzione 2552(2020) relativa alla MINUSCA, par. 34-36, nella risoluzione 2556(2020) relativa alla MONUSCO, 17° *considerando*, nelle risoluzioni relative all'UNMISS 2514(2020) del 12 marzo 2020, par. 14, e 2567(2021), par. 18 (k), nella risoluzione 2584(2021), par. 45 ss., sulla MINUSMA. Per ulteriori riferimenti, ci permettiamo di rinviare al nostro *L'applicabilità*, cit., 156 ss.

[48] In questo senso, si sottolinea l'incondizionato appoggio espresso dal Consiglio di sicurezza a una azione preventiva e proattiva a protezione della sicurezza dei caschi blu e la costante raccomandazione che tali missioni siano dotate di mezzi adeguati per realizzare il mandato (di recente, *Security Council Press Statement on Central African Republic*, UN Doc. SC/14420 del 22 gennaio 2021; *Security Council Press Statement on 10 February Attack against United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali*, UN Doc. SC/14436 del 12 febbraio 2021). V. anche, con riferimento alla MINUSMA le dichiarazioni del Rappresentante speciale e comandante della MINUSMA, Mahamat Saleh Annadif, il quale dopo l'ennesimo attacco contro la missione si è compiaciuto della «réponse robuste», al contempo qualificando gli attentatori come «les ennemis de la paix», e ricordando l'impegno della MINUSMA «aux côtés des maliens, pour les maliens» (MINUSMA, *Les casques bleus repoussent une attaque complexe à Kerena*, 10 febbraio 2021). V. anche, nello stesso senso,

trebbe persino scoraggiare l'osservanza del diritto internazionale umanitario da parte degli avversari delle Forze dell'ONU e, soprattutto in caso di cattura, potrebbe avere una incidenza negativa sulla protezione degli stessi *peacekeepers*[49].

La seconda linea di azione seguita dalle Nazioni Unite per promuovere la sicurezza dei caschi blu verte sulla perseguibilità degli autori degli attacchi contro i medesimi. Dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza pertinenti, dai rapporti del Segretario generale sulle singole operazioni, nonché dalle dichiarazioni rese dagli stessi organi o dai rappresentanti delle Missioni interessate a seguito degli attacchi in parola, risulta in modo inequivoco che, dinanzi a qualsivoglia attacco sferrato contro le proprie Forze di *peacekeeping*, l'ONU esprime una ferma condanna e chiede agli Stati territoriali di assicurare alla giustizia i colpevoli[50].

In particolare, a prescindere dallo *status* di civili o combattenti dei *peacekeepers*, l'ONU sancisce la illiceità degli attacchi contro gli stessi definendoli, talvolta, «serious violation of international law»[51] o

---

MINUSMA, *Région de Tombouctou: les casques bleus repoussent des assaillants lors d'une attaque complexe sur l'axe Douentza-Tombouctou*, del 13 gennaio 2021).

[49] Degno di menzione appare, in proposito, l'atteggiamento di alcuni Stati fornitori dei contingenti con riferimento allo *status* del proprio personale impegnato, attraverso la NATO, a sostegno dell'UNPROFOR. Nonostante la NATO fosse intervenuta con compiti di *enforcement* nella ex Iugoslavia, inizialmente, alcuni Stati, tra cui gli Stati Uniti e la Francia, avevano sostenuto che i propri soldati fossero inquadrabili come esperti di missione e che, in quanto protetti, come tali, dalla Convenzione del 1946 sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite, se catturati dovessero essere immediatamente rilasciati. Successivamente, a seguito della cattura di alcuni piloti francesi impegnati nei bombardamenti contro i serbo-bosniaci, la Francia cambiò radicalmente la propria posizione e chiese l'applicazione della III Convenzione di Ginevra sui prigionieri di guerra a favore dei piloti catturati. Sull'episodio cfr. M. SASSÒLI, *Collective Security Operations and International Humanitarian Law*, in Collegium, *Relevance of International Humanitarian Law to Non-State Actors,* 2003, reperibile *online*, 88 s.; ID., Ius ad Bellum *and* Ius in Bello – *The Separation between the Legality of the Use of Force and Humanitarian Rules to be Respected in Warfare: Crucial or Outdated?*, in N. SCHMITT, R. PEJIC (eds.), *International Law and Armed Conflicts: Exploring the Faultlines*. *Essays in Honour of Yoram Dinstein*, Leiden-Boston, 2007, 241 ss., in specie 260.

[50] Oltre agli atti richiamati nel nostro *L'applicabilità*, cit., 159 ss., v., recentemente, le risoluzioni del Consiglio di sicurezza 2518(2020), par. 3; 2589(2021) del 18 agosto 2021, paragrafi 2-9; 2594(2021) del 9 settembre 2021, paragrafi 5 e 8. V. anche, con riferimento alla MINUSMA, il rapporto del Segretario generale, UN Doc. S/2020/1281, del 28 dicembre 2020, par. 105, e, per riferimenti alla prima condanna per l'uccisione di *peacekeepers*, il rapporto, UN Doc. S/2021/519, del 1° giugno 2021, paragrafi 37 e 96; per la MINUSCA, *Statement attributable to the Spokesman for the Secretary-General on the Central African Republic* del 3 febbraio 2021, oltre alla risoluzione 2552(2020), 19° *considerando*; per la MONUSCO, risoluzione 2556(2020), 17° *considerando* e par. 7.

[51] Cfr. *Outraged by Killing of Nine Peacekeepers in Mali, Secretary-General Insists All Parties Demonstrate Good Faith, Commitment to Political Solution*, SG/SM/16233-

«grave criminal act»[52]; raramente crimini contro l'umanità[53] o possibili «violations of the SOFA and/or war crimes»[54]; più frequentemente, asserendo che gli stessi «*may* constitute war crimes»[55]. Proprio quest'ultima affermazione conferma che la configurazione dell'attacco come crimine di guerra dipende dallo *status* (di civili o combattenti) dei *peacekeepers*, da accertarsi in base al concreto atteggiamento e svolgimento della missione[56].

Sicché si pone la questione di sapere su quali basi le Nazioni Unite chiedano che i responsabili di tali attacchi siano in ogni caso perseguiti, allorché non si tratti di crimini di guerra.

In proposito, è degno di nota che, negli atti richiamati, gli attacchi in questione sono sempre identificati come una minaccia al processo di pace e alla stabilità dello Stato e, ancor di più, allo svolgimento delle funzioni di mantenimento o ripristino della pace della Missione dell'ONU[57]. Inoltre, tali statuizioni si accompagnano all'applicazione,

---

AFR/2983-PKO/442 del 3 ottobre 2014; UN News Centre, *Mali: Ban voices concern over series of targeted attacks against UN mission and personnel*, del 24 aprile 2015; UN News Centre, *Mali: UN condemns attack which killed six peacekeepers*, del 2 luglio 2015.

[52] UN News Centre, *Ban condemns attack that killed three peacekeepers in Darfur*, 13 ottobre 2013; UN News Centre, *Darfur: Ban deplores latest attack on African Union-UN peacekeepers*, del 29 dicembre 2013; *Joint statement by the Spokespeople for the UN Secretary-General and the Chairperson of the African Union Commission on Darfur*, del 10 marzo 2016.

[53] UN News Centre, *UN, African Union officials condemn latest attack on Darfur peacekeepers*, del 25 novembre 2013.

[54] Tale affermazione ritorna ricorrentemente con riferimento all'UNMISS. V le risoluzioni del Consiglio di sicurezza 2241(2015) del 9 ottobre 2015, par. 21; 2252(2015) del 15 dicembre 2015, par. 19; 2327(2016), par. 19.

[55] V. la risoluzione del Consiglio di sicurezza 2518(2020), 6° *considerando*. Per la MINUSCA, cfr., di recente, *Statement attributable to the Spokesman for the Secretary-General on the Central African Republic*, del 9, del 13 e del 15 gennaio 2021. Per la MINUSMA, cfr. le dichiarazioni dello stesso Segretario: *Statement attributable to the Spokesman for the Secretary-General on Mali*, del 13 e del 16 gennaio e del 3 febbraio 2021; *Statement attributable to the Spokesman for the Secretary-General on the attack against the UN camp in Aguelhok, Kidal region, in Mali*, del 2 aprile 2021.

[56] V. in proposito, le risoluzioni dell'Assemblea generale dedicate alla protezione del personale (tra le quali, da ultimo, la risoluzione 75/125 dell'11 dicembre 2020), che, per quanto riguarda i *peacekeepers*, dopo aver ricordato che lo Statuto della Corte penale internazionale punisce come crimini di guerra gli attacchi nei loro confronti, «as long as they are entitled to the protection given to civilians (…) under the international law of armed conflict», condannano gli attacchi intenzionali contro i caschi blu e invitano gli Stati a ricercare e perseguire i colpevoli, « to ensure that perpetrators of any such acts committed on their territory do not operate with impunity, as provided for by national laws and obligations under international law » (par. 17).

[57] Tra le altre, v. la risoluzione 2132(2013) del 24 dicembre 2013, relativa all'UNMISS; nella quale il Consiglio di sicurezza, dopo aver condannato gli attacchi contro i *peacekeepers* (9° *considerando*), ha affermato che i tentativi di ostacolare l'esecuzione del mandato della

da parte del Consiglio di sicurezza, di sanzioni mirate (divieto di viaggi e congelamento beni) per «individuals and entities, (…) responsible for or complicit in, or having engaged in, directly or indirectly, (…) planning, directing, sponsoring, or conducting attacks against: (…) peacekeepers», appunto con la motivazione che tali atti minacciano o ostacolano il compimento del processo di pace[58].

Ne deriva la configurazione, in ogni caso, degli attacchi contro i *peacekeepers* come illeciti in quanto crimini contro la pace, in base alla Carta dell'ONU, poiché ostacolano la fondamentale funzione delle Nazioni Unite di mantenimento e ripristino della pace.

Già il Progetto di codice sui crimini contro la pace e l'umanità del 1996[59] prevedeva il crimine di attacco intenzionale contro il personale delle Nazioni Unite; tuttavia, con una formulazione analoga a quella usata dalla Convenzione sulla sicurezza del personale delle Nazioni

---

missione e gli attacchi contro il personale ONU non sarebbero stati tollerati (par. 2). Nel senso che «[t]hese actions, along with continued movement restrictions and other violations of the status-of forces agreement (…) undermine the ability of the United Nations and the international community to fulfil their mandates», v. anche il rapporto del Segretario generale sempre relativo all'UNMISS, UN Doc. S/2017/784 del 15 settembre 2017, par. 74. Tale posizione è stata recentemente ribadita con riferimento agli attacchi contro la MINUSMA in Mali: *Communiqué de presse, Les Casques bleus repoussent une attaque complexe contre le camp de la MINUSMA à Aguelhok*, del 2 aprile 2021.

[58] Per la MINUSMA, v. già la risoluzione 2374(2017) del 5 settembre 2017, par. 8 (d)(ii), nonché, recentemente, *Security Council Press Statement on Attack against United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali*, SC/14484 del 3 aprile 2021, nel quale il Consiglio di sicurezza «called on the transitional Government of Mali to swiftly investigate this attack and bring the perpetrators to justice (…) stressed that involvement in planning, directing, sponsoring or conducting attacks against MINUSMA peacekeepers constitutes a basis for sanctions designations pursuant to United Nations Security Council resolutions», che «those responsible for these killings should be held accountable, and urged all States, in accordance with their obligations under international law and relevant Security Council resolutions, to cooperate actively with all relevant authorities in this regard». Le sanzioni in questione sono state prorogate fino al 31 agosto 2022 dalla risoluzione del Consiglio di sicurezza 2590(2021) del 30 agosto 2021, che rinvia, per quanto qui rileva, ai paragrafi 8 e 9 della risoluzione 2374(2017) del 5 settembre 2017. Per l'UNMISS, v. le risoluzioni del Consiglio di sicurezza 2514(2020), 12° *considerando* e par. 3, e 2567(2021), par. 16. Per la MINUSCA, v. la risoluzione del Consiglio di sicurezza 2552(2020), 19° *considerando* e paragrafi 4 e 20.

[59] Commissione del diritto internazionale, UN Doc. A/CN.4/L.532 dell'8 luglio 1996, modificato da A/CN.4/L.532/corr.1 e A/CN.4/L.532/corr.3. Si tratta di un codice che, partendo dall'esperienza di Norimberga, avrebbe dovuto raccogliere in modo organico e sistematico le fattispecie di crimini etichettabili come contro la pace e la sicurezza dell'umanità. La redazione del codice doveva essere accompagnata dalla creazione di una Corte penale internazionale, che avrebbe dovuto giudicare sui crimini stabiliti nel codice. Come è noto, tuttavia, dopo alterne vicende i due progetti si sono scissi e hanno avuto compimento in modi e tempi diversi. In argomento, cfr. E. GREPPI, *Crimini internazionali dell'individuo*, in *Enciclopedia del diritto.* Annali, vol. V, 2012, 467 ss.

Unite e associato, ne escludeva la configurabilità con riferimento a una «United Nations operation authorized by the Security Council as an enforcement action under Chapter VII of the Charter of the United Nations in which any of the personnel are engaged as combatants against organized armed forces and to which the law of international armed conflict applies»[60].

Invero, l'inserimento nel Progetto di codice del suddetto attacco tra i crimini contro la pace era stato oggetto di perplessità, ritenendosi, all'epoca, la fattispecie di troppo recente formazione perché potesse essere considerata di diritto consuetudinario, al punto che il suo accoglimento nel codice fu effettuato solo in sede di votazione del Progetto nel suo complesso, attraverso un emendamento proposto in quella sede e dettato da ragioni pragmatiche: la necessità di contrastare un fenomeno in preoccupante ascesa, con conseguenti gravi ripercussioni sullo stesso mantenimento della pace e sicurezza internazionale da parte delle Nazioni Unite[61].

La successiva evoluzione delle operazioni di *peacekeeping* in senso robusto e la prassi dell'Organizzazione relativa alla punibilità degli attacchi sferrati contro i caschi blu – così come emerge dagli atti richiamati – evidenziano, allo stato attuale, una chiara tendenza non solo all'inserimento a pieno titolo di tali attacchi tra i crimini contro la pace, bensì a un loro ampliamento, rispetto al menzionato Progetto di codice, volto a ricomprendere anche gli attacchi contro i *peacekeepers* impegnati come combattenti, nella convinzione che – svolgendo in ogni caso le Nazioni Unite una funzione essenziale per il mantenimento della pace – l'attacco solo "incidentalmente" colpisca i caschi blu, essendo volto a ostacolare la funzione che, tramite tale personale, l'Organizzazione esercita. In altri termini, l'ONU si troverebbe in una posizione analoga alle Potenze neutrali, coinvolte loro malgrado in un

---

[60] Commissione del diritto internazionale, Progetto di codice dei crimini contro la pace e la sicurezza dell'umanità del 1996, art. 19, par. 2. Sulla comunanza tra il Progetto di codice e la Convenzione sulla sicurezza del personale, cfr. il Commentario al Progetto di codice, il quale rinvia alla Convenzione per l'interpretazione delle espressioni contenute nel suddetto par. 2 dell'art. 19, precisando che la norma mira ad escludere dal proprio campo di applicazione le Forze dell'ONU «taking part in a combat situation against organized armed forces to which the law of international armed conflict applies», in quanto «they are covered by the law of international armed conflict which is addressed in article 20 [War Crimes]» (International Law Commission Report 1996, Chapter II, *Draft Code of Crimes Against the Peace and Security of Mankind*, *Commentary*, 53 s.).

[61] Per un'attenta ricostruzione delle diverse posizioni in argomento cfr. M. ORTEGA, *The ILC Adopts the Draft Code of Crimes Against the Peace and Security of Mankind*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 1997, 283 ss., specialmente 310 ss.

conflitto armato: i rispettivi soldati saranno costretti a comportarsi come combattenti (in quanto tali legittimati ad attaccare e, al contempo, legittimo obiettivo di attacchi sul piano del diritto internazionale umanitario); tuttavia l'attacco contro le Nazioni Unite, così come quello contro le Potenze neutrali, resta un illecito secondo il diritto internazionale. In particolare, l'illegittimità dell'attacco contro le Nazioni Unite divenute parte di un conflitto si giustifica in quanto attraverso i *peacekeepers* si colpisce la funzione del mantenimento della pace cui l'Organizzazione è primariamente preposta[62].

Su queste basi, anche il costante richiamo agli Stati territoriali a perseguire in ogni caso i responsabili degli attacchi contro i *peacekeepers* rappresenta attuazione dell'obbligo, discendente dalla Carta stessa, di cooperare con l'ONU nel compimento della sua fondamentale funzione di mantenere la pace internazionale; tale obbligo di cooperazione, di norma, trova ulteriore specificazione in appositi accordi e negli stessi SOFA, nonché nelle norme interne che ai SOFA danno attuazione[63].

ABSTRACT

The Status of Peacekeepers under International Humanitarian Law

This paper deals with the status of UN peacekeepers under international humanitarian law, when the blue helmets are involved in "robust" operations. Such operations use overwhelming force in self-defence and

[62] In senso conforme, M. SASSÒLI, *op. cit.*, 99 s.

[63] In questo senso v. da ultimo il rapporto dello Special Committee on Peacekeeping Operations, UN Doc. A/74/2019, cit., paragrafi 136 e 152, che ricorda l'istituzione di un *Working group on accountability for serious crimes against peacekeepers*, ribadisce la responsabilità dello Stato territoriale nell'assicurare la sicurezza dei *peacekeepers* in attuazione dei SOFA e di indagare sui responsabili degli attacchi, eventualmente fruendo della cooperazione dell'ONU. Come è noto, le Nazioni Unite non possono perseguire penalmente esse stesse gli autori di siffatti attacchi. È invece una prassi consolidata, nell'ambito dell'ONU, l'istituzione di un *team of experts* o di una commissione di inchiesta per indagare sugli attacchi commessi contro i *peacekeepers*, soprattutto in caso di morte o grave danno ai caschi blu. Tali gruppi di esperti/commissioni di inchiesta accertano esclusivamente i fatti, l'accertamento delle responsabilità penali essendo di competenza dello Stato territoriale e/o di quello di nazionalità delle vittime, ai sensi delle norme penali statali e degli accordi di cooperazione sottoscritti con lo Stato territoriale. Tuttavia, le prove acquisite dalle Nazioni Unite vengono condivise con le autorità preposte a compiere le indagini penali, per favorire il processo dei responsabili. In proposito, v. il rapporto del Segretario generale, *Comprehensive report on all processes involved in the investigation and prosecution of crimes committed against deployed United Nations peacekeepers,* UN Doc. A/66/598 del 9 dicembre 2011, par. III (A).

defence of the mandate through preventive and pre-emptive postures, so that the UN may become party to an armed conflict and peacekeepers may turn into combatants. Given these preconditions, this paper analyses the rules to enhance the safety and security of peacekeepers and how they are interpreted and applied in practice. Then, it examines if attacks against peacekeepers may be prosecuted as crimes against peace, regardless of the civilian or combatant status of peacekeepers, since they obstruct or threaten the primary responsibility of the UN Security Council in the maintenance of international peace and security.

CONSIGLIO DI SICUREZZA E PANDEMIA DA COVID-19

ANTONIO J. PALMA*

SOMMARIO: 1. Premessa; 2. Le risoluzioni 2532 (2020) e 2565 (2021) del Consiglio di sicurezza; 3. Il fondamento di dette risoluzioni; 4. Gli orientamenti in materia del Consiglio di sicurezza; 5. Valutazione degli atti in parola alla luce dell'esigenza di tutelare i diritti individuali; 6. Considerazioni conclusive.

1. Il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (d'ora innanzi anche, semplicemente «CdS»), che è investito della «primary responsibility for the maintenance of international peace and security», ai sensi dell'art. 24 della Carta dell'ONU, ha preso ad occuparsi con ritardo[1] della pandemia da COVID-19: esso ha adottato le proprie determinazioni sul punto solo con la risoluzione 2532 (2020)[2], approvata all'unanimità il 1° luglio 2020, quasi quattro mesi dopo la declaratoria di pandemia da parte dell'OMS[3].

Peraltro, quest'iniziativa, che investe rilevanti problematiche di tutela della salute nell'ordinamento internazionale[4], era stata preceduta

---

* Quanto esposto in sede di convegno e nel presente contributo corrisponde esclusivamente alle ricerche e ai convincimenti personali dell'autore e non riflette in alcun modo la posizione né la volontà della Pubblica Amministrazione di appartenenza (Comune di Bari). Il presente contributo è stato ultimato il 19 maggio 2021.

[1] Stigmatizzato, tra gli altri, da I. R. PAVONE, *La pandemia di COVID-19: L'ONU finalmente batte un colpo?*, in *SIDIBlog*, 9 maggio 2020, reperibile *online*, il quale addebita tale ritardo ai contrasti politici tra la precedente amministrazione statunitense e lo Stato cinese, accusato di aver *aliqua ex parte* cagionato la pandemia. Ma le ragioni del ritardo vanno anche individuate nella polemica sorta sempre tra la precedente amministrazione statunitense e l'Organizzazione mondiale della sanità (d'ora innanzi anche, semplicemente, «OMS»), culminata nella notifica di una lettera di *withdrawal* il 6 luglio 2020. Si vedano P. BRECCIA, *La risoluzione 2532 (2020) del Consiglio di sicurezza sulla pandemia da COVID-19: il confronto USA/Cina non blocca la richiesta di un inedito cessate il fuoco globale*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, *Osservatorio sul Consiglio di sicurezza 4/2020*, 2020, 988-994, reperibile *online*, nonché L. O. GOSTIN ET AL., *US Withdrawal from WHO is Unlawful and Threatens Global and US Health and Security*, in *The Lancet*, 2020, 293-295, reperibile *online*.

[2] Si veda Consiglio di sicurezza, risoluzione 2532 (2020) del 1° luglio 2020.

[3] La patologia denominata «COVID-19» (che sta per «Coronavirus Disease – 2019») è stata qualificata in guisa di pandemia dall'OMS l'11 marzo 2020. Si vedano i *WHO Director-General's Opening Remarks at the Media Briefing on COVID-19 - 11 March 2020* dell'11 marzo 2020, reperibili presso la pagina istituzionale *https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020*.

[4] Quanto alla tutela della salute nell'ambito del diritto internazionale si vedano, tra gli altri, P. ACCONCI, *Tutela della salute e diritto internazionale*, Milano, 2011; L. O. GOSTIN, *Global Health Law*, New York, 2014; S. NEGRI, *Salute pubblica, sicurezza e diritti umani nel di-*

da alcuni interventi di altri organi delle Nazioni Unite: in primo luogo, già a marzo 2020 il Segretario generale aveva lanciato un appello per un cessate il fuoco globale motivato dalla pandemia[5].

Successivamente, l'Assemblea generale ha adottato due risoluzioni: con la prima[6] ha raccomandato una risposta coordinata di tutti gli Stati al COVID-19, improntata, al rispetto dei diritti umani fondamentali e al divieto di ogni forma di discriminazione[7]; la seconda risoluzione[8], incentrata sulla problematica dei vaccini e degli «health products» preordinati al contrasto alla pandemia, ha raccomandato un alto livello di cooperazione internazionale, ispirata a principi di solidarietà e condivisione, che dovrebbe svolgersi sotto la guida dell'OMS ed in sinergia con gli altri istituti specializzati delle Nazioni Unite[9].

A fronte di tali sollecitazioni, il CdS ha adottato la risoluzione 2532 (2020), attraverso un'innovativa procedura provvisoria[10], modellata nel rispetto delle necessarie misure anti-contagio[11].

---

ritto internazionale, Torino, 2018; P. A. VILLAREAL, *Pandemias y derecho: una perspectiva de gobernanza global*, Città del Messico, 2019.

[5] Si veda il *Secretary-General's Appeal for Global Ceasefire* del 23 marzo 2020, reperibile *online*.

[6] Si veda Assemblea generale, *Resolution 74/270 «Global Solidarity to Fight the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)»*, UN Doc. A/RES/74/270 del 3 aprile 2020.

[7] Ivi, par. 2.

[8] Si veda Assemblea generale, *Resolution 74/274 «International Cooperation to Ensure Global Access to Medicines, Vaccines and Medical Equipment to Face COVID-19»*, UN Doc. A/RES/74/274 del 21 aprile 2020.

[9] Per un bilancio, in chiaroscuro, dell'attività dell'OMS nel guidare la risposta globale alla pandemia, si veda A. VON BOGDANDY, P. A. VILLAREAL, *International Law on Pandemic Response: a First Stocktaking in Light of the Coronavirus Crisis*, in *MPIL Research Series 2020*, 2020, reperibile *online*, ove si denunzia la tendenza all'unilateralismo degli Stati nella gestione della crisi. Più critico il punto di vista espresso sull'azione dell'OMS durante le prime fasi della pandemia da P. ACCONCI, *Prime considerazioni sull'effettività delle risposte normative dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) alla diffusione del COVID-19*, in *SIDIBlog*, 9 aprile 2020, reperibile *online*, nonché da I. R. PAVONE, *La pandemia globale di COVID-19: riflessioni sul ruolo dell'OMS*, in *BioLaw Journal*, 2020, 459-482, reperibile *online*.

[10] Comunque accusata di carente trasparenza. In proposito, si veda G. NESI, *The United Nations Principal Political Organs and the Universal Pandemic: How to Meet, Negotiate and Deliberate Under 'New, Extraordinary and Exceptional Circumstances'?*, in *Questions of International Law*, 2020, 5-20, reperibile *online*.

[11] Tale procedura prevede che il Presidente sottoponga ai componenti del CdS una comunicazione scritta con allegata la bozza di risoluzione da porre in votazione. Il voto deve essere espresso, sempre per iscritto, entro le successive 24 ore. Nelle 12 ore susseguenti si terrà, quindi, la videoconferenza in seno alla quale il Presidente potrà proclamare il risultato della votazione. La procedura *de qua* è stata introdotta dalla *Letter Dated 27 March 2020 from the President of the Security Council Addressed to the Permanent Representatives of the Members of the Security Council*, UN Doc. S/2020/253 del 31 marzo 2020. Per un commento, si veda L. BALMOND, *Le Conseil de Sécurité des Nations Unies Face à la Pandémie de COVID-*

A tale risoluzione, dopo significativi dibattiti interni, ha fatto seguito una seconda risoluzione[12], che ne ha riconfermato struttura e contenuti, promuovendo in maniera più accentuata l'esigenza di una diffusa cooperazione internazionale.

Le indicate risoluzioni presentano molteplici profili critici: essi riguardano il relativo inquadramento nell'ambito del Capitolo VI ovvero del Capitolo VII[13] della Carta, la coerenza con gli orientamenti manifestati dal CdS in punto di diffusione di malattie infettive, nonché la questione del ruolo assunto dall'esigenza di tutelare i diritti umani fondamentali nel quadro di siffatti interventi.

Il presente contributo si propone di svolgere uno studio dei summenzionati atti, anche per verificare quanto la strategia intrapresa dal CdS possa contribuire concretamente a contrastare la pandemia ed a mantenere la pace e la sicurezza internazionale.

2. La parte preambolare della risoluzione 2532 (2020) si apre con il richiamo alla responsabilità primaria del CdS nel mantenimento di pace e sicurezza internazionale. Segue un cenno al legame tra pandemia e situazioni di violenza ed instabilità connotanti gli scenari di conflitto, che finiscono per esacerbarsi a vicenda. Inoltre, in tale preambolo, dopo un richiamo alla summenzionata risoluzione 74/270 dell'Assemblea generale, si rileva che «the unprecedented extent of the COVID-19 pandemic is likely to endanger the maintenance of international peace and security».

La risoluzione, quindi, raccomanda alcune misure ritenute strumentali a contenere la diffusione del COVID-19, tra cui un cessate il fuoco globale[14] ed una tregua umanitaria di 90 giorni, estesa a tutti i conflitti in atto, che assicuri la distribuzione dei necessari aiuti umanitari[15] (con l'eccezione delle operazioni militari condotte contro gruppi terroristici internazionali[16]).

---

19 : Pourquoi ce Silence ?, in *Université de Toulon Regards de Chercheurs*, 5 luglio 2020, in particolare 3-6, reperibile *online*.

[12] Si veda Consiglio di sicurezza, risoluzione 2565 (2021) del 26 febbraio 2021.

[13] Per un esame dei Capitoli VI e VI della Carta si rinvia alla manualistica ed alla bibliografia ivi raccolta. Per un commento delle relative disposizioni, si veda, per tutti, B. SIMMA ET AL. (eds.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Vol. I., III ed., Oxford, 2012.

[14] Si veda Consiglio di sicurezza, risoluzione 2532 (2020), cit., par. 1.

[15] Ivi, par. 2.

[16] Ivi, par. 3. Tra i gruppi terroristici in parola vengono menzionati lo Stato Islamico, *Al Qaeda* ed il Fronte *Al Nusra*.

Segue la richiesta al Segretario generale di supportare tutti i Paesi membri nella risposta al COVID-19[17]; di mappare gli sforzi anti-pandemia di tale organizzazione nell'ambito degli Stati in preda a conflitti armati o crisi umanitarie[18] e, infine, di fornire alle missioni di *peace-keeping*, dispiegate dall'ONU, adeguate istruzioni per coadiuvare gli Stati territoriali nel contrasto all'epidemia[19].

La seconda risoluzione, incentrata sulla questione dell'accesso equo e solidale ai vaccini ed ai «medical products» preordinati a contrastare il COVID-19, consolida la summenzionata impostazione, reiterando un'analoga misura di accertamento e raccomandando un cessate il fuoco globale[20] ed una tregua umanitaria duratura (funzionale, *inter alia*, all'auspicata campagna vaccinale)[21], fatta eccezione, ancora una volta, per le operazioni militari anti-terrorismo[22].

Constano, poi, ulteriori previsioni, miranti a una più diffusa cooperazione internazionale: anzitutto, si rinviene un riconoscimento delle iniziative multilaterali, attivate dall'OMS, per un accesso equo e solidale ai «medical products» ed ai vaccini correlati al COVID-19[23], cosa che attesta rapporti *in parte qua* più distesi tra tale Organizzazione e la subentrata amministrazione statunitense[24].

In secondo luogo, la risoluzione richiama tutte le parti di ogni conflitto armato al rispetto dei diritti umani e delle norme di diritto in-

---

[17] Ivi, par. 4.

[18] Ivi, par. 5.

[19] Ivi, par. 6. Peraltro, con riguardo alle missioni in parola, varie iniziative preordinate al contrasto al COVID-19 erano già state avviate nell'ambito delle Nazioni Unite. Si veda B. C. RASHKOW, *UN Peacekeeping in a Time of Pandemic: Reconciling Armed Conflict Management While Helping to Fight COVID-19*, in *Journal of National Security Law and Policy*, 2020, 285-289, reperibile *online*.

[20] Si veda Consiglio di sicurezza, risoluzione 2565 (2021), cit., par. 2.

[21] Ivi, par. 3. Qui scompare il limite di 90 giorni che connotava la risoluzione precedente.

[22] Ivi, par. 5.

[23] Trattasi dell'iniziativa «COVAX», preordinata a garantire un accesso equo e solidale ai vaccini. Essa costituisce un'articolazione del più ampio programma ACT-A («Access to COVID-19 tools accelerator»), inteso ad una produzione e ad una distribuzione solidale e condivisa dei *medical products* volti alla cura e/o alla prevenzione della patologia *de qua*, anche mediante donazioni.

[24] Il che, peraltro, nulla toglie a debolezze ed inadeguatezze mostrate dall'OMS nel guidare la risposta degli Stati al COVID-19. Per una critica, con richiamo alla necessità di un coordinamento multilaterale degli sforzi antipandemia, si veda F. DELFINO, *The Contribution of International Organizations, in Particular of the European Union, to the Fight against Global Health Threats: COVID-19 and its Challenges and Opportunities*, in *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 2020, 359 ss.

ternazionale umanitario, specie al fine di tutelare il personale medico ed umanitario operante sul campo[25].

Da ultimo, il CdS raccomanda ai Paesi membri di condividere i vaccini in maniera solidale – anche mediante donazione – con gli Stati meno sviluppati[26], incentivando, ad un tempo, la produzione degli stessi e la ricerca scientifica in materia[27].

3. La prima questione concernente le risoluzioni in oggetto riguarda il relativo inquadramento nella Carta delle Nazioni Unite: nessuna delle due, infatti, fa espressa menzione del Capitolo VI, deputato alla risoluzione pacifica delle controversie internazionali, ovvero del Capitolo VII che, invece, disciplina le azioni del Consiglio rispetto a minacce alla pace, violazioni della pace ed atti di aggressione. Non è chiaro, quindi, a quale dei due esse possano essere ascritte.

Oltretutto, tale inquadramento appare gravido di conseguenze pratiche, giacché i poteri del CdS nel quadro della risoluzione pacifica delle controversie internazionali sono circoscritti ad atti non vincolanti. Al contrario, essi sono ben più incisivi allorché si agisca nel solco del Capitolo VII, atteso che, in tal caso, potrebbero spingersi fino all'adozione di misure vincolanti *ex* art. 41 della Carta, nonché all'autorizzazione all'uso della forza. Tale inquadramento influisce, quindi, su ogni considerazione formulabile in merito all'effettività delle iniziative in parola.

In ogni caso, è opportuno premettere che i due atti *de quibus* possono essere presi in esame congiuntamente. Difatti, la risoluzione 2565 (2021) richiama espressamente la precedente 2532 (2020) ed è stata adottata agli esiti di una discussione incentratasi proprio su quest'ultima. In più, le due risoluzioni trovano parimenti nella pandemia da COVID-19 il proprio presupposto e, come osservato in precedenza, recano contenuti sostanzialmente analoghi.

La risoluzione 2532 (2020) denota profili che rimandano sia al Capitolo VI che al Capitolo VII della Carta. A favore di tale ultima opzione, è stato evocato, anzitutto, il richiamo – contenuto nel primo capoverso del relativo preambolo – alla responsabilità primaria del CdS nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale[28].

---

[25] Si veda Consiglio di sicurezza, risoluzione 2565 (2021), cit., par. 6.

[26] Ivi, par. 11.

[27] Ivi, par. 12.

[28] Tale elemento è stato evidenziato da M. ARCARI, *Some Thoughts in the Aftermath of Security Council Resolution 2532 (2020) on COVID-19*, in *Questions of International Law.*

Tuttavia, tale richiamo manca del tutto nella risoluzione successiva: è difficile, quindi, desumere da quest'ultimo un sicuro collegamento tra il Capitolo VII e le risoluzioni in parola

Parimenti per l'inquadramento nel Capitolo VII farebbe propendere la considerazione che identifica nella richiesta di un cessate il fuoco globale e di una tregua umanitaria estesa a tutti i conflitti in atto delle vere e proprie misure provvisorie *ex* art. 40 della Carta[29]. In base a quest'ultima norma, il CdS può raccomandare l'adozione di misure cautelari finalizzate a prevenire l'aggravarsi di una situazione di conflitto vero e proprio o, comunque, perigliosa per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Ebbene, le indicate misure sembrerebbero, in apparenza, riportabili a tale norma. Tuttavia, va evidenziato che nessuna delle due risoluzioni in esame menziona espressamente l'art. 40. D'altronde, com'è stato osservato[30], spesso il Consiglio assume misure *prima facie* provvisorie, evitando di specificare se stia agendo nel quadro del Capitolo VI ovvero del Capitolo VII e, addirittura, senza neppure richiamare lo stesso art. 40, proprio come nel caso qui d'interesse.

Inoltre, le misure raccomandate dalle risoluzioni in questione appaiono informate ad uno scopo parzialmente diverso da quello perseguito dall'art. 40: non solo evitare un esacerbarsi delle violenze e dei conflitti in corso, ma anche mobilitare gli sforzi di tutti gli attori coinvolti verso il comune obiettivo di contrastare la pandemia, mettendo da parte ogni possibile dissidio.

Alla luce di tanto, non è possibile stabilire in maniera inequivoca che le richieste di un cessate il fuoco globale e di una tregua umanitaria duratura consistano in vere e proprie misure provvisorie *ex* art. 40. Nulla esclude, per esempio, che esse possano essere qualificate in guisa di meri termini di regolamento di controversie internazionali, ai sensi dell'art. 37 della Carta[31].

Zoom Out, 2020, 59-76, reperibile *online*, il quale, però, propende per la sussunzione della risoluzione in esame in seno al Capitolo VI.

[29] Così S. NEGRI, *Introductory Note to United Nations Security Council Resolution 2532 (July 1, 2020)*, in *International Legal Materials*, 2021, 24 ss., reperibile *online*.

[30] Si veda B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Milano, XI Ed., 2017, 254-259.

[31] Il cui secondo alinea dispone che «if the Security Council deems that the continuance of the dispute is in fact likely to endanger the maintenance of international peace and security, it shall decide whether to take action under article 36 or to recommend such terms of settlement as it may consider appropriate».

Più convincenti, invece, appaiono gli argomenti a sostegno della sussunzione in seno al Capitolo VI delle risoluzioni in esame[32]. In primo luogo, appare emblematico, a livello testuale, che la misura di accertamento ivi contenuta[33] riprenda, parola per parola, una formula linguistica espressamente impiegata non solo da alcune delle norme del Capitolo VI, tra cui gli articoli 33, 34 e 37 della Carta, ma anche, per esempio, dalla dichiarazione di Manila del 1982 sulla risoluzione pacifica delle controversie internazionali[34].

Parimenti significative appaiono l'assenza, in entrambe le risoluzioni, di un qualsivoglia richiamo, esplicito od implicito, al Capitolo VII e alle norme pertinenti, nonché la mancanza dell'accertamento della minaccia alla pace *ex* art. 39. Tale assenza è ancor più emblematica ove si consideri l'ampia discrezionalità riconosciuta sul punto al Consiglio[35]. Inoltre, come si vedrà, non manca un precedente in cui la diffusione di una malattia infettiva era stata qualificata in guisa di minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale.

Un ulteriore elemento, che riconduce al Capitolo VI della Carta le risoluzioni in esame, è dato dalla formulazione linguistica della loro parte operativa: difatti, quest'ultima è articolata in termini non già immediatamente precettivi, ma meramente raccomandatori[36]. Cosa che si confà maggiormente alle funzioni *lato sensu* conciliative di cui il CdS è investito ai sensi del Capitolo VI. Va evidenziato, però, che tale argomento non è per sé stesso risolutivo, giacché è possibile che il

---

[32] In tal senso si vedano M. ARCARI, *Some thoughts*, cit. e P. BRECCIA, *La risoluzione 2532 (2020)*, cit.

[33] «Considering that the unprecedented extent of the COVID-19 pandemic is likely to endanger the maintenance of international peace and security».

[34] Si veda Assemblea generale, *Resolution 37/10 «Manila Declaration on the Peaceful Settlement of International Disputes»*, UN Doc. A/RES/37/10 del 15 novembre 1982, con riferimento al secondo considerando di parte preambolare.

[35] Per un approfondimento in merito all'articolo 39 della Carta, si veda R. CADIN, *I presupposti dell'azione del Consiglio di sicurezza nell'art. 39 della Carta delle Nazioni Unite*, Milano, 2008, ove si puntualizza che la «minaccia alla pace» annoverata da siffatta norma consiste in una «situazione specifica di grave pericolosità sociale».

[36] Le misure contenute nelle risoluzioni in parola sono introdotte da verbi e locuzioni tipicamente esortativi come «demands», «calls», «reiterates its demand», «calls for», etc. *Contra*, però, si esprime E. POBJIE, *COVID-19 and the Scope of the UN Security Council's Mandate to Address Non-Traditional Threats to International Peace and Security*, in *ZaöRV*, 2021, 117-146, la quale opina che le risoluzioni abbiano carattere vincolante ma non coercitivo. E ciò in quanto esse, pur collocandosi al di fuori del Capitolo VII, sarebbero state assunte sulla base degli artt. 24 e 25 della Carta che, in applicazione della teoria dei poteri impliciti, consentirebbero al CdS di adottare qualunque atto vincolante ritenuto necessario per mantenere pace e sicurezza internazionale.

Consiglio assuma misure meramente raccomandatorie, anche agendo nel contesto del Capitolo VII[37].

L'ultimo elemento che induce a propendere per l'inquadramento nel Capitolo VI è legato al sostegno alla cooperazione internazionale, che emerge implicitamente già nella risoluzione 2532 (2020) e si palesa con evidenza nella risoluzione successiva: il riconoscimento del ruolo dell'OMS, il sostegno alle iniziative di cooperazione multilaterale che quest'ultima ha attivato, l'accorato appello agli Stati membri affinché sospendano le ostilità, in nome del comune obiettivo di contrastare il COVID-19, ed i continui richiami alla solidarietà ed alla collaborazione a tal fine sembrano plasmare con chiarezza la funzione che il CdS si sta ritagliando nella lotta alla pandemia. Quanto osservato, infatti, pare poco coerente con quel ruolo autoritativo che quest'ultimo assume quando agisce nel quadro del Capitolo VII, intervenendo, direttamente o indirettamente, per ripristinare e/o salvaguardare pace e sicurezza internazionale. Al contrario, il CdS sta agendo da collettore globale di consenso, intervenendo in chiave preventiva ed esortativa su ogni situazione suscettibile di porre in pericolo pace e sicurezza internazionale, con il fine di mobilitare l'intera Comunità internazionale verso il contrasto alla diffusione del virus SARS-Cov-2.

In altri termini, il CdS, mediante le risoluzioni in parola, ha lanciato una sorta di *rallying call*, rivolta a tutti gli attori internazionali, affinché vengano messi da parte conflitti, violenze e controversie di ogni tipo, in nome della comune lotta alla pandemia. Tanto risponde alle funzioni *lato sensu* conciliative che il Consiglio assume quando agisce nel solco del Capitolo VI.

Un'ulteriore conferma si rinviene nelle previsioni di parte operativa delle risoluzioni in parola, che chiedono al Segretario generale di istruire le missioni di *peace-keeping* affinché sostengano i governi locali nella lotta alla pandemia e di riportare gli sforzi delle Nazioni Unite per supportare i Paesi affetti da conflitti armati e/o da crisi umanitarie: esse attestano un approccio preordinato alla prevenzione delle controversie e dei conflitti che meglio si collega alle funzioni di cui al Capitolo VI.

---

[37] Va ricordato che il CdS può adottare le opportune raccomandazioni ai sensi dell'art. 39 della Carta, una volta accertata una minaccia alla pace, una violazione della pace od un atto di aggressione. Esso può, altresì, raccomandare l'adozione di misure provvisorie *ex* art. 40 e può ulteriormente assumere, sempre in chiave raccomandatoria, anche le misure non comportanti l'uso della forza di cui all'articolo 41. Sul punto si veda S. MARCHISIO, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, II Ed., 2012, 213 ss.

La ricostruzione in parola trova poi riscontro nel recente *statement* del Presidente del CdS, adottato il 19 maggio 2021[38]: il documento, nel richiamare la risoluzione 2532 (2020), pone l'accento sull'esigenza di creare le precondizioni socio-economiche per il superamento dei conflitti nel continente africano, anche tramite processi di riconciliazione nazionale e giustizia transazionale, nel quadro della ripresa post-pandemica dell'Africa.

Alla luce di tanto, si può concludere che il CdS ha scelto di affrontare il COVID-19 con gli strumenti conciliativi – e non vincolanti – del Capitolo VI, impegnandosi a coagulare il consenso della Comunità internazionale verso l'obiettivo comune di contrastare la pandemia.

Resta da capire quanto siffatta strategia possa dirsi coerente con la gravità della pandemia stessa e con i precedenti del Consiglio nella gestione di comparabili crisi epidemiche.

4. Le risoluzioni sul COVID-19 non appaiono un inedito nell'agenda del CdS, il quale già in passato si è occupato della diffusione di malattie infettive[39]. Che queste ultime potessero costituire minacce per pace e sicurezza internazionale era già stato teorizzato nell'ambito delle Nazioni Unite: una prima manifestazione in tal senso si rinviene nel Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change "A More Secure World: Our Shared Responsibility", che già collocava il problema negli schemi della prevenzione delle minacce alla sicurezza collettiva[40]. Tale indicazione era stata raccolta e sviluppata in seno al Report of the Secretary General "In Larger Freedom: towards Development, Security and Human Rights for All", ove la diffusione di *infectious diseases* risultava annoverata tra le minacce non convenzionali alla pace ed alla sicurezza internazionale[41].

---

[38] Si veda Consiglio di sicurezza, *Statement by the President of the Security Council*, S/PRST/2021/10, del 19 maggio 2021.

[39] Per approfondimenti si veda G. BURCI, *Health and Infectious Disease*, in T. G. WEISS, S. DAWS (eds.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford, II ed., 2018, 680-692.

[40] Si veda il *Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change «A More Secure World: Our Shared Responsibility»*, UN Doc. A/59/565 del 2 dicembre 2004, par. 44 ss.

[41] Si veda il *Report of the Secretary General «In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All»*, UN Doc. A/59/2005 del 21 marzo 2005, par. 78, ove si rileva che «the threats to peace and security in the twenty-first century include not just international war and conflict but civil violence, organized crime, terrorism and weapons of mass destruction. They also include poverty, deadly infectious disease and environmental degradation since these can have equally catastrophic consequences. All of these threats can cause

È interessante, dunque, esaminare gli orientamenti in materia del CdS, anche per verificare se sussistano eventuali tendenze consolidate sul punto.

Com'è stato osservato[42], l'applicazione della logica securitaria, perseguita dal CdS nel mantenimento di pace e sicurezza internazionale, alla diffusione di malattie infettive permette di categorizzare i relativi interventi sul punto in due filoni: da un canto, quelli che si occupano di c.d. «diseases within security», i quali comprendono le iniziative del CdS rispetto a gravi patologie diffusesi in contesti di conflitti armati o comunque, già connotati da violenze ed instabilità; dall'altro, quelli preordinati ad affrontare le c.d. «securitized diseases», i quali assumono la diffusione dell'epidemia in sé come vera e propria minaccia alla pace.

Alla prima categoria possono ricondursi gli interventi del CdS in merito alla diffusione del virus HIV/AIDS, attuati mediante le risoluzioni 1308 (2000)[43] e 1983 (2011)[44]. Con la prima, il Consiglio, preso atto della proliferazione di quest'ultimo nel continente africano, aveva rilevato che una diffusione incontrollata dello stesso poteva minacciarne stabilità e sicurezza[45]. Di conseguenza, questa risoluzione aveva stigmatizzato il rischio che il virus potesse pregiudicare la salute del personale di *peace-keeping* sul campo[46] e, in aggiunta, aveva incoraggiato gli Stati membri a cooperare per arrestarne la diffusione[47].

Con la seconda risoluzione, il Consiglio aveva rilevato che violenze ed instabilità nel continente africano rischiavano di rendere catastrofica la diffusione dell'HIV/AIDS, già per sé stesso foriero di un impatto devastante sulla società civile[48]. Di conseguenza, aveva raccomandato l'integrazione, nel mandato delle missioni di *peace-keeping* interessate, di misure per cura, trattamento e prevenzione del-

---

death or lessen life chances on a large scale. All of them can undermine States as the basic unit of the international system».

[42] Si veda P. VILLAREAL, *The Security Council and COVID-19: Towards a Medicalization of International Peace and Security*, in *ESIL Reflections COVID-19 Series*, 26 febbraio 2021, reperibile *online*.

[43] Si veda Consiglio di sicurezza, risoluzione 1308 (2000) del 17 luglio 2000.

[44] Si veda Consiglio di sicurezza, risoluzione 1983 (2011) del 7 giugno 2011.

[45] Si veda Consiglio di sicurezza, risoluzione 1308 (2000), cit., preambolo.

[46] Ivi, paragrafi 1 e 2.

[47] Ivi, par. 4.

[48] Si veda Consiglio di sicurezza, risoluzione 1983 (2011), cit., preambolo.

la patologia in parola[49] ed aveva sollecitato la cooperazione tra gli Stati membri dell'ONU volta a contrastarne la diffusione[50].

Entrambe le risoluzioni in parola esprimevano la preoccupazione che, in un contesto per sé stesso connotato da conflitti armati ed instabilità, ove numerosi scenari erano già stati qualificati come vere e proprie minacce alla pace *ex* art. 39, un'esplosione incontrollata dei contagi potesse non solo esacerbare le violenze, ma anche pregiudicare gli sforzi delle missioni di *peace-keeping* operanti sul campo. Peraltro, tali risoluzioni, pur richiamando la responsabilità primaria del CdS nel mantenimento di pace e sicurezza internazionale, non disponevano misure coattive preordinate al contenimento dei contagi.

Tuttavia, il precedente più significativo delle risoluzioni sul COVID-19 è dato dalla nota risoluzione 2177 (2014), con cui la diffusione senza precedenti del virus Ebola in alcuni Paesi del continente africano[51] era stata qualificata in guisa di una vera e propria minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale[52].

Presupposto specifico di questa risoluzione era, appunto, la diffusione di un'epidemia: di conseguenza, essa può essere collocata nel filone degli interventi riguardanti le c.d. "securitized diseases". Si ritiene, infatti, che essa abbia segnato l'avvio della tendenza alla c.d. "securitization" della salute pubblica[53], la quale avrebbe potuto spingere il CdS a ricorrere al Capitolo VII della Carta, anche nel contrasto alla COVID-19.

La risoluzione in parola, preso atto del carattere devastante della patologia in questione[54], incoraggiava i governi interessati ad attuare efficaci meccanismi di contenimento dei contagi[55], sollecitando gli Stati membri ad imporre restrizioni sugli spostamenti[56] ed a fornire risorse ed assistenza medica ai Paesi interessati[57].

---

[49] Ivi, par. 7.

[50] Ivi, par. 10.

[51] Tra cui Liberia, Guinea, Sierra Leone e Nigeria. Si veda Consiglio di sicurezza, risoluzione 2177 (2014) del 18 settembre 2014, preambolo.

[52] Ivi, preambolo.

[53] Per un approfondimento del concetto si veda I. R. PAVONE, *Ebola and the Securitization of Health: United Nations Security Council Resolution 2117/2014 and Its Limits*, in P. VILLARREAL ET AL (eds.), *The Governance of Disease Outbreaks. International Health Law: Lessons from the Ebola Crisis and Beyond*, Baden-Baden, 2017, 301 ss.

[54] Si veda Consiglio di sicurezza, risoluzione 2177 (2014), cit., preambolo.

[55] Ivi, paragrafi 1 e 2.

[56] Ivi, par. 4.

[57] Ivi, par. 5.

È altresì vero che essa non disponeva misure coercitive preordinate a tutelare la salute pubblica, tanto che, per alcuni, la qualificazione di cui *supra* avrebbe assunto un valore essenzialmente simbolico, con lo scopo di mobilitare gli sforzi politici e finanziari della Comunità internazionale verso la crisi sanitaria *de qua*[58]. Tuttavia, mediante la risoluzione 2177 (2014) e la misura di accertamento ivi contenuta, il CdS si è comunque considerato intitolato ad avvalersi dei poteri coercitivi di cui al Capitolo VII per contrastare la diffusione dell'epidemia di Ebola, anche solo su di un piano meramente teorico.

L'ultimo atto d'interesse è la risoluzione 2439 (2018), che riguardava una grave ondata di virus Ebola diffusasi nella Repubblica Democratica del Congo: essa, pur richiamando la risoluzione 2177 (2014), non aveva ripreso la misura di accertamento ivi sancita. Anche perché la situazione in tale Paese era già stata qualificata, per sé stessa, come minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale[59]. In ogni caso, la risoluzione 2439 (2018) si è limitata a richiamare, in chiave raccomandatoria, tutti gli attori internazionali coinvolti ad uno sforzo comune per il contenimento dell'epidemia.

Comunque, è proprio alla luce della risoluzione 2177 (2014) che vanno esaminate le due risoluzioni sul COVID-19. E ciò perché tutti questi atti trovano per l'appunto nella diffusione senza precedenti di un'epidemia il proprio presupposto operativo. Cionondimeno, per amor di precisione, va comunque puntualizzato che non è possibile ascrivere propriamente le risoluzioni sul COVID-19 alla categoria degli atti concernenti le c.d. "securitized diseases", giacché esse non recano alcun accertamento della minaccia alla pace.

Esaminando le risoluzioni 2532 (2020) e 2565 (2021) alla luce della risoluzione 2177 (2014) emergono alcuni profili di incoerenza o, quantomeno, di discontinuità: in primo luogo, entrambe le risoluzioni sul COVID-19 rimarcano il legame tra situazioni di conflitto armato, violenza ed instabilità e pandemia, le quali finiscono per esacerbarsi a vicenda[60]. Logica e coerente conseguenza di tale premessa sarebbe

---

[58] Così G. L. BURCI, *Ebola, the Security Council and the Securitization of Public Health*, in *Questions of International Law. Zoom In*, 2014, 27-39, reperibile *online*.

[59] Si veda Consiglio di sicurezza, risoluzione 2439 (2018) del 30 ottobre 2018, preambolo. Di conseguenza, siffatta risoluzione si colloca nel filone operativo concernente le cd. «diseases within security».

[60] Si veda la risoluzione 2532 (2020), cit., preambolo, ove si rileva che «conditions of violence and instability in conflict situations can exacerbate the pandemic, and that inversely the pandemic can exacerbate the adverse humanitarian impact of conflict situations». Similmente, nella parte preambolare della risoluzione 2565 (2021) si asserisce «that armed conflicts can

stato l'accertamento della minaccia alla pace. Tuttavia, a tale accertamento mancante si sostituisce la più sfumata formula, esaminata alcune pagine addietro, che rimanda al Capitolo VI.

Inoltre, le risoluzioni sul COVID-19 denotano, altresì, una discontinuità rispetto a quanto il CdS aveva stabilito in merito all'emergenza Ebola. D'altro canto, è comunque vero che tra le due crisi sanitarie sussistono rilevanti differenze epidemiologiche: il virus Ebola presentava – e presenta – un tasso di letalità esponenzialmente più elevato di quello del SARS-Cov-2[61]. Per converso, quest'ultimo è attualmente diffuso su tutto il pianeta, mentre l'Ebola è rimasto sostanzialmente confinato in alcuni Stati africani. Non sembra, però, che tali differenze, per sé stesse, possano giustificare lo scostamento delle risoluzioni 2532 (2020) e 2565 (2021) da quanto il CdS aveva accertato in relazione al virus Ebola: in altri termini, i dati in discorso non consentono di spiegare perché nell'un caso il Consiglio abbia ritenuto di accertare la minaccia alla pace, mentre nell'altro no.

Oltretutto, com'è stato notato[62], le ragioni che presumibilmente hanno spinto il CdS ad accertare la minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale in relazione all'emergenza da Ebola erano state essenzialmente due: la portata senza precedenti dell'epidemia ed il pernicioso influsso che essa avrebbe potuto spiegare sui processi di «post-conflict peace-building» in atto. Elementi, questi, che valgono *a fortiori* per il COVID-19, diffuso a livello globale e fatalmente destinato ad incidere su tutti gli scenari esistenti di tal fatta.

É probabile, quindi, che il *double standard* impiegato si giustifichi con motivazioni *lato sensu* politiche. D'altronde, il continente africano è da tempo terra d'elezione per le iniziative che il CdS può intraprendere ai sensi del Capitolo VII della Carta. Ciò può averlo indotto ad accertare con più disinvoltura la minaccia alla pace, in rela-

---

exacerbate the COVID-19 pandemic, and that inversely the pandemic can exacerbate the adverse humanitarian impact of armed conflicts, as well as exacerbating inequalities».

[61] Secondo i dati statistici rilevati dall'OMS, il virus Ebola è caratterizzato da un tasso di mortalità media del 50%, con punte del 90% in alcune ondate. I dati in questione sono riportati alla pagina http://www.afro.who.int/health-topics/ebola-virus-disease#:~:text=Ebola%20virus%20disease%20(EVD)%2C, fatality%20rate%20is%20around%2050%25. Invece, in base ai dati statistici tratti dalla *Johns Hopkins University*, il tasso di mortalità del SARS-Cov-2, eccezion fatta per una punta di quasi il 20% nello Yemen, è compreso tra lo 0,5% ed il 9,2% dei casi. Questi ultimi dati sono stati rilevati dalla pagina https://www.statista.com/statistics/1105914/coronavirus-death-rates-worldwide/#main-content.

[62] Si veda B. KONDOCH, *COVID-19 and the Role of the Security Council as Global Health Peacekeeper*, in *Journal of International Peacekeeping*, 2019, 105-116.

zione all'epidemia di Ebola. D'altro canto, il fatto che la circolazione di tale virus fosse circoscritta ad alcuni Stati rendeva anche più facilmente concepibili eventuali misure coattive di contenimento dei contagi, potenzialmente imposte ai sensi del Capitolo VII.

Ben più arduo sarebbe stato fare lo stesso in relazione al COVID-19, che, invece, concerne direttamente quasi tutti gli Stati del pianeta, ivi compresi i Paesi membri (permanenti e non) del Consiglio stesso. Era, quindi, improbabile che si rinvenisse un *idem sentire* in merito alla possibilità di ricorrere al Capitolo VII per contrastare la pandemia: e ciò perché, così, sarebbero state prefigurate, anche solo in chiave teorica, misure di salute pubblica coattivamente imposte a tutti gli Stati ovvero a numerosi di essi, ivi compresi i membri (permanenti e non) del CdS.

Perciò, le scelte del CdS si sono orientate verso le più tranquille acque del Capitolo VI, così che i relativi Paesi membri non risultassero esposti, anche solo formalmente, a intrusioni internazionali nella gestione interna della pandemia. Ed anche perché sarebbe stato arduo concepire misure coercitive anti-contagio da imporre ad un numero molto elevato di Stati allo stesso tempo.

5. L'ultima perplessità suscitata dalle risoluzioni sul COVID-19 concerne la dimensione secondaria ivi assunta dalla salvaguardia dei diritti umani fondamentali e dal rispetto del diritto internazionale umanitario, nel contesto delle situazioni di conflitto considerate.

La risoluzione 2532 (2020) non presenta alcun riferimento a diritti umani e diritto umanitario, neppure in guisa di un mero richiamo di stile. Invece, la risoluzione 2565 (2021) rimedia parzialmente a siffatta mancanza, esortando tutti gli attori coinvolti da conflitti in essere a rispettare i diritti umani, nonché il diritto internazionale umanitario, specie a beneficio del personale sanitario impegnato sul campo[63]. In ogni caso, la questione non sembra centrale nell'economia delle due risoluzioni considerate.

È vero che il CdS non è un organo internazionale deputato alla protezione dei diritti umani, visto che il suo mandato consiste nel garantire pace e sicurezza internazionale, ai sensi dall'art. 24 della Carta. Tuttavia, allo stato dell'ordinamento internazionale, non può più sostenersi che la pace che quest'ultimo deve preservare possa risolversi

[63] Si veda Consiglio di sicurezza, risoluzione 2565 (2021) del 26 febbraio 2021, par. 6.

in una mera assenza di violenze nei rapporti internazionali[64]. Essa, infatti, dovrebbe essere connotata proprio da un elevato livello di garanzia dei diritti umani, oltre che di cooperazione socioeconomica, e dal rispetto del principio di autodeterminazione dei popoli[65].

Si aggiunga che, nella risoluzione 2439 (2018) sulla proliferazione del virus Ebola nella Repubblica Democratica del Congo, il CdS aveva comunque avvertito l'esigenza di richiamare tutti gli attori coinvolti nel conflitto armato di riferimento al rispetto dei diritti umani e del diritto umanitario[66].

Ciò dimostra come il Consiglio, a volte, abbia manifestato una certa sensibilità al tema che, però, appare *in parte qua* ridimensionata nell'ambito delle due risoluzioni sul COVID-19. Cosa che suscita perplessità, a maggior ragione ove si consideri che numerosi Stati, per contenere la diffusione dei contagi, hanno adottato misure profondamente restrittive dei diritti fondamentali, spesso ai limiti della violazione delle pertinenti norme internazionali[67].

Non è chiaro, poi, quale ruolo spetti all'esigenza di tutelare i diritti umani e garantire il rispetto del diritto umanitario, nell'ambito delle priorità perseguite dalle risoluzioni sulla pandemia: osservando le misure ivi raccomandate, si rileva che la tregua umanitaria sollecitata non si estende alle operazioni militari anti-terrorismo.

Da ciò può solo ricavarsi che, nella considerazione del Consiglio, il contrasto al terrorismo internazionale rimane comunque prioritario, anche rispetto all'obiettivo di fronteggiare adeguatamente la pandemia. Non è dato sapere, invece, quale peso assuma, in tale contesto, l'esigenza di assicurare il rispetto dei diritti umani e del diritto umanitario.

Resta da capire quanto gli sviluppi futuri della strategia intrapresa dal CdS potranno rivelarsi effettivi, sia nell'ottica di contenere la pandemia che in quella di preservare pace e sicurezza internazionale.

---

[64] Si veda C. TOMUSCHAT, *Article 33*, in B. SIMMA ET AL. (eds.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, cit., 1069-1085.

[65] Come ricordato da U. VILLANI, *Uso della forza e diritti umani: dal cd. intervento umanitario alla responsabilità di proteggere*, in S. PETRILLI (a cura di), *Diritti umani e diritti altrui. Per una semioetica della comunicazione globale*, Milano, 2020, 39 ss. e, in particolare, 42-44.

[66] Si veda Consiglio di sicurezza, risoluzione 2439 (2018), cit., par. 6.

[67] Per un esame della questione, con specifico riguardo alla risposta italiana alla prima fase della pandemia, sia consentito rimandare ad A. J. PALMA, *Pandemia e diritti umani: l'Italia e lo stato di eccezione al tempo del Coronavirus*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2020, 303-329, reperibile *online*.

6. L'intervento del CdS sul COVID-19 si è dimostrato tardivo, incerto ed informato a soluzioni di compromesso, che riflettono più tensioni politiche endogene, che non fondate ragioni di contrasto all'epidemia. In proposito, il CdS ha assunto la risoluzione 2532 (2020) con vari mesi di ritardo rispetto alla qualificazione del COVID-19 in guisa di pandemia, da parte dell'OMS: siffatta risoluzione si è limitata a raccomandare un cessate il fuoco globale ed una tregua umanitaria di 90 giorni, estesa a tutti i conflitti in atto, eccezion fatta per le operazioni militari anti-terrorismo.

In seguito, il Consiglio ha adottato la risoluzione 2565 (2021), in tema di vaccinazione contro il virus SARS-Cov-2, che ha sostanzialmente confermato i dettami di quella precedente, quantunque in uno spirito di più diffusa cooperazione internazionale.

Il CdS, pur a fronte di una pandemia globale, con un impatto devastante sulla società civile degli Stati, non ha qualificato la diffusione senza precedenti del COVID-19 in guisa di una minaccia alla pace, come pure aveva fatto, nel 2014, riguardo alla proliferazione del virus Ebola nel continente africano. Ne è scaturita – per il momento – la rinunzia all'utilizzo dei poteri autoritativi che spettano al Consiglio in virtù del Capitolo VII della Carta.

Difatti, il CdS ha scelto di affrontare la pandemia con gli strumenti del Capitolo VI, volto a regolarne le funzioni *lato sensu* conciliative in punto di risoluzione delle controversie internazionali: così si spiega la raccomandazione delle suesposte misure, che dovrebbero essere strumentali a catalizzare gli sforzi dell'intera Comunità internazionale verso il comune obiettivo di contrastare la pandemia.

Tuttavia, tali scelte suscitano perplessità, anche perché la rinunzia alla possibilità di attuare gli interventi più incisivi, consentiti dal Capitolo VII, rischia di rendere la pandemia una sorta di «business as usual» per il CdS, privo di significativi risvolti concreti[68].

Un primo riscontro d'interesse, in tal senso, si ricava già esaminando i dibattiti interni al CdS, che hanno seguito l'adozione della risoluzione 2532 (2020)[69]. Da tali discussioni è emerso un bilancio gramo delle misure ivi raccomandate: a fronte di numerosi scenari ancora connotati da violenze e scontri in essere, sono stati comunque citati, tra gli esempi virtuosi, l'Accordo di pace di Juba del 3 ottobre

---

[68] Così M. ARCARI, *Some Thoughts*, cit., 73-76.

[69] Documentati dalla *Letter Dated 27 January 2021 from the President of the Security Council Addressed to the Secretary-General and the Permanent Representatives of the Members of the Security Council*, UN Doc. S/2021/90 del 28 gennaio 2021.

2020[70], l'Accordo per il cessate il fuoco in Libia del 23 ottobre 2020[71] e l'Accordo per il cessate il fuoco nel Nagorno-Karabagh del 9 novembre 2020[72]. Tuttavia, nessuno di essi fa espressa menzione della crisi pandemica, né della risoluzione 2532 (2020): non è chiaro, quindi, quanto quest'ultima abbia effettivamente concorso a determinare la volontà delle parti di concludere gli accordi in questione.

Neppure gli sviluppi immediatamente successivi alla risoluzione 2565 (2021) denotano conseguenze pratiche di rilievo: per esempio, nelle tre risoluzioni adottate il 12 marzo 2021, concernenti, rispettivamente, la situazione nella Repubblica Centroafricana[73], la situazione in Somalia[74] e quella in Sudan e Sud Sudan[75], il Consiglio si è limitato a richiamare la pandemia in sede preambolare, censurandone gli effetti devastanti sulle popolazioni interessate, senza, però, disporre misure concrete per contrastarla. Solo in tale ultimo caso, è stato chiesto al Segretario generale di attivarsi per avviare la vaccinazione del personale della missione di *peace-keeping* spiegata sul territorio[76].

Le risoluzioni in parola, poi, non hanno fornito risposte convincenti neppure con riferimento all'accesso ai vaccini ed alla loro distribuzione in chiave equa e solidale. Difatti, nelle discussioni che hanno preceduto l'adozione della risoluzione 2565 (2021)[77] era stata avanzata la proposta di qualificare i vaccini *de quibus* in guisa di un vero e proprio «global public good».

---

[70] Tale accordo è stato sottoscritto tra il Governo di transizione sudanese e le altre parti del processo di pace. Esso è stato riconosciuto dal CdS, attraverso la risoluzione 2562 (2021) dell'11 febbraio 2021.

[71] Tale accordo, concluso tra l'armata libica del Governo di accordo nazionale e l'Armata libica nazionale del Comando generale delle forze armate, è stato stipulato con la mediazione delle Nazioni Unite. Per un commento si veda D. CRISTIANI, *A Ceasefire with the Feet of Clay: the Potential Spoilers of Peace in Libya*, in *IAI Commentaries 2020*, 21 novembre 2020, reperibile *online*.

[72] Tale accordo è stato sottoscritto tra Armenia ed Azerbaijan, con la partecipazione/mediazione della Federazione Russa. Per un commento si veda J. MIKLASOVÁ, *The Recent Ceasefire in Nagorno-Karabakh: Territorial Control, Peacekeepers and Questions of Status*, in *EJIL:Talk!*, 4 dicembre 2020, reperibile *online*.

[73] Si veda Consiglio di sicurezza, risoluzione 2566 (2021) del 12 marzo 2021, preambolo.

[74] Si veda Consiglio di sicurezza, risoluzione 2568 (2021) del 12 marzo 2021, preambolo.

[75] Si veda Consiglio di sicurezza, risoluzione 2567 (2018) del 12 marzo 2021, preambolo.

[76] Ivi, par. 17 (k).

[77] Si veda la *Letter Dated 27 January 2021 from the President of the Security Council Addressed to the Secretary-General and the Permanent Representatives of the Members of the Security Council*, UN Doc. S/2021/90 del 28 gennaio 2021, nonchè la *Letter Dated 19 February 2021 from the President of the Security Council Addressed to the Secretary-General and the Permanent Representatives of the Members of the Security Council*, UN Doc. S/2021/157 del 4 marzo 2021.

Questa riprendeva *in parte qua* la proposta formulata, ad ottobre 2020, nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio, con cui era stata prefigurata una deroga ad alcune norme dell'Accordo TRIPs[78], protettive dei diritti di proprietà intellettuale sui vaccini e su ogni altro «medical product» inteso a contrastare la pandemia[79]. Tale iniziativa, tuttavia, non ha sortito effetti, attesa l'opposizione di Stati Uniti, Unione Europea, Regno Unito ed altri Paesi industrializzati.

Anche la corrispondente proposta in sede di CdS ha conseguito un risultato piuttosto modesto: infatti, la susseguente risoluzione 2565 (2021) ha qualificato in guisa di bene pubblico globale non già i vaccini od i «medical products» *de quibus*, ma una non meglio circostanziata «extensive immunisation against COVID-19».

Ai suesposti dubbi di effettività in merito alla strategia intrapresa dal CdS per fronteggiare la pandemia, si aggiunge la relativa discontinuità rispetto a quanto prefigurato con riguardo all'emergenza da Ebola.

Inoltre, dalle risoluzioni in parola si ricava che l'impegno del CdS per il contrasto al terrorismo internazionale resta comunque prioritario rispetto alla lotta al virus SARS-Cov-2. E non è chiaro quale peso assumano, in tale contesto, la salvaguardia dei diritti umani fondamentali e l'osservanza del diritto internazionale umanitario.

Non è facile preconizzare, oggi come oggi, gli sviluppi di siffatta strategia, e, comunque, rimane pur sempre aperta la possibilità che, in futuro, il Consiglio possa ricorrere al Capitolo VII, quantomeno per qualificare di conseguenza la pandemia. Difatti, non sembra che, mediante le risoluzioni qui esaminate, esso abbia inteso stabilire una definitiva cesura rispetto alla tendenza alla «securitization of public health», precludendo anche *pro futuro* la qualificazione della pandemia da COVID-19 in guisa di vera e propria minaccia alla pace.

---

[78] L'accordo TRIPs, che regola gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale, rientra nel pacchetto negoziale in cui si articola l'Organizzazione Mondiale del Commercio, costituita, appunto, con gli accordi di Marrakech del 1994. Per un commento si veda C. M. CORREA, *Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights. A Commentary on the TRIPs Agreement*, Oxford, II Ed., 2020.

[79] Si veda la proposta «*Waiver from Certain Provisions of the TRIPs Agreement for the Prevention, Containment and Treatment of COVID-19. Communication from India and South Africa»*, WTO Doc. IP/C/W/669 del 2 ottobre 2020. Per un commento, più sensibile alle istanze di protezione della proprietà intellettuale (e della sottesa logica di investimento e profitto), che non a quelle della tutela della salute collettiva, si veda J. BACCHUS, *An Unnecessary Proposal. A WTO Waiver of Intellectual Property Rights for COVID-19 Vaccines*, in *Free Trade Bulletin*, 16 dicembre 2020, reperibile *online*.

Peraltro, resta poco probabile che si proceda a tanto, attesa la portata globale della pandemia ed il fatto che essa stia toccando direttamente gli stessi Stati membri (permanenti e non) del Consiglio.

Quanto, poi, la strategia così intrapresa contribuirà, in concreto, a contenere la diffusione del COVID-19 e, come si spera, a debellarla, è questione da valutarsi nei mesi – e, forse, negli anni – a venire.

ABSTRACT

The UN Security Council and the COVID-19 Pandemic

This paper deals with the UN Security Council (SC) resolutions 2532 (2020) and 2565 (2021) recommending a global ceasefire and a durable humanitarian pause all over the world in order to face the COVID-19 pandemic.

It is argued that such resolutions have been enacted under Chapter VI of the UN Charter, rather than Chapter VII. Relevant previous SC resolutions on epidemic crises are also analysed, especially res. 2177 (2014) concerning Ebola virus. The lack of references to the need for protection of human rights within COVID-19 resolutions is also pointed out.

In the end, some reflections are developed about the effectiveness of the strategy employed by the SC in order to halt conflicts with the aim of countering the COVID-19 Pandemic.

CONSIGLIO DI SICUREZZA E SANZIONI MIRATE A 75 ANNI DALL'ENTRATA IN VIGORE DELLA CARTA

ALICE RICCARDI

SOMMARIO: 1. Premesse. – 2. Interazioni normative, in particolare con il diritto internazionale dei diritti umani e il diritto internazionale umanitario. – 3. *Segue*. Interazioni normative, in particolare con lo Statuto della Corte penale internazionale. 4. Interazioni istituzionali: il problema delle esenzioni o deroghe umanitarie. 5. Conclusioni.

1. L'art. 41 della Carta dell'ONU conferisce al Consiglio di sicurezza il potere di adottare misure non implicanti l'uso della forza, comunemente dette sanzioni, con l'obiettivo di mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionali[1]. L'adozione delle sanzioni avviene attraverso una decisione che ha natura vincolante per gli Stati membri dell'ONU e prevale sugli obblighi da questi assunti in forza di altri trattati[2]. Fino agli anni '90 del secolo scorso, il Consiglio indirizzava le misure coercitive nei confronti degli Stati a cui era attribuibile l'atto che minacciasse o violasse la pace (c.d. *comprehensive sanctions*). Ciò comportava che tali misure, di carattere globale, colpivano lo Stato nel suo complesso. Le catastrofiche conseguenze umanitarie delle sanzioni adottate nel periodo immediatamente successivo alla fine della guerra fredda (si pensi al caso dell'Iraq a partire dal 1990 o di Haiti nel 1994) convinsero il Consiglio a modificarne la portata *ratione personae*[3]. Non più indirizzate nei confronti di Stati, le sanzioni divennero così intelligenti o mirate (*smart* o *targeted*), attraverso un processo di progressiva individualizzazione. Inizialmente, le misure vennero dirette nei confronti delle persone fisiche che si riteneva ricoprissero una funzione tale da aver determinato lo Stato a minacciare o violare la pace, come nel caso delle sanzioni adottate nei confronti dei membri della giunta militare in Sierra Leone nel 1997. A fronte dell'emer-

---

[1] J.P. COT, A. PELLET, M. FORTEAU (a cura di), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Parigi, 2005, 1216. Per una panoramica delle diverse posizioni assunte in dottrina circa la natura di tali misure v. M. SOSSAI, *Sanzioni delle Nazioni unite e organizzazioni regionali*, Roma, 2020, 13 ss.

[2] Cfr. articoli 25, 48 e 103 della Carta dell'ONU.

[3] V. *Symposium: The Impact on International Law of a Decade of Measures against Iraq*, in *European Journal of International Law*, 2002, 1 ss.; M.M. ALI, I.H. SHAH, *Sanctions and Childhood Mortality in Iraq*, in *The Lancet*, 2000, 1851.

sione della minaccia terroristica rappresentata da Al-Qaeda e della necessità di contrastare la proliferazione delle armi di distruzione di massa, il Consiglio si decise infine a de-territorializzare le sanzioni, che oggi possono perciò colpire persone sia fisiche sia giuridiche a prescindere da ogni loro collegamento *de iure* o *de facto* con uno Stato. Tale progressiva individualizzazione si è accompagnata da una parte a un processo di formalizzazione delle sanzioni – che ha determinato l'elaborazione di regimi sanzionatori giuridicamente molto complessi – e dall'altra a una serie di riforme che hanno proceduralizzato i meccanismi attraverso cui le sanzioni vengono irrogate o terminate[4].

Al momento in cui si scrive, esistono 14 regimi sanzionatori, che possono generalmente distinguersi in regimi adottati nel contesto del contrasto al terrorismo, della non proliferazione e della risoluzione dei conflitti. Quando il Consiglio di sicurezza adotta una sanzione nell'ambito di questi regimi[5], ciò comporta l'instaurarsi di un obbligo, a carico degli Stati membri dell'ONU, di adottare senza ritardo le misure richieste nei confronti delle persone fisiche o giuridiche individuate dal Consiglio, tramite il Comitato delle sanzioni. Tali misure sono tese a congelare i beni (c.d. *asset freeze*) delle persone sanzionate, a imporre un embargo sul commercio di armi e di ogni altro tipo di materiale utile all'addestramento militare (c.d. *arms embargo*) e, quando a essere colpita è una persona fisica, a impedirne l'ingresso nel o il transito attraverso il territorio degli Stati membri dell'ONU (c.d. *travel ban*). Le misure sono quantitativamente illimitate e temporalmente indefinite. All'aprile del 2021, risultano essere 710 le persone fisiche colpite da sanzione dell'ONU e 292 le persone giuridiche.

Il progressivo processo di individualizzazione, formalizzazione e procedimentalizzazione brevemente descritto ha determinato l'insorgere di interazioni nuove, che possono distinguersi in interazioni normative e interazioni istituzionali. Il presente contributo vuole illustrare alcuni dei rischi insiti in tali nuove interazioni, sui cui la dottrina si è

---

[4] In generale v. L. VAN DEN HERIK, *The Individualization and Formalization of UN Sanctions*, in L. VAN DEN HERIK (a cura di), *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, Cheltehnam-Northampton, 2017, 1 ss.

[5] Per il tramite di specifici organi creati nell'ambito di ciascun regime sanzionatorio, denominati Comitati delle sanzioni, le cui funzioni includono il monitoraggio dell'esecuzione delle misure da parte degli Stati e l'individuazione delle persone fisiche o giuridiche a cui indirizzare le misure coercitive. In generale v. T. MARAUHN, I. STEGMILLER, *Sanctions and the Protection of Human Rights: The Role of Sanctions Committees*, in N. RONZITTI (a cura di), *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, Leiden-Boston, 2016, 161 ss.

sinora poco soffermata. A tale scopo, si procederà analizzando due temi scelti.

Quanto alle interazioni normative, ci si soffermerà sul tema dell'utilizzo delle sanzioni come misure di *law enforcement*. A tale scopo, si rileverà come le sanzioni mirate si intersecano con sempre maggiore frequenza con altre norme del diritto internazionale, in particolare con le norme del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario (par. 2), ma anche con il diritto internazionale penale (par. 3). Queste interazioni stanno determinando una mutazione della natura delle sanzioni mirate da strumenti preventivi a strumenti di *law enforcement*, con ciò acuendo uno dei problemi più noti delle sanzioni mirate, ossia quello della loro (in)compatibilità con i diritti fondamentali dei soggetti sanzionati, incluso in particolare il diritto ad un giusto processo e suoi corollari (diritto di difesa, a un ricorso giurisdizionale effettivo, al contradditorio, ecc)[6].

Quanto alle interazioni istituzionali, ci si soffermerà sul tema dell'assistenza umanitaria. Si evidenzierà come le sanzioni mirate, con una sempre maggiore intensità causata dal progressivo espandersi dei regimi, determinano rapporti di tipo istituzionale tra il Consiglio di sicurezza e altre componenti della famiglia dell'ONU, nonché tra il Consiglio e altre organizzazioni internazionali e non governative. Queste interazioni risultano problematiche quanto al loro impatto sulle attività di assistenza umanitaria (par. 4).

2. Una delle conseguenze più evidenti dei processi di individualizzazione e formalizzazione dei regimi sanzionatori dell'ONU è l'incremento delle interazioni tra detti regimi e altre norme del diritto internazionale. Ne sono chiari esempi i riferimenti, operati dalle decisioni che istituiscono o rinnovano i regimi, al diritto internazionale dei diritti umani e al diritto internazionale umanitario. Con una sempre più intensa frequenza, difatti, il Consiglio importa norme "esterne" al sistema della Carta e le utilizza come c.d. *listing criteria*, ossia come criteri alla stregua dei quali la (presunta) condotta di una certa persona fisica o giuridica ne determina l'inclusione nella lista dei soggetti san-

[6] E*x multis*, B. FASSBENDER, *Targeted Sanctions Imposed by the UN Security Council and Due Process Rights*, in *International Organization Law Review*, 2006, 437 ss.; M. HAPPOLD, *Targeted Sanctions and Human Rights*, in P. EDEN, M. HAPPOLD (a cura di), *Economic Sanctions and International Law*, Oxford-Londra-Portland, 2016, 87 ss; M. LUGATO, *Sanctions and Individual Rights*, in N. RONZITTI (a cura di), *op. cit.*, 171 ss. In giurisprudenza, *ex multis*, Corte di giustizia, sentenza del 18 luglio 2013, causa C-584/10 P, *Commissione e altri c. Kadi*.

zionati, a discrezione del Consiglio. Si consideri, a titolo di esempio, il regime sanzionatorio relativo alla Repubblica democratica del Congo. Tra gli altri *listing criteria*, si fa qui riferimento agli atti di violenza sessuale che costituiscono violazioni del diritto internazionale dei diritti umani o del diritto internazionale umanitario, agli attacchi diretti contro la popolazione civile[7] e al reclutamento o l'utilizzo di bambini-soldato nel conflitto armato[8].

Sotto un profilo sistematico, si rileva in dottrina come l'utilizzo delle citate norme "esterne" nel contesto dei regimi sanzionatori dell'ONU sia una diretta conseguenza del processo che ha progressivamente condotto il Consiglio a qualificare come minacce alla pace o violazioni della pace non più solo crisi interstatali, ma anche situazioni di violenza puramente interna[9]. Se da un lato è vero che il Consiglio oggi qualifica di frequente gravi violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario come minacce alla pace, attraendole così nell'ambito della propria competenza *ex* Capitolo VII della Carta[10], è dall'altro lato pure vero che, nello specifico contesto delle sanzioni, il rapporto tra l'art. 39 della Carta e le norme "esterne" non è del tutto chiaro. Una rapida analisi della prassi sanzionatoria più recente può essere utile a illustrare i termini del problema. A tale scopo possono individuarsi due modelli di decisioni con cui il Consiglio istituisce o modifica i regimi sanzionatori.

Secondo un primo modello, una violazione dei diritti umani o del diritto internazionale umanitario può costituire un *listing criterion*, solo in quanto tale violazione costituisca una minaccia alla pace. Ricadono in questo modello i regimi sanzionatori relativi alla Repubblica democratica del Congo[11], al Sud Sudan[12], allo Yemen[13] e al Mali[14].

Un secondo modello è quello inaugurato con la risoluzione 2262 (2016) nell'ambito del regime sanzionatorio relativo alla Repubblica Centro-africana. Come rilevato in dottrina, con tale risoluzione il Con-

---

[7] Consiglio di sicurezza, risoluzione 2293 (2016) del 23 giugno 2016, par. 7(e).

[8] Consiglio di sicurezza, risoluzione 2293 (2016) del 23 giugno 2016, par. 7(d).

[9] E. DE WET, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, Oxford-Londra-Portland, 2004, 150-155.

[10] Tra gli altri esempi di prassi v. Consiglio di sicurezza, risoluzione 1970 (2011) del 26 febbraio 2011, relativa alla Libia.

[11] Consiglio di sicurezza, risoluzione 2293 (2016) del 23 giugno 2016, par. 7.

[12] Consiglio di sicurezza, risoluzione 2521 (2020) del 29 maggio 2020, par. 14.

[13] Consiglio di sicurezza, risoluzione 2140 (2014) del 26 febbraio 2014, par. 17.

[14] Consiglio di sicurezza, risoluzione 2374 (2017) del 5 settembre 2017, par. 8.

siglio ha "de-coupled the two criteria"[15]: in effetti, è possibile, in forza di tale regime, sanzionare da una parte chi «engage[s] in or provid[es] support for acts that undermine the peace, stability or security»[16] e, dall'altra, chi sia «involved in planning, directing, or committing acts that violate international human rights or international humanitarian law»[17]. I due criteri della minaccia alla pace e della violazione di norme "esterne" sono qui, dunque, alternativi.

Secondo un autore, ciò significherebbe che il Consiglio presume che la violazione delle norme "esterne", commessa in un certo contesto di crisi, costituisce una minaccia alla pace[18]. Per altri, di converso, quando il Consiglio considera che una certa situazione interna incide sulle relazioni internazionali tanto da essere qualificata come minaccia alla pace *ex* art. 39 della Carta dell'ONU, tale organo avrebbe allora la competenza a occuparsi di detta situazione nel suo complesso. Ciò permetterebbe al Consiglio di agire per prevenire o contrastare le gravi violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario *generalmente commesse* nell'ambito di tale situazione[19]. Chi scrive ritiene che quest'ultima tesi sia particolarmente pericolosa. Per quanto il processo di individualizzazione delle sanzioni sia oramai un *fait accompli*, si ritiene che le sanzioni debbano funzionare in modo analogo rispetto alle misure coercitive imposte a carico di Stati, posto che la base giuridica di entrambe è, e rimane, l'art. 41 della Carta. In altre parole, una sanzione può essere spiccata solo nei confronti di un soggetto a cui l'atto che minacci o violi la pace può essere attribuito. La sanzione deve invero essere *necessaria* rispetto all'obiettivo perseguito dall'art. 41, che è quello di indurre il soggetto che minacci la pace a non violarla o a cessare l'atto che violi la pace[20]. Se così non fosse, le sanzioni perderebbero il loro carattere di misure preventive per diventare qualcos'altro.

Che via sia il rischio che le sanzioni perdano il loro carattere preventivo è reso ancora più evidente qualora si analizzi la prassi sanzionatoria del Consiglio attraverso il prisma dei criteri di "imputazione" delle violazioni, tali che una persona possa essere sanzionata. A tal proposito, alcuni regimi stabiliscono che le sanzioni possono colpire

---

[15] M. HAPPOLD, *UN Sanctions as Human Rights Devices*, in in L. VAN DEN HERIK (a cura di), cit., 141.

[16] Consiglio di sicurezza, risoluzione 2622 (2016) del 23 giugno 2016, par. 12.

[17] Consiglio di sicurezza, risoluzione 2622 (2016) del 23 giugno 2016, par. 13(b).

[18] M. HAPPOLD, *UN Sanctions as Human Rights Devices*, cit., 141.

[19] E. DE WET, *op. cit.*, 150-155.

[20] J.P. COT, A. PELLET, M. FORTEAU, *op. cit.*, 1216.

coloro che siano "responsabili" o "complici"[21] o che "commettono"[22] violazioni del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario. L'utilizzo di un simile linguaggio, che richiama il diritto penale, è particolarmente controverso. Come sottolineato nel rapporto finale del Gruppo di studio dell'International Law Association (ILA) sulle sanzioni dell'ONU e il diritto internazionale, difatti, «the primary purpose of the UNSC is to address threats to the peace and not to act as a *de facto* law enforcement regime … [or] criminal law enforcement mechanism»[23]. Lo stesso Consiglio considera le sanzioni come strumenti di natura preventiva, «not reliant upon criminal standards»[24], e «not intended to punish for criminal conduct»[25]. L'interpretazione offerta dal Consiglio delle sanzioni come misure di natura amministrative ha sinora "protetto" i regimi sanzionatori dall'idea, diffusa in dottrina, che l'imposizione di una sanzione dovrebbe essere sottoposta alle garanzie giurisdizionali proprie delle misure privative della libertà personale, vista la compressione dei diritti individuali che ne deriva, quali il diritto di movimento e di proprietà, assimilabile più a una *pena* che a una misura di prevenzione di tipo amministrativo[26].

Che un progressivo mutamento della natura delle sanzioni individuali dell'ONU sia in atto nel senso appena esposto è reso ancora più evidente qualora si prenda in considerazione il tentativo di collegare i regimi sanzionatori ai procedimenti penali in corso di fronte alla Corte penale internazionale (CPI o Corte), di cui al prossimo paragrafo.

---

[21] V. ad es. i regimi relativi al Mali (risoluzione 2374 (2017) par. 8) e al Sud Sudan (risoluzione 2512 (2020) par. 14).

[22] V. ad es. i regimi relativi al: Sudan (risoluzione 1591 (2005) par. 3(c)), Sud Sudan (risoluzione 2521 (2020) par. 15(d)), Yemen (risoluzione 2140 (2014) par. 18(c)), CAR (risoluzione 2399 (2018) par. 21 (b)) e Libia (risoluzione 2174 (2014) par. 4(a) e risoluzione 2213 (2015) par. 11(b)).

[23] ILA Study Group, *The Design and Interpretation of UN Security Council Sanction Resolutions*, dicembre 2019, 14-15.

[24] Consiglio di sicurezza, risoluzione 1735 (2006) del 22 dicembre 2006, preambolo, par. 10.

[25] Consiglio di sicurezza, Office of the Ombudsperson, *Approach and Standards*, reperibile *online*.

[26] V. *ex multis* Consiglio d'Europa, *The European Convention on Human Rights, Due Process and United Nations Security Council Counter-Terrorism Sanctions. Report prepared by Professor Iain Cameron*, 2006, 2; Assemblea generale, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, UN Doc. A/61/267 del 16 agosto 2006, par. 34 ff.

3. Nonostante le critiche, sopra menzionate, alle sanzioni individuali quanto alla loro (in)compatibilità con i diritti fondamentali, la prassi dimostra come, sin dal 2012, circoli l'idea di formalizzare un rapporto tra la CPI e i Comitati delle sanzioni del Consiglio di Sicurezza[27]. Diversi organi della Corte[28], numerosi Stati[29] e una certa parte della dottrina[30] sostengono una tale proposta che, in breve, mira a colpire con sanzioni mirate coloro che fuggono un mandato d'arresto spiccato dalla CPI. Una tale idea è confluita nel *Compendium of the High Level Review of UN Sanctions*, stilato dal *Watson Institute for International Studies* grazie al finanziamento dell'Australia, della Finlandia, della Germania e della Grecia, presentato sia all'Assemblea generale che al Consiglio di sicurezza[31], e nel rapporto finale redatto dal Relatore speciale nominato dall'Assemblea degli Stati parte della CPI in tema di c.d. *arrest strategies*, Roberto Bellelli[32]. La *ratio* di

---

[27] Il presente paragrafo riprende e aggiorna il recente lavoro A. RICCARDI, *UNSC sanctions regimes and the ICC: Arguments against cooperation for arrest and investigative purposes in light of defendants' rights*, in J-P. PÉREZ-LEON-ACEVEDO, J. NICHOLSON (a cura di), *Defendants and Victims in International Criminal Justice. Ensuring and Balancing Their Rights*, Londra-New York, 2020, 62 ss.

[28] Da ultimo, si veda: CPI, Assemblea degli Stati parti, risoluzione ICC-ASP/19/res.6 del 16 dicembre 2020, *Strenghtening the International Criminal Court and the Assembly of States Parties*, par. 35(c); CPI, Ufficio del Procuratore, *Statement of the Prosecutor of the International Criminal Court, Fatou Bensouda, at first Arria-formula meeting on UNSC-ICC relations*, 6 luglio 2018, reperibile *online*.

[29] *Inter alia* UN Web TV, *UNSC-ICC relations: achievements, challenges and synergies – Security Council*, *Arria formula meeting*, 6 luglio 2018, dichiarazioni della Francia e del Messico; Consiglio di sicurezza: *Annex, Assessment report. Achievements, challenges and opportunities resulting from the recommendations of the Compendium of the High-Level Review of United Nations Sanctions*, UN Doc. S/2017/543 del 23 giugno 2017, 9; *7323th meeting*, UN Doc. S/PV.7323 del 25 novembre 2014, 16, dichiarazione del Lussemburgo*; 7285th meeting*, UN. Doc S/PV.7285 (Resumption 1) del 23 ottobre 2014, 3, dichiarazione della Romania; *6849th meeting*, UN. Doc S/PV.6848 del 17 ottobre 2012, 28, dichiarazione dell'Estonia e UN. Doc S/PV.6848 (Resumption 1) del 17 ottobre 2012, 6, 14, 17, dichiarazioni dell'Australia, Lithuania e Costa Rica.

[30] L. VAN DEN HERIK, *The Individualisation of Enforcement in International Law: Exploring the Interplay between United Nations Targeted Sanctions and International Criminal Proceedings*, in T. MALAWI, M. DU PLESSIS, D. TLADI (a cura di), *The Pursuit of a Brave New World in International Law: Essays in Honor of John Dugard*, Leiden-Boston, 2017, 234 ss; M. MANCINI, *UN Sanctions Targeting Individuals and ICC Proceedings: How to Achieve a Mutually Reinforcing Interaction*, in N. RONZITTI (a cura di), *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, Leiden-Boston, 2016, 228 ss; D. RUIZ VERDUZCO, *The Relationship between the ICC and the United Nations Security Council*, in C. STAHN (a cura di), *The Law and Practice of the International Criminal Court*, Oxford, 2015, 30 ss.

[31] Assemblea generale, Consiglio di sicurezza, *Compendium of the High-Level Review of United Nations Sanctions*, UN Doc. A/69/941-S/2015/432 del 12 giugno 2015.

[32] CPI, Assemblea degli Stati parte, *Report on the Draft Action Plan on arrest strategies, submitted by the Rapporteur*, ICC-ASP/14/26/Add.1 del 16 novembre 2015.

una simile proposta risiede nella convinzione che le sanzioni mirate possano funzionare come "incentivi negativi" per i latitanti. Secondo l'Assemblea degli Stati parte della CPI, le sanzioni potrebbero in altre parole «enhance the prospect that requests of the Court for … arrest and surrender are expeditiously executed»[33].

Al momento in cui si scrive, rispetto ai mandati d'arresto noti (ve ne potrebbero essere di secretati), non vi è prassi che indichi che la formalizzazione nel senso descritto del rapporto tra CPI e Consiglio sia già avvenuta. Solo Kony risulta essere stato sanzionato a seguito della pubblicazione di un mandato d'arresto a suo carico da parte della CPI. A ben vedere, però, la sanzione è stata spiccata dal Consiglio ben 15 anni dopo la pubblicazione del mandato d'arresto a suo carico. Molti altri sono gli imputati, i condannati o le persone nei cui confronti è stata pronunciata una sentenza di non luogo a procedere o di assoluzione che sono attualmente colpiti da sanzione mirata (ad esempio Mudacumura, Mbarushimana, Yekatom, Lubanga, ecc.). In tutti questi casi, però, la sanzione ha preceduto di diversi anni il coinvolgimento dei sanzionati in un procedimento penale dinnanzi alla Corte. A oggi, dunque, seppur non possa negarsi che un coordinamento informale tra la CPI e i Comitati delle sanzioni del Consiglio di sicurezza esista, come dimostrato da numerosi elementi di prassi[34], la formalizzazione proposta non sembra essere ancora avvenuta. Due risoluzioni adottate del corso della più recente Assemblea degli Stati parte, nel dicembre 2020, si augurano però che ciò avvenga al più presto[35]. È dunque necessario discutere dei problemi insiti nella realizzazione di un tale proposito.

---

[33] CPI, Assemblea degli Stati parte, risoluzione ICC-ASP/12/Res.3 del 27 novembre 2013, par. 15.

[34] Ad esempio, nel 2017, sia la Procuratrice della CPI sia il Presidente del Comitato delle sanzioni del regime sanzionatorio libico affermavano di collaborare sui crimini commessi contro i migranti in transito attraverso la Libia. A giugno del 2018, poi, il Comitato sanzionava sei persone fisiche per il loro coinvolgimento nel traffico transnazionale di esseri umani. Tra gli altri, veniva sanzionato Abd Al Rahman Al-Milad (detto Bija), il comandante dell'unità regionale della c.d. guardia costiera libica a Zawiya, balzato alle cronache italiane per essersi recato in Italia pochissimo tempo prima essere colpito da sanzione, poi arrestato per traffico di esseri umani e contrabbando di petrolio, e infine scarcerato nell'aprile del 2021 dopo un periodo di detenzione cautelare. Si v. N. Scavo, *Tripoli. La Libia rimette in libertà Bija, poliziotto-trafficante di uomini, in Avvenire*, 13 aprile 2021.

[35] CPI, Assemblea degli Stati parte: risoluzione ICC-ASP/19/Res.6 del 16 dicembre 2020, *Strengthening the International Criminal Court and the Assembly of States Parties*, par. 35(c); risoluzione ICC-ASP/19/Res.2 del 16 dicembre 2020, *Resolution on cooperation,* par. 25.

In prima battuta, deve sottolinearsi come nessuna delle proposte sinora avanzate definisca in modo chiaro le modalità attraverso cui una sanzione mirata nei confronti dei latitanti dovrebbe essere adottata. Sono state a proposito avanzate opinioni molto distanti tra loro. Alcuni sostengono che il Consiglio potrebbe attivarsi solo nell'eventualità in cui due condizioni siano soddisfatte: primo, che la situazione nel contesto della quale il mandato d'arresto sia spiccato sia stata riferita al Procuratore dallo stesso Consiglio, a norma dell'art. 13(b) dello Statuto della CPI; secondo, che una Camera della CPI abbia riscontrato il grave inadempimento dello Stato obbligato ad arrestare il latitante e riferisca tale grave inadempimento al Consiglio, in forza dell'art. 87(7) dello Statuto[36]. Secondo altri, invece, il Consiglio sarebbe libero di spiccare una sanzione mirata a carico dei latitanti a prescindere dalle due condizioni appena richiamate[37]. Fra coloro che sostengono questa tesi, vi è chi propone che a ogni mandato d'arresto della CPI segua automaticamente una sanzione dell'ONU[38]. Altri contestano ogni automatismo, contrario al principio di discrezionalità che caratterizza le attività del Consiglio *ex* Capitolo VII della Carta[39].

Pure lasciando da parte questa questione, peraltro cruciale[40], non può non notarsi come una sanzione mirata diretta contro una persona che fugga un mandato d'arresto spiccato dalla CPI mal si concili con l'art. 41 della Carta. Le misure coercitive adottate alla stregua di tale disposizione seguono invero un paradigma costante: esse sono imposte a carico del soggetto che si ritiene stia minacciando o violando la pace e a cui tale atto sia attribuibile. Nel caso in esame, però, il soggetto che viola o minaccia la pace non arrestando il latitante, e a cui si

---

[36] L. VAN DEN HERIK, *The Individualisation of Enforcement in International Law*, cit., 256-257.

[37] D. RUIZ VERDUZCO, *op. cit*., 61.

[38] Tra gli altri, UN Web TV, *UNSC-ICC relations: achievements, challenges and synergies – Security Council*, *Arria formula meeting*, 6 luglio 2018, dichiarazione della Francia; Assemblea generale, Consiglio di sicurezza, *Compendium of the High-Level Review of United Nations Sanctions*, UN Doc. A/69/941-S/2015/432 del 12 giugno 2015, 58; CPI, Ufficio del Procuratore, *Statement of the Prosecutor of the International Criminal Court, Fatou Bensouda, at first Arria-formula meeting on UNSC-ICC relations*, 6 luglio 2018, reperibile *online*; CPI, Assemblea degli Stati parte, *Report of the Court on the status of ongoing cooperation between the International Criminal Court and the United Nations, including in the field*, ICC-ASP/12/42 del 14 ottobre 2015, par. 49.

[39] CPI, Assemblea degli Stati parte, *Report on the Draft Action Plan on arrest strategies, submitted by the Rapporteur*, ICC-ASP/14/26/Add.1 del 16 novembre 2015, par. 11-13.

[40] Ci sia permesso di rimandare, per un approfondimento, ad A. RICCARDI, *On the Use of UN Smart Sanctions in Connection with ICC Proceedings: A (Human-Rights Oriented) Rebuttal*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, 89-97.

dirige l'obbligo di cooperazione con la Corte, non è il latitante stesso, ma lo Stato che dovrebbe attivarsi per arrestarlo. Dunque, il soggetto sanzionato (il latitante) non corrisponderebbe a quello che si ritiene minacciare o violare la pace attraverso le proprie condotte od omissioni (lo Stato).

Spostando l'attenzione sulla misura coercitiva in sé, e provando a fornirne una definizione o classificazione, deve rilevarsi come essa sarebbe adottata, a seguito della pubblicazione di un mandato d'arresto da parte della CPI, con *l'obiettivo di ottenere o facilitare l'arresto stesso.* Si potrebbe in un tal caso ancora affermare che la sanzione consista in una misura amministrativa di tipo preventivo? La risposta a una tale domanda deve evidentemente essere negativa. La sanzione mirata funzionerebbe invero come uno strumento pre-cautelare, ad oggi ignoto, teso a ottenere o facilitare l'esecuzione del mandato d'arresto. Questo strumento pre-cautelare sarebbe *sostanzialmente connesso* con il procedimento penale dinnanzi alla CPI. Ciò significherebbe che la sanzione sarebbe adottata con uno scopo e alla stregua di uno standard probatorio nuovi.

Quanto allo scopo, se di norma una sanzione mirata prescinde dai procedimenti penali a cui l'individuo sanzionato può pure essere soggetto, nel caso in esame, invece, la sanzione sarebbe inflitta *in ragione* della decisione di una Camera preliminare della CPI di emettere il mandato d'arresto. La sanzione avrebbe perciò un chiaro scopo di *criminal law enforcement*: costringere un latitante a consegnarsi o, ad ogni modo, a facilitare il proprio arresto. La sanzione perderebbe così ogni carattere di misura preventiva, dissuasiva, perché non costituirebbe una reazione a una minaccia alla pace o a una violazione della pace[41]. Come notato nel paragrafo precedente, infatti, i regimi sanzionatori dell'ONU già includono come *listing criteria* le gravi violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario che integrano crimini di diritto internazionale. Nel caso in esame la sanzione non sarebbe adottata per fungere da deterrente rispetto a tali violazioni; diversamente, essa sarebbe imposta con l'obiettivo di indurre il sanzionato a consegnarsi – e non sembra, a chi scrive, che esista un obbligo derivante dal diritto internazionale in tal senso.

Quanto allo standard probatorio, nel caso in esame la sanzione sarebbe adottata a seguito dell'emissione da parte di una Camera preli-

[41] Consiglio di sicurezza, Office of the Ombudsperson, *Approach and Standards*, reperibile *online*.

minare della CPI di un mandato d'arresto sulla base di elementi di prova che attestino l'esistenza di «reasonable grounds to believe that the person has committed a crime within the jurisdiction of the Court» (art. 58(1)(b) dello Statuto della CPI). Lo standard probatorio proprio dello Statuto sarebbe così "importato" nell'ambito del regime sanzionatorio dell'ONU. Tale *connessione sostanziale* tra la sanzione e l'art. 58(1)(a) dello Statuto della CPI avrebbe due conseguenze, l'una relativa all'adozione della sanzione, l'altra alla sua esecuzione a livello interno.

Quanto all'adozione della sanzione, chi scrive ritiene che nello spiccare la sanzione il Consiglio dell'ONU violerebbe il principio della separazione dei poteri. In altre parole, la sanzione sfuggirebbe al controllo dell'organo giurisdizionale competente a conoscere del procedimento che dovrebbe beneficiare degli effetti della sanzione, poiché i giudici della Corte non avrebbero competenza a giudicare dell'adozione, dell'esecuzione, della sospensione o della terminazione della misura coercitiva. Questo, con buona pace del principio generale per cui le garanzie proprie dell'equo processo si estendono all'intero arco del procedimento penale, inclusa ogni sua fase pre-dibattimentale[42]. Nel caso di una sanzione mirata utilizzata come misura pre-cautelare sostanzialmente connessa con un procedimento di fronte alla Corte, sarebbe così del tutto compresso ogni controllo giurisdizionale sulla necessità e proporzionalità della misura rispetto all'obiettivo di facilitare l'arresto del latitante. A tal proposito, vi è da tener presente che le sanzioni dell'ONU sono misure indefinite – poiché comportano un divieto assoluto di movimento e di utilizzo di fondi – e permanenti, che gravemente violano il diritto ad un giusto processo, il cui nocciolo duro può dirsi parte dello *ius cogens*. Unico arbitro della sanzione sarebbe dunque il Consiglio, con tutte le sue dinamiche, incluso l'esercizio del potere di veto da parte dei cinque membri permanenti, che può utilizzarsi sia in sede di adozione della sanzione sia di sua terminazione. Il rischio di un trattamento diseguale tra differenti persone sottoposte a procedimento penale da parte della CPI sarebbe quindi molto concreto e dipenderebbe dagli interessi individuali degli Stati membri permanenti del Consiglio. Questa ipotesi non è così peregrina. Basti pensare alle recenti vicende che hanno coinvolto la Corte in relazione ai procedimenti nell'ambito delle situazioni in Afghanistan,

[42] *Inter alia*: Corte europea dei diritti umani, sentenza del 24 novembre 1993, ricorso n. 13972/88, *Imbroscia* c. *Svizzera*, par. 36; Corte europea dei diritti umani, sentenza del 6 gennaio 2010, ricorso n. 74181/01, *Vera Ferndandez-Huidobro* c. *Spagna*, par. 109.

Palestina, Ucraina e Georgia. In particolare rispetto alla situazione in Afghanistan, nel cui contesto la Procura sta indagando membri della CIA, è ben nota la reazione statunitense, che ha tra le altre cose adottato sanzioni individuali unilaterali contro membri dello staff sia della Procura sia delle Camere della CPI[43]. Stesso discorso vale nell'ambito della situazione in Palestina. *Inter alia*, il 9 aprile 2021 il Primo ministro britannico ha affermato, in una lettera inviata all'associazione *Conservatives Friends of Israel*, che: «[w]e oppose the ICC's investigation into war crimes in Palestine»[44].

Quanto all'esecuzione della sanzione mirata a livello interno, mancando un foro per l'impugnazione della sanzione stessa presso l'ONU o la CPI, l'atto di esecuzione potrebbe essere impugnato dall'individuo sanzionato presso le corti domestiche. Nell'ordinamento dell'Unione, la Corte di giustizia si è spesso trovata investita di tali questioni. In questo ambito, la Corte ha chiarito di essere competente a conoscere i fatti posti a fondamento della sanzione, che devono essere sufficientemente solidi, e di conseguenza della liceità dell'atto interno di esecuzione della sanzione alla luce dei principi della necessità e proporzionalità[45]. Si immagini uno scenario in cui a essere impugnata sia la misura interna di esecuzione della sanzione dell'ONU spiccata a partire da un mandato d'arresto della CPI. Orbene, se il giudice interno accogliesse la tesi della connessione sostanziale tra la sanzione e il procedimento penale, avanzata in questo contributo, questi potrebbe o annullare la misura interna di esecuzione, perché, in sostanza, avrebbe introdotto all'interno dell'ordinamento giuridico domestico uno strumento pre-cautelare ignoto; oppure "testare" la sanzione alla luce degli standard propri del procedimento penale, evidentemente annullandola. Seppure il giudice interno dovesse considerare la sanzione una misura amministrativa, comunque potrebbe verificarne la tenuta probatoria. Ciò comporterebbe uno scrutinio indiretto delle prove addotte dalla Procura della CPI a sostegno del mandato d'arresto. Il rischio che corti di Stati non *like-minded* rispetto all'operato della Corte possano delegittimarne i procedimenti, asserendo che le prove addotte a sostegno del mandato d'arresto non sono sufficienti, è concreto, in particolare in relazione alle situazioni segnalate poc'anzi.

---

[43] UN News, *Us sanctions against international court staff a 'direct attack' on judicial independence*, 25 giugno 2020, reperibile *online*.

[44] The Times of Israel, *PA slams UK's 'subversion of global order' after Johnson opposes ICC probe*, 14 aprile 2021, reperibile *online*.

[45] Sentenza *Kadi*, punti 117-119.

In conclusione, l'utilizzo delle sanzioni dell'ONU per far ottenere alla Corte la custodia dei latitanti assocerebbe la CPI con uno strumento che senza dubbio viola i diritti fondamentali. Salvo che non si apportino dei correttivi ai regimi sanzionatori – ad esempio permettendo alla Corte di operare un controllo giurisdizionale sulle sanzioni – la proposta di formalizzare il rapporto tra la CPI e il Consiglio, secondo la prospettiva della tutela dei diritti individuali, deve essere rifiutata. Anche se si garantisse un qualche controllo giurisdizionale sulla sanzione, residuerebbe comunque il problema della necessaria identità, insita nell'art. 41 della Carta, tra il soggetto che minaccia o viola la pace e quello nei cui confronti la sanzione mirata viene inflitta, identità che, nel caso in esame, sembra non essere presente.

4. Come anticipato nelle premesse, i regimi sanzionatori dell'ONU determinano l'instaurarsi di complesse interazioni istituzionali. Ciò accade quando diverse componenti della famiglia dell'ONU, altre organizzazioni internazionali, Stati o attori non statali si trovano a dover interagire con gli effetti giuridici di una sanzione spiccata dal Consiglio. La prassi recente mostra come una delle questioni più controverse a tal proposito riguardi l'impatto negativo delle sanzioni sulle attività di assistenza umanitaria offerte alla popolazione civile che risiede in Stati afflitti da un conflitto la cui risoluzione è perseguita anche attraverso un regime sanzionatorio (si pensi ad esempio ai regimi relativi alla Repubblica democratica del Congo, al Sudan, al Sud Sudan o alla Libia) o quando l'assistenza umanitaria si interseca con sanzioni adottate nell'ambito del contrasto al terrorismo (si pensi ad esempio al territorio controllato dall'ISIS o da altri gruppi non-statali di stampo terroristico, ad esempio in Mali o in Somalia) o del contrasto alla proliferazione di armi di distruzione di massa (ad esempio quanto alla Nord Corea).

Rispetto a tali contesti, gli Stati membri dell'ONU hanno l'obbligo, discendente dalle decisioni del Consiglio che istituiscono i regimi sanzionatori, di garantire che nessuno, all'interno della propria giurisdizione, renda disponibili fondi o altre risorse economiche alle persone fisiche o giuridiche sanzionate. Le decisioni del Consiglio sono generalmente redatte utilizzando un linguaggio particolarmente ampio che non fa espressa eccezione per i trasferimenti posti in essere a fini umanitari. Secondo alcuni, la mancanza di un'eccezione espressa deve essere interpretata nel senso per cui tutte le attività poste in essere a fini umanitari devono considerarsi ammesse. Ogni regime inclu-

derebbe perciò, secondo quest'impostazione, un'eccezione implicita per le attività di tipo umanitario[46]. Piuttosto che di un'eccezione, chi scrive ritiene più corretto fare riferimento a un'interpretazione *conforme* delle decisioni del Consiglio ai diritti umani e al diritto internazionale umanitario. Del resto è lo stesso Consiglio ad affermare, di regola nei preamboli delle risoluzioni che istituiscono o rinnovano i regimi, che le misure coercitive adottate a fronte della qualificazione di una certa situazione come minaccia alla pace sono ammesse se «in accordance with the Charter of the United Nations and international law, including applicable international human rights law, international refugee law, and international humanitarian law»[47]. Non vi dovrebbe poter essere altro modo di interpretare le decisioni del Consiglio. Di fatto, però, due tendenze in prassi mostrano il contrario.

Da una parte, rileva la tendenza all'inclusione – in solo alcuni regimi, di cui si dirà più avanti – di procedure per l'ottenimento di "esenzioni" *ad hoc* per attività con finalità umanitarie[48]. Tale tendenza si pone, come evidente, in contrasto con l'idea che esisterebbe un'automatica esclusione, sulla base di un'eccezione implicita o in via interpretativa, delle attività umanitarie dalle misure adottate dal Consiglio in base all'art. 41 della Carta. Questo sistema di esenzioni umanitarie appare talvolta previsto direttamente dal Consiglio, talvolta dagli Stati in sede di trasposizione delle sanzioni negli ordinamenti giuridici interni. Nei casi in cui un sistema di esenzione non sia previsto né "centralmente" dal Consiglio né "diffusamente" da parte degli Stati, può accadere che le norme interne di esecuzione riprendano alla lettera gli ampi obblighi imposti dal Consiglio; in alcuni ordinamenti, ciò significa che risultano vietati *tout court* i rapporti con i soggetti san-

---

[46] E.C. GILLARD, *Recommendations for Reducing Tensions in the Interplay Between Sanctions, Counterterrorism Measures and Humanitarian Action*, Chatham House, 2017, 7, 11.

[47] V. ad es. Consiglio di sicurezza, risoluzione 2552 (2020) del 12 novembre 2020, 2.

[48] Da non confondere con il sistema di esenzioni *ad hoc*, previsto in tutti i regimi, che risponde all'esigenza di garantire i bisogni essenziali delle persone colpite da sanzione mirata. Il sistema non funziona automaticamente; al verificarsi di talune situazioni (ad esempio, la necessità di disporre di fondi per spese di base come il pagamento di beni alimentari, affitti, garanzie ipotecarie, trattamenti sanitari), il soggetto colpito da sanzione deve sottoporre una richiesta motivata di esenzione a un *Focal Point* istituito in seno al Consiglio, che a sua volta trasmette la richiesta al Comitato delle sanzioni competente, che decide sulla stessa entro un certo termine. V. ad esempio, nell'ambito del regime sanzionatorio ISIL (Da'esh) & Al-Qaida, Consiglio di sicurezza, risoluzione 2368 (2017) del 20 luglio 2017, UN Doc. S/RES/2368 (2017), par. 81 ss.

zionati, anche quando tali rapporti abbiano uno scopo umanitario[49]. In conseguenza di questo confuso stato di cose, molti attori umanitari preferiscono un sistema certo e, rinunciando alla tesi dell'eccezione o dell'interpretazione conforme alle norme dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario, che pure preferirebbero, si appellano al Consiglio perché includa sempre nelle decisioni che istituiscono o rinnovano i regimi un sistema di esenzioni umanitarie espresso[50].

Dall'altra parte, rileva la tendenza all'*over-compliance* con le sanzioni. Un esempio tipico è offerto dal settore bancario. Molte banche e istituti di credito, infatti, per minimizzare il rischio di trasferire fondi verso un soggetto sanzionato (e incorrere così negli effetti indiretti della sanzione), limitano del tutto o in modo significativo i servizi offerti agli attori umanitari che operano in contesti considerati "ad alto rischio" (ossia dove opera un regime sanzionatorio), inclusa non solo la possibilità di disporre bonifici, ma addirittura di utilizzare carte di debito o credito, nonostante ciò non sia affatto richiesto dal Consiglio di sicurezza[51].

Il risultato di questo disordine è che gli attori umanitari incontrano seri ostacoli alle proprie attività. Il COVID-19 non ha fatto che esasperare questo stato di cose, poiché i problemi descritti possono impedire l'approvvigionamento di farmaci e dispositivi medici necessari a combattere la pandemia nelle aree dove opera un regime sanzionatorio. È con questa preoccupazione che il Segretario generale dell'ONU Antonio Guterres, nel proprio messaggio del 26 marzo 2020 rivolto agli Stati del G20 con cui, tra le altre cose, invocava un immediato cessate-il-fuoco globale, auspicava anche «the waiving of sanc-

---

[49] Si pensi al caso di un attore umanitario che, per accedere a un certo territorio dove si trova la popolazione civile da assistere, debba versare una tassa all'ente che ha il controllo effettivo su quel territorio, che quell'ente sia sanzionato dal Consiglio, e che le norme interne di esecuzione non escludano un caso siffatto dal divieto di trasferimento di fondi verso soggetti sanzionati.

[50] Altri attori umanitari insistono invece affinché prevalga la tesi dell'eccezione. Accettare il sistema delle esenzioni, difatti, significherebbe da una parte che le norme del diritto internazionale in materia di assistenza umanitaria sono derogabili da parte del Consiglio; dall'altra, comporterebbe un necessario rapporto tra Stati/organizzazioni internazionali e attori umanitari, la cui reputazione si fonda sul principio di neutralità. V. in generale K. KING, N.K. MODIRZADEH, D.A. LEWIS, *Understanding Humanitarian Exemptions: UN Security Council Sanctions and Principled Humanitarian Action*, Harvard Law School PILAC, 2016, 9.

[51] E.C. GILLARD, *Recommendations for Reducing Tensions*, cit., 6; T. KEATINGE, F. KEEN, *Humanitarian Action and Non-state Armed Groups: The Impact of Banking Restrictions on UK NGOs*, in *Chatham House*, 28 aprile 2017, reperibile *online*; High Level Review of United Nations Sanctions, *UN Sanctions: Humanitarian Aspects and Emerging Challenges*, *Chairperson's Report*, 19 gennaio 2015, 5-9, reperibile *online*.

tions that can undermine countries' capacity to respond to the pandemic»[52].

Per la verità, il sistema delle esenzioni umanitarie espresse, a cui si è fatto cenno più sopra, non è, ad oggi, capace di risolvere appieno i problemi appena descritti e rispondere all'appello del Segretario generale. Ciò sia perché tale sistema è previsto solo nell'ambito di alcuni regimi, sia perché ogni regime adotta un diverso modello di esenzione. In particolare, nella prassi del Consiglio sono emersi due modelli molto differenti tra loro.

Un primo modello, proprio del regime sanzionatorio nordcoreano, prevede un sistema di autorizzazioni *ad hoc*, per cui chi voglia condurre attività di tipo umanitario a favore della popolazione civile deve presentare una richiesta motivata di esenzione umanitaria (*humanitarian exemption request*) al Comitato delle sanzioni. La procedura di autorizzazione, abbastanza macchinosa, è stata introdotta con la risoluzione 2397 (2017)[53]. Un rilassamento dei requisiti è previsto nel caso in cui chi presenta la richiesta abbia ricevuto un'esenzione nei 18 mesi precedenti o quando l'assistenza umanitaria sia legata a una situazione contingente urgente o riguardi il COVID-19 o un disastro naturale. Grazie al sistema "attenuato" applicabile al COVID-19, nel 2020 hanno ottenuto un'esenzione in tempi relativamente rapidi la Svizzera, l'Organizzazione mondiale della sanità, la Federazione internazionale di Croce rossa e Mezzaluna rossa, Medici senza frontiere, l'UNICEF e un paio di organizzazioni non governative, che hanno così potuto esportare in Corea del Nord dispositivi medici e farmaci essenziali[54].

Un secondo modello prevede esenzioni "settoriali": in altre parole il Consiglio, attraverso una decisione, stabilisce esenzioni generalizzate per certi tipi di attività. È questo il caso, ad esempio, del regime sanzionatorio libico, che fa salve dall'obbligo di congelamento le risorse economiche connesse alla Banca centrale libica, alla *Libyan*

---

[52] Segretario generale, *Secretary-General Urges G20 Countries to Suppress COVID-19 Transmission, Keep Households Afloat, amid Pandemic's "Human Crisis"*, messaggio SG/SM/20024 del 26 marzo 2020. Per un commento su sanzioni – in particolare unilaterali – e pandemia v. M. SOSSAI, *Le sanzioni internazionali sono un ostacolo alla risposta degli Stati alla pandemia da COVID-19?*, in *SIDIBlog*, 5 aprile 2020, reperibile *online*.

[53] La procedura è ulteriormente dettagliata in Consiglio di sicurezza, Security Council Committee established pursuant to resolution 1718 (2006), *Implementation Assistance Notice No. 7: Guidelines for Obtaining Exemptions to Deliver Humanitarian Assistance to the Democratic People's Republic of Korea*, 30 novembre 2020.

[54] La lista aggiornata dei soggetti che ottengono un'esenzione è pubblicata sul sito del Consiglio di sicurezza.

Arab Foreign Bank, alla *Libyan Investment Authority* e al *Libyan Africa Investment Portfolio*, quando tali risorse siano dirette a certe finalità, incluso il soddisfacimento dei bisogni umanitari della popolazione civile[55]. Un ulteriore esempio è offerto dal regime sanzionatorio somalo, che prevede – unico nel suo genere – un'esenzione generale espressa per l'assistenza umanitaria (c.d. *standing exemption*). Quella somala è una vicenda particolare. All'entrata in vigore delle sanzioni mirate nel 2010, la Somalia risultava colpita da una grave carestia, che imperversava soprattutto nelle aree sotto il controllo effettivo di al-Shabaab, gruppo armato non-statale colpito da sanzione[56]. Ciò costrinse gli attori umanitari a sospendere ogni attività nelle aree soggette al controllo di al-Shabaab[57] dove, secondo lo stesso ONU, il 43 per cento della popolazione dipendeva dall'assistenza umanitaria[58]. A seguito di insistenti appelli pubblici, il Consiglio si convinse ad adottare la risoluzione 1916 (2010), in forza della quale l'obbligo in capo agli Stati membri dell'ONU di congelare senza ritardo i fondi ricollegabili a soggetti sanzionati[59] non doveva trovare applicazione quando tali fondi fossero stati necessari a garantire «the timely delivery of urgently needed humanitarian assistance in Somalia, by the United Nations, its specialized agencies or programmes, humanitarian organizations having observer status with the United Nations General Assembly that provide humanitarian assistance, or their implementing partners»[60]. La *standing exemption* somala è rinnovata annualmente dal Consiglio[61].

Sono diversi i profili di criticità comuni alla prassi del Consiglio appena descritta. Su tutto, è evidente come la frammentazione delle procedure sia di certo intralcio alle attività degli attori umanitari, a cui si chiede di conoscere le regole proprie di ciascun regime sanzionatorio e le discipline interne di esecuzione delle sanzioni, pena subire le conseguenze della loro violazione. Ciò ha addirittura indotto alcuni attori a rinunciare a operare del tutto in certi contesti. Inoltre, pure le esenzioni "settoriali" libiche e somale non sono del tutto soddisfacen-

---

[55] Consiglio di sicurezza, risoluzione 2009 (2011) del 16 settembre 2011, par. 16.

[56] Consiglio di sicurezza, *Narrative summary of reasons for listing, al-Shabaab, SOe.001*, 29 ottobre 2014, reperibile *online*.

[57] A. DEBARRE, *Making Sanctions Smarter: Safeguarding Humanitarian Action*, International Peace Institute, dicembre 2019, 15, reperibile *online*.

[58] Consiglio di sicurezza, *Report of the United Nations Resident and Humanitarian Coordinator for Somalia*, UN Doc. S/2010/372 del 13 luglio 2010, par. 10.

[59] Consiglio di sicurezza, risoluzione 1844 (2008) del 20 novembre 2008, par. 3.

[60] Consiglio di sicurezza, risoluzione 1916 (2010) del 19 marzo 2010, par. 5.

[61] Da ultimo, v. Consiglio di sicurezza, risoluzione 2551 (2020) del 12 novembre 2020, par. 22.

ti, perché sono limitate *ratione personae*, ossia escludono le organizzazioni regionali e non governative, salvo che esse non fungano da "implementing partners" dell'ONU.

Per risolvere questi problemi, si sono avanzate diverse proposte. Vi è chi ritiene che il modello somalo debba essere replicato in tutti gli altri regimi[62]; chi vuole che il Consiglio adotti, ad esempio all'interno di una risoluzione *omnibus*, una esenzione umanitaria "settoriale" permanente che si applichi a tutti i regimi sanzionatori senza distinzione *ratione personae*[63]; e chi valuta con una certa cautela le opzioni precedenti, per il rischio di un loro impatto negativo sul diritto internazionale e in particolare sulle norme del diritto internazionale umanitario che impongono obblighi a carico delle parti in conflitto di garantire l'assistenza umanitaria imparziale alla popolazione civile – e che dovrebbero, anche in assenza di una esenzione, permettere le attività di *humanitarian relief*[64]. Alla mancanza di una visione comune da parte del Consiglio e al disaccordo tra gli attori umanitari e in dottrina sul metodo da preferire per risolvere i problemi descritti si accompagna il fatto che gli studi in materia, in particolare sulle norme interne di esecuzione delle sanzioni, sono ancora pochi. Ciò significa che non sono ancora emerse nella loro totalità le incongruenze derivanti dalla trasposizione a livello interno dei diversi modelli descritti, la cui mappatura appare necessaria per poter sviluppare un modello giuridico capace di risolvere in modo coerente il problema dell'impatto delle sanzioni sulle attività umanitarie.

5. Per lungo tempo la dottrina si è principalmente interrogata sulla (in)compatibilità delle sanzioni mirate con i diritti di difesa degli individui sanzionati nell'ambito del regime sanzionatorio ISIL (Da'esh) & Al Qaeda di contrasto al terrorismo. Questo problema (che peraltro rimane ad oggi irrisolto, nonostante la creazione di un organo, l'Ombudsperson, che, nelle mire del Consiglio, doveva fungere da ri-

---

[62] E.C. GILLARD, *Recommendations for Reducing Tensions*, cit., 26. La stessa autrice ha di recente affermato che non dovrebbero mai sanzionarsi gruppi non statali parte di un conflitto armato che detengono il controllo su un certo territorio: E.C. GILLARD, *Pandemic of Hunger Symposioum: Starvation and Sanctions – Careful What You Ask For*, in *OpinioJuris*, 21 maggio 2021, reperibile *online*.

[63] K. KING, N.K. MODIRZADEH, D.A. LEWIS, *op. cit.*, 13.

[64] V. ad es. Comitato internazionale di Croce rossa, *Customary IHL Database*, regola 55 (Access for Humanitarian Relief to Civilians in Need) e regola 31 (Humanitarian Relief Personnel), reperibile *online*.

medio)[65], ha fatto perdere di vista ad alcuni come, a quasi 25 dall'inaugurazione della prassi delle c.d. sanzioni mirate, i processi di progressiva individualizzazione, formalizzazione e procedimentalizzazione che stanno investendo i regimi sanzionatori dell'ONU stiano da una parte acuendo i problemi noti e dall'altra facendo emergere questioni nuove. Il presente contributo ha voluto illustrare queste nuove dinamiche, attraverso lo studio di due temi scelti.

In relazione al primo tema, si è rilevato come le interazioni tra i regimi sanzionatori e altre norme del diritto internazionale stiano determinando, quanto alle sanzioni dirette nei confronti delle persone fisiche, un mutamento della natura delle sanzioni stesse da strumenti preventivi a strumenti di *law enforcement*. Ciò determina, tra le altre cose, il venir meno della necessaria identità, voluta dall'art. 41 della Carta, tra l'individuo sanzionato e il soggetto che si ritiene minacciare o violare la pace. Si tratta di una deriva della prassi molto grave, a cui si deve senza dubbio porre un freno[66]. In relazione al secondo tema, è evidente come il motivo stesso per cui le sanzioni mirate sono state "inventate", ossia alleviare le sofferenze della popolazione civile, non sia questione risolta ma anzi del tutto attuale. Un'autrice ha di recente sottolineato come tra i c.d. *hunger hotspot* identificati dalla FAO e dal WFP nel 2021 figurino molti degli Stati in cui operano gruppi armati non statali colpiti da sanzioni[67]. Il presente contributo ha rilevato come l'utilizzo di formule ampie nel definire la portata degli obblighi scaturenti dalle decisioni del Consiglio e la frammentazione delle regole sottese a ciascun regime quanto alle attività degli attori umanitari rendono evidente come, in sede di redazione delle decisioni, poca attenzione sia posta sugli "effetti collaterali" delle sanzioni quanto alle loro interazioni istituzionali, come affermato dal Gruppo di studio dell'ILA su sanzioni e diritto internazionale nel suo rapporto finale del 2019[68].

In conclusione, lo studio della prassi più recente svolto in questo contributo, attraverso l'illustrazione di due temi scelti, mostra come

---

[65] Sugli sviluppi recenti in particolare nell'ordinamento dell'Unione ci si permetta di rinviare a A. RICCARDI, *Revisting the Role of the EU Judiciary as the Stronghold for the Protection of Human Rights while Countering Terrorism*, in *Global Jurist*, 2018, 1 ss.

[66] Della stessa idea ILA Study Group, *The Design and Interpretation of UN Security Council Sanction Resolutions*, dicembre 2019, 16.

[67] E.C. GILLARD, *Pandemic of Hunger Symposioum*; FAO, WFP, *Hunger Hotspots: FAO-WFP early warnings on acute food insecurity*, 2021, 5.

[68] ILA Study Group, *The Design and Interpretation of UN Security Council Sanction Resolutions*, dicembre 2019, 3.

sia necessario mantenere alta l'attenzione sulle sanzioni mirate dell'ONU, che soffrono della mancanza di una riflessione sufficientemente seria, in sede di redazione delle decisioni del Consiglio, sugli effetti delle loro interazioni normative e istituzionali.

ABSTRACT

UNSC Smart Sanctions 75 Years after the Entry into Force of the UN Charter

This paper reflects upon the current UNSC's smart sanctions practice with the aim to unravel novel legal problems arising from the interaction between sanctions, normative regimes and institutions. As to normative interactions, it points out that processes of individualization and formalization are transforming sanctions regimes from preventive measures to tools of human rights/international humanitarian law/international criminal law enforcement, thereby subverting how article 41 of the UN Charter should operate. As to institutional interactions, this paper discusses the negative effects of sanctions on humanitarian assistance. This is mainly caused by poor resolution drafting, regimes fragmentation and diverging implementing practices. It concludes that in the years ahead the UNSC should take normative and institutional interactions seriously when designing sanctions regimes.

SECONDA SESSIONE

ONU E ORGANIZZAZIONI REGIONALI NEL MANTENIMENTO DELLA PACE

Presiede

LAURA PINESCHI
Università degli Studi di Parma

I RAPPORTI TRA ONU E ORGANIZZAZIONI REGIONALI NELLE OPERAZIONI DI MANTENIMENTO DELLA PACE

GIOVANNI CELLAMARE

SOMMARIO: Il quadro di riferimento normativo di detti rapporti. – 2. Il controllo del Consiglio di sicurezza sulle operazioni delle organizzazioni regionali. Le componenti di tale controllo desunte dal sistema della Carta e il loro adattamento alle azioni di cui si tratta. – 3. I caratteri generali del controllo. – 4. La tendenza del Consiglio di sicurezza ad autorizzare, *ex* capitolo VII della Carta, le attività operative delle (o nel quadro delle) organizzazioni regionali.

1. Grazie Presidente per la parola. Ringrazio il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e la SIOI per il diretto coinvolgimento nella sessione barese delle iniziative di celebrazione dei 75 anni della nascita dell'ONU. Partecipando al Centro interdipartimentale Vincenzo Starace, presente nell'organizzazione di detta sessione, mi unisco alle parole di ricordo dell'insigne Maestro pronunciate ieri da Marina Castellaneta.

Mi è stato attribuito il compito di delineare il quadro dei rapporti tra ONU e organizzazioni regionali nelle operazioni di mantenimento della pace. Come è noto, in materia viene in gioco il capitolo VIII della Carta ONU[1]: le norme in esso contenute sono indicative del ruolo riconosciuto a quelle organizzazioni, giusta la nozione ampia delle medesime altrove accolta[2], per il mantenimento della pace, in senso lato. Concentrando l'attenzione sull'art. 53, questo, come pure è noto, conferisce al Consiglio di sicurezza (CdS) il potere di utilizzare (gli accordi o) le organizzazioni regionali per compiere azioni coercitive sotto la propria direzione, nonché di autorizzare tali azioni dovute all'iniziativa (dei medesimi accordi o) delle medesime organizzazioni. Con la precisazione che «no enforcement action shall be taken under regional arrangements or by regional agencies without the authorization of the Security Council» (par. 1).

Muovendo dalla distinzione, posta dall'art. 53, tra i poteri del Consiglio di utilizzare e di autorizzare le organizzazioni regionali, si osserva che, nella prima ipotesi (di iniziativa del Consiglio) si ha un

---

[1] Sul significato storico del capitolo VIII, tra gli altri, v. L. BOISSON DE CHAZOURNES, *Les relations entre organisations régionales et organisations universelles*, in *Recueil des cours*, vol. 347, 2010, 101 ss.

[2] G. CELLAMARE, *Le operazioni di* peacekeeping *delle organizzazioni regionali*, Bari, 2015, 22 ss.

collegamento diretto del medesimo organo con l'azione coercitiva per la quale il Consiglio si rivolge alle organizzazioni regionali, posto che le finalità e i mezzi di quell'azione sono indicati dal Consiglio. La seconda ipotesi (di iniziativa dell'entità regionale), si aggiunge, richiama l'attenzione sull'effetto dell'atto del Consiglio che consenta una futura attività coercitiva, così legittimandola; un'attività, cioè, che, in assenza di autorizzazione, contrasterebbe con il sistema della Carta ONU: con i noti divieti posti dall'art. 2, par. 4, e con l'esclusività del potere del CdS di avviare azioni coercitive in una delle situazioni accertate dallo stesso ai sensi dell'art. 39[3].

Ora, tenuto conto di quanto dispone l'art. 52, par. 1[4], a me pare, anzitutto, che, nell'ipotesi di iniziativa del Consiglio, invero con scarso riscontro pratico, l'attenzione viene a concentrarsi, oltre che sull'aspetto indicato, sulle capacità e competenze dell'entità regionale nella materia di cui si tratta, posto che dette capacità e competenze, come è facile scorgere, indicano un limite per il possibile ricorso dello stesso Consiglio a quelle entità. In effetti, come ricordato dalla Corte internazionale di giustizia, «les organisations internationales sont des sujets de droit international qui ne jouissent pas, à l'instar des Etats, de compétences générales. Les organisations internationales sont (…) dotées par les Etats qui les créent de compétences d'attribution dont les limites sont fonction des intérêts communs que ceux-ci leur donnent pour mission de promouvoir»[5].

Nella seconda ipotesi, di iniziativa dell'organizzazione regionale (poi autorizzata), l'attenzione si sposta sui rapporti – di rinvio, di presupposizione reciproca – che vengono a stabilirsi tra gli atti di quell'organizzazione e la risoluzione recante, per l'appunto, l'autorizzazione richiesta: in altri termini, la portata di questa va intesa tenendo contro degli atti delle organizzazioni regionali richiamati nelle risoluzioni del Consiglio o ai quali lo stesso rinvii, ancorché implicitamente[6].

---

[3] Tra gli altri, T. GAZZINI, *The Changing Rules on the Use of Force in International Law*, Manchester, 2005, 105 ss.

[4] «Nessuna disposizione del presente Statuto preclude l'esistenza di accordi od organizzazioni regionali per la trattazione di quelle questioni concernenti il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale che si prestino ad un'azione regionale, purché tali accordi od organizzazioni e le loro attività siano conformi ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite».

[5] Parere consultivo dell'8 luglio 1996, *Liceità dell'uso delle armi nucleari da parte di uno Stato in un conflitto armato*, par. 25.

[6] V, ad esempio, *infra*, nota 16.

D'altro canto, le attività autorizzate sono decise dalle organizzazioni regionali sulla base dei propri atti istituitivi e dei sistemi da questi creati; pertanto, è da ritenere che il Consiglio – cui quegli atti e sistemi sono noti – autorizzi le attività in parola alla luce degli stessi. La qual cosa è suscettibile di incidere sui rapporti che vengono a crearsi tra lo stesso Consiglio e le organizzazioni autorizzate a svolgere le azioni di cui si tratta. In tal senso depone, in particolare, la prassi delle operazioni dell'Unione europea (UE), autorizzate dal CdS recependo sostanzialmente il contenuto delle stesse delineato dall'Unione, sulla base del meccanismo presente nel Trattato sull'Unione europea (TUE)[7].

Nella prassi, si sono avuti sviluppi non aderenti alla lettera dell'art 53[8]. Così, si sono avute risoluzioni con le quali quel Consiglio ha autorizzato delle azioni da esso precedentemente auspicate rivolgendosi a organizzazioni regionali; altre ancora con le quali il Consiglio ha fatto riferimento a operazioni avviate da dette organizzazioni felicitandosi variamente con queste, o, se si preferisce, tollerando le attività operative. Solitamente le autorizzazioni sono rivolte alle organizzazioni pertinenti, e/o agli Stati nell'ambito delle stesse, sulla base del capitolo VII e non su quello in esame. La qual cosa è accaduta anche su sollecitazione delle stesse organizzazioni e potrebbe considerarsi funzionale, come per l'UE, allo scopo politico di non apparire sulla scena di relazioni internazionali nella posizione di subordinazione che, rispetto al CdS, viene delineata dal combinato disposto degli articoli 53 e 54 della Carta[9].

Siffatto fondamento dell'autorizzazione favorisce una progressiva attrazione nel capitolo VII delle situazioni cui ha riguardo, per quanto qui interessa, il capitolo VIII. Ciò appare consentito dall'identità di poteri del Consiglio ai sensi del capitolo VII e dell'art. 53, che, in effetti, richiama idealmente *ratione materiae* il primo.

L'orientamento indicato svolge i suoi effetti sulla costruzione del controllo del CdS avente ad oggetto le azioni da esso autorizzate: quel controllo, cioè, si presta a essere inteso tenendo presenti le considerazioni svolte in dottrina con riguardo alle azioni degli Stati, per l'appunto, autorizzate dal Consiglio in base al capitolo VII[10]. Tanto

---

[7] L. BOISSON DE CHAZOURNES, *op. cit.*, 337 ss.

[8] G. CELLAMARE, *op, cit.*, 61 ss.

[9] Cfr., tra gli altri, L. BOISSON DE CHAZOURNES, *op. cit.*, 97 ss.

[10] V. R. KOLB, *Article 53*, in J.P. COT, A. PELLET, M. FORTEAU (sous la direction de), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, vol. II, Paris, III ed., 2005, 1402

più che, come accennato, può accadere che la stessa risoluzione autorizzi azioni delle organizzazioni regionali e degli Stati.

Prima di passare al contenuto del controllo in parola, è appena il caso di ricordare che, nei rapporti tra le organizzazioni regionali e il CdS, può venire in gioco l'art. 103 della Carta: in «caso di contrasto tra gli obblighi contratti dai Membri delle Nazioni Unite con» lo «Statuto e gli obblighi da essi assunti in base a qualsiasi altro accordo internazionale, prevarranno gli obblighi derivanti dal presente Statuto». Dando effettività alla Carta[11], la disposizione riferita appare idonea a indirizzare il comportamento degli Stati membri anche di altre organizzazioni in senso conforme, per l'appunto, allo stesso art. 103; e cioè, per quanto qui interessa, in modo da vanificare l'applicazione delle norme di queste ultime che siano o possano avere effetti contrastanti con gli obblighi e i principi posti dalla Carta, così coordinandole con i medesimi[12].

D'altro canto, il capitolo VIII, nel suo complesso, o, più ricorrentemente, i principi e i fini delle NU, ancorché obbligatori per i soli Stati, sono richiamati negli atti istituitivi di altre organizzazioni, che, in tal modo, ne riconoscono spontaneamente il ruolo di parametro di riferimento normativo[13] .

---

ss., in specie, 1413 ss.; L.A. SICILIANOS, *Entre multilatéralisme et unilatéralisme: l'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force*, in *Recueil des cours*, vol. 339, 2008, 9 ss., in specie 169 ss. (e *passim*); B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Padova, XII ed., 2020, 339 ss.

[11] A. PAULUS, J. LEIß, *Article 103*, in B. SIMMA, D.-E. KHAN, G. NOLTE, A. PAULUS (eds.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, vol. II, Oxford, III ed., 2012, 2110 ss., in specie 2123.

[12] N.J. SCHRIJVER, *Article 2, paragraphe 4*, in J.P. COT, A. PELLET, M. FORTEAU (sous la direction de), *op. cit.*, vol. I, 437 ss.; O. DÖRR, A. RANDELZHOFER, *Article 2, par. 4*, in B. SIMMA, D.-E. KHAN, G. NOLTE, A. PAULUS (eds.), *op. cit.*, vol. I, 203 ss. Sul funzionamento dell'art. 103, dal punto di vista che qui interessa, v. R. KOLB, *Does Article 103 of the Charter of the United Nations Apply to Decisions or also to Authorizations Adopted by the Security Council?,* in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2004, 21 ss.; ID., *L'article 103 de la Charte des Nations Unies*, in *Recueil des cours*, vol. 367, 2013, 20, 28, 35, 41 e 208; le considerazioni di L.A. SICILIANOS, *op. cit.*, 175 s. (anche alla luce dell'art. 59 del Progetto di articoli della Commissione del diritto internazionale sulla responsabilità dello Stato per fatto internazionalmente illecito); con indicazione di altre norme della Carta che possono venire in rilievo in materia, v. U. VILLANI, *Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales dans le domaine du mantien de la paix*, in *Recueil des cours*, vol. 290, 2001, 225 ss., in specie 259 ss.

[13] V., variamente, il 6° considerando e gli articoli 1 e 2 del Trattato dell'OSA, del 2 maggio 1948; l'art. 5 del Trattato interamericano di assistenza reciproca, del 2 settembre 1947; il 1° considerando del Patto di mutua assistenza tra gli Stati parti della CEEAC Si vedano altresì gli articoli 3, par. 5, 21 e 34, par, 2, seconda frase, TUE («[G]li Stati membri che sono anche membri del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite si concerteranno e terranno pienamente

2. Dunque, dati i poteri che derivano al CdS dalla Carta ONU (articoli 24, 39, 42, 53), indipendentemente dalla formula, propriamente autorizzativa o di altro tenore, con la quale la risoluzione pertinente manifesti la posizione del Consiglio rispetto a un'azione di un'organizzazione regionale (ancorché, talvolta, già iniziata), nonché dal fondamento giuridico (capitolo VII; capitolo VIII) di detta risoluzione, l'aspetto centrale che viene in gioco nei rapporti tra il CdS e l'entità di cui si tratta è dato dal controllo che spetta al primo sull'azione della seconda.

In assenza di previsione espressa, le componenti di tale controllo, come accennato, si prestano a essere ricostruite sulla base del sistema di sicurezza collettiva posto, per l'appunto, dalla Carta, sistema di cui, in effetti, il capitolo VIII è parte integrante[14].

---

informati gli altri Stati membri e l'alto rappresentante. Gli Stati membri che sono membri del Consiglio di sicurezza difenderanno, nell'esercizio delle loro funzioni, le posizioni e l'interesse dell'Unione, fatte salve le responsabilità che loro incombono in forza delle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite». Come è facile scorgere, siffatta clausola di protezione di quelle responsabilità è in linea con quanto disposto dall'art. 103 della Carta ONU, nel senso poc'anzi indicato. TUE). L'atto istitutivo dell'UA pone l'obiettivo generale di favorire la cooperazione internazionale, «taking due account of the Charter of the United Nations and the Universal Declaration of Human Rights» (art. 3, lett. e). Nel Protocollo istitutivo del Consiglio di pace e di sicurezza della stessa organizzazione si precisa che «Where necessary, recourse will be made to the United Nations to provide the necessary financial, logistical and military support for the African Unions' activities in the promotion and maintenance of peace, security and stability in Africa, in keeping with the provisions of Chapter VIII of the UN Charter on the role of Regional Organizations in the maintenance of international peace and security».

[14] Limitandoci ad alcune indicazioni, v. la risoluzione 2033, del 12 gennaio 2012: il CdS «Reaffirming its primary responsibility for the maintenance of international peace and security», ha ricordato «that cooperation with regional and sub-regional organizations in matters relating to the maintenance of peace and security and consistent with Chapter VIII of the Charter of the United Nations, can improve collective security» (2° e 3° considerando). Lo stesso passaggio è presente nella risoluzione 2167 (3° considerando), del 28 luglio 2014. Nel senso indicato possono ricordarsi alcune dichiarazioni del Presidente di turno del CdS: oltre a quella del 10 dicembre 2012, a conclusione del meeting su «Cooperation between the United Nations and regional and subregional organizations in maintaining international peace and security», il 6 agosto 2013 (UN Doc. S/PRST 2013/12), «on behalf of the Council», il suo Presidente ha dichiarato, in particolare, quanto segue: «[T]he Security Council recalls the purposes and principles of the Charter of the United Nations, and reaffirms its primary responsibility under the Charter for the maintenance of international peace and security. The Council further recalls that cooperation between the United Nations and the regional and subregional organizations and arrangements in matters relating to the maintenance of international peace and security, as are appropriate for regional action, is an integral part of collective security as provided for in the Charter of the United Nations, and can improve collective security». In altri termini, le attività che siano espressione di quella cooperazione sono integrate nel sistema della Carta. Beninteso, sussite «the need for regional and subregional organizations at all times to keep the Security Council fully informed of activities undertaken or in contemplation for the maintenance of international peace and security».

a) Or bene, anzitutto è stato posto in luce che il controllo del CdS su un'operazione presuppone che la medesima abbia obiettivi chiari: questi devono essere idonei, cioè, a definire la portata dell'operazione, così escludendo un mandato in bianco o un ampio potere discrezionale dell'organizzazione regionale in materia, ancorché gli obiettivi risultino delineati dalla stessa e recepiti nella risoluzione del Consiglio.

Non mancano esempi di casi in cui lo stesso Consiglio abbia richiamato l'attenzione dell'organizzazione regionale sulla definizione di obiettivi chiari e non generici dell'operazione. Così, preso atto della richiesta dell'ECOWAS al dispiegamento di una Forza e manifestata la propria disponibilità a esaminare quella richiesta sulla base di ulteriori informazioni circa gli obiettivi, mezzi, e modalità di dispiegamento della Forza[15]; considerati i comunicati dell'ECOWAS e dell'UA «endorsing the Joint Strategic Concept of Operations for the International Military Force and the Malian Defence and Security forces» (risoluzione 2085, del 20 dicembre 2012, 9° considerando), agendo *ex* capitolo VII della Carta, il Consiglio ha deciso di autorizzare il dislocamento dell'AFISMA, con il potere di ricorrere a tutte le misure necessarie («necessary, utile») per l'attuazione dei compiti indicati (par. 9). D'altro canto, il Consiglio ha avuto cura di limitare l'efficacia temporale della propria autorizzazione a un periodo iniziale di un anno.

Sulla definizione degli obiettivi delle operazioni incidono i rapporti, richiamati nelle pagine che precedono, di rinvio e di presupposizione reciproca, che vengono a stabilirsi tra gli atti che accompagnano le operazioni; in particolare, tra gli accordi di pace, gli atti delle organizzazioni regionali e le risoluzioni del CdS. Quegli obiettivi, cioè, vanno intesi alla luce di siffatti rapporti tra gli atti pertinenti: in tal senso, possono richiamarsi, esemplificativamente, gli svolgimenti presenti nelle risoluzioni 2121 e 2127, rispettivamente del 10 ottobre e del 5 dicembre 2013, sulla situazione nella RCA[16] .

---

[15] Risoluzioni 2056, del 5 luglio 2012, par. 17 s., e 2071, del 12 ottobre 2012, par. 7.

[16] Stato nel quale le NU erano già presenti a mezzo del Bureau Intégré de l'Organisation des Nations Unies en Centrafrique (BINUCA), con il mandato – ulteriormente rinforzato dalla risoluzione 2134, dell'8 gennaio 2014, (paragrafi 1-12) – comprensivo del compito di coordinare gli attori internazionali che operano in quella Repubblica, agli scopi elencati, così favorendo la convergenza strategica tra diverse organizzazioni internazionali. Nella prima delle risoluzioni indicate, nel testo, il CdS si è felicitato (18° considerando) della decisione del Consiglio di pace e sicurezza dell'UA di autorizzare il dispiegamento della «Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine (MISCA), ainsi que des conclusions auxquelles sont parvenues l'Union africaine et la Communauté économique des États de l'Afrique centrale concernant les modalités de la transition entre la Mission de consolidation

b) Come risulta dalle risoluzioni del Cds[17], anche la durata di un'operazione costituisce una componente di questa che contribuisce alla supervisione del Consiglio. Si consideri al riguardo che, precisando i limiti temporali dell'azione, esso si riserva il potere di decidere

---

de la paix en Centrafrique (MICOPAX) et la MISCA»; inoltre, agendo *ex* capitolo VII, ha sostenuto il processo politico di transizione fondato sugli atti indicati e di cui ha chiesto l'applicazione immediata (par. 1 ss.). Infine, prospettando un proprio ruolo direttivo rispetto agli svolgimenti futuri, il Consiglio ha affermato di contare sulla «mise en place» della Missione funzionale alla formazione di una Repubblica «stable et démocratique exerçant son autorité sur l'ensemble du territoire national et assumant sa responsabilité de protéger la population civile». A quello scopo, ha impegnato gli Stati africani e pregato il Segretario generale e il BINUCA di cooperare per la realizzazione della transizione dalla Mission de consolidation de la paix en Centrafrique (MICOPAX) alla MISCA (par. 19 s.). Con la seconda risoluzione, sempre agendo *ex* capitolo VII, il CdS, ha autorizzato il dispiegamento della MISCA, «pour une période initiale de 12 mois», per contribuire al perseguimento degli obiettivi elencati. Tutto ciò, va notato, sulla base del rapporto del Segretario generale, recante le "conclusioni" della Missione di valutazione tecnica nella RCA (diretta dal Sottosegretario generale alle operazioni di mantenimento della pace e composta da rappresentanti delle diverse entità internazionali operanti), nonché la pianificazione dell'operazione; e avendo riguardo al "nuovo concetto" di operazione approvato dal Consiglio africano (11°, 22° e 25° considerando). Con la medesima risoluzione, ricordata la lettera con la quale le Autorità transitorie chiedevano che la MISCA fosse assistita dalle truppe francesi (29° considerando), il CdS ha autorizzato le stesse, nei termini previsti, a «appuyer la MISCA dans l'exécution de son mandat» (par. 50). Come già accaduto per le attività operative in Mali, l'autorizzazione al dispiegamento della Missione è stata resa successivamente all'adozione del concetto operativo da parte del Consiglio africano; successivamente, cioè, all'assunta definizione del quadro complessivo del teatro operativo e delle caratteristiche della Missione, alla cui pianificazione, va notato, avevano partecipato rappresentanti delle NU. Inoltre, in vista della creazione della Missione, il Consiglio ha fatto affidamento sugli impegni assunti dall'UE, in particolare, a sostegno alla futura attività operativa (24° considerando). Su queste basi, esso ha rilasciato l'autorizzazione al dispiegamento della Missione sotto conduzione militare africana, ha posto dei limiti temporali alla stessa Missione e ha invitato l'UA «à lui rendre compte tous les 60 jours, en étroite coordination avec le Secrétaire général et les autres organisations internationales et avec les partenaires bilatéraux concernés par la crise, concernant le déploiement et les activités de la MISCA» (par. 32).

Nella risoluzione 2134, preso nota dell'approvazione da parte delle Autorità transitorie del dispiegamento di una operazione dell'UE (ultimo considerando), agendo *ex* capitolo VII, nel quadro di più ampie misure, il CdS ha autorizzato, il dispiegamento dell'operazione «selon les termes» precisati dall'UE. Così decidendo, il Consiglio ha richiamato e fatto proprie le funzioni e caratteristiche poc'anzi riferite della Forza autorizzata e ha stabilito un rapporto di rinvio e presupposizione reciproca tra il contenuto della propria risoluzione e le determinazioni dell'UE. In particolare, il Consiglio ha autorizzato l'operazione «à prendre toutes les mesures nécessaires, dans la *limite* de ses capacités et *dans ses zones* de déploiement, dès son déploiement initial et *pendant une période de six mois* à compter de la date à laquelle elle aura déclaré être pleinement opérationnelle» (corsivi aggiunti). Infine, ha chesto all'Unione rapporti «sur l'exécution de ce mandat en République centrafricaine et de coordonner ses rapports avec ceux de l'Union africaine» e ha invitato le Autorità transitorie a concludere con l'UE un accordo sullo status delle Forza della stessa (par. 47).

[17] Cfr., poc'anzi, nel testo, le risoluzioni 2085 e 2127, nonché la seconda delle risoluzioni cit. nella nota che precede.

sul rinnovo della stessa e, quindi, come è facile intuire, la possibilità di verificare se, nella gestione dell'operazione, siano stati rispettati o no gli obiettivi inizialmente indicati. La qual cosa risulta particolarmente importante ove il mandato sia stato delineato originariamente da una organizzazione regionale con ampia autonomia di capacità operativa. In altri termini, la componente temporale dell'operazione consente al Consiglio di decidere periodicamente il seguito da dare all'attività di cui si tratta, così potendo controbilanciare l'eventuale autonomia dell'organizzazione regionale.

In genere, il Consiglio indica inizialmente la durata del mandato, senza escluderne il rinnovo; come in effetti accade. In argomento va considerato che sulla durata dell'operazione può incidere la capacità e disponibilità dell'organizzazione regionale a gestire la stessa. Ciò risulta evidente, in particolare, per le azioni dell'UE, la cui portata risulta inizialmente indicata nel suo complesso, compresa la componente temporale, dalla stessa Unione: autorizzando l'operazione, il Consiglio fa propria la posizione dell'UE.

Le osservazioni che precedono vanno intese con flessibilità, alla luce del modello operativo concretamente funzionante: rimanendo nel contesto di operazioni dell'UE, si pensi alle operazioni ponte (c.d. *bridging model*), per le quali l'Unione ha manifestato la propria preferenza. Si tratta, cioè, di operazioni destinate a essere sostituite da operazioni delle NU. Ora, per quanto inizialmente indicata dall'UE, in una siffatta situazione, la durata effettiva dell'operazione appare condizionata dal dislocamento di quella successiva, con una compressione, dunque, delle indicazioni inziali e dell'autonomia dell'UE nel delineare la strategia e i tempi di uscita della propria operazione.

c) Come risulta da una ricorrente affermazione del Consiglio precedentemente riferita, alla sua supervisione sono funzionali, altresì, le informazioni previste dall'art. 54. Questo non pone requisiti formali per le modalità di informazione del CdS, sicché le informazioni potrebbero essere rese anche oralmente nel corso delle riunioni del Consiglio, a mezzo degli Stati che partecipino alle stesse, o a mezzo di canali di collegamento istituzionali tra le organizzazioni pertinenti.

Si tratta di informazioni puntualmente richieste dal Consiglio, ancorché aventi ad oggetto azioni fondate sul capitolo VII della Carta, ma non sempre con riscontro pratico. D'altro canto, il contenuto e la circolazione delle informazioni possono essere condizionati da esigenze di riservatezza regolarmente richiamate dagli atti pertinenti dell'UE. Peraltro, l'assenza di comunicazione con il Consiglio può in-

cidere negativamente sulla posizione dell'organizzazione che abbia creato – come nel caso dell'UE – un'operazione ponte, come tale ben definita nella durata. Invero, la strategia di uscita della medesima operazione richiede inevitabilmente trasmissione di informazioni tra le due organizzazioni coinvolte nella successione operativa.

In linea di massima, le informazioni trasmesse dalle organizzazioni regionali al CdS sono meramente descrittive della situazione considerata. Ciò posto, non sembra che il Consiglio attribuisca peso all'allontanamento dall'obbligo di informazione. Da rilevare, peraltro, che, ritenendo importante riceverle, il Consiglio ha richiesto precise informazioni in vista del dispiegamento dell'operazione o su profili operativi da esso indicati[18].

3. Orbene, dato che le risoluzioni autorizzative, non limitandosi a ciò, hanno riguardo alla situazione complessiva nella quale entra in gioco l'attività dell'organizzazione regionale; considerato che i rapporti tra il CdS e le organizzazioni regionali, nella materia di cui si tratta, possono variare in funzione dell'autonomia della capacità operativa di ciascuna di esse e che rispetto a quei rapporti, come sappiamo, non è indifferente il processo formativo del contenuto dell'attività autorizzata; tenuto conto altresì delle osservazioni svolte nelle pagine che precedono e posta la natura di organo politico del Consiglio; in conclusione, è legittimo ritenere che quest'ultimo eserciti un controllo direttivo/normativo sulla situazione complessiva in cui sia stata inserita l'operazione, come tale sottoposta a quello stesso controllo. In altri termini, non è indispensabile il controllo operativo-militare sull'operazione, che, come mostra l'esperienza, può fare difetto anche alle operazioni create dal CdS. Si tratta di un meccanismo di controllo caratterizzato dal ruolo direttivo/normativo di gestione della situazione complessiva in cui si svolge l'azione riportabile a una organizzazione regionale, ma orientata dallo stesso Consiglio[19].

---

[18] Cfr. *supra*, questo par. *sub* a).

[19] Si pensi, in tal senso, ad esempio, alla risoluzione 2196, del 22 gennaio 2015, comprensiva del controllo e gestitone di una situazione caratterizzata dalla presenza di missioni di diversa natura: apprezzate le attività della MISCA, dell'EUFOR e dell'operazione Sangaris; salutata la costituzione della Missione militare consultiva dell'UE nella RCA, successiva all'EUFOR (EU's military advisory mission-EUMAM RCA; 6° e 7° considerando); costatata la persistente presenza anche in quello Stato dell'«Armée de Résistence du Seigneur-LRA» (15° considerando), agendo *ex* capitolo VII, il CdS ha adottato misure non implicanti l'uso della forza indirizzandole in senso favorevole all'operare delle missioni presenti nella RCA (par. 19).

4. La prassi operativa pertinente delle organizzazioni regionali mostra che possono aversi missioni di osservazione, puramente civili, operazioni di mantenimento della pace quali venutesi a configurare inizialmente nell'esperienza dell'ONU nota in materia e qui sinteticamente richiamata, nonché operazioni di *peacekeeping* robuste o coercitive[20].

A quanto osservato nel testo va aggiunto che, spettando al CdS il potere di rinnovare o no l'azione di cui si tratta, è da ritenere che, per questo tramite, vale la pena di ribadire, il Consiglio sia sempre in grado di esercitare il controllo complessivo e finale sull'azione, ancorché da ricollegare all'impulso politico iniziale dell'organizzazione regionale autorizzata. La qual cosa costituisce una garanzia per l'esercizio di quel controllo.

Inoltre, è da considerare che le modalità di dispiegamento delle forze, oltre a essere indicative degli sviluppi dei rapporti di collaborazione che sussistono tra le organizzazioni coinvolte in un contesto operativo, non sono indifferenti per la percezione di quest'ultimo da parte del CdS. L'interazione tra le organizzazioni risulta elevata nelle c.d. operazioni congiunte o ibride, come l'UNMIK, nella quale sono stati integrati quattro pilastri operativi gestiti dalle NU e da organizzazioni regionali (l'OSCE e l'UE), e l'UNAMID, delle NU e dell'UA; con la precisazione che quest'ultima esperienza nel continente africano è sostanzialmente dipendente da finanziamenti derivanti da contributi esterni all'UA.

[20] Esemplificativamente, tra i corpi di osservazione o puramente civili, e altre operazioni prive di poteri rafforzati, possono ricordarsi la Symbolic Arab Security Force (SASF); la Mission Interafricaine de Surveillance des Accords de Bangui (MISAB); l'African Union Mission in Sudan (AMIS I); la Mission Africaine au Burundi (MIAB); l'EUPOL Proxima e Concordia; la Forza collettiva di mantenimento della pace della CEI in Tadjikistan; l'EUBAM (missione di assistenza ai confini) Moldavia/Ukraina; l'EUBAM Rafah, la Forza multinazio¬ale nell'Africa centrale (FOMUC, in sostituzione della Mission des Nations Unies en République centrafricaine-MINURCA), con sostegno francese, cui sono stati attribuiti, in particolare, compiti di osservazione ai confini tra la RCA e il Ciad, in senso funzionale al processo di riconciliazione nazionale in quella Repubblica; la Missione dell'UA per la sorveglianza delle elezioni alle Comore (MUASEC); la Missione regionale di assistenza alle isole Salomon (RAMSI, sulla base della richiesta dello Stato ospite al Forum delle isole del Pacifico); l'ECOWAS Security Mission in Guinea-Bissau (ECOMIB); l'EUTM Mali; l'EUCAP Sahel Niger e Mali; la Resolute Support Mission della NATO, fondata sull'invito del Governo afgano e sul SOFA tra l'Organizzazione e il Governo in parola; la missione militare consultiva dell'UE in ambito PSDC nella Repubblica centrafricana (EUMAM RCA).

Per le operazioni coercitive possono ricordarsi l'AMISOM, con autorizzazione agli Stati membri partecipanti all'operazione a prendere, *ex* capitolo VII, le misure necessarie per l'attuazione del mandato (inizialmente) indicato nella risoluzione 1744, del 20 febbraio 2007 (par. 6); l'UNAMID**,** autorizzata, *ex* capitolo VII, a prendere tutte le misure richieste per l'attuazione effettiva dell'Accordo di pace pertinente, per prevenire gli attacchi armati e proteggere i civili, senza pregiudizio delle responsabilità del governo sudanese (risoluzione 1769, del 31 luglio 2007, par. 15); le operazioni, più volte ricordate, dell'UA in Mali e nella RCA. Poteri rafforzati sono presenti anche nella Arab Deterrent Force (successiva alla SAFS): per la NATO le note operazioni in Bosnia-Erzegovina, in Macedonia, in Kosovo, nonché nel quadro dell'ISAF, ancorché non accostabile alle altre. Per l'UE, possono ricordarsi nuovamente le attività a mezzo dell'EUFOR, per le quali si rinvia a eeas.europa.eu.. Sulle caratteristiche ed evoluzione delle operazioni v. P. PICONE, *Il* peace-keeping *nel mondo attuale: tra militarizzazione e amministrazione*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1996, 5 ss.; L. PINESCHI, *Le operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace*, Padova, 1998; G. CELLAMARE, *Le operazioni di peacekeeping multifunzionali*, Torino. 1999; P. GARGIULO, *Le* Peace Keeping

Non è possibile soffermarsi sulle caratteristiche di queste ultime che, invero, presentano numerosi punti di contatto e caratteristiche assimilabili alle operazioni rafforzate note nella prassi propria del CdS e già considerate in altre relazioni, Qui interessa porre in luce che, come risulta dagli svolgimenti che precedono, il Consiglio ha agito prevalentemente in base al capitolo VII per autorizzare le azioni di organizzazioni regionali (ad esempio, implicitamente, la risoluzione 1484, del 30 maggio 2003; inoltre le risoluzioni 2085, 2127 e 2134) e/o degli Stati membri di queste, ovvero nel quadro/in cooperazione con le stesse (e talvolta con Stati terzi) (ad esempio, risoluzioni 1575, del 22 novembre 2004, 1725, del 6 dicembre 2006, e 1744, del 20 febbraio 2007).

Il riferimento al capitolo VII, anziché al capitolo VIII, è stato interpretato variamente: le opinioni sostenute in dottrina sono state altrove esaminate[21]. In questa sede è utile richiamare l'attenzione sulla tendenza delle organizzazioni regionali a chiedere un'autorizzazione *ex* capitolo VII; nonché sull'orientamento del CdS favorevole a rilasciare una siffatta autorizzazione, ancorché il medesimo Consiglio sia solito prendere in considerazione il capitolo VIII allorché si tratti di aver riguardo in generale ai rapporti con le organizzazioni regionali. Ne consegue, *prima facie*, che, ove venga in gioco l'aspetto operativo e l'impegno del CdS, quest'ultimo preferisce agire in base al capitolo VII. D'altro canto, date le caratteristiche delle *peacekeeping* in parola, il riferimento al capitolo VII – talvolta sollecitato dalle autorità territoriali pertinenti – pone le premesse per una sorta di continuità con il fondamento delle Forze robuste dell'ONU, che spesso seguono quelle regionali, assorbendole.

Invero, con le risoluzioni in esame, il Consiglio, come sappiamo, si rivolge alle organizzazioni regionali, nonché, può accadere, agli Stati nel quadro delle stesse o a titolo individuale, insieme alle prime, non limitandosi ad autorizzare una o più operazioni. Le stesse hanno

---

Operations *delle Nazioni Unite. Contributo allo studio delle missioni di osservatori e delle forze militari per il mantenimento della pace*, Napoli, 2000; ID., *Sicurezza collettiva (Diritto internazionale),* in *Enciclopedia del diritto, Annali*, IX, 2016, 880 ss.; M. FRULLI, *Le operazioni di peacekeeping delle nazioni unite. Continuità di un modello normativo*, Napoli, 2012; gli scritti in I. CARACCIOLO, U. MONTUORO (a cura di), *L'evoluzione del* peacekeeping. *Il ruolo dell'Italia*, Torino, 2017; il mio *Le operazioni di* peacekeeping *delle organizzazioni*, cit., 61 ss.; gli scritti in E. CIMIOTTA, N. NAPOLITANO (a cura di), *Nazioni Unte e organizzazioni regionali tra autonomia e subordinazione*, Bologna, 2019.

[21] Mi permetto di rinviare nuovamente al mio *Le operazioni di* peacekeeping *delle organizzazioni*, cit., 76 ss.

una portata più ampia. A mezzo di quelle delibere il Consiglio indirizza il coordinamento di proprie azioni con quelle delle entità regionali e, ove autorizzati, degli Stati; dirige l'applicazione di misure non implicanti l'uso della forza, sottraendo alle stesse le operazioni; indirizza e sostiene il ruolo delle entità interessate nei contesti operativi; indicando il capitolo VII (e non il capitolo VIII), il Consiglio fa proprie le determinazioni delle organizzazioni regionali, così rafforzandone la portata e orientandole verso le parti interessate.

Ora, visto il contenuto e il tenore complessivi delle risoluzioni, è legittimo pensare che, agendo ai sensi del capitolo VII (anche) per rilasciare le autorizzazioni in parola, il Consiglio richiami lo spirito complessivo del sistema di sicurezza collettiva di cui, come affermato da quell'organo e si è già avuto modo di ricordare, il capitolo VIII è parte integrante. Ciò posto e dato il carattere di organo politico del CdS, in linea generale, è sostenibile che l'indicazione, nel suo complesso, del capitolo VII, agli scopi indicati nelle risoluzioni, possa essere assunta come manifestazione dell'impegno politico dello stesso Consiglio nel senso delineato nella c.d. Capstone Doctrine: nelle situazioni considerate, «[T]he Security Council's invocation of Chapter VII (…) can also be seen as a statement of firm political resolve and a means of reminding the parties to a conflict and the wider United Nations membership of their obligation to give effect to Security Council decision».

Da ricordare, in proposito, che le autorizzazioni date da quest'ultimo, nei termini illustrati, appaiono immediatamente indicative, per i soggetti ed entità interessati degli eventuali sviluppi operativi ricollegabili alle stesse autorizzazioni; assicurano, quindi, che l'operazione possa svolgersi (come richiesto dall'UE) «dans les meilleurs délais»[22] e denotano l'impegno del CdS «à veiller à ce les tâches confiées aux opérations de maintien de la paix soient adaptées à la situation sur le terrain»[23].

Per altro verso, il riferimento a una data organizzazione regionale, ancorché per azioni autorizzate *ex* capitolo VII, può risultare politicamente utile per "schermare" i collegamenti che possono sussistere tra le operazioni e alcuni Stati (membri della stessa organizzazione) interessati al loro svolgimento. In effetti, può accadere che le operazioni siano volute e sostenute da uno Stato membro (o da alcuni Stati mem-

[22] V. le conclusioni del Consiglio, del 20 gennaio 2014, sulla Repubblica centrafricana, in eeas.europa.eu; inoltre, la decisione 2014/73/PESC del Consiglio, del 10 febbraio 2014.

[23] V. la parte II della risoluzione 1327, del 13 novembre 2000.

bri) dell'organizzazione regionale, con interessi geo-politici nel contesto di cui si tratta: si pensi, ad esempio, alla posizione della Francia rispetto alle operazioni dell'UE in Ciad/RCA e nella RCA. Ora, la circostanza che, a differenza dell'orientamento seguito in altre occasioni, il Consiglio, in siffatti contesti, pur invocando il capitolo VII, si sia rivolto direttamente all'organizzazione regionale (l'UE), non agli Stati, può spiegarsi, per l'appunto, in considerazione dell'esigenza, politico-diplomatica, che l'operazione autorizzata – giacché riferita all'organizzazione – non fosse intesa, per l'appunto, come operazione dello (ricondotta allo) Stato membro (o Stati membri) più interessato (interessati) alla previsione e composizione della missione (Stato, per di più, già presente nelle aree qui sinteticamente richiamate).

Inoltre, l'indicazione del capitolo VII pone le basi per il dispiegamento di un'operazione riportabile a un'organizzazione regionale con l'eventuale partecipazione militare di Stati diversi da quelli membri della stessa organizzazione, così dando luogo a una coalizione operativa. In altri termini, quell'indicazione appare sin d'ora idonea a dare "copertura" giuridica all'eventuale partecipazione di Stati terzi all'operazione.

In conclusione, il richiamo del capitolo VII denota la volontà del Consiglio di controllare con esclusività e continuità la situazione. Le operazioni sono poste nel loro complesso – giusta un'espressione dell'Assemblea generale– «under the authority» del Consiglio[24]; come tali si manifestano nell'esercizio dei compiti di varia natura previsti negli atti costitutivi e, di conseguenza, a garanzia dei principi normativi implicitamente o espressamente richiamati in quegli stessi atti.

Da questo punto di vista, come accennato nelle pagine che precedono, il riferimento al capitolo VII è indicativo della serietà della situazione. Pertanto, le delibere pertinenti vanno intese alla luce non solo del loro contenuto complessivo, ma altresì del contesto dell'operazione; su queste basi è possibile comprendere di volta in volta gli effetti della loro adozione. Quel riferimento, cioè, induce a concentrare l'attenzione non solo sul carattere rafforzato delle operazioni, bensì sul ruolo assunto dalle NU nei rapporti con siffatte operazioni, caratterizzate dalla forte presenza di Stati membri (o terzi rispetto all'organizzazione regionale); sulle norme di diritto internazionale che vengono in gioco nel contesto di cui si tratta; sulla direzione normati-

[24] Risoluzione 49/57, dal titolo «Declaration on the Enhancement of Cooperation between the United Nations and Regional Arrangements or Agencies in the Maintenance of International Peace and Security», adottata il 9 dicembre 1994, Annesso, par. 10.

va del CdS e sulle ragioni delle autorizzazioni in funzione dei contesti operativi delineati dal medesimo Consiglio. Sinteticamente: contesti in cui si hanno autorizzazioni all'uso della forza, nei limiti previsti, a protezione dei civili in aree operative caratterizzate da conflitti armati, gravi trasgressioni del diritto umanitario rimaste impunite, emergenze umanitarie e violazioni, ricollegabili a cause diverse, di un nucleo di diritti fondamentali dell'individuo; contesti di gestione dei processi di riconciliazione nazionale; contesti di amministrazioni territoriali.

Beninteso, la ripartizione indicata non esclude sovrapposizioni e confusione tra i contesti di cui si tratta, in specie tra i primi due. Così, nei casi in cui le operazioni hanno ricevuto mandati, in generale, di stabilizzazione di situazioni caratterizzate da «recurrent crises (…)» e da «continuing activities in the [Sahel] region of terrorist organizations (…), which constitute a threat to peace and security in the region and beyond» (risoluzione 2164, 4° e 11° considerando) e contro le quali si è indirizzata l'azione di entità regionali, autorizzata dal CdS su richiesta dalle stesse. Invero, gli obiettivi di destabilizzazione regionale perseguiti (nel Sahel) da quei gruppi hanno differenziato il contesto in parola da altri, nei quali hanno agito milizie, movimenti armati organizzati e talvolta terroristi. Invero, dall'azione delle Forze è rilevabile un orientamento che tende a tenere distinti quei gruppi da altre entità presenti in aree conflittuali. Ciò risulta con evidenza dall'approccio seguito dalle NU e da altre organizzazioni nel corso della crisi in Mali, caratterizzata dalla contemporanea presenza di organizzazioni terroristiche collegate con altre dedite al narcotraffico, nonché del Movimento Nazionale di Liberazione dell'Azauad-MNLA, non interessato ad alimentare, come quelle organizzazioni, il Califfato, bensì ad assicurare l'autonomia del popolo tuareg.

In conclusione, il mutamento qualitativo delle attività dei gruppi terroristici, rispetto a quelle di altri gruppi tradizionalmente presenti in contesti di crisi interne, comporta un adattamento delle modalità operative e del mandato delle forze alle situazioni descritte, reso possibile dal carattere flessibile delle operazioni: non si tratta (solo) di proteggere i civili, compito collegato alla presenza delle stesse, ma di essere autorizzati a neutralizzare e disarmare e quindi a opporsi a quei gruppi, tenuto conto dei mezzi da essi utilizzati per raggiungere i propri obiettivi, immediatamente, di destabilizzazione statale. Ciò trova conferma nei mandati che si sono venuti a delineare per forze in contesti che presentano punti di contatto con quello ora considerato. Così per

le operazioni ICR/LRA, della MISCA e della MNJTF, nonché, per alcuni aspetti del mandato, dell'AMISOM[25].

Rispetto a quanto precede è degna di nota la dichiarazione del Presidente del CdS del 4 dicembre 2020[26], nella quale il medesimo Consiglio «expresses concern at the growing threat to peace and security posed by terrorism and violent extremism as and when conducive to terrorism on the African continent. Security Council reaffirms that terrorism in all forms and manifestations constitutes one of the most serious threats to international peace and security and that any acts of terrorism are criminal and unjustifiable regardless of their motivations, whenever and by whomever committed, and remains determined to contribute further to enhancing the effectiveness of the overall effort to fight this scourge on a global level in accordance with the Charter of the United Nations and other obligations of States under international human rights law, international refugee law and international humanitarian law».

Infine, è appena il caso di osservare che l'indicazione del capitolo VII non è indicativo delle caratteristiche del partenariato tra l'ONU e l'organizzazione regionale di cui si tratta, il cui contenuto va bensì inteso alla luce di altri dati che vengono in gioco, di volta in volta, nei rapporti tra l'Organizzazione universale e quelle regionali[27].

ABSTRACT

The Relationship Between the UN and Regional Organizations In Peacekeeping Operations

This paper describes the legal framework for relations between the United Nations and regional organizations in peacekeeping operations. The author considers the salient features of Chapter VIII of the UN Charter, also in the light of the practice that has developed over the decades. Regional organizations play an increasingly significant role in peacekeeping and the UN Security Council has developed various models of operational collaboration with them.

---

[25] Cfr. il mio *Le operazioni di* peacekeeping *delle organizzazioni*, cit., 90 ss., testo e note richiamate, nonché *In tema di cooperazione tra Nazioni Unite, Unione Africana e Unione Europea in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale*, in *La Comunità Internazionale*, 2020, 537 ss.

[26] UN Doc. S/PRST/2020/11.

[27] *Ibidem*.

IL RAPPORTO TRA ONU E NATO PER IL MANTENIMENTO DELLA PACE

FERDINANDO SANFELICE DI MONTEFORTE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La nuova *policy* di *peace-keeping*. – 3. La collaborazione nell'ex Jugoslavia. – 4. La crisi dei rapporti Nazioni Unite-NATO per il Kossovo. – 5. L'Afghanistan. – 6. La ripresa della collaborazione. – 7. Conclusioni.

1. Il 23 settembre 2008 fu firmata la dichiarazione congiunta tra l'ONU e la NATO su come proseguire ed espandere la collaborazione tra le due Organizzazioni per il mantenimento della pace. Essa fu il compimento di una collaborazione che avevo visto nascere e consolidarsi, seppur con delle battute di arresto, durante i 15 anni da me trascorsi in incarichi NATO e internazionali.

Questa dichiarazione che, come vedremo, fu rinnovata dieci anni dopo, segnava la conclusione di un processo che era iniziato negli anni della crisi nella ex Jugoslavia ed aveva poi visto alti e bassi, specie nei momenti di massima tensione mondiale, in particolare durante la crisi del Kossovo prima e dell'Afghanistan poi.

2. La fine della Guerra fredda, con lo scioglimento del Patto di Varsavia e l'implosione dell'Unione Sovietica, nel 1991, aveva aperto una specie di "Vaso di Pandora", dando la stura a conflitti e instabilità sopiti da tempo. A fronte di un così massiccio moltiplicarsi di crisi, spesso oltremodo cruente, l'ONU aveva deciso di prendere l'iniziativa per riportare la pace nel mondo e di intraprendere missioni, anche muscolari, per contenere e sopire i conflitti, che stavano diventando sempre più numerosi e violenti.

Questo intendimento aveva dato luogo all'ambizioso documento "*An Agenda for Peace*", pubblicato il 17 giugno 1992, nel quale il Segretario generale dell'Organizzazione, Boutros Boutros-Ghali, preannunciava l'intenzione di applicare: «le misure previste nel capitolo VII (della Carta dell'ONU), su decisione del Consiglio di sicurezza per

mantenere o ripristinare la pace e la sicurezza internazionali, a fronte di minacce alla pace, violazione della pace o atti di aggressione»[1].

In effetti, questa attività – come lo stesso documento ammetteva – non era mai stata presa in considerazione dal Consiglio di sicurezza, almeno come compito svolto direttamente dall'Organizzazione. L'unico precedente di operazione ad alta intensità, infatti, era stato la Guerra di Corea, la cui direzione era stata delegata agli USA.

Nel documento, il Segretario generale aveva usato un termine ambizioso per etichettare questo tipo di operazioni, denominandole "*Peace Enforcement*" (Imposizione della pace) e specificando che le forze designate per tali compiti avrebbero dovuto essere «armate più pesantemente rispetto alle forze di *peace-keeping* e (…) sottoposte a un prolungato addestramento di preparazione all'interno delle forze nazionali»[2], anche se si ammetteva che esse «non sarebbero forse mai (state) sufficientemente consistenti o equipaggiate abbastanza bene per confrontarsi con la minaccia di un esercito maggiore equipaggiato con armi sofisticate»[3].

Gli studiosi, specie quelli anglo-americani, a fronte di quest'ultima affermazione, che ammetteva una limitazione nelle capacità reali di queste forze, preferirono attribuire a tal tipo di operazione il nome, più appropriato, di "*Peacekeeping di seconda generazione*", per rimarcarne le caratteristiche non proprio di prima linea, anche se queste attività sarebbero state decisamente più impegnative rispetto a quanto fatto fino ad allora. Infatti, in precedenza, l'ONU si era limitata a praticare la cosiddetta "*Interposizione debole*", poco più di un velo di truppe, dotate del solo armamento leggero, che presidiavano una linea di separazione tra le forze di due contendenti.

Questo "*Peacekeeping di prima generazione*", in verità, era già entrato in crisi una volta: il 18 maggio 1967, infatti, l'allora Segretario generale dell'ONU, U Thant, aveva dovuto ritirare i Caschi blu, dotati del solo armamento leggero, che separavano nel Sinai le forze egiziane da quelle israeliane, a causa delle minacce profferite dal Governo del Cairo. Al ritiro delle forze dell'ONU seguì la Guerra dei Sei Giorni, che segnò una dolorosa disfatta per l'Egitto e per i suoi alleati. Allora, però, non fu ritenuto necessario rendere più efficaci le missioni

---

[1] *Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992*, *Agenda for Peace. Preventive diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*, A/47/277-S/24111, 17 giugno 1992, par. 42.

[2] Ivi, par. 44.

[3] Ivi, par. 43.

ONU, dato che la Guerra fredda, ancora in pieno svolgimento, non avrebbe reso possibile una svolta di tal genere.

3. Nel 1992, in linea con i nuovi intendimenti del Segretario generale, quando la crisi nella ex Jugoslavia diventò una guerra civile senza limiti, il Consiglio di sicurezza dell'ONU intraprese una serie di iniziative, la prima delle quali fu la proclamazione dell'embargo. Questo, in realtà, era selettivo nei confronti della Croazia, della Bosnia-Erzegovina e della Slovenia, essendo limitato al blocco degli armamenti, mentre nei confronti della Serbia-Montenegro era quasi totale, comprendendo armamenti e prodotti petroliferi e industriali. L'unica eccezione era rappresentata dai medicinali e dai generi alimentari. L'Unione Europea Occidentale prima e la NATO poi accettarono di prendersi cura della sua attuazione, creando la *Combined Task Force* 440, responsabile dell'Operazione *Sharp Guard.*

Nel frattempo, però, l'ONU aveva anche deciso di dare il via a una missione sul territorio bosniaco, l'UNPROFOR (*United Nations Protection Force*), nonostante il fatto che la guerra civile avesse raggiunto, nel frattempo, livelli di violenza preoccupante, con scontri armati tra forze dotate di armamento pesante e stragi di civili perpetrate dalle due parti.

In breve tempo, le forze dell'ONU, che erano state appunto dislocate in Bosnia Erzegovina – oggetto della volontà di dominio della Serbia – si trovarono in difficoltà, sia a causa della loro grave inferiorità di armamento, rispetto a quelli di cui disponevano le parti in conflitto, sia per la limitata consistenza del proprio contingente, pari a 39.000 militari.

Un altro motivo delle difficoltà incontrate dalle forze ONU era dovuto alla superiorità aerea della Serbia, che impediva i movimenti alle forze ONU e le bombardava pesantemente. Quindi, il 12 aprile 1993, l'ONU proclamò l'interdizione delle attività aeree sopra l'ex Jugoslavia, un'attività definita col neologismo di "*compellance*", cui seguì, poco tempo dopo, l'ordine di fornire il supporto aereo ravvicinato alle forze ONU di *peace enforcement* in territorio bosniaco, incapaci di contrastare gli attacchi serbi. Questi due compiti furono affidati alla NATO (Operazione *Deny Flight*).

In questi due campi, l'applicazione dell'embargo e dell'interdizione aerea, iniziava quindi quella collaborazione tra le due Organizzazioni, che risultò decisiva per porre fine al conflitto. In effetti, il coinvolgimento della NATO compensava una delle carenze principali

delle Nazioni Unite, che erano emerse, in modo palese, fin dal principio della loro esistenza. Infatti, anche se può sembrare incredibile, l'ONU era priva di una struttura militare in grado di pianificare e dirigere operazioni complesse, a livello tri-dimensionale, e – fatto ancora più grave – lo è tuttora, malgrado la creazione, in tempi recenti, del *Department of Peace Keeping Operations* (DPKO), nell'ambito del quale è stata inserita una cellula militare a livello di *staff*.

All'epoca, però, l'unico organismo di questo genere, previsto dalla Carta ONU, era il mai attivato *Military Staff Committee*, il cui compito, stando all'art. 47 della Carta, avrebbe dovuto essere quello di «Consigliare ed assistere il Consiglio di sicurezza su tutte le questioni riguardanti i requisiti militari del Consiglio per il mantenimento della pace e sicurezza internazionali, l'impiego e il comando delle forze poste a sua disposizione, la regolamentazione degli armamenti e il possibile disarmo»[4]; svolgere, «alle dipendenze del Consiglio di sicurezza, la direzione strategica di ogni forza armata posta a disposizione del Consiglio»[5].

Alle dipendenze di questo Ente avrebbe dovuto nascere una struttura operativa, ma si decise di rinviare la creazione di tale organismo. Infatti, come si può leggere verso la fine dell'articolo, «le questioni riguardanti il comando di tali forze saranno risolte in futuro»[6], cosa che la Guerra fredda, scoppiata poco dopo, rese impossibile.

Appare quindi naturale che l'ONU, impegolatasi in una situazione di violenza estrema, senza possedere né la struttura di comando né tantomeno i mezzi per reagire, si affidasse alla struttura militare della NATO per ottenere lo strumento che le mancava e questo avvenne man mano che le sue forze si trovarono in difficoltà sempre più gravi.

Va infatti notato che nessuna Nazione potrà mai affidare le proprie forze di "prima linea" a un'Organizzazione che non sia in grado di impiegarle in modo efficace. Questa riluttanza era avvalorata dalla tendenza dell'ONU di lasciare che funzionari politico-diplomatici "giocassero alla guerra", con il solo supporto di un Comandante della Forza, dislocato sul posto, cosa che, in un contesto di elevata violenza per loro totalmente nuovo, era foriera di disastro.

In definitiva, l'ONU era crollata sotto le proprie contraddizioni, cadendo nella classica situazione del "serpente che si morde la coda":

---

[4] Carta ONU, art. 47, par. 1.
[5] Ivi, art. 47, par. 3.
[6] *Ibidem*.

le Nazioni Unite, infatti, volevano compiere azioni muscolari, che avrebbero richiesto l'esistenza di un'affidabile struttura di comando e controllo – senza crearla – non ottenendo, di conseguenza, le forze ad alta potenza di fuoco, che le sarebbero servite, ma che le Nazioni erano riluttanti ad affidare loro, proprio per l'assenza di una catena di comando efficace.

La NATO, invece, forniva queste garanzie, possedendo tali capacità, anche se, fino a quel momento, le aveva usate solo per dirigere le forze dell'Alleanza durante le esercitazioni complesse. La struttura, infatti, comprendeva tutti e tre i livelli di comando previsti, sotto il controllo politico del Comitato dell'Atlantico del Nord (NAC): mentre SHAPE in Belgio assicurava la direzione strategica (quella che in ambito ONU sarebbe spettata al *Military Staff Committee*), CINCSOUTH a Bagnoli svolgeva il controllo operativo, avvalendosi a sua volta di due Comandi di Componente, AIRSOUTH per l'Operazione *Deny Flight* e NAVSOUTH per l'embargo (Operazione *Sharp Guard*), che utilizzavano le forze aeree e navali fornite dai Membri dell'Alleanza.

A questi comandi si aggiungeva STRIKEFORSOUTH, le cui portaerei, fornite dagli USA e dal Regno Unito, partecipavano all'Operazione *Deny Flight*, e i suoi Gruppi Anfibi (prevalentemente USA, con rinforzi britannici, olandesi e italiani) erano pronti a intervenire in soccorso di presidi ONU in difficoltà. In effetti, vi fu un caso, quello del villaggio di Bihac, dove un presidio di truppe del Bangladesh, dotate di un fucile ogni sei soldati, era assediato dai serbo-bosniaci e STRIKEFORSOUTH si preparò a intervenire con un elisbarco, ma fortunatamente i Serbi decisero di allentare la pressione.

La crisi raggiunse il culmine nell'estate 1995, con il massacro di Srebrenica e l'aggravarsi dell'assedio di Sarajevo, il che spinse l'ONU a chiedere alla NATO di pianificare l'esfiltrazione del contingente, sostituendolo con una forza dell'Alleanza. Alla conferenza di pianificazione, tenutasi a Bagnoli, apparve però evidente che le forze NATO non avrebbero potuto contare sui Caschi blu di UNPROFOR, forze esauste e male armate.

Nel frattempo, NAVSOUTH, oltre a dirigere l'embargo, come CCTF 440[7], stava controllando la sicurezza delle rotte di accesso ai porti principali della Dalmazia, per eliminare i campi minati e rendere possibile lo sbarco che, si assumeva, non avrebbe incontrato opposi-

[7] CCTF significa "Commander, Combined Task Force 440".

zione ("*Red Carpet Landing*"), visto che i porti erano quasi tutti in mano alla Croazia e alla Slovenia.

In ogni caso, il passaggio delle forze terrestri NATO dalla costa croata alla Bosnia, si calcolò, avrebbe comportato perdite umane elevate dalle due parti, per cui si cercarono altre soluzioni, per conseguire la pace senza uno scontro all'ultimo sangue, di tipo classico. Si decise, quindi, per l'invio di una notevole forza di artiglieria pesante franco-britannica, che ruppe l'assedio di Sarajevo e costrinse i serbo-bosniaci, le cui riserve di munizionamento, nel frattempo, si erano esaurite a causa dell'embargo, a ritirarsi e a chiedere una tregua, sottoscrivendo gli Accordi di Dayton.

La NATO, quindi, per rendere durevole la cessazione delle ostilità, dislocò il proprio contingente in Bosnia, nell'ambito dell'Operazione *Joint Guard*. L'ingresso della forza, che assunse il nome di *Stabilization Force* (SFOR), fu attuato in pieno inverno, il 21 dicembre 1996, malgrado la Bosnia fosse ricoperta da quasi due metri di neve, in modo che, al disgelo, le parti in lotta si trovassero prive del controllo del territorio. Così avvenne e non si ebbero più ritorni di fiamma nel martoriato territorio della Bosnia.

Il successo delle operazioni nell'ex Jugoslavia spinse l'ONU a ricercare un accordo organico con la NATO, rendendo la struttura militare di quest'ultima il vero e proprio "braccio armato" dell'ONU in pianta stabile. Durante i negoziati, però, emersero da un lato la riluttanza dei Paesi membri dell'Alleanza a legarsi all'ONU in via permanente, dall'altro la considerazione di alcuni Paesi membri delle Nazioni Unite che notarono come un tale accordo avrebbe "occidentalizzato" l'Organizzazione al di là di quanto fosse accettabile.

4. I dubbi sulla saggezza di un legame permanente tra le due Organizzazioni, sollevati dalle due parti, si dimostrarono validi quando scoppiò per la seconda volta la crisi del Kossovo, nel 1999, e la Serbia rifiutò di firmare gli accordi di pace (Accordi di Rambouillet), negoziati sotto l'egida dell'ONU. Il Governo di Belgrado inviò un intero Corpo d'Armata per schiacciare la rivolta dei kossovari albanofoni, una mossa che scatenò una repressione sanguinosa e provocò un esodo di massa, valutato di poco superiore a un milione di persone, che cercarono rifugio in Albania e nella Macedonia ex Jugoslava. L'esodo non era, però, dovuto solo all'azione dell'Esercito regolare serbo: vi furono infatti numerosi massacri di albanofoni, compiuti, per la mag-

gior parte, da milizie serbo-kossovare, forti della presenza dell'Esercito di Belgrado.

Le notizie sulla violenta repressione, soprattutto quelle su un esodo talmente massiccio da non aver precedenti in Europa, sollevarono l'indignazione dell'opinione pubblica occidentale. La NATO, a fronte delle incertezze dell'ONU, dove alcuni Membri permanenti del Consiglio di sicurezza bloccavano l'avvio del processo di gestione della crisi, decise di intervenire di propria iniziativa, assistendo i profughi in Albania e bombardando le forze serbe per costringerle alla difensiva, a partire dal 24 marzo 1999.

Quando però la NATO, per costringere la Serbia a ritirarsi dal Kossovo, iniziò a bombardare anche "obiettivi strategici" all'interno della Serbia, furono molte le voci che si levarono per contestare la legalità di questa azione[8]. Da allora, anche se questi bombardamenti costrinsero la Serbia a ritirarsi dal Kossovo, i giuristi di tutto il mondo hanno versato fiumi d'inchiostro sull'argomento. Vedremo quale soluzione sarà trovata, in sede di accordi finali, per salvaguardare la libertà d'azione delle due parti, l'ONU e la NATO.

5. Un'analoga situazione di incomunicabilità si era verificata, in quegli anni, in Afghanistan, che era stato oggetto, nel 2001, dell'intervento di una coalizione, guidata dagli USA, poi gradualmente sostituita dalla NATO, a partire dal 2003. Mentre ambedue questi interventi erano condotti da forze prive di esperienza del territorio e di conoscenza della popolazione, l'ONU era presente nel Paese da decenni e aveva soccorso la popolazione afghana nei momenti più drammatici dell'occupazione sovietica. Una collaborazione tra la NATO e l'ONU, quindi, avrebbe potuto essere molto efficace, dato che l'esperienza pluridecennale delle Nazioni Unite avrebbe potuto costituire una fonte preziosa di consigli sulle azioni da intraprendere.

All'inizio, invece, le due Organizzazioni non ebbero alcun contatto tra loro, tanto che – come osservò un ufficiale dell'Alleanza – «la NATO e l'ONU non potevano parlare nemmeno del tempo, poiché la NATO classificava come riservate persino le previsioni meteorologiche»[9]. Nel 2008, grazie al nuovo inviato dell'ONU in Afghanistan,

---

[8] Si veda, ad esempio, W. G. SHARP sr., *Operation Allied Force: Reviewing the Lawfulness of NATO's Use of Military Force to Defend Kosova,* in *Maryland Journal of International Law*, 1999, 295 ss.

[9] M. CORCORAN, *UN-NATO Cooperation in Afghanistan* (Intervew to M. Harsh), in *New York University Center on International Cooperation*, 16 aprile 2015, reperibile *online*.

l'Ambasciatore Kay Eide, ci fu un breve periodo di collaborazione, ma negli anni successivi, l'ONU, per non essere coinvolto nell'offensiva lanciata dalla NATO contro i Talebani, ebbe cura di mantenere al minimo i rapporti con le forze dell'Alleanza.

Il fatto, poi, che i Paesi membri della NATO avessero profuso sforzi e somme notevoli per sviluppare le aree afghane di rispettiva competenza – mediante i *Provincial Reconstruction Teams* (PRT) – fece passare, nuovamente, in seconda linea la collaborazione; le Nazioni dimenticavano, però, che l'ONU, perfettamente a conoscenza della realtà afghana, avrebbe potuto fornire, anche in questo caso, suggerimenti preziosi per un efficace impiego delle risorse profuse.

6. Va riconosciuto che le due Organizzazioni, in quegli anni, non avevano cooperato solo nei Balcani e – per breve tempo – in Afghanistan, ma la NATO aveva anche fornito supporto logistico all'Unione africana, durante le crisi del Darfur, del Sudan e della Somalia, aveva inviato una missione di soccorso in Pakistan, dopo il terremoto del 2005, e aveva iniziato a scortare i mercantili, in prevalenza battenti bandiera nord-coreana, che portavano viveri del World Food Program diretti in Somalia, per proteggerli dai pirati che sequestravano le navi da carico e rivendevano queste derrate alimentari al migliore offerente.

Fu proprio nel 2008, nel momento migliore della cooperazione tra le due Organizzazioni, che si giunse alla *Dichiarazione congiunta sulla collaborazione tra ONU e NATO*. Il documento, breve, era redatto in termini piuttosto indicativi. Anzitutto, la Dichiarazione prevedeva, come basi giuridiche della collaborazione, non solo «la Carta dell'ONU, [ma anche] i principi e le direttive umanitarie riconosciuti internazionalmente, e le consultazioni tra autorità nazionali»[10], una sorta di giustificazione "a posteriori" per le azioni intraprese d'iniziativa dall'Alleanza, nei casi del Kossovo e dell'Afghanistan.

Poi, veniva affermata la volontà di istituire un quadro nel quale la NATO avrebbe potuto fornire sostegno per «la protezione delle popolazioni civili, lo sviluppo di capacità, l'addestramento ed esercitazioni, analisi delle operazioni (*Lessons Learned*), pianificazione e supporto di contingenza, coordinamento operativo e logistico»[11].

---

[10] Segretario generale ONU, Segretario generale NATO, *Joint Declaration on UN-NATO Secretariat Cooperation*, ANNEX to DGS(2008)0714 (INV), 23 settembre 2008, par. 2.

[11] Ivi, par. 4.

Praticamente, la NATO si metteva a disposizione dell'ONU nella sua totalità e quest'ultima avrebbe potuto scegliere, volta per volta, cosa le sarebbe servito. Questo tipo di rapporto si è rivelato utile per le Nazioni Unite, tanto che, nel 2018, è stato riaffermato con un nuovo documento.

In questa nuova dichiarazione, dopo un'introduzione che riaffermava l'importanza di un dialogo continuo ai massimi livelli delle due Organizzazioni, sono stati evidenziati i seguenti settori nei quali la loro collaborazione dovrà svilupparsi: «Il sostegno alle operazioni di pace dell'ONU, come raccomandato dal Segretario generale della NATO al Summit dei leaders sul *Peacekeeping*, [che] è diventato una parte essenziale della cooperazione, e che sarà inoltre regolata attraverso l'iniziativa nota come *Azione ONU sul Peacekeeping*»[12]; «il contrasto alla minaccia posta dagli ordigni esplosivi improvvisati, l'addestramento e la prontezza [operativa], lo sviluppo di capacità e la riforma del settore difesa, la protezione delle [popolazioni] civili, il sostegno allo sviluppo dell'agenda sulle Donne, sulla Pace, sulla Sicurezza, sui Giovani e sui Bambini nei conflitti armati, il contrasto al terrorismo e la prevenzione dell'estremismo violento, l'analisi delle operazioni, la pianificazione e i supporto di contingenza, la difesa cibernetica, e il coordinamento operativo e logistico»[13].

Come si può notare, la lista delle aree di possibile collaborazione si è allungata notevolmente, includendo settori prima non considerati, anche se il documento prevede una collaborazione sempre più tecnica e meno operativa, rispetto al precedente. Evidentemente, malgrado, nel 2000, il *Rapporto Brahimi* avesse indicato con chiarezza i limiti dell'azione dell'ONU, le cui ambizioni non erano state accompagnate dalle necessarie predisposizioni organizzative, ed avevano quindi posto le premesse per cocenti insuccessi, il tempo sembra aver fatto sbiadire il ricordo delle passate tragedie.

7. In effetti, non tutti i conflitti sono uguali, e per quelli caratterizzati da un livello elevato di violenza una struttura complessa di comando e controllo è insostituibile, per dirigere lo svolgimento di operazioni svolte da forze di alto profilo, nelle aree interessate da una "*Guerra senza limiti*".

---

[12] Segretario generale ONU, Segretario generale NATO, *Updated joint declaration on UN-NATO Secretariat cooperation*, 30 ottobre 2018, par. 4.

[13] Ivi, par. 5.

Le forze necessarie per ridurre alla ragione le parti in conflitto che si combattono senza esclusione di colpi sono, infatti, quelle che, nelle varie Nazioni, sono in grado di svolgere azioni appoggiate da una notevole potenza di fuoco. Ovviamente, nessun Paese le concederà a un'Organizzazione che non sia in grado di dirigerle con efficacia.

Questa struttura di comando deve essere ben controllata politicamente, e strutturata sui tre classici livelli di Comando e Controllo: strategico, operativo e tattico, disporre di sistemi di comunicazione e di controllo di situazione sofisticati, e di una capacità logistica idonea a sostenere le forze combattenti.

Questa capacità esiste solo nella NATO e nelle Nazioni occidentali. Mentre la seconda alternativa (la delega a una Nazione della direzione operativa), non è più praticabile, la prima – ossia l'impiego della struttura militare della NATO – è uno strumento insostituibile per le operazioni di pace, specie nel panorama attuale di violenza crescente, in varie parti del mondo.

ABSTRACT

The Relationship Between the UN and NATO for Peacekeeping

On September 23, 2008, the joint declaration between the UN and NATO, on how to pursue and expand the cooperation for peacekeeping, was signed. This act was the arrival point of a relationship which, year after year, I had personally watched, since its inception, consolidating, even if with some difficulty.

This cooperation started in 1993, when the UN forces in former Yugoslavia had serious problems. The involvement of NATO, which proved to be decisive, compensated the lack of a UN military structure, which, as we will see, has never been put in place *in toto*. However, when NATO intervened on her own initiative in Kosovo, the relation with the UN became colder, especially when NATO decided to bomb "strategic objectives" inside Serbian territory. In Afghanistan, too, there were serious incommunicability problems, except for a brief interlude. The help provided, though, by NATO in Pakistan, Darfur, Sudan and in the Gulf of Aden proved so useful for the UN, that the two Organizations formalized their cooperation in 2008, and reaffirmed and extended it ten years later, in 2018.

The lesson of this tough period for the UN, between 1993 and 2008, is that not all conflicts are the same. Peace enforcement in a context of extreme violence is impossible without a structure for the conduct of operations based on the three classic command and control levels, well politically

supervised: strategic, operational and tactic, the only way to conduct complex and multi-dimensional operations. Nations, in fact, are reluctant to place at the UN's disposal their own "front line" forces, without the guarantee that they will be adequately exploited. The role of NATO has been therefore an indispensable complement to the UN.

L'*AFRICAN PEACE AND SECURITY ARCHITECTURE* DELL'UNIONE AFRICANA E L'ONU

GIUSEPPE PASCALE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le aspirazioni di autonomia dell'*African Peace and Security Architecture* dell'Unione africana. – 2.1. Le norme rilevanti. – 2.2. L'apparato istituzionale. – 3. La mancata realizzazione delle aspirazioni di autonomia dell'*African Peace and Security Architecture* dell'Unione africana. – 3.1. La dipendenza dai donatori internazionali sul piano finanziario. – 3.2. La dipendenza dall'ONU sul piano operativo. – 4. L'evoluzione dei rapporti tra l'Unione africana e l'ONU nella gestione delle missioni di mantenimento della pace nel continente africano. – 5. Conclusione.

1. Nel contesto del nuovo scenario internazionale delineatosi all'indomani del crollo del Muro di Berlino, operando sotto l'egida dell'Organizzazione per l'unità africana (OUA)[1], gli Stati africani iniziarono a porre le fondamenta per la creazione di un proprio sistema di sicurezza regionale[2]. In seguito, nel 2002, dopo quasi un anno di for-

---

[1] L'OUA era stata creata con la Carta di Addis Abeba del 1963 allo scopo di perseguire obiettivi di decolonizzazione, autodeterminazione, lotta all'*apartheid*, soluzione pacifica delle controversie di confine, sviluppo economico (v. gli articoli II-III della Carta di Addis Abeba). Si trattava di obiettivi strettamente connessi al rispetto della sovranità statale e del divieto di ingerenza negli altrui affari interni, allora percepiti in ambito africano come principi quasi dogmatici. Per approfondimenti sull'OUA, v. A. CASSESE, *La Carta dell'Organizzazione dell'unità africana*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1964, 430 ss.; B. BOUTROS-GHALI, *L'Organisation de l'Unité africaine*, Paris, 1969; Z. ČERVENKA, *The Organisation of the African Unity and Its Charter*, London, II ed., 1969; M. R. SAULLE, *L'Organizzazione per l'unità africana e i suoi membri*, in M. R. SAULLE, *Saggi di diritto e di organizzazione internazionale*, Napoli, 1986, 206 ss.; A. TIZZANO, *Organizzazione per l'Unità africana (OUA)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXII, 1990, *ad vocem*; G. NESI, *O.A.U. (Organization of African Unity)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. X, 1995, 218 ss.; G.J. NALDI, *The Organization of African Unity. An Analysis of Its Role*, London/New York, II ed., 1999. Ove non altrimenti indicato, i trattati e gli altri documenti citati in questo contributo sono reperibili nel sito ufficiale dell'UA, www.au.int.

[2] Con la dichiarazione n. AHG/Decl. 3 (XXIX), *Establishment within the OAU of a Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution*, del 30 giugno 1993, la Conferenza dei capi di Stato e di governo dell'OUA (si preferisce utilizzare qui la traduzione in italiano tratta dalla denominazione francese di quest'organo, *Conférence*, anziché dalla sua denominazione inglese, *Assembly*) aveva creato il c.d. *Cairo Mechanism*, deputato a svolgere un ruolo di mediazione e conciliazione tra le parti in conflitto e abilitato soltanto a certe condizioni a dispiegare anche missioni operative, eventualmente condotte da un organo specifico, denominato *Central Organ*. In ossequio al rispetto della sovranità statale e del divieto di ingerenza negli altrui affari interni, l'OUA aveva evidentemente optato per l'istituzione di un sistema di sicurezza regionale poco intrusivo. In proposito, v. S.B.O. GUTTO, *The New Mechanism of the Organization of African Unity for Conflict Prevention, Management and Resolution, and the Controversial Concept of Humanitarian Intervention in International Law*, in *South African Law Journal*, 1996, 314 ss., e A. MARCHESI, *Il ruolo dell'OUA nella prevenzio-*

male coesistenza, l'Unione africana (UA) è succeduta all'OUA[3]. La nuova organizzazione intergovernativa panafricana ha rinnovato e fissato su più solide basi normative e istituzionali il sistema di sicurezza regionale, che ha rinominato – non senza una certa enfasi – come *African Peace and Security Architecture*, perseguendo peraltro l'ambizioso obiettivo di renderlo autonomo rispetto al sistema di sicurezza collettiva dell'ONU. Tale obiettivo si iscrive nel più ampio tentativo dell'UA di attuare il c.d. principio *African solutions for African*

---

ne e gestione dei conflitti e brevi cenni alla cooperazione con le Nazioni Unite, in F. LATTANZI, M. SPINEDI (a cura di), *Le organizzazioni regionali e il mantenimento della pace nella prassi di fine XX secolo*, Napoli, 2004, 33 ss. Il *Cairo Mechanism* ha gestito per conto dell'OUA diverse missioni «di osservazione», mentre il *Central Organ* ha dispiegato un'unica missione di mantenimento della pace, vale a dire la *Inter-African Force in Chad*, rispetto alla quale v. A. SESAY, *The Limits of Peacekeeping by Regional Organisations: The OAU Peacekeeping Force in Chad*, in *Conflict Quarterly*, 1991, 7 ss.

[3] Alla fine degli anni '90, ragioni di politica internazionale indussero alcuni Stati africani a promuovere l'istituzione dell'UA come nuova organizzazione intergovernativa regionale. L'Atto costitutivo dell'UA è stato firmato l'11 luglio 2000 a Lomé per poi entrare in vigore il 21 maggio 2001. Oggi, tutti gli Stati africani sono membri dell'UA. I fini che ispirano l'azione dell'Organizzazione panafricana, enunciati negli articoli 3 e 4 dell'Atto di Lomé, coincidono soltanto in parte con quelli che avevano guidato l'OUA. I primi si differenziano dai secondi nella misura in cui riconoscono e promuovono la pace e la sicurezza, lo Stato di diritto, il buon governo, la democrazia e la tutela dei diritti umani e per il fatto che inducono ad abbandonare la politica di assoluta protezione della sovranità statale che aveva contraddistinto l'azione dell'OUA, manifestando anzi l'intenzione di inserire il continente africano a pieno titolo nella vita delle relazioni internazionali, fermo restando il principio di non ingerenza negli altrui affari interni. Sulla transizione dall'OUA all'UA, si rimanda a K.D. MAGLIVERAS, G.J. NALDI, *The African Union – A New Dawn for Africa?*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2002, 415 ss., e F.S. ATTISSO, *De l'Unité africaine de Nkrumah à l'Union africaine de Kadhafi*, Paris, 2009. Tale transizione si inquadra naturalmente nel più ampio tema della successione tra organizzazioni internazionali: v. I. INGRAVALLO, *Handle with Care! The Succession between International Organizations*, in R. VIRZO, I. INGRAVALLO (eds.), *Evolutions in the Law of International Organizations*, Leiden, 2015, 451 ss. Sull'UA, v. invece C.A.A. PACKER, D. RUKARE, *The New African Union and Its Constitutive Act*, in *American Journal of International Law*, 2002, 365 ss.; C. HEYNS, E. BAIMU, M. KILLANDER, *The African Union*, in *German Yearbook of International Law*, 2003, 252 ss.; A. MAHIOU, *L'Union africaine: quelques brèves observations*, in A. GIARDINA, F. LATTANZI (a cura di), *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Napoli, 2004, vol. II, 1287 ss.; R. CADIN, *Unione africana (voce)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani – Aggiornamenti*, 2005, *ad vocem*; G. MVELLE, *L'Union africaine. Fondements, organes, programmes et actions*, Paris, 2007; F. VILJOEN, *African Union (AU)*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, www.opil.ouplaw.com, maggio 2011; K.D. MAGLIVERAS, G.J. NALDI, *The African Union (AU)*, Alphen aan den Rijn, 2014; inoltre, v. i saggi raccolti in J. AKOKPARI, A. NDINGA-MUVUMBA, T. MURITHI (eds.), *The African Union and Its Institutions*, Auckland, 2008, e in A.A. YUSUF, F. OUGUERGOUZ (eds.), *The African Union: Legal and Institutional Framework. A Manual on the Pan-African Organization*, Leiden, 2012.

problems in diversi settori del diritto internazionale, tra cui appunto quello del mantenimento della pace[4].

A distanza di quasi vent'anni, sembra che le aspirazioni autonomistiche sottese alla creazione dell'*African Peace and Security Architecture* non siano state realizzate. Com'è noto, la maggior parte degli Stati africani è economicamente debole e il bilancio dell'UA naturalmente ne risente[5]. Il risultato è che, se una parte degli organi e meccanismi del sistema di sicurezza africano è stata istituita e se alcune missioni operative sono state dispiegate, ciò è stato possibile soltanto grazie ai finanziamenti di certi donatori internazionali. A questa dipendenza finanziaria dall'esterno dell'*African Peace and Security Architecture* coerentemente si affianca anche una sua dipendenza operativa dall'esterno, soprattutto dall'ONU. Si tratta in ultima analisi di una situazione stridente con quella autonomia regionale che, come si diceva, gli Stati africani e l'UA si prefiggono di raggiungere.

Questo contributo sarà suddiviso in tre parti. Nella prima ci si soffermerà sulle ragioni storico-politiche sottese alle ambizioni autonomistiche dell'*African Peace and Security Architecture* e si cercherà di evidenziare come tali ambizioni siano state trasfuse sia nelle rilevanti

---

[4] L'applicazione del c.d. principio *African solutions for African problems* è attualmente propugnata dall'UA e da molti suoi Stati membri nell'ambito del diritto internazionale dell'economia, della tutela internazionale dei diritti umani e, appunto, del mantenimento della pace. Tale principio si è tuttavia originariamente sviluppato con riferimento al diritto internazionale penale. In questo settore, esso sarebbe finanche confluito in una norma consuetudinaria regionale, secondo quanto sostenuto dalla Corte di giustizia dell'ECOWAS nella sentenza *Hissène Habré* c. *Sénégal*, del 18 novembre 2010, p. 17 (la sentenza è consultabile *online* all'indirizzo www.jurisafrica.org; sul sito ufficiale della Corte di giustizia dell'ECOWAS, www.prod.courtecowas.org, sono disponibili soltanto le sentenze dal 2015 in poi).

[5] La Conferenza dei capi di Stato e di governo dell'UA nel 2015 ha elaborato un progetto di riforma del sistema di finanziamento dell'UA (v. decisione n. 578 (XXV), *Scale of Assessment and Alternative Sources of Financing the African Union*), in parte modificato nel 2019 (v. decisione n. 733 (XXXII), *Financing the Union*, e decisione n. 734 (XXXII), *Scale of Assessment for the Regular Budget and the Peace Fund*), che però non risulta ancora attuato. Il progetto prevede una partecipazione solidale ed equa di tutti gli Stati membri al finanziamento dell'UA ma, allo stesso tempo, tiene conto delle effettive capacità contributive di ciascuno di essi e assicura un certo margine di flessibilità. Gli Stati dovrebbero essere suddivisi in tre categorie di contributori: Stati con un PIL superiore al 4% annuo; Stati con un PIL tra l'1 e il 4% annuo; Stati con un PIL inferiore all'1% annuo. Nella prima categoria rientrerebbero i sei maggiori contributori (Algeria, Angola, Egitto, Marocco, Nigeria e Sudafrica), i quali dovrebbero equamente versare un ammontare pari al 60% delle risorse necessarie per il funzionamento dell'UA, mentre il restante 40% sarebbe ripartito tra gli altri Stati secondo una progressività decrescente stabilita con calcoli specifici. L'obiettivo sarebbe di riuscire così a ottenere l'indipendenza finanziaria dell'UA per il 100% del *budget* operativo, per il 75% del *budget* di programmazione e per il 25% del *budget* necessario per le missioni di pace.

norme convenzionali sia a livello di apparato istituzionale. Nella seconda parte si tenterà di dimostrare, da un lato, come il sostentamento finanziario dell'*African Peace and Security Architecture* dipenda in maniera preponderante dai donatori internazionali e, dall'altro, come l'intervento operativo dell'ONU si sia rivelato viepiù necessario nelle aree ove l'UA aveva già dispiegato le sue missioni[6]. Nella terza parte, l'esame della prassi attinente ai rapporti tra l'UA e l'ONU rispetto alle azioni di mantenimento della pace consentirà di confermare come le aspirazioni di autonomia dell'UA in questo campo risultino allo stato attuale ancora disattese e come, anzi, l'UA sia in realtà dipendente dalla cooperazione con l'ONU.

2. Come si accennava, sin da quando nel 2002 è stato avviato il progressivo rinnovamento del sistema di sicurezza regionale[7], l'UA si è posta l'obiettivo di applicare il c.d. principio *Africans solutions for African problems* anche nell'ambito del mantenimento della pace[8]. In effetti, l'UA ha sottolineato in diverse occasioni le proprie ambizioni autonomistiche, manifestando dunque il desiderio di non essere considerata alla stregua di un «organo decentrato dell'ONU»[9], ai sensi del

---

[6] Questa seconda parte del lavoro costituirà in parte un aggiornamento di un precedente contributo: G. PASCALE, *The African Security System: Between the Quest for Autonomy and the External Financial Dependence*, in G. CELLAMARE, I. INGRAVALLO (eds.), *Peace Maintenance in Africa. Open Legal Issues*, Cham-Torino, 2018, 35 ss.

[7] V. inizialmente la decisione n. AHG/AU/Dec. 2 (I), *The Establishment of the Peace and Security Council of the African Union*. Per una più completa panoramica del contesto di rinnovamento del sistema di sicurezza regionale africano, v. J.D. RECHNER, *From the OAU to the AU: A Normative Shift with Implications for Peacekeeping and Conflict Management, or Just a Name Change?*, in *Vanderbilt Journal Transnational Law*, 2006, 543 ss.; C.R. MAJINGE, *The Future of Peacekeeping in Africa and the Normative Role of the African Union*, in *Gottingen Journal of International Law*, 2010, 463 ss.; A.A. YUSUF, *Pan-Africanism and International Law*, in *Recueil des cours*, vol. 369, 2014, 161 ss.; I.A. BADMUS, *The African Union's Role in Peacekeeping. Building on Lessons Learned from Security Operations*, Houndmills, 2015, 25 ss.

[8] Cfr. T.M. MAYS, *African Solutions for African Problems: The Changing Face of African-Mandated Peace Operations*, in *Journal of Conflict Studies*, 2003, 106 ss.; D.M. HOLLYWOOD, *It Takes a Village ... or at Least a Region: Rethinking Peace Operations in the Twenty-first Century, the Hope and Promise of African Regional Institutions*, in *Florida Journal of International Law*, 2007, 75 ss., 137 ss.; C.R. MAJINGE, *op. cit*., 469 ss. e 490 ss.; G. CELLAMARE, *Le operazioni di* peacekeeping *delle organizzazioni regionali*, Bari, 2015, 40.

[9] Tale qualificazione è stata notoriamente proposta con riferimento al ruolo delle organizzazioni intergovernative regionali nel contesto del sistema di sicurezza collettiva dell'ONU da R. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, V ed., 1968, 373 ss.; v. anche B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Padova, XII ed., 2020, 404 s.

capitolo VIII della Carta di San Francisco[10]. Sarà sufficiente ricordare come, nel 2012, Jean Ping, allora Presidente della Commissione dell'UA, riferendosi alla perdurante crisi somala, abbia efficacemente chiarito che «the solutions to African problems are found on the Continent and nowhere else»[11]. È del resto innegabile come, sin dall'epoca delle grandi decolonizzazioni, gli Stati africani abbiano percepito il sistema di sicurezza collettiva dell'ONU quale strumento posto a salvaguardia degli interessi occidentali nel continente africano e quindi come una minaccia alla loro piena sovranità, peraltro recentemente acquisita. In più, secondo molti Stati africani, l'ONU si sarebbe sovente dimostrata incapace di risolvere le crisi africane, come il genocidio ruandese del 1994 ampiamente confermerebbe.

2.1. Le norme alla base dell'*African Peace and Security Architecture* danno una prima idea della ricerca di autonomia dall'ONU che l'UA persegue nel campo del mantenimento della pace. Tali norme pongono quindi anche dei problemi inerenti al loro coordinamento e alla loro compatibilità con la Carta dell'ONU.

Innanzitutto, l'art. 3, lett. f), dell'Atto costitutivo dell'UA (conosciuto anche come Atto di Lomé) elenca, tra i fini dell'organizzazione panafricana, la promozione della pace, della sicurezza e della stabilità in Africa, mentre l'art. 4, lett. d), attribuisce all'UA una competenza in materia di difesa comune. Ai sensi del noto art. 4, lett. h), l'UA detiene inoltre la facoltà di agire direttamente e autonomamente all'interno di un suo Stato membro qualora si verifichino crimini di guerra, crimini contro l'umanità o atti di genocidio[12]. Il corollario di tale dispo-

---

[10] Sulla nozione di «organizzazione regionale» ai sensi del capitolo VIII della Carta ONU, nell'ambito di una vasta letteratura, v. principalmente U. VILLANI, *Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix*, in *Recueil des cours*, vol. 290, 2002, 225 ss., 271 ss.; A. ABASS, *Regional Organisations and the Development of Collective Security. Beyond Chapter VIII of the UN Charter*, Oxford, 2004, 27 ss.; L. BOISSON DE CHAZOURNES, *Les relations entre organisations régionales et organisations universelles*, in *Recueil des cours*, vol. 347, 2011, 79 ss., 245 ss.

[11] Si tratta di uno stralcio del discorso tenuto da Jean Ping durante l'inaugurazione della sessione di luglio 2012 della Conferenza dei capi di Stato e di governo dell'UA.

[12] Secondo alcuni autori, l'art. 4, lett. h), dell'Atto di Lomé codificherebbe la dottrina della c.d. *responsibility to protect*. Così, per esempio, K. ANING, S. ATUOBI, *Responsibility to Protect in Africa: An Analysis of the African Union's Peace and Security Architecture*, in *Global Responsibility to Protect*, 2009, 90 ss., e S. GUMEDZE, *The African Union and the Responsibility to Protect*, in *African Human Rights Law Journal*, 2010, 135 ss. Più estensivamente, v. L. POLI, *La responsabilità di proteggere e il ruolo delle organizzazioni internazionali regionali. Nuove prospettive dal continente africano*, Napoli, 2011, e i contributi raccolti in D. KUWALI, F. VILJOEN (eds.), *Africa and the Responsibility to Protect: Article 4(h) of the*

sizione è costituito dall'art. 4, lett. j), volto a conferire a ogni Stato membro la possibilità di chiedere all'UA di intervenire ove necessario per ripristinare la sicurezza nazionale.

L'Atto di Lomé non contiene riferimenti all'*African Peace and Security Architecture*[13]. Tuttavia, quando ne hanno posto le fondamenta, gli Stati africani si sono basati sulle appena citate disposizioni dell'Atto di Lomé, il quale è infatti richiamato sia nel preambolo sia in alcune disposizioni del Protocollo di Durban, che ha istituito il Consiglio di pace e sicurezza quale principale organo africano competente in materia di mantenimento della pace[14]. Il Protocollo di Durban è stato poi integrato dal Patto di Abuja sulla non aggressione e la difesa comune[15], nel quale pure si effettuano rinvii all'Atto di Lomé. Poiché sia il Protocollo di Durban sia il Patto di Abuja sono strumenti convenzionali autonomi, ancorché collegati all'Atto di Lomé[16], si potrebbe ritenere che il sistema di sicurezza regionale africano, che su di essi poggia, rappresenti una sorta di «cooperazione rafforzata» tra alcuni Stati membri dell'UA[17].

African Union Constitutive Act, London/New York, 2014. Inoltre, v. P. GARGIULO, *La responsabilità di proteggere e le organizzazioni regionali e sub-regionali: recenti sviluppi*, in E. CIMIOTTA, N. NAPOLETANO (a cura di), *Nazioni Unite e organizzazioni regionali tra autonomia e subordinazione*, Bologna, 2020, 143 ss., il quale, pur concentrandosi spesso sulla prassi emergente dal continente africano, adotta comunque una prospettiva teorica di carattere ampio, che permette di inquadrare le luci e le ombre della c.d. *responsibility to protect*.

[13] L'Atto di Lomé non fa cenno all'*African Peace and Security Architecture* o ai suoi organi e meccanismi probabilmente «because of the haste with which the drafters had to meet the impatient deadlines set by Libya»: v. J. CILLIERS, *Towards the African Union*, in *African Security Review*, 2010, 104 ss., 108.

[14] *Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union*, adottato a Durban il 9 luglio 2002 ed entrato in vigore il 26 dicembre 2003.

[15] *African Union Non-Aggression and Common Defence Pact*, adottato ad Abuja il 1° gennaio 2005 ed entrato in vigore il 18 dicembre 2009.

[16] Il collegamento tra il Protocollo di Durban e il Patto di Abuja, da un lato, e l'Atto di Lomé, dall'altro, risulta evidente dalle denominazioni ufficiali dei primi due strumenti, riportate nelle due note precedenti. D'altro canto, però, l'autonomia del Protocollo di Durban rispetto all'Atto di Lomé emerge dal fatto che il primo in nessuna sua disposizione dichiara di voler modificare o emendare il secondo. In verità, il successivo *Protocol on the Amendments to the Constitutive Act of the African Union*, adottato l'11 luglio 2003, stabiliva che l'Atto di Lomé venisse emendato anche in accordo al precedente Protocollo di Durban e che il Consiglio di pace e sicurezza dovesse essere quindi inserito nell'elenco degli organi dell'UA. Nondimeno, il Protocollo del 2003 non è ancora entrato in vigore; nel momento in cui si scrive (maggio 2021), cioè diciotto anni dopo la sua adozione, esso risulta ratificato da trenta Stati, vale a dire sei in meno rispetto ai due terzi degli Stati membri dell'UA il cui deposito degli strumenti di ratifica è richiesto per la sua entrata in vigore.

[17] In verità, soltanto tre Stati africani allo stato attuale (maggio 2021) non hanno ancora ratificato il Protocollo di Durban. Si tratta di Capo Verde, Repubblica Democratica del Congo e Sudan del Sud; vale però la pena di osservare che gli ultimi due costituiscono notoriamente

A ogni modo, quel che qui più interessa è che il Protocollo di Durban conferisce al Consiglio di pace e sicurezza la competenza a operare per promuovere la pace e prevenire eventuali conflitti, a organizzare attività di *peacemaking*, *peacebuilding* e *post-conflict reconstruction* e, soprattutto, a intervenire nel corso di conflitti interni e internazionali localizzati in Africa attraverso *peace support operations* o anche *robust operations*, con personale sia militare sia civile[18].

Si potrebbe immaginare che, nello svolgimento delle suddette funzioni, il Consiglio di pace e sicurezza dell'UA sia obbligato ad agire in subordine rispetto al Consiglio di sicurezza dell'ONU onde evitare che gli Stati membri dell'UA possano eventualmente essere indotti a violare la Carta di San Francisco. In effetti, l'art. 17, par. 1, del Protocollo di Durban richiede al Consiglio di pace e sicurezza di cooperare con il Consiglio di sicurezza, al quale riconosce un ruolo primario nel campo del mantenimento della pace. D'altro canto, però, sembra che lo stesso art. 17, par. 1, ponga i due organi su un piano di parità nella misura in cui utilizza l'espressione «cooperate and work closely». Inoltre, l'art. 17 puntualizza nel seguente par. 2 che il Consiglio di pace e sicurezza dell'UA si rivolgerà all'ONU «only where necessary»[19]. In nessuna altra sua disposizione il Protocollo di Durban prescrive che il Consiglio di pace e sicurezza debba rivolgersi al Consiglio di sicurezza prima di intraprendere eventuali azioni per il mantenimento della pace. Più in generale, il Protocollo di Durban tralascia la questione della sua compatibilità con la Carta ONU, al pari del resto

---

ed endemicamente dei teatri di conflitto. Rileva invece come il Patto di Abuja risulti al momento ratificato soltanto da ventidue Stati; per giunta, gli ultimi strumenti di ratifica sono stati depositati nel 2017, rendendo dunque poco presumibile l'ipotesi che altri Stati africani si vincoleranno a breve al Patto.

[18] V. gli articoli 6 e 7 del Protocollo di Durban, ove si elencano ben diciotto diverse azioni che il Consiglio di pace e sicurezza potrebbe intraprendere per il mantenimento della pace nel continente africano.

[19] L'art. 17, par. 1, del Protocollo di Durban dichiara che «in the fulfilment of its mandate in the promotion and maintenance of peace, security and stability in Africa, the Peace and Security Council shall cooperate and work closely with the United Nations Security Council, which has the primary responsibility for the maintenance of international peace and security. The Peace and Security Council shall also cooperate and work closely with other relevant UN Agencies in the promotion of peace, security and stability in Africa». Nondimento, il seguente par. 2 aggiunge che «only where necessary, recourse will be made to the United Nations to provide the necessary financial, logistical and military support for the African Union's activities in the promotion and maintenance of peace, security and stability in Africa, in keeping with the provisions of Chapter VIII of the UN Charter on the role of regional organizations in the maintenance of international peace and security».

del Patto di Abuja[20]. Pare dunque che le norme attinenti all'*African Peace and Security Architecture* non tengano conto del fatto che la Carta di San Francisco imporrebbe una loro applicazione e interpretazione alla luce della stessa Carta, dal cui punto di vista le attività poste in essere dal Consiglio di pace e sicurezza per il mantenimento della pace dovrebbero appunto essere sottoposte al controllo del Consiglio di sicurezza. Per quel che è dato sapere, il problema fu posto ma subito «dismissed out of hand» nel corso dei lavori preparatori del Protocollo di Durban[21], pur essendo chiaro sin da allora che, in caso di contrasto, in virtù del suo art. 103, la Carta dovrebbe prevalere rispetto alle norme su cui l'*African Peace and Security Architecture* si fonda[22]. In conclusione, ancorché i redattori del Protocollo di Durban abbiano inserito nel suo art. 17 il riferimento alla cooperazione tra il Consiglio di pace e sicurezza e il Consiglio di sicurezza, è come se essi in concreto avessero cercato di liberare il primo dal «giogo» del secondo[23].

---

[20] Cfr. J.I. LEVITT, *The Peace and Security Council of the African Union: The Known Unknowns*, in *Transnational Law and Contemporary Problems*, 2003, 109 ss., 125-126.

[21] Così B. KIOKO, *The Right of Intervention under the African Union's Constitutive Act: From Non-Interference to Non-Intervention*, in *International Review of the Red Cross*, 2003, 807 ss., 821.

[22] Per un discorso più ampio, cfr. G. CELLAMARE, *The Relationship between the UN Security Council and the AU Peace and Security Council in the Field of Peacekeeping*, in G. CELLAMARE, I. INGRAVALLO (eds.), *op. cit.*, 1 ss., 16 ss., e ID., *Il mantenimento della pace nei rapporti tra il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e il Consiglio di pace e sicurezza dell'Unione africana*, in *Federalismi.it*, 2019, 1 ss., 19 ss., *et passim*. In sintesi, v. anche ID., *In tema di cooperazione tra Nazioni Unite, Unione africana e Unione europea in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale*, in *La Comunità Internazionale*, 2020, 537 ss., 542. Nello stesso senso, v. inoltre A. TERRASI, *Unione africana e Nazioni Unite: coordinamento o subordinazione nella gestione delle crisi?*, in E. CIMIOTTA, N. NAPOLETANO (a cura di), *op. cit.*, 115 ss., 133, il quale valuta *inter alia* anche il rapporto tra le norme riguardanti l'*African Peace and Security Architecture* e il divieto dell'uso della forza quale norma internazionale consuetudinaria cogente.

[23] Una parte della dottrina conferma questa impressione: v. B. KIOKO, *op. cit.*, 820 ss.; J. I. LEVITT, *op. cit*., 125 ss.; J. ALLAIN, *The True Challenge to the United Nations System on the Use of Force: The Failure of Kosovo and Iraq and the Emergence of African Union*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2004, 237 ss., 286-287. Nello stesso senso, v. anche S. PALIWAL, *The Primacy of Regional Organizations in International Peacekeeping: The African Example*, in *Virginia Journal of International Law*, 2010, 185 ss., 216 ss., che però si occupa prevalentemente di inquadrare i rapporti tra l'ONU e l'UA dal punto di vista del capitolo VII e/o del capitolo VIII della Carta di San Francisco. Inoltre, v. lo studio di P. GARGIULO, *Il mantenimento della pace nei rapporti tra l'ONU e le organizzazioni regionali*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, tomo I, 135 ss., il quale con riferimento all'UA condivide l'impressione qui tratteggiata (139), salvo poi concludere (143), all'esito di una più ampia analisi della prassi riguardante anche organizzazioni regionali diverse dall'UA e organizzazioni sub-regionali, come recentemente le organizzazioni regionali e sub-regionali mostrino una tendenza a rispettare i parametri posti dalla Carta di San Francisco, pur continuando a riservarsi una certa fles-

2.2. Anche dall'esame dell'apparato istituzionale dell'*African Peace and Security Architecture* si arguisce il desiderio degli Stati africani di gestire in maniera autonoma dall'ONU i problemi legati al mantenimento della pace nel continente africano. Il suddetto apparato si compone infatti di una pletora di organi e meccanismi, la cui ambizione è presumibilmente quella di trasmettere un senso di «completezza», quasi a sottolineare che in nessun caso potrebbe rivelarsi necessario un intervento dell'ONU.

Il Consiglio di pace e sicurezza è l'organo principale e il "motore" dell'*African Peace and Security Architecture*, dal momento che, come anticipato, le sue funzioni riguardano la prevenzione dei conflitti africani, interni e internazionali, e soprattutto l'intervento in tali conflitti[24]. Esso si compone di quindici Stati, tra i quali dieci eletti per due anni e cinque eletti per tre anni[25], e adotta per *consensus* i propri atti[26],

---

sibilità nelle azioni operative. Va infine segnalato che una parte minoritaria della dottrina non è concorde sulla suddetta interpretazione dell'art. 17 del Protocollo di Durban, ritenendo anzi che tale disposizione esprima l'intenzione dell'UA di rispettare il dettato della Carta dell'ONU e di subordinare quindi eventuali interventi del Consiglio di pace e sicurezza dell'UA all'autorizzazione del Consiglio di sicurezza dell'ONU: così O. CORTEN, *L'Union africaine, une organisation régionale susceptible de s'émanciper de l'autorité du Conseil de sécurité?* Opinio juris *et pratique récente des Etats*, in *European Society of International Law – Conference Paper*, n. 11/2012, 1 ss. (secondo il quale, nell'ambito dell'ONU, gli Stati membri dell'UA hanno manifestato il loro impegno a rispettare le disposizioni del capitolo VIII della Carta di San Francisco), e A.A. YUSUF, *The Right of Forcible Intervention in Certain Conflicts*, in A.A. YUSUF, F. OUGUERGOUZ (eds.), *op. cit.*, 335 ss., 345 ss.

[24] Per una descrizione dettagliata del Consiglio di pace e sicurezza e delle sue funzioni, si rimanda a J.I. LEVITT, *op. cit.*, 115 ss.; J. ALLAIN, *op. cit.*, 265 ss.; P.D. WILLIAMS, *The Peace and Security Council of the African Union: Evaluating an Embryonic International Institution*, in *Journal of Modern African Studies*, 2009, 603 ss.; C.R. MAJINGE, *Regional Arrangements and the Maintenance of International Peace and Security: The Role of the African Union Peace and Security Council*, in *Canadian Yearbook of International Law*, 2010, 97 ss.; R. ADJOVI, *The Peace and Security Council*, in A.A. YUSUF, F. OUGUERGOUZ (eds.), *op. cit.*, 143 ss.; B. TCHIKAYA, *Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine*, in J.F. AKANDJI-KOMBE (sous la direction de), *L'homme dans la société internationale. Mélanges en hommage au Professeur Paul Tavernier*, Bruxelles, 2013, 387 ss.

[25] La Conferenza dei capi di Stato e di governo dell'UA sceglie i quindici membri del Consiglio di pace e sicurezza tra gli Stati che hanno ratificato il Protocollo di Durban, seguendo tre criteri: equa rappresentanza regionale; rotazione periodica; applicazione dei principi democratici, dello Stato di diritto e dei valori dell'Unione africana a livello nazionale. La Conferenza molto spesso interpreta discrezionalmente questo terzo criterio, nominando in seno al Consiglio anche Stati che contribuiscono a turbare la pace continentale. In proposito, v. le critiche di C.R. MAJINGE, *Regional Arrangements and the Maintenance of International Peace*, cit., 117, e A. TERRASI, *op. cit.*, 125-126.

[26] Qualora non riuscisse ad adottare un atto per *consensus*, il Consiglio di pace e sicurezza dovrebbe procedere al voto; l'atto in questione potrebbe essere adottato a maggioranza qualificata dei due terzi dei voti espressi. Per le delibere procedurali è sufficiente la maggioranza semplice. Nessuno degli Stati membri del Consiglio gode di un potere di veto.

di cui però raramente autorizza la pubblicazione, anche in considerazione della confidenzialità delle sue sessioni, pur molto frequenti[27].

Nell'esercizio delle sue funzioni, il Consiglio di pace e sicurezza è coadiuvato da diversi meccanismi, tutti istituiti in base al Protocollo di Durban: (i) il *Panel of Wises*, composto di cinque personalità di indiscusso valore morale, chiamate a svolgere (anche individualmente) funzioni consultive e di mediazione tra le parti in conflitto[28]; (ii) il *Continental Early Warning System*, deputato a monitorare le aree in cui il mantenimento della pace è maggiormente a rischio[29]; (iii) l'*African Standby Force*, una forza armata formata di unità tratte dagli eserciti nazionali e suddivisa in cinque contingenti costantemente operativi, ognuno dei quali dislocato in una delle cinque macroregioni africane[30]; (iv) il *Military Staff Committee*, cioè l'organismo di coor-

[27] Le sessioni del Consiglio di pace e sicurezza si svolgono molto frequentemente, almeno due volte al mese, quasi sempre a livello dei rappresentanti permanenti degli Stati membri presso l'UA. Di regola, soltanto una volta all'anno il Consiglio si riunisce con la partecipazione dei Ministri degli affari esteri. Se necessario, ai lavori del Consiglio possono prendere parte anche i capi di Stato o di governo.

[28] Art. 11 del Protocollo di Durban. Il *Panel of Wises* gode di un ampio e discrezionale potere di iniziativa che gli consente di agire ogniqualvolta ciò si riveli opportuno, senza pressioni politiche dall'esterno. La sua inclusione nel sistema di sicurezza africano non rappresenta una novità, dal momento che già nell'ambito del *Cairo Mechanism* era previsto che il Segretario generale dell'OUA potesse richiedere l'intervento di personalità africane di indiscusso valore morale per svolgere buoni uffici o attività di mediazione finalizzate al mantenimento della pace nel continente. In generale, il ruolo dei «saggi» nella risoluzione dei conflitti acquisisce un significato particolare nel sistema africano, essendo riconducibile alle funzioni svolte dagli anziani in molte società tribali. In proposito, v. A. JEGEDE, *The African Union Peace and Security Architecture: Can the Panel of the Wise Make a Difference?*, in *African Human Rights Law Journal*, 2009, 409 ss., e M.L. GUEUYOU, *The Role of the Union in Conflict Prevention and Resolution*, in A.A. YUSUF, F. OUGUERGOUZ (eds.), *op. cit.*, 305 ss., 314.

[29] Art. 12 del Protocollo di Durban. Il *Continental Early Warning System* svolge la sua attività di monitoraggio sulla base dei dati raccolti da un centro di osservazione colloquialmente denominato *Situation Room* e collocato presso la sede centrale dell'UA, ad Addis Abeba. La *Situation Room* a sua volta si serve di centri periferici di osservazione, posizionati nelle diverse regioni africane, che archiviano i dati individuati secondo degli specifici indicatori di rischio. Si tratta di attività fondamentali per il sistema di sicurezza regionale, dato che il Consiglio di pace e sicurezza deve principalmente basarsi sui dati raccolti a catalogati dal *Continental Early Warning System* per deliberare eventuali interventi operativi. Per una più precisa descrizione, v. A. NOYES, J. YARWOOD, *The AU Continental Early Warning System: From Conceptual to Operational?*, in *International Peacekeeping*, 2013, 249 ss., i quali riflettono anche sul ruolo marginale che nei fatti a tale meccanismo è spesso attribuito a causa della carenza di risorse finanziarie e di personale.

[30] Art. 13, paragrafi 1-7, del Protocollo di Durban. È interessante la puntualizzazione contenuta nell'art. 13, par. 3, lett. g), secondo cui l'*African Standby Force* deve svolgere ogni eventuale azione – anche diversa da quelle specificamente elencate – richiesta dal Consiglio di pace e sicurezza o dalla Conferenza dei capi di Stato e di governo dell'UA. Si tratta di una sorta di clausola di salvaguardia che consente al Consiglio e alla Conferenza di fare discrezionalmente ricorso all'*African Standby Force* ogniqualvolta lo ritengano opportuno (su questo

dinamento militare dei cinque contingenti dell'*African Standby Force*[31]. Tra questi meccanismi, l'*African Standby Force* dovrebbe essere quello di maggiore rilievo operativo. Il suo completamento, previsto per il 2008, è stato però ripetutamente rimandato, tanto da aver indotto l'UA a istituire nel 2013 l'*African Capacity for Immediate Response to Crisis* quale forza supplementare e non permanente, composta di unità discrezionalmente messe a disposizione dagli Stati[32].

Pur essendo il "motore" dell'*African Peace and Security Architecture*, il Consiglio di pace e sicurezza è comunque posto sotto la formale autorità della Conferenza dei capi di Stato e di governo, vale a dire il principale organo politico dell'UA, composto dei rappresentanti a livello apicale di tutti gli Stati africani[33]. Ai sensi dell'art. 7, par. 1, lett. e), del Protocollo di Durban, il Consiglio di pace e sicurezza «recommends to the Assembly (…) intervention (…) on behalf of the Union in a Member State in respect of grave circumstances». Infine, anche gli altri organi dell'UA svolgono un ruolo – spesso di raccordo e non sempre necessariamente di rilievo – nell'*African Peace and Security Architecture*[34].

---

punto, cfr. A. TERRASI, *op. cit.*, 123). L'art. 13 non si occupa invece delle regole procedurali relative al reperimento delle truppe, alla loro dislocazione e al loro *training*, che sono state poi fissate nel documento intitolato *African Union Peace Support Standard Operating Procedures* (SOP). I cinque contingenti regionali in cui l'*African Standby Force* dovrebbe essere suddivisa sono: la *Central African Standby Force*, la *Eastern African Standby Force*, la *North African Regional Capability*, la *Southern Africa Standby Force* e la *West African States Standby Force*.

[31] Art. 13, paragrafi 8-12, del Protocollo di Durban

[32] V. Conferenza dell'UA, decisione n. AHG/AU/Dec. 489 (XXI), *Establishment of an African Capacity for Immediate Response to Crises*, del 27 maggio 2013. Alcuni contingenti sono stati rapidamente forniti da dodici Stati membri così da permettere all'UA di rendere operativa l'*African Capacity for Immediate Response to Crises* già all'inizio del 2014: v. Conferenza dell'UA, decisione n. AHG/AU/Dec. 515 (XXII), *Operationalisation of the African Capacity for Immediate Response to Crises*, del 31 gennaio 2014. A tal proposito, v. anche lo *statement* del Presidente del Consiglio di sicurezza, UN Doc. S/PRST/2014/27, del 16 dicembre 2014, nel quale «welcomes the steps taken for the operationalization of the African Capacity for Immediate Response to Crises, including trough enhanced decision-making to facilitate rapid deployment». In dottrina, v. J. WARNER, *Complements or Competitors? The African Standby Force, the African Capacity for Immediate Response to Crisis, and the Future of Rapid Reaction Forces in Africa*, in *African Security*, 2015, 56 ss.

[33] Ai sensi dell'art. 6, par. 2, dell'Atto di Lomé, la Conferenza dei capi di Stato e di governo è l'organo supremo dell'UA. Sul suo ruolo nell'ambito dell'*African Peace and Security Architecture* e sul fatto che essa, riunendosi soltanto due volte all'anno, possa talvolta indirettamente rappresentare un ostacolo per il sistema di sicurezza regionale allorquando si debba intervenire con rapidità in situazioni di crisi, v. N. DYANI-MHANGO, *Reflections on the African Union's Rights to Intervene*, in *Brooklyn Journal of International Law*, 2012, 1 ss., 17, 43-44.

[34] Per esempio, in virtù di una serie di disposizioni dell'Atto di Lomé e del Protocollo di Durban, la Conferenza rivolge delle direttive al Consiglio esecutivo (composto dei Ministri

3. La pletora di organi e meccanismi che opera nel sistema di sicurezza regionale africano, più che trasmettere un'idea di "completezza" e assecondare quindi le aspirazioni autonomistiche dell'UA, mostra invece una certa ridondanza e soprattutto permette di evidenziare come l'*African Peace and Security Architecture* dipenda finanziariamente dai donatori internazionali. Tale dipendenza diventa ancora più palese e si trasferisce dal piano finanziario a quello operativo se si considerano le missioni di mantenimento della pace dispiegate nel corso del tempo dall'UA nei diversi teatri di conflitto. Da questo secondo punto di vista, come meglio si osserverà nel quarto paragrafo, l'UA non solo ha confermato di non aver finora realizzato le aspirazioni di autonomia sottese all'istituzione dell'*African Peace and Security Architecture*, ma ha anche e principalmente dimostrato di non potere fare a meno della cooperazione con l'ONU, che anzi si è rivelata viepiù necessaria.

3.1. È vero che il Protocollo di Durban, oltre al Consiglio di pace e sicurezza, ha anche istituito un *Peace Fund* volto a finanziare il sistema di sicurezza regionale[35]. Ma è altresì vero che i contributi che l'UA e i singoli Stati africani sono in grado di versare nel *Peace Fund* sono scarsissimi. Per il funzionamento dell'apparato istituzionale dell'*African Peace and Security Architecture* sono dunque necessari gli aiuti provenienti da enti esterni all'UA[36].

---

degli affari esteri degli Stati membri dell'UA) con riguardo al mantenimento della pace e più in generale alla gestione di conflitti e altre situazioni di emergenza. È poi il Consiglio esecutivo che materialmente delibera l'attivazione del Consiglio di pace e sicurezza e degli altri meccanismi del sistema di sicurezza regionale. Dal canto suo, la Commissione dell'UA (organo esecutivo dell'organizzazione) svolge una funzione di coordinamento ma, ove necessario, può anche adottare iniziative volte a prevenire o gestire i conflitti. In aggiunta, il Presidente della Commissione ha facoltà di portare eventuali situazioni di conflitto all'attenzione sia del Consiglio di pace e sicurezza sia del *Panel of Wises*. Egli inoltre provvede a nominare lo *Special Representative* e il *Force Commander* di ogni missione operativa. Infine, al Parlamento panafricano è assegnato un modesto ruolo, limitato alla discussione del *report* annualmente presentato dalla Commissione in materia di mantenimento della pace, cui in genere segue l'adozione di una risoluzione non vincolante.

[35] Art. 21 del Protocollo di Durban. V. anche J. ALLAIN, *op. cit.*, 273-274.

[36] Sin dall'epoca dei negoziati relativi al Protocollo di Durban, gli Stati membri dell'UA sembravano consapevoli del fatto che il funzionamento dell'*African Peace and Security Architecture* si sarebbe retto sugli aiuti provenienti dall'esterno, tanto che l'art. 21, par. 2, del Protocollo di Durban menziona la necessità che gli Stati svolgano «appropriate fund raising activities», mentre il successivo par. 3 aggiunge che anche il Presidente della Commissione dell'UA dovrà provvedere a raccogliere contributi economici.

L'Unione europea (UE) è il principale finanziatore degli organi e dei meccanismi dell'*African Peace and Security Architecture*[37]. Innanzitutto, l'UE contribuisce volontariamente e regolarmente al *Peace Fund* in attuazione della sua *Strategy for Africa*[38]. Essa opera indirettamente anche attraverso lo *European Peace Facility for Africa*, che è un meccanismo di finanziamento creato nell'ambito della cooperazione con i Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP)[39]. Inoltre, sembra che il *Panel of Wises* sia interamente finanziato dall'UE[40].

Gli equipaggiamenti per l'*African Capacity for Immediate Response to Crisis* e per i contingenti dell'*African Standby Force* già operativi sono invece in genere donati dalla NATO, che fornisce anche supporto militare e strategico e svolge attività di *training*[41].

Anche alcuni Stati contribuiscono abitualmente al mantenimento dell'*African Peace and Security Architecture* sia versando quote volontarie nel *Peace Fund* (Danimarca, Giappone, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito, Spagna, Svezia)[42], sia prestando assistenza operativa (soprattutto di *training*) e attuando programmi di cooperazione con gli organi e i meccanismi del sistema di sicurezza africano (Italia, Francia, Norvegia, Regno Unito, Stati Uniti)[43].

---

[37] Fu la stessa Conferenza dei capi di Stato e di governo dell'UA a esortare espressamente l'UE a prestare assistenza finanziaria al sistema di sicurezza africano: v. Conferenza dell'UA, decisione n. AHG/AU/Dec. 21 (II), *Establishment by the European Union of a Peace Support Operation Facility for the African Union*, del 12 luglio 2003.

[38] La *Strategy for Africa* avrebbe dovuto costituire una risposta dell'UE alle difficoltà incontrate dagli Stati africani in materia di crescita economica, sviluppo e sostenibilità. In proposito, v. il documento *Africa-EU Strategic Partnership. A Joint Africa-EU Strategy*, disponibile nei portali *web* www.africa-eu-partnership.org e www.consilium.europa.eu.

[39] Lo *European Peace Facility for Africa* è stato istituito in base alla decisione del Consiglio dei ministri degli Stati ACP e degli Stati appartenenti alle allora Comunità europee n. 3/2003 dell'11 dicembre 2003, consultabile nei siti eur-lex.europa.eu e www.africa-eu-partnership.org. Per un rapido inquadramento di tale strumento rispetto al sistema di sicurezza africano, v. D.L. TEHINDRANZANARIVELO, *The AU's Relationship with the UN in the Maintenance of Peace and Security*, in A.A. YUSUF, F. OUGUERGOUZ (eds.), *op. cit.*, 375 ss., 397.

[40] Questa informazione è riportata da R. ADJOVI, *op. cit.*, 157.

[41] Per maggiori dettagli su questo punto, si rimanda ai contributi raccolti in B.A. SMITH-WINDSOR (ed.), *AU-NATO Collaboration: Implications and Prospects*, Pretoria, 2013.

[42] Per la lista completa e aggiornata degli Stati che contribuiscono finanziariamente al *Peace Fund* dell'UA, v. il sito www.peaceau.org. Occorre notare che alcuni Stati contribuiscono indirettamente; per esempio, la Germania agisce di solito attraverso la *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ).

[43] Tra gli Stati non africani che cooperano con gli organi e i meccanismi del sistema di sicurezza africano in base a specifici programmi di assistenza operativa, si possono ricordare innanzitutto gli Stati Uniti, i quali attuano i seguenti quattro programmi: *African Contingency Operations Training Assistance* (ACOTA); *African Regional Peacekeeping Programme* (ARPP); *International Military Education and Training Programme* (IMET); *Enhanced International Peacekeeping Capabilities* (EIPC). Informazioni sui suddetti programmi possono

Anche enti privati e centri di ricerca talvolta contribuiscono all'*African Peace and Security Architecture*, specialmente garantendo il buon funzionamento del *Continental Early Warning System*[44].

3.2. Come accennato, la dipendenza del sistema di sicurezza regionale africano dai donatori esterni risulta ancora più marcata se si volge lo sguardo alle missioni operative dispiegate per il mantenimento della pace. Un *caveat* a questo punto pare però indispensabile: in questa sede ci si limiterà a valutare la prassi relativa alle missioni decise dall'UA, senza considerare invece le operazioni dispiegate sotto l'egida delle *Regional Economic Organizations* (RECs) – vale a dire le organizzazioni sub-regionali africane di integrazione economica, tra cui rileva principalmente la *Economic Community of Western African States* (ECOWAS) – che pure svolgono un ruolo di rilievo per il mantenimento della pace nel continente africano e che talvolta agiscono in cooperazione con la stessa UA e con l'ONU[45], dando così forma a una sorta di «triangolazione»[46].

---

essere tratte dal *Congressional Budget Justification of the Department of State on Foreign Operations and Related Programs*, disponibile nel sito www.state.gov. In aggiunta, la Francia dirige il programma di cooperazione denominato *Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix* (ReCAMP), rispetto al quale si rimanda a P. LE PAUTREMAT, *L'évolution du programme ReCAMP*, in P. PASCALLON, P. CHAIGNEAU (sous la direction de), *Conflictualités et politiques de sécurité et de défense en Afrique*, Paris, 2012, 183 ss.; per notizie più aggiornate, v. il sito www.diplomatie.gouv.fr. L'Italia coordina invece la *Italian African Peace Facility* (IAPF), su cui v. M. DERRIENNIC, *Italy's and China's Commitment to Africa's Peace and Security Architecture*, in A. DE GUTTRY, E. SOMMARIO, L. ZHU (eds.), *China's and Italy's Participation in Peacekeeping Operations. Existing Models, Emerging Challenges*, New York, 2014, 157 ss., 160 ss. La Norvegia gestisce il programma *Training for Peace* (v. trainingforpeace.org). Infine, il Regno Unito agisce attraverso l'*African Conflict Prevention Pool* (ACPP) (v. www.gov.uk). Non è difficile supporre che, oltre a cooperare per il mantenimento della pace e della sicurezza nel continente africano, alcuni Stati non africani perseguano anche certi loro interessi, riguardanti soprattutto l'ambito del commercio internazionale e la gestione delle risorse naturali. Su quest'ultimo punto, cfr. M. DERRIENNIC, *op. cit.*, 157 ss.

[44] Il sito www.peaceau.org elenca i *partners* accademici e i centri di ricerca, anche non africani, coinvolti nella *African Peace and Security Architecture*.

[45] Per esempio, si può ricordare la *African-Led International Support Mission to Mali* (AFISMA), organizzata dall'ECOWAS e dall'UA. Quest'ultima ha però contribuito alla gestione di AFISMA in maniera pressoché formale, coordinando un «international financial support group», composto di organizzazioni intergovernative non africane e di alcuni Stati occidentali, e convocando alcuni vertici internazionali per la raccolta di fondi. Per un inquadramento critico della dipendenza finanziaria di AFISMA dall'esterno, v. G. CELLAMARE, *Le operazioni di* peacekeeping, cit., 52: per un'analisi ampia di AFISMA, v. ID., *Caratteri e funzioni delle attività operative integrate per il Mali*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, 239 ss., e la bibliografia ivi riportata. Un altro esempio potrebbe essere quello della *Multinational Joint Task Force against the Boko Haram Terrorist Group* (MJTF) dispiegata dall'UA insieme alla *Lake Chad Basin Commission* (LCBC) a partire dalla primavera del 2015 lungo i

Ebbene, le missioni di mantenimento della pace dell'UA dipendono dai finanziamenti internazionali non tanto per il loro avvio concreto – che in genere si basa sulle poche risorse a disposizione dell'UA o di alcuni Stati africani – quanto per la loro prosecuzione. Pertanto, nel momento in cui le donazioni internazionali vengono meno, le stesse missioni rischiano di fallire. Il problema è di non poco conto, dato che l'UA non può evidentemente avere il controllo delle donazioni internazionali, la cui continuità il più delle volte, com'è normale, non è certa né prevedibile. Anzi, è spesso accaduto che i donatori internazionali sospendessero gli aiuti, rendendosi conto che le missioni dell'UA avrebbero difficilmente sortito gli effetti sperati. In queste occasioni, si è allora reso necessario che l'ONU subentrasse all'UA nelle aree di crisi in cui quest'ultima aveva già inviato proprie missioni. Nella maggior parte dei casi, l'intervento dell'ONU si è rivelato fondamentale per evitare ulteriori inasprimenti delle rilevanti situazioni di conflitto. La prassi attinente alle missioni dell'UA evidenzia dunque la dipendenza dell'*African Peace and Security Architecture* dall'esterno – e cioè dall'ONU – anche sul piano operativo.

---

confini di Nord-Est della Nigeria contro l'organizzazione terroristica Boko Haram, in sostituzione della *Multinational Joint Security Force*, operativa dal 1994 e composta essenzialmente di militari nigeriani. Per una generale contestualizzazione, v. E. CIMIOTTA, *L'azione di contrasto agli atti di terrorismo perpetrati da Boko Haram nei rapporti tra Nazioni Unite, organizzazioni regionali e sub-regionali*, in *Quaderni di SIDIBlog*, 2015, 415 ss. Anche in questo secondo caso l'UA ha svolto una funzione formale. In sostanza, dunque, le due missioni qui citate a titolo di esempio sono state condotte sul piano operativo, rispettivamente, dall'ECOWAS e dalla LCBC. Nondimeno, è come se sia l'ECOWAS sia la LCBC avessero agito quasi per conto dell'UA, essendo a essa collegate – al pari delle altre RECs – in base all'art. 16, par. 1, del Protocollo di Durban, che ribadisce la primazia dell'UA rispetto alle RECs anche nel campo del mantenimento della pace, e al più dettagliato *Memorandum of Understandings* riguardante la cooperazione tra l'UA e otto RECs in quello stesso campo, stipulato nel 2008 e disponibile nel sito www.peaceau.org. Sui rapporti tra l'UA e le RECs nell'ambito del mantenimento della pace nel continente africano, v. E.G. BERMAN, K.E. SAMS, *The Peacekeeping Potential of African Regional Organizations*, in J. BOULDEN (ed.) *Dealing with Conflicts in Africa: The United Nations and Regional Organizations*, New York, 2003, 35 ss., e S. PALIWAL, *op. cit.*, 185 ss. Recentemente, la Conferenza dei capi di Stato e di governo dell'UA ha manifestato l'intenzione di ridefinire le regole della cooperazione tra l'UA e le RECs per il mantenimento della pace, anche alla luce della prassi successiva al 2008. In proposito, v. decisione n. AU/755 (XXXIII), *Fifth Report of the Peace and Security Council of the African Union on the Implementation of the African Union Master Roadmap of Practical Steps for Silencing the Guns in Africa by the Year 2020*, del 10 febbraio 2020.

[46] Tale «triangolazione» ha di recente suscitato l'attenzione di una parte della dottrina: v. E. CIMIOTTA, *L'uso della forza nei rapporti tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali e sub-regionali*, Napoli, 2018, e più sinteticamente ID., *Alcune novità nei rapporti tra Nazioni Unite, organizzazioni regionali e sub-regionali per il mantenimento della pace in Africa*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *op. cit.*, 111 ss.

La suddetta prassi risale finanche alla prima operazione di mantenimento della pace dell'UA, avviata nel maggio 2003: la *Inter-African Mission in Burundi* (AMIB)[47]. Istituita con il consenso del Governo burundese in risposta all'inazione dell'ONU di fronte alla *escalation* di violenze interetniche in Burundi, AMIB ha potuto operare per circa un anno soltanto grazie all'assistenza economica dell'UE, degli Stati Uniti e di alcuni altri Stati. Esauriti i finanziamenti elargiti da questi donatori, AMIB ha dovuto cessare le sue attività[48]. Il Segretario generale dell'ONU nel suo rapporto sul Burundi del marzo 2004 aveva già messo in evidenza che «the financial and logistic constraints under which AMIB is operating prevent the force from fully implementing its mandate»[49], sensibilizzando così il Consiglio di sicurezza che, a partire dal mese di giugno di quello stesso anno, è intervenuto con la *United Nations Operation in Burundi* (ONUB)[50].

Allo stesso modo, anche la *African Union Mission in Sudan* (AMIS)[51], dispiegata dall'UA con il consenso del Governo sudanese

---

[47] AMIB si poneva due obiettivi: facilitare l'attuazione dei tre accordi precedentemente stipulati tra il Governo burundese e gli insorti (l'*Arusha Peace Agreement*, concluso nel 2000 tra le parti in conflitto grazie alla mediazione del Sudafrica, aveva condotto a un secondo Accordo per il cessate-il-fuoco nell'ottobre 2002, seguito da un terzo Accordo, stipulato nel dicembre 2002, in base al quale le parti acconsentivano all'invio di una forza di *peacekeeping* in Burundi) e favorire la pacificazione e l'insediamento di istituzioni democratiche in Burundi. Per analisi e commenti più dettagliati rispetto ad AMIB, v. F. ABOAGYE, *The African Mission in Burundi: Lessons Learned from the First African Union Peacekeeping Operation*, in *Conflicts Trends*, 2004, 9 ss., e I.A. BADMUS, *The African Mission in Burundi (AMIB): A Study of the African Union's Peacekeeping Success and «Triangular Area of Tension in African Peacekeeping»*, in *India Quarterly*, 2017, 1 ss. Una nuova crisi scoppiata in Burundi nel 2015 a seguito dell'annuncio diffuso dal Presidente uscente, Pierre Nkurunziza, relativo alla sua ricandidatura per la terza volta alle elezioni presidenziali, dopo che una discussa sentenza della Corte costituzionale aveva abrogato il limite di due mandati previsti dalla Costituzione per il capo dello Stato, ha indotto il Consiglio di pace e sicurezza dell'UA a istituire – senza alcuna previa autorizzazione del Consiglio di sicurezza dell'ONU – la *Mission africaine de prévention et de protection au Burundi* (MAPROBU), che però non è stata poi effettivamente dispiegata: per maggiori dettagli, v. A. DE GUTTRY, *La risposta internazionale alla crisi in Burundi del 2015-2016: luci ed ombre della cooperazione rafforzata tra le Nazioni Unite e l'Unione africana*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *op. cit.*, 121 ss.

[48] Secondo I.A. BADMUS, *The African Union's Role in Peacekeeping*, cit., 128, l'UA aveva previsto per AMIB un *budget* di circa centodieci milioni di dollari per un anno di attività; in verità, da quel che si legge nel sito www.peaceau.org, il costo totale imputabile all'UA per AMIB, durata poi meno di un anno, è ammontato a centotrentaquattro milioni di dollari.

[49] *Report of the UN Secretary General on Burundi*, UN Doc. S/2004/210, del 16 marzo 2004.

[50] V. Consiglio di sicurezza, risoluzione 1545 (2004), del 21 maggio 2004, par. 3.

[51] Per maggiori informazioni su AMIS e sulle altre missioni che a essa si sono avvicendate nel tempo, v. unamid.unmissions.org. Inoltre, v. J.I. LEVITT, *The Peace and Security Council of the African Union and the United Nations Security Council: The Case of Darfur, Sudan*, in N.M. BLOKKER, N.J. SCHRIJVER (eds.), *The Security Council and the Use of Force.*

nell'aprile 2004 nella regione del Darfur, ha avuto vita breve. Le ristrettezze finanziarie in cui AMIS versava hanno condotto l'anno seguente al suo avvicendamento con AMIS II, sostenuta con risorse provenienti dalla Corea del Sud, dal Giappone e dall'UE, equipaggiata con armamenti della NATO e supportata perlomeno «moralmente» dall'Assemblea generale dell'ONU[52]. A causa dell'irregolarità e imprevedibilità dei finanziamenti erogati a supporto di AMIS II[53], è stato però poi comunque necessario un diretto coinvolgimento dell'ONU. Su richiesta dell'UA, nell'agosto 2006, il Consiglio di sicurezza ha dispiegato la *United Nations Mission in Sudan* (UNMIS) in sostituzione di AMIS II[54]. UNMIS si è a sua volta evoluta in una nuova operazione ibrida, la *United Nations African Union Mission in Darfur* (UNAMID)[55], composta di truppe africane, ma gestita operativamente e finanziariamente dall'ONU.

Il successivo caso della *African Union Mission in Somalia* (AMISOM) è peculiare[56]. Nel gennaio 2007 AMISOM venne inviata

---

Theory and Reality – A Need for Change?, Leiden, 2005, 213 ss., e P.D. WILLIAMS, *Military Responses to Mass Killing: The African Union Mission in Sudan*, in *International Peacekeeping*, 2006, 168 ss.

[52] V. risoluzione 59/292, del 21 aprile 2005.

[53] AMIS II era finanziata in base ad accordi *ad hoc*, che di volta in volta le consentivano di operare per brevi periodi, in genere tre mesi, trascorsi i quali era costretta a ricercare altri aiuti economici per poter continuare a esercitare le sue funzioni. Era chiaro che questa situazione non permetteva ad AMIS II di programmare le proprie attività nel lungo periodo, impedendole quindi di agire al meglio delle sue possibilità. In questo senso, v. M. VANHULLEBUSCH, *EU Support to the African Union's Enhanced Mission to Sudan*, in M. COSTAS TRASCASAS (ed.), *Mainstreaming Human Rights in EU CSDP Missions: A Transversal Analysis*, Valencia, 2012, 217 ss.; C.R. MAJINGE, *Regional Arrangements and the Maintenance of International Peace*, cit., 149; I.A. BADMUS, *The African Union's Role in Peacekeeping*, cit., 192. Per un'opinione non del tutto negativa rispetto ai risultati raggiunti da AMIS II, v. invece J.D. RECHNER, *op. cit.*, 567 ss.

[54] V. risoluzione 1706 (2006), del 31 agosto 2006, che stabiliva il passaggio di consegne tra AMIS II e UNMIS. Quest'ultima si trovava già in Sudan con la funzione di monitorare l'attuazione del *Comprehensive Peace Agreement* stipulato tra il Governo sudanese e gli insorti affiliati al *Sudan People's Liberation Movement*.

[55] V. risoluzione 1769 (2007), del 31 luglio 2007, par. 1. Un'analisi critica dell'azione di UNAMID è offerta da C. WALTER, *Hybrid Peacekeeping: Is UNAMID a New Model for Cooperation between the United Nations and Regional Organizations?*, in H.P. HESTERMEYER, D. KÖNING, N. MATZ-LÜCK, V. RÖBEN, A. SEIBERT-FOHR, P.T. STOLL, S. VÖNEKY (eds.), *Coexistence, Cooperation and Solidarity:* Liber Amicorum *Rüdiger Wolfrum*, 2012, Leiden, 1327 ss.

[56] L'UA ha istituito AMISOM nel gennaio 2007 con un mandato in cui rientrano azioni volte al supporto delle istituzioni federali somale di transizione, alla stabilizzazione e democratizzazione del Paese e all'avvio del processo di pace e riconciliazione nazionale. Maggiori dettagli su AMISOM sono reperibili nel sito amisom-au.org. In dottrina, v. F. IPPOLITI, *Il ruolo dell'Unione africana nella crisi somala: la missione AMISOM e i rapporti con il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite*, in *La Comunità Internazionale*, 2008, 673 ss., e P.D. WIL-

dall'UA nell'ingovernabile contesto somalo, dove in precedenza anche l'ONU aveva notoriamente operato, sebbene con scarso successo[57]. AMISOM è stata approvata dal Consiglio di sicurezza dell'ONU poco meno di un mese dopo il suo dispiegamento, quindi *ex post*, senza una formale richiesta da parte dell'UA[58]. Si potrebbe forse leggere tra le righe che l'ONU non volesse più agire direttamente in Somalia – memore dei pregressi fallimenti – e che, per questo come per altri motivi, abbia preferito intervenire attraverso l'UA, autorizzando formalmente AMISOM e sostenendola materialmente attraverso lo *United Nations Technical Committee* e soprattutto lo *United Nations Trust Fund*[59], cui hanno contribuito anche l'UE, la Lega araba, la NATO e singoli Stati[60]. Se così fosse, si potrebbe allora sostenere che l'UA si sia prestata a essere in qualche modo «autorizzata» a intervenire in Somalia per essere in verità «utilizzata» dal Consiglio di sicurezza quale «organo decentrato dell'ONU», secondo lo spirito del capitolo VIII della Carta ONU e contrariamente alle premesse che avevano condotto all'istituzione del sistema di sicurezza regionale africano[61].

LIAMS, *Fighting for Peace in Somalia: AMISOM's Seven Strategic Challenges*, in *Journal of International Peacekeeping*, 2013, 222 ss.

[57] A proposito del ruolo dell'ONU nella crisi somala la letteratura è molta ampia; *inter alios*, v. P. PUSTORINO, *Failed States and International Law. The Impact of UN Practice on Somalia in Respect of Fundamental Rules of International Law*, in *German Yearbook of International Law*, 2011, 727 ss.

[58] V. risoluzione 1744 (2007), del 20 febbraio 2007, par. 8; v. anche i capoversi 6 e 8 del preambolo.

[59] V. risoluzione 1863 (2009), del 16 gennaio 2009, par. 8. I.A. BADMUS, *The African Union's Role in Peacekeeping*, cit., 162, sottolinea come le donazioni versate nello *United Nations Trust Fund* per AMISOM siano in ogni caso irregolari e imprevedibili, causando pertanto difficoltà di programmazione finanziaria per le attività di AMISOM a lungo termine.

[60] V. i dati riportati da I.K. DÜSTERHÖFT, A.I. GERLACH, *The Success and Failures of the Interventions of the European Union, the African Union and Neighbouring Powers in Somalia*, in *Sicherheit und Frieden*, 2013, 18 ss. Tra gli Stati che singolarmente contribuiscono al finanziamento di AMISOM, il sito www.peaceau.org elenca: Cina, Danimarca, Giappone, India, Italia, Nuova Zelanda, Regno Unito, Russia, Spagna e Svezia. Per specificazioni a proposito degli aiuti versati dall'Italia a favore di AMISOM, v. M. DERRIENNIC, *op. cit.*, 161.

[61] In virtù delle due frasi che lo compongono, l'art. 53 della Carta di San Francisco – perno del capitolo VIII – può essere letto nel senso di conferire al Consiglio di sicurezza la facoltà sia di «utilizzare» le organizzazioni intergovernative regionali per compiere attività coercitive sia di «autorizzare» le attività coercitive intraprese per iniziativa di tali organizzazioni. Ciò premesso, si può aderire all'impostazione secondo cui, quando il Consiglio di sicurezza «utilizza» una organizzazione intergovernativa regionale, il primo sostanzialmente dirige la seconda e quindi ogni azione coercitiva dell'organizzazione regionale sarebbe riconducibile al Consiglio di sicurezza; al contrario, quando il Consiglio di sicurezza «autorizza» l'azione coercitiva di una organizzazione regionale, il primo legittima un intervento che però rimarrebbe ascrivibile alla seconda. In proposito, *ex multis*, v. L. BALMOND, *La sécurité collective, du droit des Nations Unies au droit régional?*, in M. ARCARI, L.

È soltanto in parte simile al caso appena descritto quello riguardante la *African-Led International Support Mission to the Central African Republic* (MISCA)[62], inviata nel dicembre 2013 dall'UA a stabilizzare la Repubblica Centrafricana dopo l'ennesimo *golpe*. Poco tempo dopo il suo dispiegamento, MISCA è stata approvata dal Consiglio di sicurezza[63], iniziando così a ricevere assistenza economica, logistica e operativa dall'UE, oltre che dalla Francia, dagli Stati Uniti e da altri Stati non africani[64]. Inoltre, essa è stata presto affiancata dalla *European Union Force in Central African Republic* (EUFOR-RCA), gestita dall'UE[65]. Tuttavia, a differenza del caso somalo, con una risoluzione adottata nell'aprile 2014, il Consiglio di sicurezza ha poi disposto che, dal 15 settembre seguente, MISCA fosse rimpiazzata dalla *United Nations Multidimensional Integrated Stabilisation Mission in Central African Republic* (MINUSCA)[66].

4. La prassi sommariamente descritta mette in evidenza come le attività operative dell'UA per il mantenimento della pace dipendano dai finanziamenti esterni. Ma non solo. Tale prassi pone anche l'accento sul ruolo ineludibile che l'ONU svolge, prendendosi carico in un modo o nell'altro delle situazioni di conflitto in cui l'UA invia proprie missioni che poi non è più in grado di mantenere[67]. Lo schema

---

BALMOND (sous la direction de), *Sécurité collective entre légalité et défis à la légalité*, Milano, 2008, 45 ss., 74-75; G. CELLAMARE, *Il mantenimento della pace*, cit., 6-7; ID., *In tema di cooperazione*, cit., 539-540; P. GARGIULO, *Sicurezza collettiva (diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del diritto – Annali*, vol. IX, 2016, 880 ss., 950 ss.; E. CIMIOTTA, *Alcune novità*, cit., 115-118. È chiaro che l'«utilizzo» delle organizzazioni regionali e l'«autorizzazione» fornita all'azione di queste da parte del Consiglio di sicurezza conducono a conseguenze differenti sul piano dell'attribuzione della responsabilità per l'eventuale violazione di norme internazionali nel corso delle missioni di mantenimento della pace: in argomento, si rinvia a P. PALCHETTI, *Applying the Rules of Attribution in Complex Scenarios. The Case of Partnerships among International Organizations*, in *International Organizations Law Review*, 2016, 37 ss.

[62] Nel 2008, la *Economic Community of Central African States* (ECCAS) aveva dispiegato la *Mission for the Consolidation of Peace in Central African Republic* (MICOPAX), interamente finanziata dall'UE. MICOPAX è stata poi sostituita da MISCA nel dicembre 2013. Per maggiori informazioni su MISCA, v. il sito misca.peaceau.org.

[63] V. risoluzione 2127 (2013), del 5 dicembre 2013, par. 28 ss.

[64] V. quanto riportato nel sito www.misca.peaceau.org; con specifico riferimento ai finanziamenti versati dall'UE a favore di MISCA, v. le informazioni fornite da G. CELLAMARE, *Le operazioni di* peacekeeping, cit., 53.

[65] V. Consiglio dell'UE per gli affari esteri, *Conclusioni riguardanti la situazione nella Repubblica Centrafricana*, del 20 gennaio 2014, disponibili nel sito www.eeas.europa.eu.

[66] V. risoluzione 2149 (2014), del 10 aprile 2014, soprattutto par. 21.

[67] Sulla dipendenza operativa dall'ONU delle missioni di mantenimento della pace dell'UA, inquadrata nell'ottica del riparto di responsabilità tra l'ONU e l'UA in caso di viola-

tendenzialmente prevede che, in un primo momento, le missioni organizzate dall'UA siano finanziate per periodi relativamente brevi dall'UE e da altri donatori internazionali; in un secondo momento, quando questi finanziamenti si esauriscono, l'ONU interviene e il più delle volte invia una propria missione, che subentra operativamente alla missione in precedenza dispiegata dall'UA.

Peraltro, il ruolo dell'ONU nei teatri di conflitto in cui l'UA aveva già tentato di operare è stato crescente[68]: l'UA non può che esserne consapevole. In Burundi, l'ONU ha deciso di intervenire con ONUB soltanto dopo il ritiro di AMIB, senza una precisa richiesta da parte dell'UA e quindi senza alcun avvicendamento formale. In Darfur, invece, il doppio insuccesso di AMIS e AMIS II ha spinto l'UA a coordinarsi con l'ONU e a sollecitarne l'intervento. Nei casi della Somalia e della Repubblica Centroafricana sembra quasi che il rapporto tra UA e ONU si sia consolidato: per l'invio di AMISOM, infatti, è come se ci si fosse basati su una previa intesa tra UA e ONU; anche con riferimento alla situazione nella Repubblica Centrafricana si potrebbe ipotizzare una intesa tra UA e ONU, ma stavolta nel senso del dispiegamento delle rispettive missioni secondo una sorta di "staffetta".

In considerazione di tutto ciò, l'UA ha cercato di correre ai ripari e di stabilire forme di cooperazione paritaria con l'ONU, volte a permetterle di operare sullo stesso piano dell'Organizzazione universale e quindi idonee anche a consentire all'*African Peace and Security Architecture* di mantenere almeno una parvenza di autonomia.

Da questo punto di vista, merita in particolare di essere ricordato il c.d. *Ezulwini Consensus*, un documento del 2005 nella cui seconda parte gli Stati africani hanno ammesso, *inter alia*, come l'intervento delle organizzazioni intergovernative regionali in situazioni di conflitto richieda in linea di principio l'approvazione del Consiglio di sicurezza dell'ONU, ma hanno anche affermato – per la verità *sic et sim-*

---

zioni del diritto internazionale commesse nell'ambito di tali missioni, cfr. V. PERGANTIS, *UN-AU Partnerships in International Peace and Security and Issues of Responsibility Allocation in Cases of UN Support to Regional Missions*, in *International Organizations Law Review*, 2016, 74 ss., 79 ss. Per un punto di vista meno netto, v. D.L. TEHINDRANZANARIVELO, *The AU's Relationship with the UN*, cit., 375 ss.

[68] Cfr. T. MURITHI, *The African Union's Evolving Role in Peace Operations: The African Union Mission in Burundi, the African Union Mission in Sudan, and the African Union Mission in Somalia*, in *African Security Review*, 2008, 70 ss., 77 ss., e J.M. OKEKE, *An Evolving Model of African-Led Peace Support Operations? Lessons from Burundi, Sudan (Darfur), and Somalia*, in M. WYSS, T. TARDY (eds.), *Peacekeeping in Africa: The Evolving Security Architecture*, London, 2014, 37 ss.

pliciter – che tale approvazione potrebbe essere fornita pure *ex post*[69]. Nei seguiti di questo documento, l'UA e molti Stati africani hanno principalmente sottolineato la necessità di riformare il capitolo VIII della Carta ONU in maniera tale da prevedere espressamente che l'ONU possa non solo autorizzare *ex post*, ma anche e soprattutto *finanziare* le organizzazioni intergovernative regionali impegnate in attività di mantenimento della pace[70].

Anche l'ONU ha provato a esaminare le suddette questioni, ma i risultati dei pertinenti studi, confluiti nel 2008 nel c.d. *Prodi Report*[71], sono stati relativamente deludenti e comunque mai attuati. Allo stesso

---

[69] Il c.d. *Ezulwini Consensus* è un documento adottato dagli Stati africani nel corso di un vertice informale svoltosi nel marzo 2005. Tale documento è suddiviso in tre parti. Nella prima, si dichiara la posizione comune degli Stati africani su diverse questioni di rilevanza internazionale (cambiamenti incostituzionali di governo; degrado ambientale; debito pubblico; povertà endemica; produzione e commercio di armi; proliferazione nucleare). Nella seconda, si tratta di temi legati alla sicurezza collettiva: si pone l'accento sulla disposizione contenuta nell'art. 4, lett. h), dell'Atto costitutivo dell'UA come alternativa all'art. 51 della Carta ONU; si sostiene la Commissione di consolidamento della pace dell'ONU; si affronta la controversa dottrina della c.d. *responsibility to protect*. Nella terza parte, infine, viene in rilievo la questione della riforma della composizione del Consiglio di sicurezza e del Consiglio economico e sociale dell'ONU, nei quali gli Stati africani reclamano un maggior numero di seggi, alcuni dei quali possibilmente permanenti. La Dichiarazione di Sirte è l'atto con cui la Conferenza dei capi di Stato e di governo ha approvato il c.d. *Ezulwini Consensus*: v. dichiarazione n. AU/Decl.2 (V), *Sirte Declaration on the Reform of the United Nations*, del 5 luglio 2005

[70] Commentando l'ennesima risoluzione del Consiglio di sicurezza riguardante i conflitti endemici in atto in Africa, il Presidente della Commissione dell'UA richiese all'ONU di fornire maggiore sostegno finanziario al sistema di sicurezza africano: v. UN Doc. SC/8984, del 28 marzo 2007; in dottrina, v. L. GUEUYOU, *op. cit.*, 331. La Conferenza dei capi di Stato e di governo dell'UA aveva in effetti da poco proposto un sistema di pianificazione degli aiuti dell'ONU a sostegno delle missioni di mantenimento della pace dell'UA, in attesa di una riforma generale del capitolo VIII della Carta ONU: v. decisione n. AU/Dec. 145 (VIII), *Activities of the Peace and Security Council of the African Union and on the Status of Peace and Security in Africa*, del 30 gennaio 2007, paragrafi 20 e 30. L'anno seguente, il Presidente del Sudafrica, nelle vesti di Presidente di turno del Consiglio di sicurezza dell'ONU, dichiarò che «the availability of the necessary and predictable resources remains the most important constraint that limits Africa's capacity to (…) resolve its own conflicts. The issue of the funding of regional peacekeeping operations is central to defining and streamlining the relationship between the United Nations and African Union»: v. UN Doc. S/PV.5868, del 16 aprile 2008, 2. Nello stesso contesto, il Presidente della Tanzania, in quanto Presidente di turno della Conferenza dei capi di Stato e di governo dell'UA, richiese ancora una volta che il capitolo VIII della Carta ONU fosse revisionato, in maniera tale da veicolare costantemente finanziamenti certi e prevedibili per le missioni di mantenimento della pace dell'UA.

[71] V. UN Doc. S/2008/813, del 31 dicembre 2008, paragrafi 61-70. V. anche le osservazioni formulate dal Segretario generale dell'ONU rispetto al c.d. *Prodi Report*: UN Doc. S/2009/470, del 18 settembre 2009, paragrafi 23-43. In dottrina, v. D.L. TEHINDRANZANARIVELO, *Les relations entre l'Union africaine et l'Organisation des Nations Unies: la question du financement des opérations régionales de maintien de la paix*, in *African Yearbook of International Law*, 2013-2014, 55 ss., 76 ss.

modo, non risulta che sia stato finora portato avanti un progetto di risoluzione del Consiglio di sicurezza elaborato a partire dal 2017 su sollecitazione dell'UA e di alcuni singoli Stati africani allo scopo di istituzionalizzare un sistema di finanziamento almeno di quelle missioni di mantenimento della pace dell'UA eventualmente autorizzate dallo stesso Consiglio di sicurezza[72]. Così stando le cose, pare realisticamente condivisibile l'opinione secondo cui, per un verso, l'ONU sembra disponibile a contribuire in qualche modo e caso per caso alle missioni dell'UA ma, «per altro verso, è da escludere, allo stato, che l'Organizzazione universale sia disposta ad attivare un sistema automatico di partecipazione alle spese»[73].

Il punto è che molto probabilmente l'UA auspicava che l'ONU si limitasse a finanziare le sue missioni di mantenimento della pace al pari degli altri donatori esterni, senza poi subentrare nelle aree di intervento di tali missioni con proprie missioni. Potrebbe essere letto in tal senso il rinvio al capitolo VIII della Carta contenuto nell'art. 17, par. 2, del Protocollo di Durban. In questo modo, infatti, l'UA avrebbe potuto conservare una certa autonomia dall'ONU. Una simile richiesta non può però che risultare irricevibile da parte dell'ONU, dato che il capitolo VIII non fa alcun cenno alla possibilità che l'ONU assista *finanziariamente* le organizzazioni intergovernative regionali impegnate in attività di mantenimento della pace[74]. Rivolgendo uno sguardo più ampio alla Carta, sembra che, a norma del suo art. 17, dal bilancio dell'ONU non possano trarsi risorse destinate a organizzazioni regionali, dato che le uniche organizzazioni internazionali cui si fa riferimento nel par. 3 del suddetto art. 17 sono gli Istituti specializzati[75].

---

[72] Il progetto di risoluzione di cui si fa cenno nel testo è stato elaborato sulla base di una proposta del Segretario generale dell'ONU: v. UN Doc. S/2017/454, del 26 maggio 2017, e UN Doc. S/2018/678, del 6 luglio 2018. Nonostante il progetto sia stato inserito più volte nel calendario dei lavori del Consiglio di sicurezza, quest'ultimo non ha mai proceduto al suo approfondimento, né tantomeno ad alcuna votazione, principalmente a causa dell'opposizione manifestata dagli Stati Uniti e dalla Francia. Pare inoltre che quest'ultima stia elaborando un progetto di risoluzione alternativo. Cfr. www.un.org e www.whatsiblue.org.

[73] Così G. CELLAMARE, *In tema di cooperazione*, cit., 547.

[74] Questo punto è enfatizzato e discusso da D.L. TEHINDRANZANARIVELO, *Les relations entre l'Union africaine et l'Organisation des Nations Unies*, cit., 65 ss.

[75] Cfr. L.A. SICILIANOS, *Entre multilatéralisme et unilatéralisme: l'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force*, in *Recueil des cours*, vol. 339, 2008, 9 ss., 148. In effetti, l'art. 17, par. 3, della Carta ONU recita a chiare lettere che l'Assemblea generale esamina e approva tutti gli accordi finanziari e di bilancio conclusi dall'ONU con gli Istituti specializzati e valuta i bilanci di tali Istituti allo scopo di rivolgere eventuali raccomandazioni. Al contrario, R. CADIN, *Origine ed evoluzione del sistema di sicurezza collettiva dell'Unione*

Tutto ciò spiega dunque le ragioni per cui, nonostante gli evidenti problemi di finanziamento, rispetto a nessuna delle missioni di mantenimento della pace dell'UA che sono state esaminate in questa sede la cooperazione tra l'UA e l'ONU si sia sostanziata in forme di assistenza economica. L'ONU è infatti intervenuta con proprie operazioni di mantenimento della pace (come ONUB in Burundi o MINUSCA nella Repubblica Centroafricana), anziché finanziare quelle già dispiegate dall'UA nelle stesse aree. Oppure, quando non ha potuto istituire una propria missione (per esempio nel caso del Darfur)[76], l'ONU ha preferito avviare un'operazione ibrida (come UNAMID, che appunto è ibrida tra ONU e UA), quasi come se si trattasse dell'unico modo per prestare una qualche forma di assistenza alle truppe africane facenti parte della fallita missione dell'UA (AMIS II), poi interamente trasferite al servizio appunto di UNAMID. Quando invece non ha voluto inviare una sua missione, l'ONU ha creato un organismo per la raccolta di fondi, comunque esterni, da destinare al mantenimento di una pregressa missione dell'UA (il riferimento è allo *United Nations Trust Fund* per AMISOM).

5. In conclusione, il disegno degli Stati africani di istituire un proprio sistema di sicurezza regionale in attuazione del c.d. principio *African solutions for African problems* appare destinato a non realizzarsi, almeno nel breve periodo. Si ha infatti l'impressione che l'*African Peace and Security Architecture* allo stato attuale non sia riuscita a raggiungere il livello di autonomia auspicato, soprattutto sul versante delle operazioni di mantenimento della pace e soprattutto rispetto all'ONU. Il sistema di sicurezza regionale africano è dipendente dal punto di vista *finanziario* dai donatori internazionali: tale situazione causa una sua conseguente e quasi inevitabile dipendenza *operativa* dall'ONU[77]. In altre parole, sembrerebbe che le ambiziose aspirazioni autonomistiche dell'UA sottese alla creazione dell'*African Peace and*

---

africana, in *Federalismi.it*, 2010, 1 ss., 13, ritiene che l'ONU debba garantire adeguate risorse finanziarie per le missioni di mantenimento della pace dell'UA.

[76] Il Governo sudanese aveva dichiarato che avrebbe acconsentito al dispiegamento di una missione di *peacekeeping* in Darfur soltanto se la suddetta missione fosse stata interamente composta di caschi blu africani: v. A. ABASS, *op. cit.*, 415, e T. MURITHI, *op. cit.*, 77 s.

[77] Per valutazioni conclusive di analogo tenore, cfr. G. CELLAMARE, *The Relationship*, cit., 26-27; ID., *Il mantenimento della pace*, cit., 34; ID., *In tema di cooperazione*, cit., 544. Inoltre, v. V. PERGANTIS, *op. cit.*, 81 ss., il quale peraltro evidenzia come l'ONU probabilmente tragga dei vantaggi del previo dispiegamento di missioni di mantenimento della pace dell'UA, le quali solitamente svolgono il «dirty job» prima che l'ONU intervenga.

Security Architecture, intrapresa a partire dal 2002, dopo quasi vent'anni, siano ormai indirizzate a evolversi in utopia.

ABSTRACT

The African Peace and Security Architecture of the African Union and the United Nations

This paper contributes to examining the African Peace and Security Architecture in light of the relationship between the African Union and the United Nations in the field of peace maintenance in Africa. In particular, it highlights the contrast between the ideal quest for autonomy underlying the African Peace and Security Architecture and its actual dependence from abroad. This dependence is assessed both in financial and in operative terms. In particular, it seems that the African Union peacekeeping missions have increasingly relied on the United Nations intervention and takeover.

COOPERAZIONE E AUTONOMIA NEL RAPPORTO TRA NAZIONI UNITE E UNIONE EUROPEA PER IL MANTENIMENTO DELLA PACE

IVAN INGRAVALLO

SOMMARIO: 1. Caratteri e consolidamento del rapporto tra ONU e UE (anche) nel mantenimento della pace. – 2. Le tre "dimensioni" della collaborazione tra ONU e UE: quadro di sintesi delle regole applicabili. – 3. UE e sistema di sicurezza collettiva dell'ONU: le misure sanzionatorie. – 4. *Segue*: le operazioni militari e le azioni implicanti l'uso della forza. – 5. Conclusioni: la progressiva emersione di un sistema di sicurezza collettiva dell'UE parzialmente autonomo da quello dell'ONU.

1. La cooperazione tra ONU e UE nel mantenimento della pace è un dato di fatto e costituisce uno dei molteplici ambiti di collaborazione tra le due organizzazioni. Del resto, considerata la loro rilevanza, in termini di *membership*[1], competenze e valore giuridico degli atti di diritto derivato, il legame tra queste due organizzazioni è ineludibile e consolidato[2].

Con specifico riguardo al settore del mantenimento della pace, questa cooperazione è emersa progressivamente, favorita dal mutamento intervenuto nelle relazioni internazionali a partire dagli anni '80 dello scorso secolo, specie in seguito al collasso del blocco di Stati che faceva capo all'Unione Sovietica. Con riferimento all'ONU, ciò ha consentito l'effettivo funzionamento del sistema di sicurezza collettiva, poiché il Consiglio di sicurezza, liberato dalla pratica dei "veti incrociati", è riuscito in più occasioni a esercitare le funzioni attribuitegli dai capitoli VII e VIII della Carta ONU. Per quanto riguarda il processo di integrazione europea, si è assistito, oltre all'ampliamento e

---

[1] Per quanto riguarda la *membership*, solo un cenno merita la circostanza che alcuni Stati fondatori della CECA, mi riferisco all'Italia e alla Repubblica federale di Germania, sono stati ammessi all'ONU in un momento successivo, in ragione del loro ruolo durante la II Guerra mondiale e anche a causa della contrapposizione in blocchi durante la "guerra fredda" (l'Italia fu ammessa all'ONU nel 1955, la Repubblica federale di Germania, assieme alla Repubblica democratica tedesca, solo nel 1973).

[2] Nel 2019 l'allora Alto rappresentante UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza Federica Mogherini, nel suo ultimo intervento dinanzi al Consiglio di sicurezza, affermò, tra l'altro, che «over the decades our elective affinities have grown ever stronger»; il Presidente di turno francese del Consiglio di sicurezza replicò in questi termini: «The European Union and the United Nations fundamentally share the same DNA». Cfr. il resoconto della 8482ª riunione del Consiglio di sicurezza, del 12 marzo 2019, UN Doc. S/PV.8482, 2 e 20.

al rafforzamento delle competenze delle Comunità europee, all'istituzione dell'Unione europea. Si pensi, in particolare, al settore della Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e, al suo interno, alla Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC), che pur avendo un carattere marcatamente intergovernativo, mostrano la volontà degli Stati membri di istituire qualche forma di collaborazione anche a tale riguardo, inclusa una dimensione operativa nel settore del mantenimento della pace[3].

Il duplice cambiamento sinteticamente ricordato ha favorito la creazione di un legame speciale tre queste due organizzazioni per il mantenimento della pace. La peculiarità dell'UE, dovuta all'ampiezza delle sue competenze e dei suoi poteri, e l'irrobustimento del suo profilo operativo hanno, infatti, trovato una eco nel sistema di sicurezza collettiva dell'ONU, in cui sempre più il Consiglio ha assunto un ruolo deliberativo, demandando l'azione operativa a Stati e gruppi di Stati e alle organizzazioni regionali.

2. L'Unione europea non può essere ammessa all'ONU (come noto, l'art. 4 della Carta riserva la *membership* agli Stati), anche se da tempo l'Assemblea generale le ha attribuito la qualifica di osservatore[4]. D'altro canto, tutti i suoi Stati membri lo sono anche dell'ONU, uno di essi (la Francia) è membro permanente (con diritto di veto) del suo organo dotato di maggiori poteri, il Consiglio di sicurezza, e, conformemente alla suddivisione in raggruppamenti regionali dei dieci seggi non permanenti, fino a quattro altri Stati UE potrebbero risultare eletti contemporaneamente per un mandato biennale[5].

---

[3] V. in particolare gli articoli 42-43 TUE.

[4] Risoluzione 65/276 del 3 maggio 2011, approvata con 180 voti favorevoli e l'astensione di Siria e Zimbabwe. Nonostante l'adozione ad amplissima maggioranza, dal resoconto della riunione (UN Doc. A/65/PV.88) emergono alcuni significativi profili di discordia tra gli Stati membri dell'ONU in merito all'interpretazione delle prerogative connesse allo *status* di osservatore dell'UE in Assemblea generale. In tema v. L. PALADINI, *L'Unione europea all'Assemblea generale dell'ONU: un vecchio osservatore con nuovi poteri?*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, 85 ss.

[5] Come noto, l'allocazione geografica dei dieci seggi non permanenti del Consiglio di sicurezza risale al 1963, quando l'Assemblea generale, nella risoluzione 1991 (XVIII)A del 17 dicembre, ne "decise" la distribuzione: cinque agli Stati di Africa e Asia (nel 1970 questo gruppo si è separato in due gruppi regionali, ma non vi è stata una modifica della risoluzione del 1963), uno a quelli dell'Europa orientale, due agli Stati dell'America latina e due a quelli dell'Europa occidentale e altri Stati. I ventisette Stati UE sono tuttora inseriti in tre dei cinque gruppi regionali (quindici in quello dell'Europa occidentale e altri Stati, undici in quello dell'Europa orientale e uno, Cipro, in quello di Asia-Pacifico).

La Carta, quindi, anche se non vincola direttamente l'Unione europea, è obbligatoria per tutti i suoi membri[6]. Gli obblighi derivanti dalla Carta ONU sono, quindi, suscettibili di incidere sull'UE per il tramite dei suoi Stati membri. A tale riguardo, emergono due ulteriori dimensioni della cooperazione tra ONU e UE, che si potrebbero definire "normativa" e "operativa", che si aggiungono a quella "istituzionale/organizzativa" poc'anzi menzionata, delineando, congiuntamente, il quadro dei rapporti tra le due organizzazioni. In virtù dell'art. 2, par. 5, infatti, gli Stati dell'ONU «devono dare alle Nazioni Unite ogni assistenza in qualsiasi azione che queste intraprendono in conformità» con la Carta. Con specifico riferimento al mantenimento della pace, il successivo art. 24 sancisce che i membri dell'ONU «conferiscono al Consiglio di sicurezza la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, e riconoscono che il Consiglio di sicurezza, nell'adempiere i suoi compiti inerenti a tale responsabilità, agisce in loro nome». L'art. 25, infine, prevede che essi «convengono di accettare e di eseguire le decisioni del Consiglio di sicurezza in conformità alle disposizioni» della Carta.

Sia la Carta ONU, sia i Trattati UE, contengono norme volte a evitare l'emergere di obblighi internazionali confliggenti per gli Stati membri di entrambe. Avendo riguardo alla dimensione normativa, viene in rilievo anche l'art. 103 della Carta ONU, secondo il quale, in caso di contrasto «tra gli obblighi contratti dai Membri delle Nazioni Unite con il presente Statuto e gli obblighi da essi assunti in base a qualsiasi altro accordo internazionale, prevarranno gli obblighi derivanti dal presente Statuto»[7]. Questa "clausola di superiorità" si combina, per quanto riguarda l'ordinamento giuridico dell'Unione europea, con la "clausola di subordinazione" di cui all'art. 351 TFUE, che dispone che i Trattati UE «non pregiudicano i diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni concluse, anteriormente al 1° gennaio 1958 o, per gli Stati aderenti, anteriormente alla data della loro adesione, tra

[6] L. PALADINI, *Alcune considerazioni sulla prassi delle missioni di pace dell'Unione europea nel quadro del sistema di sicurezza collettivo delle Nazioni Unite*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2008, 335, parla di «un vincolo indiretto per l'Unione, la cui azione, quindi, non potrà essere in contrasto con gli obblighi contenuti nella Carta».

[7] E. CIMIOTTA, *L'uso della forza nei rapporti tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali e sub-regionali*, Napoli, 2018, 117, si esprime in termini di irrilevanza dell'art. 103 della Carta ONU, ritenendo che non si verifichi «un vero e proprio conflitto normativo tra obblighi originati da fonti convenzionali diverse».

uno o più Stati membri da una parte e uno o più Stati terzi dall'altra». Tra le suddette convenzioni vi è la Carta ONU[8].

L'art. 21, par. 1, co. 2, TUE, stabilisce che l'Unione «promuove soluzioni multilaterali ai problemi comuni, in particolare nell'ambito delle Nazioni Unite». Numerose disposizioni la impegnano a promuovere e rispettare i "principi" della Carta ONU, come del resto richiede l'art. 52 della stessa Carta, che apre il capitolo VIII, in base al quale gli accordi, le organizzazioni regionali e le loro attività devono essere conformi ai fini e ai principi delle Nazioni Unite. Si possono richiamare, a tale riguardo: l'art. 3, par. 5, TUE (nelle relazioni internazionali l'UE contribuisce «alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite»); l'art. 21, par. 1, TUE («L'azione dell'ONU sulla scena internazionale si fonda [sul] rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite»).

Per quanto attiene alla dimensione operativa, il riferimento ai principi della Carta ONU è presente nell'art. 21, par. 2, lett. c), TUE (che include tra i fini della PESC quelli di «preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite») e nell'art. 42 TUE (l'UE dispone di «una capacità operativa ricorrendo a mezzi civili e militari [e] può avvalersi di tali mezzi in missioni al suo esterno per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite»).

Oltre alle disposizioni appena richiamate, che fanno riferimento ai principi della Carta ONU, i Trattati UE ne contengono altre che richiamano singoli diritti e obblighi derivanti dall'ordinamento giuridico dell'ONU vincolando l'UE e i suoi Stati membri a rispettarli. Si pensi all'art. 42, par. 7, TUE che, in caso di aggressione armata contro uno Stato UE nel suo territorio, impegna gli altri Stati UE «a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite»; all'art. 208, par. 2, TFUE il quale, in materia di cooperazione allo sviluppo, stabilisce che l'Unione e i suoi Stati membri «rispettano gli impegni e tengono conto degli obiettivi riconosciuti nel quadro delle Nazioni Unite»; e all'art.

---

[8] Su questa disposizione e sulla clausola di subordinazione in essa contenuta v. il commento di R. MASTROIANNI, *Articolo 351 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, II ed., 2014, 2540 ss., ove anche ampi riferimenti alla giurisprudenza della Corte di giustizia UE.

214, par. 7, TFUE, relativo all'aiuto umanitario, ai cui sensi: «L'Unione provvede affinché le sue azioni di aiuto umanitario siano coordinate e coerenti con quelle svolte da organizzazioni e organismi internazionali, specie nell'ambito del sistema delle Nazioni Unite». Infine, pur non avendo carattere vincolante, rileva la dichiarazione n. 13 allegata ai Trattati UE, relativa alla PESC, che prevede, tra l'altro, che «l'Unione europea e i suoi Stati membri resteranno vincolati dalle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite e, in particolare, dalla responsabilità primaria del Consiglio di sicurezza e dei suoi membri per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali»[9].

3. Con specifico riguardo al sistema di sicurezza collettiva dell'ONU, nel considerare la cooperazione con l'UE è opportuno distinguere le misure sanzionatorie che il Consiglio di sicurezza approva ai sensi dell'art. 41 della Carta ONU dalle azioni implicanti l'uso della forza. Le prime attengono, infatti, come già accennato, alla dimensione normativa, mentre le seconde a quella operativa.

In dottrina, la nozione di azione coercitiva di cui all'art. 53, par. 1, della Carta ONU è stata oggetto di interpretazioni non univoche, al pari della necessità o meno dell'autorizzazione del Consiglio di sicurezza affinché l'organizzazione regionale possa approvare sanzioni economiche e altre misure non implicanti l'uso della forza[10]. Per quanto qui rileva, la prassi mostra una crescente autonomia da parte delle organizzazioni regionali e sub-regionali.

Con specifico riferimento all'Unione europea, considerato che le misure sanzionatorie decise dal Consiglio di sicurezza – sia quelle dirette contro gli Stati, sia quelle a carattere individuale (c.d. *smart sanctions*) – attengono in genere a profili di competenza dell'Unione (a maggior ragione quando si tratti di materie di competenza esclusiva, come la politica commerciale comune), è questa che dà loro attuazione attraverso atti di diritto derivato, obbligatori per i suoi Stati membri, i quali, quindi, adempiono all'obbligo derivante dalla Carta ONU per il tramite di atti di diritto UE.

---

[9] Secondo M. SOSSAI, *Sanzioni delle Nazioni Unite e organizzazioni regionali*, Roma, 2020, 75, questo è «un elemento ulteriore che depone nel senso di affermare l'accettazione espressa [per quanto riguarda l'Unione europea] degli obblighi derivanti dalla Carta».

[10] In tema, per limitarci alla dottrina italiana e anche per ampi riferimenti bibliografici e di prassi, v. U. VILLANI, *Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix*, in *Recueil de cours*, vol. 290, 2001, 329 ss.; E. CIMIOTTA, *op. cit.*, 58 ss.; B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Milano, XI ed., 2020, 404, ss.; M. SOSSAI, *op. cit.*, 129 ss.

La prassi prevede l'approvazione di una decisione PESC (prima del Trattato di Lisbona, di una posizione comune), approvata dal Consiglio in forza dell'art. 29 TUE, e di un regolamento UE, avente come base giuridica l'art. 215 TFUE (relativo alle misure restrittive) e alcune altre disposizioni del TFUE, a seconda del tipo di misura sanzionatoria decisa. Come chiarito dalla Corte di giustizia, la decisione PESC «fissa la posizione dell'Unione per quanto concerne le misure restrittive da adottare», mentre il regolamento «costituisce lo strumento per conferire efficacia a dette misure a livello dell'Unione»[11].

In entrambi gli atti di diritto derivato è contenuto un richiamo alle pertinenti risoluzioni con cui il Consiglio di sicurezza dell'ONU decide le misure sanzionatorie. Del resto, in numerose occasioni, la Corte di giustizia e il Tribunale UE hanno sancito che, ai fini dell'interpretazione dei regolamenti UE a carattere sanzionatorio, esecutivi di risoluzioni del Consiglio di sicurezza, «le norme generali dell'Unione che prevedono l'adozione di misure restrittive devono essere interpretate alla luce del testo e dell'oggetto delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza cui esse danno attuazione»[12].

Nella nota sentenza del 3 settembre 2008, resa nel caso *Kadi e Al Barakaat*[13], la Grande sezione della Corte di giustizia ha affermato peraltro che gli obblighi internazionali derivanti da una risoluzione del Consiglio di sicurezza contenente misure sanzionatorie non possono contrastare con i "principi costituzionali" dell'UE (che includono quelli a tutela dei diritti fondamentali) e ha annullato i regolamenti con cui l'Unione ha dato seguito alle misure decise da quel Consiglio, negandone una possibile "immunità giurisdizionale". La Corte si è dichiarata incompetente a valutare la legittimità di una risoluzione del Consiglio di sicurezza[14], ma ha rilevato che la Carta ONU non impone la scelta di un modello prestabilito per attuare le risoluzioni a contenu-

[11] Sentenza della Corte di giustizia del 28 marzo 2017, causa C-72/15, *Rosneft*, punto 90.

[12] Cfr., *ex multis*, la sentenza della Corte di giustizia del 31 gennaio 2019, causa C-225/17 P, *Islamic Republic of Iran Shipping Lines e a. c. Consiglio*, punto 71.

[13] Cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P.

[14] Al riguardo, si segnala che sono proprio le norme della Carta ONU poc'anzi richiamate che si riferiscono alla legittimità degli atti dell'ONU rispetto alla stessa Carta, inclusi quelli del Consiglio di sicurezza, al fine di vincolare gli Stati membri al loro rispetto. Come ha chiaramente affermato U. VILLANI, *L'attuazione da parte dell'Unione Europea delle decisioni del Consiglio di Sicurezza per il mantenimento della pace e la lotta al terrorismo*, in M.L. TUFANO (a cura di), *La crisi dell'Unione Europa. Problematiche generali e verifiche settoriali*, Napoli, 2007, 181, quel Consiglio non è *legibus solutus* e le sue risoluzioni «contrarie ai fini o ai principi delle Nazioni Unite o difformi dalla Carta appaiono, pertanto, illegittime e prive di efficacia».

to sanzionatorio, «posto che tale attuazione deve intervenire nel rispetto delle modalità applicabili a tal fine nell'ordinamento giuridico interno di ciascun membro dell'ONU»; modalità, queste, sottoposte al controllo giurisdizionale della legittimità interna del regolamento controverso sotto il profilo dei diritti fondamentali[15]. L'introduzione, avvenuta con il Trattato di Lisbona, dell'art. 275, co. 2, TFUE, che consente alla Corte di esercitare, in via eccezionale (trattandosi di PESC), il controllo di legittimità in merito a decisioni del Consiglio «che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche» va nella direzione indicata dalla stessa Corte nella sua giurisprudenza[16].

Occorre anche considerare quei casi, peraltro numerosi, in cui l'UE, al pari di altre organizzazioni regionali e sub-regionali, adotta misure sanzionatorie in maniera autonoma da una decisione del Consiglio di sicurezza dell'ONU, oppure integra quelle dallo stesso deliberate, sotto il profilo soggettivo (i destinatari) e/o oggettivo (i tipi di misure)[17].

In questa situazione, mentre non cambia il meccanismo di funzionamento del sistema sanzionatorio UE, vale a dire la presenza di due atti (una decisione PESC e un regolamento UE) e non si modifica la competenza della Corte di giustizia nel valutare la loro legittimità, il fatto che una risoluzione del Consiglio di sicurezza manchi del tutto, ovvero non copra l'insieme dei destinatari e delle misure sanzionatorie loro rivolte, porta a due considerazioni. La prima, di carattere non giuridico, attiene alla circostanza che, in questo modo, l'UE persegue in maniera autonoma proprie scelte di politica estera e manifesta la sua tendenza a essere un attore globale e a sviluppare un proprio sistema di sicurezza collettiva. La seconda, di carattere giuridico, è che la legittimità delle sanzioni di questo tipo andrà valutata anche in base alle pertinenti disposizioni di diritto internazionale, inclusi eventuali obblighi aventi carattere *erga omnes*.

La circostanza che l'UE fondi l'adozione di misure sanzionatorie sul proprio ordinamento giuridico, infatti, non le rende, di per sé, le-

---

[15] Sentenza *Kadi e Al Barakaat*, cit., punto 198.

[16] Si segnala anche il par. 3 dell'art. 215, TFUE, in base al quale le misure restrittive approvate dal Consiglio «contengono le necessarie disposizioni sulle garanzie giuridiche».

[17] V. l'ampia prassi esaminata da M. SOSSAI, *op. cit.*, 80 ss. (sulle c.d. sanzioni "supplementari"), nonché 138 ss. (sulle sanzioni UE autonome da risoluzioni del Consiglio di sicurezza, incluse quelle a carattere "tematico", che non sono geograficamente limitate); nonché il volume di S. POLI, *Le misure restrittive autonome dell'Unione europea*, Napoli, 2019.

gittime nell'ordinamento giuridico internazionale[18]. Si tratta, in altri termini, di un atto sanzionatorio unilaterale adottato dall'Unione nei confronti di uno Stato terzo e/o di suoi cittadini o imprese, avente caratteristiche simili a quelli decisi da singoli Stati o gruppi di Stati nella conduzione delle loro relazioni internazionali.

Al riguardo, si segnala, da ultimo, l'adozione di due atti "generali" dell'Unione europea in materia di sanzioni, approvati dal Consiglio il 7 dicembre 2020: la decisione (PESC) 2020/1999 e il regolamento (EU) 2020/1998, relativi a misure restrittive contro gravi violazioni e abusi dei diritti umani. Entrambi questi atti non fanno riferimento alla Carta ONU, né al Consiglio di sicurezza, limitandosi a statuire, all'art. 2, par. 2, che, ai fini dell'applicazione delle misure restrittive, «si dovrebbe tener conto» del diritto internazionale consuetudinario e di alcuni trattati internazionali a tutela dei diritti umani specificamente individuati dalla stessa disposizione.

4. Un discorso in parte analogo riguarda la dimensione operativa, poiché la cooperazione con l'ONU, pur se costante e significativa, non esaurisce le ipotesi in cui l'UE svolge operazioni e missioni sul terreno. Nella prassi, infatti, l'UE partecipa ad attività operative decise o autorizzate dal Consiglio di sicurezza – riconducibili sia all'art. 53, par. 1, prima frase, sia all'art. 53, par. 1, seconda frase, sia più in generale al capitolo VII della Carta ONU –, ma svolge anche missioni civili o di polizia al di fuori del sistema di sicurezza collettiva dell'ONU.

A partire dagli anni 2000, l'Unione è andata sviluppando progressivamente una capacità in ambito militare e, di pari passo, il Consiglio di sicurezza ONU ha fatto uso di tale capacità, dapprima nel contesto di risoluzioni contenenti un generico riferimento a Stati e organizzazioni regionali, in seguito, dal 2004, richiamando espressamente l'Unione europea[19]. Questo cambiamento è stato favorito dall'ado-

---

[18] A tal riguardo v. la condivisibile analisi di C. MORVIDUCCI, *Le misure restrittive dell'Unione Europea e il diritto internazionale: alcuni aspetti problematici*, in Liber amicorum *Angelo Davì. La vita giuridica internazionale nell'età della globalizzazione*, Napoli, 2019, 1591 ss., che critica la "legittimità autoreferenziale" che caratterizza queste sanzioni e la circostanza che l'Unione le usi per affermare i propri valori (democrazia, *rule of law*, ecc.), il che non implica che il soggetto sanzionato sia responsabile di un illecito internazionale. In adesione M. SOSSAI, *op. cit.*, 38 s., che rileva altresì la contraddizione tra l'attivismo dell'UE nell'applicare misure restrittive nei confronti di terzi e la riluttanza a utilizzare il meccanismo *ex* art. 7 TUE nei confronti dei suoi Stati membri.

[19] Per la prassi iniziale v. L. PALADINI, *Alcune considerazioni sulla prassi delle missioni di pace dell'Unione europea*, cit., 342 ss.; nonché C. NOVI, *Brevi considerazioni sulle missio-*

zione, il 19 settembre 2003, della *Joint Declaration on UN-EU cooperation in crisis management*, seguita il 7 giugno 2007 dal *Joint Statement of UN-EU cooperation in crisis management* e da numerosi altri atti bilaterali volti a consolidare questa cooperazione operativa. Tale profile contraddistingue, da ultimo, il *Joint UN-EU Statement reinforcing UN-EU strategic partnership on peace operations and crisis management: priorities 2019-2021*, del 25 settembre 2018[20], seguito dal *Framework Agreement between the European Union and the United Nations for the provision of mutual support in the context of their respective missions and operations in the field*, concluso il 29 settembre 2020.

Questi documenti mostrano una tendenza a rendere la cooperazione non meramente episodica o legata a una specifica situazione di crisi internazionale, ma strutturata, volta cioè a realizzare un coordinamento stabile (una "*strategic partnership*") tra ONU e UE, anche attraverso la creazione di strumenti e meccanismi comuni[21]. In questi atti vi è un costante riferimento a un multilateralismo "efficace" e alla "responsabilità primaria" del Consiglio di sicurezza per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, unito al riconoscimento dell'impegno dell'Unione europea a contribuire al raggiungimento degli obiettivi determinati dall'ONU nella gestione delle crisi. A tale ultimo riguardo, nel documento del 2018 l'approccio sembra leggermente diverso, in quanto maggiormente focalizzato sulla complementarietà tra le due organizzazioni.

Anche se questi documenti non richiamano il capitolo VIII della Carta ONU, l'Unione europea è certamente qualificabile come organizzazione regionale[22]. In effetti, nella prassi, le risoluzioni con cui il Consiglio di sicurezza istituisce una operazione di pace o autorizza l'uso della forza da parte di Stati o gruppi di Stati, anche attraverso organizzazioni regionali, così come quelle che indicano con precisione una determinata organizzazione regionale, non fanno riferimento al capitolo VIII bensì al capitolo VII, come se il Consiglio volesse man-

---

ni militari dell'Unione europea volte a supportare operazioni multifunzionali delle Nazioni Unite, in E. TRIGGIANI ET AL. (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, 185 ss.

[20] Cfr. anche il precedente documento *Strengthening the UN-EU Strategic Partnership on Peacekeeping and Crisis Management: Priorities 2015-2018*, UE Doc. 7632/15 del 27 marzo 2015.

[21] E. CIMIOTTA, *op. cit.*, 235 ss., rileva un'evoluzione simile (da *complementarity* a *partnership*) anche con riferimento ad altre organizzazioni regionali (e sub-regionali).

[22] G. CELLAMARE, *Le operazioni di* peacekeeping *delle organizzazioni regionali*, Bari, 2015, 28.

tenere (e lasciare agli Stati e alle organizzazioni di cui sono membri) un più ampio margine di manovra rispetto alla disciplina più limitante del capitolo VIII[23]. Si tratta di una conferma della tendenza più generale del Consiglio di sicurezza ad assumere un ruolo deliberativo, lasciando agli Stati – singolarmente considerati o nell'ambito delle organizzazioni regionali medesime – il ruolo operativo[24].

Con specifico riguardo alle attività operative, un primo elemento che distingue l'UE da numerose altre organizzazioni regionali (e subregionali) consiste nel carattere "fuori area" dei suoi interventi, che non riguardano quindi situazioni e rapporti che coinvolgono i suoi Stati membri, ma si realizzano in aree talora parecchio distanti dal territorio degli Stati UE[25]. Un secondo elemento caratterizzante le attività operative svolte dall'Unione, che ne rafforza l'efficacia, è dato dall'approccio multidimensionale della sua azione esterna, che utilizza «tutte le politiche e gli strumenti disponibili in materia di prevenzione, gestione e risoluzione dei conflitti»[26].

Le motivazioni che portano il Consiglio di sicurezza a utilizzare o autorizzare l'UE sono molteplici e includono la sua affidabilità e il suo peso politico, la sua capacità in termini di risorse e competenze e la già menzionata multidimensionalità della sua azione sul terreno, nonché l'approccio multilaterale che la caratterizza e, non da ultima, la trasparenza del suo processo decisionale, peculiarità, queste, notoriamente ben ponderate. Come noto, il processo decisionale della PSDC è fortemente caratterizzato dal metodo intergovernativo, con decisioni assunte di regola all'unanimità[27]. Ciò richiede tempi medio-

---

[23] V. l'approfondita analisi svolta da E. CIMIOTTA, *op. cit.*, 216 ss.

[24] Per riprendere le parole di G. CELLAMARE, *op. cit.*, 38, le risoluzioni autorizzative del Consiglio di sicurezza «precedono l'azione dell'UE, ricadono sui rapporti tra questa e le NU e appaiono idonee a distinguere il ruolo politico/autorizzativo e di direzione normativa nel contesto di cui di tratta da quello operativo.

[25] E. PISTOIA, *Il volto del regionalismo espresso nel Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite secondo la prassi dell'UE*, in *DPCE online*, 2018, n. 2, 110, rileva «la proiezione esclusivamente esterna del ruolo dell'Unione nel quadro del Capitolo VIII».

[26] Cfr. la Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea, UE Doc. 10715/16 del 28 giugno 2016, 25. Sull'approccio multidimensionale v. G. FIENGO, *Brevi note sulle "missioni" dell'Unione europea per la gestione di crisi internazionali*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2016, 551 ss., spec. 556 s., il quale peraltro conclude criticamente che «proprio l'ampia disponibilità di strumenti rischia paradossalmente di compromettere la riuscita dei processi di pacificazione qualora non vengano individuati, per ogni singola situazione, quelli più idonei ai fini della prevenzione e della stabilità nel breve e nel lungo periodo».

[27] G. FIENGO, *Brevi riflessioni sul ruolo del Consiglio europeo in ambito PESC e PSDC?*, in AA. VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, 337 ss., descrive il funzionamento di quello che definisce il "triangolo istituzionale" tra Consiglio europeo, Consiglio e Alto rappresentante nella PESC/PSDC.

lunghi di adozione delle delibere[28] ma, per quanto riguarda l'attivazione o la partecipazione a missioni aventi un carattere (anche) coercitivo, costituisce una maggiore garanzia nell'evitare decisioni affrettate e avventate. Sotto questo profilo la cooperazione strutturata permanente in materia di difesa (PESCO), avviata nel 2017[29], non sembra produrre un rilevante cambiamento, sia perché riguarda un elevato numero di Stati membri, riproponendo in sostanza le medesime difficoltà in termini di procedura deliberativa, sia perché le norme pertinenti escludono la realizzazione di autonome "missioni PESCO"[30]. Tale cooperazione, quindi, potrebbe giovare all'azione operativa UE in ambito militare solo indirettamente, in quanto è volta, tra l'altro, a rafforzare le specifiche capacità degli Stati membri che vi partecipano.

Sono anche numerosi gli esempi di operazioni condotte dall'UE secondo le modalità indicate dal Consiglio di sicurezza, seguendo i modelli indicati dal Segretario generale dell'ONU in numerosi documenti, a partire dall'Agenda per la pace del 1992 (con il relativo Supplemento del 1995): consultazione, appoggio diplomatico, codispiegamento, appoggio operativo, operazioni congiunte, operazioni ibride.

Da parte dell'Unione europea, l'impegno nell'ambito delle operazioni avente carattere (anche) coercitivo decise o autorizzate dal Consiglio di sicurezza dell'ONU discende dalla sua, già menzionata, aspirazione (e inclinazione) a essere un attore globale, oltre che dal riconoscimento della "primazia" del Consiglio di sicurezza dell'ONU in questo ambito e dalla necessità di collocare l'operazione nella cornice giuridica offerta dalla Carta ONU[31]. Come affermato nelle conclusioni

---

[28] Sulla preparazione, che coinvolge vari organi, sotto il controllo del Consiglio, v. G. CELLAMARE, *op. cit.*, 27; C. NOVI, *op. cit.*, 183 s.; G. FIENGO, *Brevi note sulle "missioni" dell'Unione europea*, cit., 560 s., che rileva criticamente come «le modifiche di carattere istituzionale e decisionale apportate dal Trattato di Lisbona, che sembrava potessero conferire omogeneità, coerenza e, dunque, maggiore efficacia ai processi di costruzione della pace, non si sono rivelate sufficienti» (a 566).

[29] Cfr. decisione del Consiglio (PESC) 2017/2315, dell'11 dicembre 2017, su cui v., *ex multis*, L. PALADINI, *La cooperazione strutturata permanente in materia di difesa: un* affaire *non esclusivamente PESC/PSDC?*, in AA. VV., *op. cit.*, 369 ss.

[30] In questo senso v. C. NOVI, *L'attuazione della cooperazione strutturata permanente (PESCO) nella prospettiva di una difesa europea più autonoma ed effettiva*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, 376. Più possibilista è D. MARRANI, *La cooperazione strutturata permanente (PESCO): quadro giuridico-istituzionale per l'integrazione "flessibile" in materia di difesa europea*, ivi, 719 ss., spec. 732 ss.

[31] In tema v. ampiamente G. CELLAMARE, *op. cit.*, 32 ss.; nonché ID., *In tema di cooperazione tra Nazioni Unite, Unione africana e Unione europea in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale*, in *La Comunità Internazionale*, 2020, 537 ss., spec. 551 ss. In senso diverso, non condivisibile, v. E. CIMIOTTA, *op. cit.*, 260 s.

del Consiglio del 18 settembre 2018 sul rafforzamento della *partnership* strategica ONU-UE per le operazioni di pace e la gestione delle crisi, infatti: «Partnering with the UN contributes to the EU playing its role as a global peace and security actor in support to effective multilateralism»[32].

Il quadro giuridico in cui si inserisce questa attività, quando ha carattere militare, sono l'art. 53 della Carta ONU, dal versante dell'organizzazione universale, e l'art. 43 TUE, che disciplina la competenza dell'Unione a tale riguardo. Mentre il già ricordato art. 42, par. 1, TUE dispone che l'Unione può avvalersi di mezzi civili e militari «in missioni al suo esterno per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite», l'art. 43, par. 1, TUE fornisce un elenco esemplificativo di queste missioni, che include «le azioni congiunte in materia di disarmo, le missioni di consulenza e assistenza in materia militare, le missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti»[33].

La circostanza che l'art. 42, par. 1, TUE richiami genericamente i principi della Carta ONU, unitamente alla constatazione che le tipologie di missioni elencate dall'art. 43, par. 1, TUE comprendano sia quelle a carattere (anche solo potenzialmente) coercitivo, sia quelle a carattere non coercitivo, giustificano la realizzazione delle numerose operazioni dell'Unione europea condotte al di fuori del sistema di sicurezza collettiva dell'ONU. Ciò conferma la tendenza dell'Unione a sviluppare un proprio sistema di sicurezza collettiva "regionale", che solo in alcuni casi è espressione di una delibera del Consiglio di sicurezza dell'ONU, mentre in altri risponde a scelte assunte in autonomia dall'organizzazione regionale[34].

---

[32] Cfr. UE Doc. 12264/18.

[33] Peraltro, come rileva E. PISTOIA, *op. cit.*, 122, «tutte le missioni evocate rientravano nella competenza dell'Unione già prima dell'inserimento nel TUE degli articoli 42 e 43».

[34] In tema v. G. CELLAMARE, *In tema di cooperazione tra Nazioni Unite*, cit., 557 s.: «il parallelismo operativo talvolta rilevabile tra UE e NU (così in Ciad, in RCA, in Mali, oltre che in Kosovo) è manifestazione di autonomia dell'entità regionale pur nel coordinamento con quella universale».

Al momento, sono circa cinquanta le missioni PSDC realizzate dall'Unione europea[35], di cui oltre la metà prive di carattere coercitivo e che non richiede, quindi, l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza[36]. Il fondamento giuridico di queste ultime può essere ricondotto all'art. 52 della Carta ONU[37], ma può essere trovato anche al di fuori della Carta, in altre norme di diritto internazionale, prima tra tutte quella sul consenso dello Stato sul cui territorio sono dispiegate. In questo caso, l'unico elemento di collegamento con il Consiglio di sicurezza è dato dall'obbligo di informazione di cui all'art. 54 della Carta ONU, relativo a ogni «azione intrapresa o progettata (…) da parte di organizzazioni regionali per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale»[38]. La prassi mostra che le missioni PSDC adempiono a questo impegno.

Vi sono altri elementi del sistema di sicurezza collettiva "regionale" dell'Unione europea che richiamano in qualche misura il funzionamento del sistema di sicurezza collettiva "universale" dell'ONU. Si pensi all'art. 44 TUE, che prevede che il Consiglio dell'Unione «può affidare la realizzazione di una missione a un gruppo di Stati membri che lo desiderano e dispongono della capacità necessarie», i quali «informano periodicamente il Consiglio dell'andamento della missione», con uno schema procedurale che ricorda quello seguito a livello ONU dal Consiglio di sicurezza, con la delega a un gruppo di

---

[35] L'elenco delle missioni e operazioni dell'UE è consultabile sul sito del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE): eeas.europa.eu. Per la prassi v. già L. PALADINI, *Alcune considerazioni sulla prassi delle missioni di pace dell'Unione europea*, cit., spec. 326 ss.; nonché G. FIENGO, *Brevi note sulle "missioni" dell'Unione europea*, cit., 561 ss. E. PISTOIA, *op. cit.*, 107, parla di «una serie impressionante di missioni civili e militari in zone del mondo molto diverse tra loro sotto tutti i profili».

[36] Secondo A. RIZZO, *Profili giuridico-istituzionali della politica di sicurezza e difesa comune dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2016, 285 ss., spec. 307 («occorre considerare diversamente le c.d. missioni civili da quelle propriamente militari o implicanti l'uso della forza») e 311 («oltre al principio consensualistico [interviene], per i casi in cui l'Unione stessa intenda agire coercitivamente, l'elemento autorizzatorio quale necessaria premessa volta a conferire giuridicità [da intendere come legittimità] all'intervento stesso»).

[37] Così E. PISTOIA, *op. cit.*, 107, 116 ss., che sottolinea «il basso livello di prescrittività» dell'art. 52 e «l'assenza di un rapporto di subordinazione delle entità regionali rispetto al Consiglio di sicurezza, diversamente da quanto accade per le attività coercitive previste dall'art. 53» (a 121). La stessa A. individua anche le tre diverse modalità attraverso le quali l'UE svolge la sua azione non coercitiva nell'alveo della strategia perseguita dal Consiglio di sicurezza.

[38] Obbligo di informazione che, come segnala S. MARCHISIO, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, II ed., 2012, 274, incombe «in via principale agli Stati membri delle Nazioni Unite che partecipano agli accordi e organizzazioni regionali».

Stati membri[39]. Più in generale, la decisione del Consiglio dell'Unione di istituire la missione è necessaria affinché questa abbia luogo, ma ogni Stato UE valuterà se e in quale misura prendere parte alla stessa, realizzando così una situazione che è stata definita come «flessibilità di natura operativa»[40].

Un altro elemento di somiglianza attiene alla cooperazione con altre organizzazioni, universali e/o regionali. Nel contesto della cooperazione ONU-UE sono state messe in funzione forme di collaborazione trilaterale con la Banca mondiale e con l'Unione africana. A livello di sistema di sicurezza collettiva autonoma, l'Unione europea ha sviluppato relazioni operative bilaterali con la NATO e con altre organizzazioni regionali, come ASEAN e Lega araba, mostrando, anche sotto questo profilo, una tendenza ad affiancare alla cooperazione con l'ONU quella, esclusiva, con altre organizzazioni regionali.

5. La sintetica analisi svolta manifesta la tendenza dell'UE a porsi, in relazione al sistema di sicurezza collettiva incentrato sul Consiglio di sicurezza dell'ONU, in maniera simile a uno Stato, sviluppando così la sua aspirazione a svolgere il ruolo di "attore globale"[41].

Nei fatti, vi è una parziale sovrapposizione tra gli ordinamenti giuridici delle due organizzazioni e tra i rispettivi sistemi operativi. L'Unione europea, pur non essendo membro dell'ONU, esegue le misure sanzionatorie *ex* art. 41 e partecipa a operazioni e missioni aventi carattere (anche solo potenzialmente) coercitivo, nonché a quelle implicanti l'uso della forza, deliberate dal Consiglio di sicurezza. Ma, accanto a questo ruolo di *peace-keeper* regionale[42], essa realizza anche un proprio autonomo sistema di sicurezza collettiva "parziale", che in-

---

[39] Di delega da parte del Consiglio a un gruppo di Stati membri parla U. VILLANI, *Gli sviluppi del Trattato di Lisbona in materia di politica estera e di sicurezza comune*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, 20; in adesione C. NOVI, *L'attuazione della cooperazione strutturata permanente*, cit., 371, nota 19.

[40] L'espressione è di C. NOVI, *op. ult. cit.*, 368, che aggiunge: «esse non vedono mai la partecipazione di tutti gli Stati membri, ma solo di quelli che, di volta in volta, alla luce delle circostanze specifiche e sulla base di considerazioni evidentemente di carattere nazionale, sono più "interessati" a intervenire».

[41] A tal proposito, appare eccessivo parlare, come fa E. PISTOIA, *op. cit.*, 136, di «un unilateralismo che riesce però a collocarsi nella cornice giuridica della Carta: infatti, l'Unione europea persegue l'interesse alla *propria* sicurezza, ma lo fa coincidere (anche perché così impone il TUE) con quello della pace e della sicurezza globali». Perseguire i propri interessi entrando in relazione con gli altri è ciò che un soggetto internazionale fa ordinariamente; non sembra opportuno qualificare ciò come "unilateralismo".

[42] L. PALADINI, *Alcune considerazioni sulla prassi delle missioni di pace dell'Unione europea*, cit., 344 ss.

clude sia misure sanzionatorie, sia operazioni sul terreno (a carattere non coercitivo), al di fuori del sistema di sicurezza collettiva dell'ONU. Come accennato, la legittimità di questa azione va valutata sotto un duplice profilo: da una parte in base all'ordinamento dell'Unione, dall'altra in base alle pertinenti disposizioni di diritto internazionale, in modo analogo a quanto avviene con gli altri soggetti di diritto internazionale, tenendo ovviamente conto delle dovute differenze tra l'UE e uno Stato.

Come già visto, nel corso degli ultimi due decenni ONU e Unione europea hanno sviluppato la loro collaborazione, anche operativa, attraverso l'adozione di alcuni significativi atti, che hanno permesso di passare da una cooperazione episodica, caso per caso, a una *partnership* più strutturata[43]. Questa evoluzione è da valutarsi positivamente e un ulteriore e auspicabile passo in avanti, al fine di rafforzare ulteriormente il legame tra le due organizzazioni (e tra i due sistemi di sicurezza collettiva), sarebbe attribuire all'UE lo *status* di osservatore permanente ai lavori del Consiglio di sicurezza[44], anche per rendere maggiormente trasparente e inclusivo il funzionamento di quest'organo.

Lo *status* di osservatore permanente, previsto in numerose organizzazioni internazionali e in loro singoli organi, è caratterizzato da notevole flessibilità e, nella prassi, a questo sono ricollegati diritti e prerogative alquanto diversificati[45]. Nella stessa ONU, per esempio, esso è già previsto sia per l'Assemblea generale, sia per il Consiglio economico e sociale. Con particolare riferimento all'Assemblea, si segnala che lo *status* di osservatore non è disciplinato da alcuna norma giuridica, non essendo contemplato dalla Carta ONU, dal regolamento di procedura, né da una risoluzione *ad hoc* avente carattere generale finendo, quindi, per essere attribuito caso per caso.

---

[43] Per riprendere le parole di G. CELLAMARE, *In tema di cooperazione tra Nazioni Unite*, cit., 553, «le due organizzazioni hanno elaborato misure volte a migliorare la cooperazione e il coordinamento nei propri rapporti, senza intaccare le componenti del controllo politico e direzione strategica dell'UE, d'altro canto previste nel TUE e, come tali, note al Consiglio di sicurezza».

[44] Cfr. U. LEANZA, *L'impatto dei processi di integrazione regionale sulla composizione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite*, in N. PARISI ET AL. (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, 336 s., che ipotizza "uno *status* di osservatore per le organizzazioni regionali in seno al Consiglio".

[45] Come notato da H.G. SCHERMERS, N. BLOKKER, *International Institutional Law*, Leiden, VI ed., 2018, 138 ss., ai quali si rinvia anche per gli opportuni riferimenti bibliografici. Così anche S. CAFARO, Status *di membro di una organizzazione internazionale e altre modalità di partecipazione*, in AA. VV., *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, 2018, 190.

La circostanza che, finora, il Consiglio di sicurezza non abbia mai conferito lo *status* di osservatore permanente non impedisce di ipotizzare tale situazione. Ciò potrebbe riguardare inizialmente la sola UE, considerata la sua condizione pressocché unica di organizzazione sovranazionale e, in prospettiva, coinvolgere anche le altre organizzazioni regionali che da tempo cooperano con il Consiglio, eseguono una parte delle attività operative da esso decise o autorizzate e partecipano ad alcune delle sue riunioni.

Questa proposta, inoltre, non richiederebbe alcuna modifica della Carta ONU, né dei Trattati europei. L'Unione europea potrebbe partecipare in prima persona e con continuità ai lavori del Consiglio di sicurezza, intervenendo solo se e quando fosse in grado di esprimere una posizione comune[46].

Un cambiamento di questo tipo dimostrerebbe, altresì, che il Consiglio di sicurezza, pur senza modificare la sua composizione, è in grado di coinvolgere in modo non episodico nei suoi lavori le principali organizzazioni regionali a carattere politico adeguando, così, almeno sotto questo profilo, il suo funzionamento a una delle principali innovazioni intercorse nei 75 anni di vita dell'organizzazione universale[47]. Il Consiglio potrebbe così riguadagnare, almeno in parte, l'autorevolezza e la legittimità perdute a causa dell'incapacità (o dell'assenza di volontà) di emendare la Carta ONU, nonostante l'evidente anacronismo che, sotto diversi profili, la caratterizza.

ABSTRACT

Cooperation and Autonomy in the Relationship Between the United Nations and the European Union for the Maintenance of Peace

This essay deals with the relationship between the United Nations and the European Union. This relationship has a threefold character: institutional, legal and operational. The author describes the evolution of cooperation between the two organizations, favored by the end of the Cold War, and affirms that the EU's approach to the UN is a mixture of subordination and

[46] Sia consentito il rinvio a I. INGRAVALLO, *Quali prospettive per la partecipazione dell'UE al Consiglio di sicurezza dell'ONU dopo la Brexit?*, in M.L. TUFANO, S. PUGLIESE, M. D'ARIENZO, *Sovranazionalità e sovranismo in tempi di COVID-19*, Bari, 2021, 225 ss.

[47] Per riprendere le parole di P. PUSTORINO, *Lo* status *di membro delle organizzazioni internazionali*, in A. DEL VECCHIO (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 2012, 171: «il diritto delle organizzazioni internazionali, stabilendo forme di partecipazione speciale, risponde positivamente ad alcuni sviluppi significativi della prassi».

autonomy. A possible option for the future, in order to strengthen the link between the UN and the EU, is to grant the EU permanent observer *status* in the UN Security Council.

RESPONSABILITÀ E *ACCOUNTABILITY* NELLE OPERAZIONI DI MANTENIMENTO DELLA PACE DELL'ONU: EVOLUZIONI, INVOLUZIONI E PROSPETTIVE*

MARTINA BUSCEMI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Illeciti nelle operazioni di mantenimento della pace e tutela delle vittime. – 3. L'evoluzione dei rimedi istituiti in seno all'ONU: dalla previsione delle *claims commissions* alla creazione dei comitati locali – 4. Recenti tendenze emerse nella prassi. – 5. Un bilancio dei rimedi interni all'ONU a 75 anni dalla Carta: più ombre che luci – 6. Conclusioni e prospettive.

1. Nel trarre un bilancio sul funzionamento del modello di mantenimento della pace amministrato dall'ONU, a distanza di settantacinque anni dall'adozione della Carta di San Francisco, un aspetto che merita di essere considerato è il grado di tutela offerta alle vittime di violazioni dei diritti umani commesse dall'Organizzazione. La questione diviene particolarmente critica nel caso in cui gli illeciti si verifichino nel contesto delle operazioni di *peacekeeping* istituite sotto l'egida dell'ONU. Infatti, qualora la responsabilità sia attribuibile all'Organizzazione e non (anche) agli Stati membri[1], alle parti terze lese dagli illeciti è tendenzialmente precluso l'accesso alla giustizia, sia dinnanzi ai tribunali nazionali che di fronte agli organismi internazionali di garanzia dei trattati sui diritti umani (par. 2). Conseguentemente, la possibilità di rivolgersi a meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie istituiti dall'Organizzazione diviene l'unica via percorribile dalle vittime per ottenere giustizia.

Stante la centralità degli stessi, il presente contribuito intende soffermarsi sull'evoluzione (o l'involuzione?) dei rimedi creati in seno all'ONU, a cui è stata attribuita la competenza ad esaminare le richieste di riparazione dei danni arrecati nelle operazioni di mantenimento della pace. Si procederà quindi a tracciare un quadro sintetico del sistema di tutela messo a punto dall'Organizzazione, a partire dai meccanismi di risoluzione delle controversie originariamente previsti "sul-

---

* Il presente contributo riprende alcune delle riflessioni svolte nella monografia *Illeciti delle Nazioni Unite e tutela dell'individuo*, Napoli, 2020, a cui si rimanda per una più ampia trattazione dei temi affrontati.

[1] Sulla ripartizione della responsabilità, congiuntamente o esclusivamente, tra l'ONU e gli Stati membri, si veda il contributo di Pietro Pustorino in questo volume.

la carta" (e mai istituiti) nelle prime operazioni di *peacekeeping*, sino a quelli effettivamente stabiliti nelle missioni più recenti (par. 3). Successivamente, l'analisi evidenzierà alcuni aspetti critici emersi nella prassi dei suddetti organismi interni (par. 4), per poi tirare le somme sull'intero apparato di rimedi predisposti dall'Organizzazione per la composizione delle controversie sorte con le parti terze (par. 5). Infine, verranno prospettate, in un'ottica *de iure condendo*, alcune ipotesi di riforma volte ad un avanzamento della tutela giurisdizionale offerta a coloro che subiscono un pregiudizio derivante da illeciti attribuibili all'ONU (par. 6).

2. La possibilità di sottoporre ad un controllo giurisdizionale o quasi-giurisdizionale le attività dell'ONU, ed in particolare quelle compiute nell'ambito dei poteri conferiti *ex* capitolo VII della Carta, è tuttora piuttosto limitata. Sul piano degli ordinamenti *nazionali*, come è noto, l'Organizzazione gode di immunità dalla giurisdizione civile e i giudici interni sono soliti conferire a tale privilegio un carattere pressoché assoluto. Con particolare riguardo alle azioni civili di risarcimento dei danni arrecati nelle operazioni di *peacekeeping*, l'Organizzazione risulta costantemente "schermata" dalle immunità[2]. Peraltro, la condotta degli Stati, le cui autorità giudiziarie hanno riconosciuto l'immunità assoluta all'ONU, è stata ritenuta conforme agli obblighi pattizi sui diritti umani sottoscritti dai medesimi, perfino laddove non erano presenti rimedi alternativi a disposizione dei ricorrenti, determinando, così, una significativa restrizione del diritto individuale di accesso al giudice.

---

[2] Per quanto riguarda le immunità riconosciute all'ONU nei giudizi civili instaurati davanti ai tribunali statunitensi per il risarcimento dei danni procurati dall'epidemia di colera ad Haiti (su cui v. *infra*, par. 4), si veda Tribunale per il distretto sud di New York, sentenza del 9 gennaio 2015, *Georges v. United Nations*, confermata dalla Corte d'appello del secondo circuito, sentenza del 18 agosto 2016. Al momento in cui si scrive, pendono nuovi ricorsi davanti al Tribunale per il distretto est di New York (*LaVenture et al. v. United Nations*, depositato il 23 giugno 2017). Per quanto concerne, invece, le immunità riconosciute all'ONU nei giudizi civili instaurati davanti ai giudici olandesi per il risarcimento dei danni causati nel genocidio di Srebrenica (su cui v. *infra*, par. 2), si veda Corte suprema olandese, *Mothers of Srebrenica et al. v. the Netherlands and the United Nations*, sentenza del 13 aprile 2012, su cui v. B. BONAFÉ, *L'esistenza di rimedi alternativi ai fini del riconoscimento dell'immunità delle organizzazioni internazionali: la sentenza della Corte suprema olandese nel caso delle Madri di Srebrenica*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, 826 ss. La letteratura in tema di immunità delle organizzazioni è vastissima. Si vedano, *ex multis*, A. REINISCH, *International Organisations before National Courts*, Cambridge, 2000; I. INGRAVALLO, *Immunità e privilegi delle organizzazioni internazionali e dei loro funzionari*, in P. PENNETTA ET AL., *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, 2018, 401 ss.

La questione si è posta, in particolar modo, davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), la quale è stata chiamata a valutare se il riconoscimento da parte dei tribunali nazionali delle immunità previste in capo all'ONU avesse comportato una violazione delle garanzie sancite nell'art. 6 CEDU (diritto all'equo processo). Sul punto, a partire dalle note decisioni *Waite and Kennedy* e *Beer and Reagan c. Germania*[3], la Corte EDU aveva assunto un chiaro orientamento fondato sul bilanciamento tra il riconoscimento delle immunità alle organizzazioni internazionali, da un lato, e le garanzie processuali di cui all'art. 6 CEDU, dall'altro lato, alla luce del quale la legittimità delle restrizioni del diritto di accesso al giudice risultava subordinata alla sussistenza di vie di ricorso *alternative* per l'individuo messe a disposizione dall'organizzazione[4].

Tuttavia, il "test dei rimedi alternativi", originariamente elaborato e applicato dalla Corte di Strasburgo in relazione a controversie di lavoro instaurate dai funzionari delle organizzazioni, non ha indirizzato le successive pronunce relative alle pretese di risarcimento dei danni arrecati a parti terze nel contesto delle operazioni di *peacekeeping*. Infatti, quando la Corte EDU è stata chiamata a valutare la presenza di rimedi vicari messi a disposizione dall'ONU, a fronte della decisione dei tribunali olandesi di riconoscerne le immunità nei giudizi civili di risarcimento del danno promossi dall'associazione delle vittime del genocidio di Srebrenica, i principi di diritto ricavabili dai casi precedenti sono stati, sorprendentemente, smentiti[5]. L'esistenza di vie di ricorso alternative è stata nuovamente tenuta in debita considerazione

---

[3] Corte EDU [GC], sentenza del 18 febbraio 1999, ricorsi n. 26083/94 e n. 28934/95, *Waite e Kennedy c. Germania*; *Beer e Regan c. Germania*, su cui v. P. PUSTORINO, *Immunità giurisdizionali delle organizzazioni internazionali e tutela dei diritti fondamentali: le sentenze della Corte europea nei casi* Waite et Kennedy *e* Beer et Regan, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, 132 ss.

[4] Tale impostazione rappresenta, di fatto, una variante argomentativa riconducibile alla teoria della c.d. "protezione equivalente", pur discostandosene in parte (sul punto si rimanda a M. MARCHEGIANI, *Il principio della protezione equivalente come meccanismo di coordinamento tra sistemi giuridici nell'ordinamento internazionale*, Napoli, 2018, 114-117). Sulla giurisprudenza della Corte EDU relativa alla responsabilità degli Stati derivante dal riconoscimento delle immunità dell'organizzazione si veda anche M. BUSCEMI, *Illeciti delle Nazioni Unite e tutela dell'individuo*, Napoli, 2020, 195-201.

[5] Corte EDU, sentenza del 11 giugno 2013, ricorso n. 65542/12, *Associazione Madri di Srebrenica e altri* c. *Paesi Bassi*, su cui v. M.I. PAPA, *Immunità delle Nazioni Unite dalla giurisdizione e rapporti tra CEDU e diritto delle Nazioni Unite: la decisione della Corte europea dei diritti umani nel caso dell'Associazione Madri di Srebrenica*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2014, 27 ss.

nei successivi casi *Chapman c. Belgio*[6] e *Klausecker c. Germania*[7], al fine di verificare se il riconoscimento delle immunità, rispettivamente, alla NATO e all'Organizzazione europea dei brevetti, nel contesto di procedimenti interni relativi ai rapporti di impiego con le suddette organizzazioni – e non derivanti, dunque, da attività del Consiglio di sicurezza – avesse comportato una illegittima restrizione del diritto di acceso al giudice.

L'incongruente applicazione del "test dei rimedi alternativi" suscita qualche perplessità, in quanto determina un controllo "ad intensità variabile" sul rispetto delle garanzie poste dall'art. 6 CEDU: più stringente, nel contesto di procedimenti interni instaurati dai funzionari delle organizzazioni in merito ai rapporti di impiego, e più attenuato, in relazione alle azioni di risarcimento del danno di natura extracontrattuale promosse dalle parti terze. Ciò è paradossale se si considera che, rispetto alla prima tipologia di controversie, quelle in materia di lavoro, all'individuo è accordata una tutela più intensa, dal momento che la quasi totalità delle organizzazioni internazionali ha predisposto in favore dei propri funzionari adeguati mezzi di ricorso, spesso anche dal carattere giurisdizionale e dotati, dunque, delle garanzie del *due process*, la cui corrispondenza allo standard di protezione garantito dall'art. 6 CEDU è stata costantemente confermata dalla stessa Corte EDU[8]. Viceversa, i meccanismi volti a dirimere le controversie sorte tra l'organizzazione e le parti terze, prive di rapporti di impiego, le quali hanno subito lesioni, anche gravi, dei propri diritti, non sempre sono esistenti, adeguati o effettivi.

All'impossibilità di sottoporre le condotte dell'ONU al vaglio dei tribunali nazionali si aggiunge poi l'inoperatività, a livello *internazionale*, degli organismi di garanzia istituti dai trattati sui diritti umani, non essendo l'Organizzazione parte dei suddetti trattati. Gli organismi internazionali di garanzia difettano dunque della competenza necessaria ad esaminare i ricorsi presentati avverso l'ONU, mentre le domande indirizzate nei confronti degli Stati membri devono presupporre, per essere ammissibili, un coinvolgimento da parte dei medesimi tale da poter attribuire agli stessi la condotta contestata, a titolo esclusivo o congiunto con l'Organizzazione[9].

---

[6] Corte EDU, sentenza del 5 marzo 2013, ricorso n. 39619/06, *Chapman c. Belgio*.
[7] Corte EDU, sentenza del 6 gennaio 2015, ricorso 415/07, *Klausecker c. Germania*.
[8] Si vedano i riferimenti in nota 4.
[9] Sul punto si veda il contributo di Pietro Pustorino in questo volume.

Resta poi ferma la possibilità che la responsabilità internazionale dell'ONU sia attuata secondo le modalità previste dal diritto internazionale generale, così come codificate nel 2011 dalla Commissione di diritto internazionale (CDI) nel Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale delle organizzazioni internazionali (Progetto ARIO, dall'acronimo inglese). Al riguardo, si osserva, tuttavia, che anche lo schema *interstatale* di attuazione della responsabilità previsto dalla CDI si è dimostrato, alla prova dei fatti, uno strumento a efficacia piuttosto *limitata*, soprattutto nei casi di violazioni dei diritti umani attribuibili all'Organizzazione. Difatti, gli Stati membri raramente fanno valere la responsabilità dell'ONU con le modalità previste nel Progetto ARIO e manifestano, anzi, un'*inerzia cronica* nei confronti degli illeciti commessi dall'Organizzazione, quandanche questi consistano in gravi violazioni dei diritti umani. Una certa passività si registra, anzitutto tra gli Stati lesi, o specialmente lesi, dagli illeciti commessi dall'ONU, tipicamente gli Stati che ospitano territorialmente le operazioni di mantenimento della pace. La fragilità politica, economica e istituzionale degli Stati ospite – circostanza che, peraltro, giustifica il dispiegamento delle missioni nei propri territori – spesso impedisce agli stessi di assumere un atteggiamento critico nei confronti dell'Organizzazione. In questo senso, è significativo che, ad oggi, le (rare) azioni promosse nei confronti dell'ONU, a tutela di individui, siano state intraprese prevalentemente da Stati diversi da quelli ospite e, nello specifico, da Stati occidentali di nazionalità delle vittime, in chiave di protezione diplomatica.

A nostro avviso, tuttavia, la totale "rassegnazione" mostrata dagli Stati ospite nei confronti degli illeciti compiuti dall'ONU nei propri territori può, e deve, essere messa in discussione, essendo passibile di censure non solo dal punto di vista dell'opportunità politica, ma anche dal punto di vista giuridico[10]. Sotto questo ultimo profilo, infatti, è ragionevole ritenere che gli Stati ospite siano tenuti a proteggere i diritti umani degli individui sottoposti alla loro giurisdizione, come richiesto dai trattati conclusi in materia. In caso di illeciti compiuti dall'ONU, ciò implicherebbe, a talune condizioni, l'insorgere di un obbligo positivo in capo allo Stato ospite di tutelare le pretese delle vittime *vis-à-*

[10] In questo senso F. MÉGRET, *Beyond UN Accountability for Human Rights Violations. Host State Inertia and the Neglected Potential of Sovereign Protection*, in *International Organizations Law Review*, 2019, 68-104; M. BUSCEMI, *La codificazione della responsabilità delle organizzazioni internazionali alla prova dei fatti. Il caso della diffusione del colera ad Haiti*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2017, 989 ss., spec. 1029-1035.

vis l'Organizzazione, ricorrendo a tutti i mezzi – diplomatici e giurisdizionali – a tale fine necessari[11].

Una costante mancanza di reazione nei confronti degli illeciti dell'ONU si registra, infine, anche nella cerchia degli Stati membri diversi da quello leso, i quali, quand'anche politicamente ed economicamente in una posizione di forza rispetto all'Organizzazione, risultano restii ad invocarne la responsabilità, non da ultimo per evitare di sopportarne le conseguenze in termini *finanziari*, dovendo materialmente contribuire al reperimento delle risorse necessarie all'eventuale riparazione dell'illecito. In altre parole, un intervento degli *omnes* in questo contesto sarebbe non solo privo di un interesse speciale e diretto, ma sarebbe anche contro i propri interessi (economici). E, come vedremo, la preoccupazione degli Stati membri circa l'adempimento degli obblighi finanziari di riparazione degli illeciti attribuibili all'ONU rappresenta un punto centrale nella comprensione delle dinamiche di (mancata) attuazione della responsabilità dell'Organizzazione.

La combinazione delle diverse circostanze appena descritte rende l'istituzione di meccanismi alternativi in seno all'ONU fondamentale per assicurare alle vittime degli illeciti una forma di giustizia e di riparazione, altrimenti preclusa. A differenza delle altre forme di controllo esistenti a livello nazionale e internazionale, la predisposizione di rimedi interni all'Organizzazione prevede che la supervisione dell'operato della stessa sia compiuta da una prospettiva "interna", appunto, secondo una logica di "auto-controllo", ascrivibile più al concetto di "*accountability*" che a quello di "responsabilità internazionale"[12].

---

[11] A tale proposito, si osserva come l'intervento dello Stato *vis-à-vis* l'Organizzazione a tutela degli individui lesi possa avvenire secondo i tradizionali mezzi elaborati dalla prassi delle controversie statali, ossia tramite proteste, inviti alla negoziazione o all'attivazione di commissioni d'inchiesta, oppure ricorrendo ai meccanismi di risoluzione pacifica delle controversie, anche a carattere giudiziale, se esistenti. In relazione a questi ultimi, merita di essere menzionata la clausola costantemente inserita nei SOFAs conclusi tra l'ONU e lo Stato ospite, che prevede la possibilità di deferire ad una procedura di *arbitrato* le eventuali controversie sorte tra le parti e non risolte attraverso la negoziazione.

[12] Sulla distinzione tra i due concetti nell'ambito della responsabilità delle organizzazioni si vedano, tra molti, J. KLABBERS, *An Introduction to International Institutional Law*, Cambridge, 2009, 293; P. PALCHETTI, *Unità, pluralità o inutilità dei regimi di responsabilità internazionale applicabili alle organizzazioni?*, in M. VELLANO (a cura di), *Il futuro delle organizzazioni internazionali: prospettive giuridiche*, Napoli, 2015, 43 ss.

3. Pur rappresentando, solitamente, l'unica via di accesso alla giustizia, i meccanismi di risoluzione delle controversie interni all'ONU costituiscono un apparato decisamente sottosviluppato. Infatti, se da un lato le operazioni di *peacekeeping* mostrano di evolversi al passo con i tempi, maturando una progressiva esperienza nell'ambito delle nuove tecnologie (si pensi, ad esempio, all'utilizzo sempre maggiore di droni non armati), nonché una crescente consapevolezza in materia di impatto ambientale e inclusione di genere, dall'altro lato, il sistema di rimedi previsto nelle missioni pare essersi "immobilizzato", restando ancorato ad una disposizione redatta verso la fine degli anni Cinquanta del secolo scorso e mai concretamente attuata. Come è noto, la Convenzione del 1946 sui privilegi e sulle immunità delle Nazioni Unite (CPIUN, dall'acronimo inglese)[13] prevedeva, e tutt'ora prevede, l'istituzione di rimedi alternativi quale "contrappeso" al riconoscimento delle immunità dalla giurisdizione civile di cui gode l'Organizzazione. In base alla sez. 29 CPIUN, rubricata «Settlements of Disputes», l'ONU sarebbe infatti tenuta a «[to] make provisions for appropriate modes of settlement of: (a) Disputes arising out of contracts or other disputes of a private law character to which the United Nations is a party»[14]. In attuazione di tale disposizione, nel primo *Status of Forces Agreement* (SOFA), siglato nel 1957 tra l'ONU e lo Stato ospite dell'operazione UNEF, fu prevista l'istituzione di una «standing claims commission» competente ad esaminare le richieste di risarcimento di danni arrecati a individui nel contesto della missione. Tale disposizione fu poi incorporata nel Modello SOFA del 1990[15] e, di conseguenza, regolarmente riprodotta nei successivi SOFAs fino agli accordi più recenti[16]. Le c.d. *claims commissions* erano state congeniate come un rimedio di natura *arbitrale*, composto da tre membri,

[13] Convention on the privileges and immunities of the United Nations, adottata il 13 febbraio 1946.

[14] Sull'interpretazione della disposizione in questione si veda, per tutti, K. SCHMALENBACH, *Disputes Settlement (Article VIII Sections 29-30 General Conventions)*, in A. REINISCH (ed.), *The Conventions on the Privileges and Immunities of the United Nations and its Specialized Agencies: A Commentary*, Oxford, 2016, 529 ss.

[15] L'art. VII («settlement of disputes»), al par. 51, dispone che «any dispute or claim of private character to which the operation or any member thereof is a party and over which the courts of [the host State] do not have jurisdiction because of any provision of the present Agreement, shall be settled by a standing claims commission to be established for that purpose» (UN Doc. A/45/594 del 9 ottobre 1990).

[16] Si veda, ad esempio, l'accordo concluso tra l'ONU e il Sud-Sudan l'8 agosto 2011, unmiss.unmissions.org/sites/default/files/unmiss_sofa_-_english_version_0.pdf (art. VIII, par. 55).

di cui uno nominato dal Segretario generale dell'ONU, uno dallo Stato ospite, e un membro presidente da eleggere congiuntamente o su nomina del Presidente della Corte internazionale di giustizia, in caso di mancato raggiungimento di un accordo. Si trattava, dunque, di un rimedio dotato di un certo grado di indipendenza e imparzialità, tale da rappresentare un mezzo "adeguato" di risoluzione delle controversie, proprio come richiesto dalla sez. 29 della CPIUN[17]. Tuttavia, come anticipato, queste commissioni non hanno *mai* visto la luce, in nessuna delle numerosissime operazioni di *peacekeeping* ad oggi istituite, sebbene avrebbero potuto costituire una reale alternativa al foro nazionale, precluso ai ricorrenti per via del regime di immunità applicabile all'ONU.

Di fatto, la prassi dell'ONU si è allontanata dal modello di arbitrato previsto negli anni Cinquanta, indirizzandosi, al contrario, verso l'istituzione di *local claims review boards* (d'ora innanzi *panel* o comitati locali), ossia uffici amministrativi incardinati nelle missioni di *peacekeeping* e incaricati di negoziare una soluzione amichevole delle controversie in merito al risarcimento dei danni arrecati a parti terze, a seguito di morte o lesioni a persone o a cose, causati da atti attribuibili all'ONU. I comitati locali sono composti esclusivamente da (tre) *funzionari* dell'Organizzazione, di cui uno di formazione giuridica[18], risultando, così, sprovvisti del requisito di indipendenza, come del resto ha evidenziato lo stesso Segretario generale il quale, in passato, ha ammesso come «[t]he local claims review boards, just and efficient as they may be, are United Nations bodies, in which the Organization, rightly or wrongly, may be perceived as acting as a judge in its own case»[19]. Inoltre, le decisioni dei comitati locali non sono soggette ad un riesame, né sono pubbliche e accessibili le informazioni relative alle domande presentate e a come sono state valutate, sebbene il principio generale di *trasparenza* dovrebbe applicarsi anche all'attività dell'ONU di gestione delle controversie, soprattutto laddove non vi siano strette esigenze di confidenzialità che ne richiedono la segretezza[20].

---

[17] Y. OKADA, *Interpretation of Article VIII, Section 29 of the Convention on the Privileges and Immunities of the UN. Legal Basis and Limits of a Human Rights-based Approach to the Haiti Cholera Case*, in *International Organizations Law Review*, 2018, 49.

[18] K. GRENFELL, *Effective Reparation for The Victims of Wrongful Acts Committed During UN Peace Operations: How Does It Work Concretely?*, in *Collegium*, 2012, 130.

[19] UN Doc. A/51/903 del 21 maggio 1997, par. 10.

[20] Sull'applicabilità del principio di trasparenza alle organizzazioni internazionale si veda, tra i molti, A. PETERS, *International Organizations: Effectiveness and Accountability*, in *MPIL Research Paper Series*, 2016, 11. Sul riconoscimento della vincolatività della *rule of law* si

A ben vedere, è il funzionamento più in generale dei comitati locali a essere, ancora oggi, in gran parte oscuro. Sotto il profilo del diritto sostanziale applicabile alle controversie, questo si compone di un quadro ibrido di fonti normative – il c.d. «internal liability law»[21] – che include, oltre ai principi generali di diritto in materia di illeciti civili ispirati alla tradizione di *common law* e alle norme locali dello Stato ospite[22], le norme secondarie di diritto internazionale generale per le questioni riguardanti l'attribuzione della condotta illecita[23], nonché l'insieme di regole *non scritte* prodotte ed emerse dalla prassi degli stessi panel locali (la c.d. «actual settlement practice»[24]). Si tratta, quindi, di un corpo di norme non codificate dall'Organizzazione, ad eccezione delle note restrizioni introdotte dal Segretario generale verso la fine degli anni Novanta[25], a seguito dell'alto numero di reclami individuali presentati nell'ambito delle operazioni condotte in Somalia e in Congo. Tali clausole restrittive sono volte a *limitare* la responsabilità dell'ONU e l'ammontare del risarcimento del danno riconosciuto alle parti terze, sia dal punto di vista *temporale*, in quanto circoscrivono la possibilità di presentare un ricorso entro il termine di sei mesi dal momento in cui si è verificato il danno, sia dal punto di vista *finanziario*, nella misura in cui riducono l'ammontare della somma risarcibile entro il tetto massimo di 50.000 dollari, ed esclusivamente in relazione ai danni materiali. A ciò si aggiunge l'operatività della c.d. «operational necessity», quale circostanza di esclusione della responsabilità dell'Organizzazione[26]. Le suddette clausole di "limitazione della responsabilità" dell'ONU contenute nei rapporti redatti dal Segretario generale sono state successivamente incorporate anche nella risoluzione 52/247 adottata dall'Assemblea generale nel 1998 e, quindi, costantemente incluse negli accordi SOFAs[27]. Come ampiamente osservato in dottrina, l'applicazione di tali limitazioni pregiudi-

---

veda la posizione adottata dall'Assemblea generale dell'ONU sul punto: *Declaration of the high-level meeting of the General Assembly on the rule of law at the national and international levels*, UN Doc. A/RES/67/1 del 30 novembre 2012, par. 2.

[21] K. SCHMALENBACH, *Third Party Liability of International Organizations. A Study on Claim Settlement in the Course of Military Operations and International Administrations*, in *Yearbook of International Peace Operations*, 2006, 33, spec. 51.

[22] K. SCHMALENBACH, *International Organizations or Institutions, Legal Remedies against Act of Organs*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2017, par. 24.

[23] K. SCHMALENBACH, *Third Party Liability*, cit., 43.

[24] Ivi, 50.

[25] UN Doc. A/51/389 del 20 settembre 1996, par. 20, e UN Doc. A/51/903, cit., par. 10.

[26] UN Doc. A/51/389, cit., par. 13.

[27] UN Doc. A/RES/52/247 del 26 giugno 1998.

ca significativamente la possibilità per l'individuo di ottenere un ristoro adeguato del pregiudizio subito[28] e, come altrove sostenuto[29], solleva diversi dubbi circa la compatibilità delle stesse con le norme secondarie di diritto internazionale in materia di riparazione degli illeciti.

Un'eccezione significativa in questo panorama è data dai rimedi istituiti nelle amministrazioni di territori, in particolare lo *Human Rights Advisory Panel* (HRAP) del Kosovo, cui l'ONU ha attribuito la competenza a verificare se le condotte poste in essere dall'UNMIK fossero conformi ai parametri giuridici ricavabili dai principali strumenti internazionali in materia di diritti umani, inclusa la CEDU[30]. Lo HRAP, che ha da poco cessato la sua attività, è pacificamente considerato quale meccanismo ascrivibile ai rimedi di *accountability* avente natura "quasi o para-giurisdizionale", con un funzionamento simile, per certi versi, a quello degli organismi internazionali di garanzia dei trattati sui diritti umani, nonché ai meccanismi di "mediazione" istituiti dalle organizzazioni internazionali a carattere finanziario, quale il Panel d'ispezione della Banca mondiale[31]. Pur presentando diversi punti di debolezza, come la carenza di un potere decisionale vincolante o l'incompetenza a sindacare le condotte commesse dalla KFOR, l'istituzione dell'HRAP ha segnato, indubbiamente, un punto di svolta nell'evoluzione del sistema di "auto-controllo" congeniato dall'ONU per fare fronte alle richieste di giustizia provenienti dalle vittime dagli illeciti[32]. Tuttavia, il modello dell'HRAP non è mai stato replicato nel

---

[28] In argomento si rimanda a K. WELLENS, *Remedies Against International Organisations*, Cambridge, 2002, 163-164; P. BODEAU-LIVINEC, *Les faux-semblants de la lex specialis – L'exemple de la résolution 52/247 de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les limitations temporelles et financières de la responsabilité de l'ONU*, in *Revue belge de droit international*, 2013, 117; C. FERSTMAN, *International Organizations and the Fight for Accountability. The Remedies and Reparations Gap*, Oxford, 2017, 106-107; ID., *Reparations for Mass Torts Involving the United Nations. Misguided Exceptionalism in Peacekeeping Operations*, in *International Organization Law Review*, 2019, 42 ss.

[29] M. BUSCEMI, *Illeciti delle Nazioni Unite*, cit., 295 ss.

[30] Si veda UNMIK, *Regulation n. 2006/12 on the Establishment of the Human Rights Advisory Panel in Kosovo* del 23 marzo 2006.

[31] Sull'istituzione di meccanismi di *accountability* in seno alle organizzazioni internazionali si veda P. KLEIN, *Panels, Médiateurs et Mécanismes Informels de Contrôle des Activités des Organisations Internationales: Entre Accountability et Responsibility*, in J. CRAWFORD, S. NOUWEN (eds.), *Select Proceedings of the European Society of International Law*, Portland, 2010, 233 ss.

[32] Per un'analisi dei punti di forza e debolezza dell'HRAP v. P. KLEIN, *Le Panel consultatif des droits de l'homme (Human Rights Advisory Panel) de la MINUK: une étape dans le processus de responsabilisation des Nations Unies?*, in M. KOHEN ET AL. (eds.), *Perspectives of International Law in the 21st Century. Liber Amicorum Christian Dominicé*, Leiden, 2012,

contesto delle operazioni di mantenimento della pace e rappresenta, ad oggi, un *unicum* nella prassi dell'Organizzazione. Peraltro, talune delle sue raccomandazioni, specie quelle di disporre una compensazione economica a favore delle vittime, aspettano ancora oggi di essere pienamente attuate.

4. Al quadro sino ad ora descritto vanno aggiunte alcune recenti tendenze emerse nella prassi che, se saranno confermate, rischiano di fare regredire ulteriormente la tutela delle parti terze nei confronti delle condotte illecite dell'ONU verificatesi nelle operazioni di mantenimento della pace. Il riferimento è all'interpretazione, quanto meno dubbia, data dal Segretariato dell'ONU in merito ai requisiti di ammissibilità delle richieste di risarcimento dei danni presentate davanti ai comitati locali. Come ricordato poc'anzi, la sez. 29 della CPIUN, e quindi l'art. VII del Model SOFA, richiede all'ONU di garantire un rimedio "adeguato" rispetto alle controversie di natura "privata" sorte con parti terze. La qualificazione delle pretese aventi carattere "privato", nozione che, utilizzata nel contesto dei reclami avverso l'ONU, risulta di per sé piuttosto ambigua, ha dato luogo ad un'interpretazione notevolmente *restrittiva* da parte del Segretariato.

Infatti, in due noti episodi, riguardanti la contaminazione da piombo dei campi profughi in Kosovo gestititi dall'UNMIK[33] e la diffusione dell'epidemia di colera ad Haiti riconducibile alla missione di stabilizzazione MINUSTAH ivi dispiegata[34], il Segretariato ha con-

---

225 ss.; C. CHINKIN, *United Nations Accountability for Violations of International Human Rights Law*, in *Recueil des cours*, vol. 395, 2019, 213 ss.

[33] In relazione a tale vicenda, l'UNMIK è stata accusata di avere collocato oltre 600 persone di etnia Rom, Ashkali ed egiziana, nel periodo tra il 1999 e il 2013, in campi profughi situati in zone altamente contaminate da piombo, circostanza peraltro nota all'Organizzazione. In argomento si vedano R. PAVONI, *Choleric notes on the Haiti Cholera Case*, in *Questions of International Law*, 2015, Zoom-in 19, 19 ss., spec. 26, e K. BOON, *The United Nations as Good Samaritan: Immunity and Responsibility*, in *Chicago Journal of International Law*, 2016, 341, spec. 557. Sulla vicenda v. anche il parere reso dallo Human Rights Advisory Panel, parere del 26 febbraio 2016, ricorso n. 26/08, *N.M. and Others v. UNMIK*, ove è stato accertato che l'avvelenamento da piombo ha determinato il decesso e l'insorgere di danni gravi alla salute di circa 180 individui.

[34] Come è noto, il vibrione del colera è stato diffuso incidentalmente dai *peacekeepers* nepalesi, non sottoposti ad adeguati controlli prima di fare ingresso nell'isola, e si è propagato rapidamente in tutto il territorio haitiano tramite i corsi d'acqua contaminati a causa della negligente manutenzione del sistema di smaltimento dei rifiuti igienico sanitari della struttura dove stazionava la missione. Le implicazioni dal punto di vista del diritto internazionale della diffusione del colera ad Haiti sono state ampiamente commentate in dottrina. Si vedano, tra gli altri, F. MÉGRET, *La responsabilité des Nations Unies aux temps du choléra*, in *Revue belge de droit international*, 2013, 161 ss.; R. FREEDMAN, *UN Immunity or Impunity: A Hu-*

siderato irricevibili i reclami presentati dalle vittime dinanzi ai comitati locali, qualificandoli come aventi natura "politica" e non "privata", in quanto l'esame dei ricorsi avrebbe implicato, ad avviso dello stesso, una revisione del mandato "politico" delle missioni in questione.

Questa linea di ragionamento sembra richiamarsi, come altrove sostenuto[35], ad una variante della "*political question doctrine*", nella misura in cui mira a sottrare dallo scrutinio dei comitati locali alcune categorie di ricorsi, al fine di evitare interferenze con il mandato *politico* della missione. Tuttavia, rispetto alle tradizionali (e spesso controverse) circostanze in cui la dottrina è stata applicata dai giudici nazionali[36], la valutazione in merito all'insindacabilità delle condotte "politiche" dell'ONU proviene, nei casi in esame, non da un tribunale terzo e imparziale, bensì dallo stesso Segretariato dell'Organizzazione, il quale, peraltro, mantiene un monopolio *assoluto* sull'interpretazione dallo stesso adottata, non essendo soggetto ad alcuna forma di controllo interno od esterno[37]. La lettura particolarmente stringente dei requisiti di ammissibilità dei reclami ha trovato conferma in successive posizioni adottate sempre dal Segretariato, secondo il quale i comitati locali sarebbero competenti ad esaminare solamente le richieste di risarcimento dei danni aventi natura *contrattuale*, con l'eccezione degli incidenti stradali e delle questioni inerenti al diritto di proprietà[38]. Se questa interpretazione si consolidasse in futuro, le richieste di risarcimento derivanti da violazioni dei diritti umani rischierebbero di essere escluse dalla competenza dei comitati locali, così come, più in generale, la *tort liability* dell'Organizzazione, la

---

man Rights Based Challenge, in *European Journal of International Law*, 2014, 4 ss.; M. GARCIN, *The Haitian Cholera Victims' Complaints Against the United Nations*, in *Heidelberg Journal of International Law*, 2015, 671 ss.; G. CELLAMARE, *Danni alla salute da operazioni di peace-keeping delle Nazioni Unite: profili di responsabilità e di immunità dell'Organizzazione*, in L. PINESCHI (a cura di), *La tutela della salute nel diritto internazionale ed europeo tra interessi globali e interessi particolari*, Napoli, 2017, 421 ss.; R. PAVONI, *Immunità e responsabilità dell'ONU per l'introduzione del colera ad Haiti: la sentenza d'appello nel caso Georges, il «rapporto Alston» e le «scuse» del Segretario generale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2017, 133 ss.

[35] M. BUSCEMI, *The Non-Justiciability of Third-Party Claims Before UN Internal Dispute Mechanisms. The 'Politicization' of Questions Having (Considerable) Financial Implications*, in *Questions of International Law*, 2020, Zoom-in 68, 23.

[36] Per un esame della prassi in materia si rimanda, per tutti, a D. AMOROSO, *Insindacabilità del potere estero e diritto internazionale*, Napoli, 2012.

[37] C. FERSTMAN, *International Organizations and the Fight for Accountability*, cit., 126.

[38] Si veda la lettera inviata da Pedro Medrano, Assistant UN Secretary-General, Senior Coordinator for Cholera Response, a Ms Farha et al., del 25 novembre 2014, par. 87ss.

quale sarebbe sottratta, salvo le predette eccezioni, dall'obbligo di compensare i danni arrecati a terzi.

Ora, non è casuale che tale recente interpretazione restrittiva sia emersa a seguito della presentazione di richieste di risarcimento del danno su *larga scala* – basti ricordare che il diffondersi dell'epidemia di colera ad Haiti ha procurato oltre 9000 morti e 700 mila casi di infezione – suscettibili di incidere significativamente sulle risorse finanziarie dell'ONU, le quali, tra crisi di liquidità, ritardi nel pagamento dei contributi degli Stati e tagli alle spese pubbliche negli ordinamenti nazionali, attraversano, indubbiamente, una fase di criticità.

A fronte di tali difficoltà finanziarie, l'ONU ha sviluppato una prassi di riparazioni piuttosto peculiare, orientata in tre distinte, ma collegate, direzioni. In primo luogo, si assiste ad un frequente ricorso da parte del Segretario generale all'offerta di *scuse* ufficiali rivolte alle vittime degli illeciti. Ciò è avvenuto sia nei confronti degli individui colpiti dall'epidemia di colera che di coloro esposti alla contaminazione da piombo. Tali misure, peraltro non nuove nella prassi dell'ONU[39], sono elargite senza comportare oneri finanziari sul bilancio dell'Organizzazione e presentano un significato talvolta ambiguo. Se non vi è dubbio che l'offerta di scuse formali provenienti dalla più alta carica dell'Organizzazione abbia un importante valore morale-politico, non sempre è chiaro se possa essere letta anche in chiave giuridica come forma di *soddisfazione* dell'illecito[40]. Ad ogni modo, se non accompagnate da altre forme di riparazione, tra cui, *in primis*, il risarcimento economico individuale, le scuse risultano spesso insufficienti a ristorare pienamente il pregiudizio arrecato alle vittime, svolgendo, in veste di misure di assicurazione e garanzie di non ripetizione, una funzione più *preventiva* che propriamente riparativa. Da questo punto di vista, la mera offerta di scuse non libera l'ONU dagli obblighi secondari derivanti dal fatto illecito, soprattutto laddove le richieste delle vittime si siano orientate in un'altra direzione, come nei casi in esame.

In secondo luogo, la prassi dell'ONU si è orientata verso l'istituzione di *fondi volontari* destinati alle vittime degli illeciti che, anziché essere rimpinguati con contributi obbligatori provenienti dagli Stati membri, sono costituiti solamente da donazioni. Ciò si è verifica-

---

[39] Si vedano i riferimenti in nota 40.

[40] Sulla prassi delle "scuse" e sul loro inquadramento giuridico si vedano R. PAVONI, *Immunità e responsabilità dell'ONU*, cit., 139-141; M. BUSCEMI, *Illeciti delle Nazioni Unite*, cit., 151 ss.

to sia a favore delle vittime dell'epidemia di colera, che nei confronti delle vittime degli abusi sessuali, nonché delle vittime della contaminazione da piombo, con l'istituzione, rispettivamente, dello *UN Haiti Cholera Response Multi-Partner Trust Fund*[41], del *Trust Fund in Support of Victims of Sexual Exploitation and Abuse*[42], e del *Trust Fund in support of the Ashkali, Egyptian and Roma communities*[43]. Parimenti, la decisione di non imporre agli Stati membri il versamento di contributi obbligatori, ma di limitarsi ad istituire fondi finanziati con risorse disposte su base esclusivamente volontaria, pregiudica la possibilità per le vittime di ottenere una forma adeguata di riparazione del pregiudizio subito. Ad oggi, infatti, i tre *Trust Funds* istituiti dall'ONU sono stati scarsamente o per nulla rimpinguati dai contributi volontari. Basti dire che, nel caso relativo alla contaminazione da piombo, il fondo fiduciario promesso per finanziare alcuni progetti di assistenza collettiva, al momento in cui si scrive, non ha ancora visto la luce, nonostante la posizione critica recentemente adottata dagli esperti nominati nell'ambito delle procedure speciali del Consiglio dei diritti umani dell'ONU[44].

Nel caso del colera, le (esigue) somme raccolte dai fondi istituiti sono state impiegate nella realizzazione di progetti di assistenza *collettiva* destinati alle comunità più colpite, il che costituisce il terzo e ultimo elemento distintivo della prassi recente dell'ONU in tema di riparazione. Del resto, anche la prassi degli Stati evidenzia come, a fronte di violazioni su larga scala che hanno comportato un elevato numero di richieste di risarcimenti, siano state privilegiate forme di riparazione di natura *collettiva* rispetto all'elargizione di compensazioni su base individuale[45]. Tuttavia, per essere efficaci sul piano riparativo, tali misure "collettive" devono essere adottate all'esito di un processo indipendente di consultazione e negoziazione con le vittime, che sembrerebbe non essersi verificato nei casi in questione. A questo proposito, potrebbe rivelarsi utile un raffronto con il modello di gestione dei ricorsi su larga scala elaborato nei processi di *transitional*

---

[41] Cfr. www.mptf.undp.org/factsheet/fund/CLH00.

[42] V. www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/trust-fund.

[43] V. www.un.org/press/en/2017/sgsm18538.doc.htm.

[44] www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/ToxicWastes/Pages/LeadContaminationKosovo.aspx.

[45] In argomento si veda C. TOMUSCHAT, *Reparation in Favour of Individual Victims of Gross Violations of Human Rights and International Humanitarian Law*, in M. KOHEN (ed.), *Promoting Justice, Human Rights and Conflict Resolution Through International Law.* Liber Amicorum *Lucius Caflisch*, Leiden, 2007, 569.

justice, ove la definizione di forme di riparazione collettiva scaturisce dal diretto coinvolgimento e dialogo con le vittime e, dunque, non è unilateralmente stabilita dal soggetto responsabile[46]. In definitiva, anche ammesso che a fronte dei *mass claims* la compensazione economica su base individuale possa essere circoscritta, l'ONU dovrebbe trovare un giusto compromesso tra la sua (limitata) capacità economica e le esigenze delle vittime, al fine di congegnare le c.d. «second-best measures»[47] in grado di riparare il fatto illecito se non in modo completo, come parrebbe evincersi dallo standard della «full reparation» indicato dall'art. 31 del Progetto ARIO, almeno nella misura il più possibile soddisfacente.

5. Il quadro che emerge dall'analisi panoramica dei rimedi istituiti dall'ONU per gestire le pretese di risarcimento dei danni arrecati nelle operazioni di *peacekeeping* presenta più ombre che luci. Nell'arco dei 75 anni dall'adozione della Carta, l'ONU non sembra avere compiuto significativi passi avanti verso la realizzazione di un sistema di rimedi effettivi per le vittime, realmente alternativi alle giurisdizioni nazionali, dinanzi alle quali l'Organizzazione continua a godere di immunità pressoché assoluta. Al contrario, rispetto al modello delle commissioni arbitrali previsto nell'accordo SOFA del 1957, sembra essersi verificato un (preoccupante) arretramento delle tutele giurisdizionali offerte alle parti lese. Nei paragrafi precedenti, infatti, è stato evidenziato come il funzionamento dei comitati locali presenti diverse carenze sotto il profilo, *in primis*, dell'indipendenza e delle garanzie minime del giusto processo. Nel complesso, la prassi elaborata dai comitati locali in oltre sessanta anni di attività risulta "sottotraccia", viste le limitate informazioni reperibili pubblicamente, nonché "eterogenea", in quanto contempla sia casi di responsabilità puramente interna dell'ONU (ad esempio per incidenti stradali), sia casi implicanti una responsabilità internazionale per la violazione dei diritti umani. Emerge poi una certa "discrezionalità" nel funzionamento interno dei comitati locali, dovuta all'incertezza relativa al diritto procedurale e sostanziale applicato, alla natura graziosa delle compensazioni elargite, spesso disposte sulla

[46] M. BUSCEMI, *Illeciti delle Nazioni Unite*, cit., 316; R. FREEDMAN, N. LEMAY-HEBERT, L. MONROY-SANTANDER, *Seeking Justice for the Victims of Cholera in Haiti: Framing the Reparations Debate through Transitional Justice*, in *Human Rights Quarterly*, 2021, 567 ss.

[47] C. FERSTMAN, *International Organizations and the Fight for Accountability*, cit., 92.

base dell'equità[48], nonché alla (re-)interpretazione *in peius* delle condizioni di ammissibilità dei ricorsi recentemente adottata dal Segretariato[49].

Il sistema di tutela delle parti terze lese nel contesto di operazioni di *peacekeeping* rappresenta, in definitiva, il vero "tallone d'Achille" del modello di mantenimento della pace amministrato dall'ONU. A sessanta anni dall'istituzione dalle prime missioni, non esiste alcun meccanismo giurisdizionale, o quasi-giurisdizionale, di carattere permanente, competente ad esaminare i ricorsi individuali in merito a violazioni dei diritti umani riconducibili alle operazioni di *peacekeeping*. Il sistema dei comitati locali si è dimostrato, dal canto suo, un rimedio obsoleto, nonché inadeguato a far fronte alle pressioni innescate dalla presentazione di un elevato numero di ricorsi. Quella dei "*mass claims*", va detto, è una prassi inedita e, in larga misura, non contemplata nel 1946, quando la principale preoccupazione dei redattori della CPIUN era quella di proteggere l'Organizzazione, più che dai numerosi ricorsi individuali, dalle interferenze a carattere politico degli Stati membri[50]. Emerso nella prassi più recente, il fenomeno dei ricorsi su larga scala ha portato il Segretariato ad introdurre limitazioni e interpretazioni sempre più restrittive, spesso giustificate dal richiamo al concetto della *lex specialis*, in deroga alle norme generali in tema di riparazione. È il caso, ad esempio, delle clausole di limitazioni alla responsabilità dell'ONU (in particolare alla capacità di compensare i danni arrecati ad individui), introdotte dall'Organizzazione nel 1998 e fermamente difese durante i lavori di codificazione del Progetto ARIO. In particolare, in occasione dell'invio dei propri commenti al testo degli articoli ARIO redatti dalla CDI, il Segretariato ha affermato che «the obligation to make reparation, as well as the scope of such reparation, must be subject, in the case of the UN, to the rules of the organization, and more particularly, to the *lex specialis* rule within the meaning of draft article 63», includendo, in tale nozione, i menzionati limiti di carattere finanziario e temporale introdotti per circoscrivere l'ammontare e la tipologia dei danni risarcibili dall'Organizzazione[51].

---

[48] P. KLEIN, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, Bruxelles, 1998, 295.

[49] M. BUSCEMI, *Illeciti delle Nazioni Unite*, cit., 270.

[50] K. BOON, *The United Nations as Good Samaritan*, cit., 345.

[51] UN Doc. A/CN.4/637/Add.1 del 11 febbraio 2011, 30. Sul fatto che la *lex specialis* non possa comunque vanificare lo scopo del principio generale di diritto internazionale in tema di riparazione si veda C. FERSTMAN, *Reparations for Mass Torts Involving the United Nations*, cit., 44.

Tuttavia, al richiamo alla "*specialità*" sostenuto dal Segretariato si contrappone l'orientamento seguito dai tribunali amministrativi dell'ONU ad applicare i principi *generali* del diritto internazionale, del diritto internazionale c.d. amministrativo (o del "diritto amministrativo globale"?), spesso in funzione suppletiva di eventuali lacune presenti nella normativa interna in materia di lavoro, e spesso al fine di conferire una maggiore tutela ai ricorrenti[52]. Tali principi riguardano sia aspetti giuslavoristici di dettaglio, quali il calcolo degli interessi e costi, che garanzie individuali di tipo procedurale di più ampio respiro, quali la parità di armi nel giudizio, l'obbligo di motivazione e le numerose garanzie del giusto processo.

A nostro avviso, è evidente che l'apertura mostrata dai tribunali amministrativi dell'ONU ai principi generali di giustizia debba impregnare l'*intero* apparato di meccanismi di risoluzione delle controversie, dal momento che si incardinano, tutti, in un unico ordinamento giuridico – quello dell'Organizzazione – che non è estraneo a quei valori e principi generalissimi di giustizia. Da questo punto di vista, l'istanza di giustizia individuale posta a fondamento del sistema dei tribunali amministrativi dell'ONU, e delle sue progressive riforme, non può che essere universale e, in quanto tale, valida nei confronti di tutti gli individui, senza discriminazioni[53].

6. La resistenza mostrata dall'ONU a predisporre rimedi adeguati esperibili dalle parti terze appare, oggi, come è stato efficacemente affermato in dottrina, «something of historical anomaly»[54]. La carenza di un apparato di rimedi effettivi nelle missioni di *peacekeeping* risulta tanto più anacronistica se si considera la diversa direzione intrapresa da altre organizzazioni internazionali che hanno istituito, nel corso degli anni, rimedi dal carattere giurisdizionale sia in senso stretto (si pensi all'Unione europea), che in senso lato (si pensi alla Banca mondiale).

A ben vedere, la stessa ONU, in altri ambiti, si è dimostrata più ricettiva al cambiamento e in grado di garantire maggiore tutela nei confronti degli individui con cui interagisce. Il riferimento è

---

[52] Sul contenuto e la qualificazione di tali principi si veda A.M. THÉVENOT-WERNER, *Le droit des agents internationaux à un recours effectif: vers un droit commun de la procédure administrative internationale*, Leiden, 2016, spec. 979.

[53] M. BUSCEMI, *Illeciti delle Nazioni Unite*, cit., 336.

[54] D. HOVELL, *Due Process in the United Nations*, in *American Journal of International Law*, 2016, 4.

all'istituzione dell'HRAP del Kosovo, menzionato precedentemente[55], nonché al sistema di risoluzione delle controversie in materia di lavoro tra l'ONU e i suoi funzionari, che sono assistite, oggi, da un doppio grado di giudizio e da garanzie giurisdizionali *stricto sensu*, introdotte in seguito a riforme e a miglioramenti apportati negli anni al modello precedente, ampiamente criticato.

Una certa evoluzione, seppure limitata, si è registrata anche nei confronti di individui sprovvisti di un rapporto d'impiego con l'Organizzazione e, in particolare, in relazione ai destinatari delle c.d. *smart sanctions* adottate nel contesto dei regimi sanzionatori creati dal Consiglio di sicurezza[56]. Come è noto, infatti, con la risoluzione 1904 (2009), il Consiglio di sicurezza ha istituito un meccanismo conciliativo a disposizione dei soggetti sanzionati, ossia l'*Ombudsperson*, congeniato in seno all'*ISIL (Da'esh) and Al-Qaeda Sanctions Committee* e operativo esclusivamente per il suddetto Comitato, quindi non per gli altri tredici Comitati delle sanzioni. L'*Ombudsperson* ha il compito di ricevere le richieste di cancellazione dalle liste provenienti direttamente da individui ed enti iscritti nella *ISIL (Da'esh) and Al-Qaeda Sanctions List*, nonché di raccomandarne, se ritenute fondate, la rimozione al Comitato. L'istituzione di tale organo è, ancora una volta, il risultato di un processo evolutivo, innescato a partire dal dialogo (implicito) stabilitosi tra l'Organizzazione e diversi attori istituzionali, soprattutto di provenienza europea. Nonostante vi sia ancora un ampio dibattito sulla capacità dell'*Ombudsperson* di fungere da rimedio effettivo per gli individui sanzionati, va dato atto della sua notevole forza "persuasiva": le raccomandazioni di cancellazione dei nominativi sono infatti tendenzialmente accolte dal Comitato delle sanzioni. Infine, va rilevato come anche i mezzi di risoluzione delle controversie di natura *contrattuale* abbiano subito un processo di revisione ed evoluzione tale per cui oggi è contemplata, in molti casi, la possibilità per le parti private di instaurare un arbitrato con l'Organizzazione[57].

Ebbene, alla luce dei progressi compiuti dall'ONU nei suddetti contesti, è opportuno, coerente, nonché doveroso che l'Organizzazione, tenuto conto della vincolatività degli obblighi in materia di diritti umani, si impegni, nel prossimo futuro, a riformare e migliorare il sistema interno di rimedi disponibili nell'ambito delle operazioni di pace, rappresentando, questo, l'ambito nel quale, notoriamente, gli in-

---

[55] V. *supra*, par. 3.
[56] Si veda in proposito il contributo di Alice Riccardi in questo volume.
[57] M. BUSCEMI, *Illeciti delle Nazioni Unite*, cit., 245.

dividui sono più esposti al rischio di subire violazioni (serie e gravi) dei propri diritti da parte dell'ONU. Ragionando in un'ottica *de iure condendo*, un modello funzionale di gestione delle controversie potrebbe prevedere una procedura articolata su un duplice binario[58]. In un primo ramo della procedura dovrebbero confluire i ricorsi con cui è fatta valere una responsabilità avente natura esclusivamente di diritto interno e nei limiti della soglia di danni risarcibili secondo le regole adottate dall'ONU. Rispetto a tali pretese risarcitorie, gli attuali comitati locali potrebbero continuare ad esercitare la propria funzione di risoluzione amichevole delle controversie. Discorso diverso vale, invece, per i ricorsi aventi un valore superiore ad una certa soglia e per quelli che implicano una responsabilità dell'ONU anche dal punto di vista del diritto internazionale pubblico. Tali ricorsi dovrebbero essere esaminati da un organismo *indipendente*, dotato di garanzie giurisdizionali o quasi-giurisdizionali e competente a pronunciarsi sulla base di norme internazionali in materia di diritti dell'uomo.

Partendo dal presupposto che l'ONU ha finora chiaramente mostrato di non volersi sottoporre ad alcun meccanismo giurisdizionale *esterno*, ma, piuttosto, ad un meccanismo interno di c.d. *accountability*, si potrebbe ipotizzare di prevedere l'istituzione di un rimedio modellato sulla falsariga dell'HRAP. Nella stessa direzione si pongono le diverse proposte suggerite in dottrina che includono l'istituzione di meccanismi quali una «Central Claims Commission»[59], un «Ombudsperson»[60], una «Standing Claims Commission»[61], uno «Standing Inspection Panel»[62], una «Reparation Commission»[63], o un «Human Rights Panel» dotato di poteri vincolanti[64].

Alla luce delle numerose ipotesi avanzate da tempo in dottrina, non resta che interrogarsi, infine, su quali dinamiche possano contribuire, in concreto, a realizzare le aspettative di riforma in seno all'ONU. Tra i diversi fattori potenzialmente rilevanti, l'attenzione di alcuni autori sembra sempre più focalizzarsi sulla rilevanza della *re-*

---

[58] Così C. FERSTMAN, *Reparations for Mass Torts Involving the United Nations*, cit., 64; M. BUSCEMI, *Illeciti delle Nazioni Unite*, cit., 302.

[59] N. SCHRIJVER, *Beyond Srebrenica and Haiti. Exploring Alternative Remedies against the United Nations*, in *International Organizations Law Review*, 2013, 596.

[60] N. SCHRIJVER, *op. cit.*, 596-597; M. GARCIN, *op. cit.*, 701.

[61] P. SCHMITT, *Access to Justice and International Organizations. The Case of Individuals Victims of Human Rights*, Cheltenham, 2017, 201.

[62] F. HOFFMANN, F. MÉGRET, *Fostering Human Rights Accountability: An Ombudsperson for the United Nations?*, in *Global Governance*, 2005, 43; M. GARCIN, *op. cit.*, 701.

[63] D. HOVELL, *op. cit.*, 45-46.

[64] C. CHINKIN, *op. cit.*, 318.

putazione delle organizzazioni internazionali[65], quale incentivo chiave per motivarle ad apportare dei miglioramenti istituzionali al proprio ordinamento. Secondo questi studiosi, infatti, le organizzazioni sarebbero particolarmente sensibili alla costruzione della loro "immagine" all'esterno in quanto da ciò dipenderebbe la loro *legittimazione*[66].

Ancorché non ortodossa per la scienza giuridica positivista, tale prospettiva coglie senza dubbio una dinamica presente nella "vita evolutiva" delle organizzazioni. E in effetti, molti dei miglioramenti e delle riforme apportate dall'ONU al proprio sistema di risoluzione delle controversie sono il risultato dell'instaurazione di contenziosi nazionali e internazionali avverso gli Stati membri e, come già si è evidenziato, di scandali, proteste e critiche che minavano l'immagine dell'Organizzazione stessa[67]. In questo senso, si osserva come l'istituzione dei due principali meccanismi di *accountability* interni all'ONU – i summenzionati *Ombudsperson* e HRAP – sia scaturita da critiche e pressioni provenienti da diversi attori, per lo più del contesto europeo (in particolare le corti regionali europee e la Commissione di Venezia) e da un gruppo di Stati membri (i c.d. "*like-minded States*": Svizzera, Austria, Belgio, Costa Rica, Danimarca, Finlandia, Germania, Liechtenstein, Paesi Bassi, Norvegia e Svezia)[68]. A seguito delle critiche sollevate, l'ONU ha dimostrato un certo pragmatismo nel trovare soluzioni "intra-istituzionali" per colmare le lacune di tutela e, in definitiva, per ristabilire e mantenere la sua "buona reputazione". Secondo parte della dottrina, le misure adottate dall'ONU per contrastare, da un lato, il fenomeno della corruzione, palesatosi a seguito dello scandalo legato all'*Oil for Food Programme*, e, dall'altro lato, la piaga degli abusi sessuali perpetrati nelle operazioni di *peacekeeping*, sarebbero da ascrivere alla medesima logica[69]. Allo stesso modo, il riconoscimento di una forma di tutela più intensa nell'ambito delle controversie di lavoro con l'Organizzazione è il prodotto di critiche mosse al sistema di giustizia precedente, anche grazie alla sollecitazione e alla pressione esercitate dai sindacati dei funzionari dell'ONU. Del re-

---

[65] K. DAUGIRDAS, *Reputation and the Responsibility of International Organizations*, in *European Journal of International Law*, 2015, 991; ID., *Reputation as a Disciplinarian of International Organizations*, in *American Journal of International Law*, 2019, 221.

[66] K. DAUGIRDAS, *Reputation and the Responsibility*, cit., 993.

[67] Così anche P. KLEIN, *Panels, Médiateurs et Mécanismes Informels*, cit., *passim*.

[68] Per i riferimenti più precisi del dibattito tra i diversi attori si rimanda a M. BUSCEMI, *Illeciti delle Nazioni Unite*, cit., 299 ss.

[69] K. BOON, *Reputation and the Accountability Gap*, in *American Journal of International Law Unbound*, 2019, 233 ss.

sto, le organizzazioni internazionali sono interessate ad affermare la loro buona reputazione anche come "datori di lavoro"[70].

Ora, in relazione alle controversie oggetto di esame nel presente contributo – quelle sorte, cioè, tra l'ONU e le parti terze per violazione dei diritti umani – si assiste ad una minore pressione esercitata da attori istituzionali esterni all'Organizzazione (quali Stati, tribunali ed organizzazioni internazionali) e a una inferiore sensibilità di quest'ultima alle conseguenze derivanti dalla "cattiva reputazione" attribuibile alla stessa per non avere efficacemente riparato i danni arrecati. Tuttavia, non vanno trascurate le continue pressioni provenienti dagli attori non-statali. Nei casi dell'epidemia di colera e della contaminazione da piombo, infatti, la reazione "corale" e coordinata della società civile (si pensi, ad esempio, alla replica delle testate giornalistiche, del mondo accademico e delle ONG) e, soprattutto, degli esperti del Consiglio dei diritti umani, ha avuto un'incidenza non irrilevante sul processo di "responsabilizzazione" dell'ONU tale da condurre il Segretario generale, se non altro, all'offerta di scuse formali, nonché alla predisposizione di misure di riparazione "collettive" e di assicurazione e garanzie di non ripetizione. La strategia del cd. "*name and shame*" messa in moto, di concerto, da diversi attori ha sortito, in effetti, una certa persuasione nei confronti dell'ONU, seppur non di portata decisiva, visto il mancato riconoscimento di un risarcimento *individuale* alle vittime. In relazione a questo ultimo aspetto, sembra essere prioritaria la volontà degli Stati membri di limitare, per quanto possibile, i contributi versati all'Organizzazione, ivi compresi quelli dovuti in veste di riparazione dei pregiudizi arrecati a individui nel contesto delle operazioni di mantenimento della pace.

Dinanzi al disinteresse mostrato dagli Stati membri a far progredire il sistema di rimedi dell'ONU nell'ambito specifico delle operazioni di *peacekeeping*, alcuni margini di evoluzione potrebbero provenire dal persistente uso della *strategic litigation* da parte delle vittime. In quest'ottica, la presentazione di ricorsi davanti ai tribunali nazionali e agli organismi (quasi)giurisdizionali internazionali mira, più che ad ottenere un esito favorevole – che apparirebbe, il più delle volte, insperato, viste, da un lato, le immunità dell'Organizzazione, e, dall'altro, l'incompetenza *ratione personae* degli organismi internazionali –, a mobilitare l'opinione pubblica sull'comportamento assun-

[70] M. FRULLI, *Preface*, in A. DE GUTTRY, M. FRULLI, E. GREPPI, C. MACCHI (eds.), *The Duty of Care of International Organizations Towards Their Civilian Personnel*, The Hague, 2018, vii.

to dall'ONU, con conseguenti ricadute sulla sua reputazione. In particolare, per quanto riguarda il caso del colera ad Haiti, una qualche efficacia potrebbe conseguire, in futuro, l'azione congiunta degli attori non-statali, e, nello specifico, il confronto intra-istituzionale tra il Segretariato e gli esperti del Consiglio dei diritti umani, recentemente ripreso a seguito di un reclamo formale inviato dalle ONG che assistono le vittime[71], nonché di un nuovo fronte di contenzioso promosso nei confronti del Governo haitiano davanti ai suoi tribunali nazionali[72]. Parimenti, in relazione al caso della contaminazione da piombo, il dialogo intrapreso, di nuovo, dagli esperti del Consiglio dei diritti umani con il Segretariato potrebbe portare a nuove evoluzioni in futuro[73]. Non resta che vedere, quindi, se e in che misura l'azione degli attori non-statali sarà efficace e dirimente, non solo nelle dinamiche di attuazione della responsabilità internazionale dell'ONU, ma anche nella progressiva evoluzione dei meccanismi interni di risoluzione delle controversie accessibili alle parti terze.

ABSTRACT

Responsibility and Accountability in the UN Peacekeeping Operations: Developments, Setbacks and Prospects

This article delves into the evolution of internal remedies established within the UN available to victims of human rights violations committed in peacekeeping operations, 75 years after the adoption of the UN Charter. Assuming that other forms of control over the UN are often absent or inadequate (para. 2), an overview of the system of remedies developed by the UN *vis-à-vis* private third-party will be briefly sketched, starting from the internal dispute settlement mechanisms provided for "on paper" in the first UN peacekeeping operations (and never set out), to those actually established in the most recent ones (para. 3). The analysis will highlight some critical aspects that have lately emerged in the practice of the UN

[71] A seguito della presentazione di un reclamo da parte delle due ONG (IJDG e BAI) e della *International Human Rights Clinic* dell'Università di Harvard nell'ambito delle procedure speciali del Consiglio dei diritti umani dell'ONU, quattordici esperti del Consiglio hanno ripreso, a partire dall'aprile 2020, il dialogo con il Segretario generale dell'ONU (su cui v. http://www.ijdh.org/wp-content/uploads/2020/02/FINAL-HLS-IHRC-IJDH-BAI-Submission-to-Special-Procedures-Cholera-2-6-2020.pdf?eType=EmailBlastContent&eId=1419ba4d-130a-4960-a1a7-b3c13a634af9).

[72] F. MÉGRET, *Beyond UN Accountability for Human Rights Violations*, cit., 100-101.

[73] Per il dialogo tra gli esperti del Consiglio dei diritti umani e il Segretario generale, v. nota 44.

internal dispute settlement mechanisms (para. 4), and it will then take stock of the entire set of remedies provided by the Organization to aggrieved third parties (para. 5). Finally, in a *de iure condendo* perspective, some reform proposals will be put forward in view of advancing the protection offered to individuals (para. 6).

QUESTIONI PROBLEMATICHE IN MATERIA DI ATTRIBUZIONE DELLE CONDOTTE ALLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI E AGLI STATI MEMBRI NELLE OPERAZIONI DI MANTENIMENTO DELLA PACE

PIETRO PUSTORINO

SOMMARIO: 1. Applicazione alle organizzazioni internazionali e agli Stati membri dei due progetti della CDI sulla responsabilità internazionale e relative conseguenze. – 2. Rilevanza delle funzioni dell'operazione di pace e del loro effettivo esercizio ai fini dell'attribuzione delle condotte lesive. - 3. *Segue*: svolgimento delle funzioni dell'operazione di pace e distinzione, nella giurisprudenza nazionale, tra fase fisiologica e di "transizione" della missione. – 4. Particolare rilevanza, in tema di attribuzione delle condotte nel quadro delle missioni di pace, delle attività *ultra vires*. – 5. Mutamento del quadro di attribuzione delle condotte e ruolo dello Stato di invio del contingente militare. – 6. Gli effetti conseguenti all'attribuzione plurima delle condotte lesive in termini di effettiva ripartizione, fra organizzazioni internazionali e Stati membri, delle responsabilità

1. È noto che alle condotte delle organizzazioni internazionali (OI) debbano applicarsi le regole contenute nel Progetto adottato nel 2011 dalla Commissione del diritto internazionale (CDI) sulla responsabilità delle OI, mentre alle condotte degli Stati membri di OI vanno applicate congiuntamente le regole stabilite nel Progetto del 2011 e in quello approvato nel 2001 e concernente la responsabilità internazionale degli Stati. Questa impostazione va quindi seguita anche per ciò che riguarda i criteri di attribuzione delle condotte assunte nel quadro di operazioni di mantenimento della pace istituite da OI[1], per le quali si è affermato in dottrina che esse si porrebbero «at the interface between the law of international responsibility of States and the law of international responsibility of IO»[2].

È altresì generalmente condiviso che le regole predisposte in entrambi i progetti della CDI corrispondano a quanto previsto dal diritto internazionale generale. Pur non potendo approfondire in questa sede

[1] In relazione alle missioni di pace, l'applicazione congiunta dei due progetti allo scopo di valutare le condotte lesive è motivata anche dal fatto che spetta allo Stato di invio dei contingenti nazionali la competenza a esercitare l'azione disciplinare e penale sui *peacekeepers*, fatte salve ovviamente le competenze dei tribunali penali internazionali. Il collegamento fra le questioni di attribuzione delle condotte e la suddetta competenza degli Stati membri di OI è segnalata anche nel Commentario della CDI relativo al progetto del 2011, 87.

[2] Si veda Y. OKADA, *What's Wrong with Behrami and Saramati?*, in *Journal of Conflict & Security Law*, 2019, p. 371.

la questione, può ritenersi che l'affermazione in questione sia corretta per quanto concerne la corrispondenza al diritto consuetudinario del Progetto del 2001, ma è assai più discutibile per quello del 2011.

Ciò dà luogo, nella pur limitata prassi e giurisprudenza, soprattutto di carattere nazionale, ad applicazioni disgiunte o congiunte dei due progetti nella stessa fattispecie e non mancano in proposito decisioni contrastanti di giudici interni relative allo stesso caso sottoposto alla giurisdizione nazionale. In questo senso va richiamata la sentenza resa dalla Corte suprema olandese del 19 luglio 2019 nel caso *Paesi Bassi c. Associazione Madri di Srebrenica e altri*, relativo a uno dei diversi procedimenti giudiziari avviati di fronte alle corti olandesi per far accertare la responsabilità dei Paesi Bassi e delle Nazioni Unite per l'eccidio di Srebrenica avvenuto nel 1995. Diversamente da quanto affermato dalle corti di merito nel medesimo caso, la Corte suprema ha considerato applicabile alla fattispecie in esame il solo Progetto del 2001, facendo in particolare riferimento all'art. 8, in tema di condotte dirette o controllate dallo Stato, ed escludendo l'applicazione dell'art. 4, sull'attribuzione allo Stato delle condotte adottate dai propri organi *de jure*, sul presupposto che, pur essendo le condotte lesive attribuite a Paesi Bassi e ONU, il procedimento analizzato riguardasse solo la responsabilità dello Stato, mentre quella dell'ONU è stata oggetto, come è noto, di procedimenti separati. Al riguardo, è agevole osservare che il contingente olandese fosse parte integrante della missione di pace delle Nazioni Unite (l'UNPROFOR) e quindi non appare condivisibile l'impostazione secondo cui vada esclusa "in radice" l'applicazione a casi del genere del regime sulla responsabilità delle OI, anche laddove occorra verificare soltanto le responsabilità statali.

Nella stessa giurisprudenza olandese relativa ad altri procedimenti giudiziari collegati ai crimini commessi a Srebrenica[3], si è fatto parimenti riferimento a entrambi i progetti della CDI e, anche in questi procedimenti, non sono mancati richiami, nei vari gradi di giudizio, alle regole contenute nell'uno, nell'altro o in ambedue i progetti.

Va precisato che nella citata giurisprudenza nazionale le incertezze circa il ricorso ai due progetti sembrerebbero derivare non tanto da "nobili" ragioni dottrinali o interpretative circa i dubbi di applicazione delle regole di cui all'uno o all'altro progetto, bensì da assai meno no-

[3] Cfr. i casi *Mustafić c. Paesi Bassi* e *Nuhanović c. Paesi Bassi*, in particolare le sentenze rese rispettivamente dalla Corte distrettuale dell'Aja il 10 settembre 2008, dalla Corte d'Appello dell'Aja il 5 luglio 2011 e il 26 giugno 2012 e dalla Corte suprema il 6 settembre 2013.

bili motivazioni riguardanti l'obiettivo piuttosto evidente di ridurre o eliminare del tutto la responsabilità degli Stati membri di OI nel quadro di operazioni di pace.

2. In tema di attribuzione delle condotte lesive a OI e Stati membri nel quadro delle operazioni di pace, una questione preliminare di particolare importanza consiste nell'analisi del contenuto del mandato assegnato alla singola operazione, esaminandone quindi le specifiche funzioni, le quali, come è noto, possono progressivamente variare sulla base di risoluzioni dell'OI modificative del mandato originario.

Va precisato che l'esame delle funzioni assegnate alla missione assume rilevanza ai nostri fini per verificare se i contingenti nazionali impiegati nella missione abbiano continuato a esercitare le funzioni oggetto del mandato, incluse eventuali modifiche del mandato stesso, anche nella fase patologica o c.d. di transizione, ad esempio a seguito della decisione di ritiro improvviso dei contingenti dal luogo di svolgimento della missione.

Premesso che in situazioni "ordinarie" di osservanza delle funzioni previste nel mandato della missione le condotte dei *peacekeepers* sono da attribuire all'OI, in considerazione del fatto che l'operazione di *peacekeeping* è un organo sussidiario dell'OI – in particolare del Consiglio di sicurezza nell'ambito delle Nazioni Unite – non esiste però una perfetta corrispondenza, da un lato, fra mantenimento delle funzioni originarie e attribuzione "permanente" delle condotte all'OI; dall'altro lato, fra mutamento delle suddette funzioni e cambiamento in materia di attribuzione delle condotte a OI e Stati membri, o solo a questi ultimi.

In proposito, occorre infatti accertare, in primo luogo, se l'esercizio delle funzioni previste nel mandato continui a essere svolto unicamente dall'OI, oppure se tali funzioni, pur immutate nel loro contenuto originario, vengano poste in essere sulla base di un controllo operato anche da Stati o da altre OI. In altre parole, alla *continuità* delle funzioni oggetto del mandato può corrispondere una *discontinuità* nel soggetto al quale attribuire le condotte lesive e quindi la responsabilità. Una situazione di questo genere può riscontrarsi in relazione alle missioni di pace nelle quali siano impegnate più OI, in particolare nell'ipotesi di delega, da parte di una organizzazione, di determinate funzioni spesso di carattere operativo ad altre OI, come è talora avvenuto fra ONU e NATO, ad esempio nell'ex Iugoslavia o in Afghanistan. In questo ambito si pone l'ulteriore problema se l'organizzazione

delegata abbia solo responsabilità "interne" verso la delegante, la quale sarebbe l'unica a rispondere sul piano internazionale, oppure, come ci sembra più convincente, se l'organizzazione delegata possa rispondere a livello internazionale insieme alla delegante. In secondo luogo, occorre ulteriormente verificare se all'eventuale mutamento delle funzioni in origine assegnate alla missione di pace corrisponda un parallelo mutamento nel quadro di attribuzione delle condotte lesive. Può, infatti, ravvisarsi sia un'ipotesi di mutamento delle funzioni della missione e di correlato mutamento del soggetto al quale attribuire le condotte lesive, sia un'ipotesi di cambiamento delle funzioni senza che da ciò consegua la modifica del soggetto al quale far risalire le condotte concretamente assunte.

3. Nella giurisprudenza nazionale, l'accertamento di situazioni "patologiche" rispetto a quanto formalmente previsto nel mandato della missione di pace ha talora indotto i giudici interni a suddividere, anche in relazione al profilo dell'attribuzione e quindi della responsabilità internazionale degli Stati membri di OI, le fasi in precedente o fisiologica, in cui non si porrebbe un'interferenza degli Stati (o di altre OI) nelle attività dei contingenti militari impiegati nella missione di pace, e di "transizione", nella quale invece potrebbe realizzarsi nella prassi un'organizzazione diversa delle funzioni del contingente e una correlata attribuzione differente delle condotte lesive. Da questo punto di vista, rileva in particolare la giurisprudenza dei Paesi Bassi, di cui si dirà di seguito.

Occorre tuttavia svolgere alcune considerazioni preliminari. Va anzitutto osservato, in linea con quanto affermato nel paragrafo precedente, che il presupposto in base al quale, nella fase fisiologica di esercizio del mandato dell'operazione di pace, non dovrebbe mai porsi una diversa attribuzione delle condotte dei *peacekeepers*, non ha alcun fondamento posto che può ben sussistere una situazione non patologica in relazione alla quale i contingenti nazionali ricevano ordini e istruzioni solo o anche dai propri governi, pur esercitando le funzioni previste nel mandato. Inoltre, sotto l'aspetto operativo, non è affatto agevole individuare gli elementi in base ai quali accertare il passaggio dalla fase fisiologica a quella di transizione. Ad esempio, in relazione al citato caso di Srebrenica, le corti olandesi individuano tale elemento di passaggio fra le due fasi nella semplice conclusione dell'accordo sul ritiro del contingente nazionale fra Governo dei Paesi Bassi e ONU firmato nella notte dell'11 luglio 1995. Al riguardo, appare di-

scutibile la circostanza che il superamento della fase fisiologica sia individuato nel dato formale di conclusione dell'accordo sopra richiamato. A parte la questione riguardante l'esigenza di verificare l'effettiva applicazione dell'accordo, ciò che non risulta soddisfacente dall'esame della giurisprudenza olandese è l'assenza di un'analisi approfondita del rapporto fra il passaggio dalla situazione fisiologica a quella patologica e i suoi effetti in termini di eventuale diversa attribuzione delle condotte lesive. Infatti, l'impressione che si trae dall'analisi della giurisprudenza nazionale rilevante è che i giudici interni facciano automaticamente corrispondere l'avvio della fase di transizione o patologica con una distinta attribuzione delle condotte lesive. Invece, laddove si ponga un problema di modifica delle funzioni della missione di pace, sulla base non di un atto del Consiglio di sicurezza dell'ONU o di organi appartenenti ad altre OI competenti a istituire missioni di pace, ma piuttosto sulla base di accordi conclusi "sul campo" fra i rappresentanti dell'OI e quelli degli Stati che prendono parte alla missione[4], bisogna comunque accertare se siffatta modifica comporti effettivamente un mutamento del quadro di attribuzione delle condotte lesive fra organizzazione e Stati membri.

A rendere più complesso l'esame delle situazioni appena considerate va detto che il cambiamento di attribuzione delle condotte lesive può avvenire sia in relazione all'intero blocco di condotte poste in essere nella fase fisiologica o di transizione, sia con riguardo a singole condotte lesive. In quest'ultimo senso appare ancora interpretabile la giurisprudenza olandese, in particolare la sentenza della Corte appello dell'Aja del 27 giugno 2017 nel caso *Associazione Madri di Srebrenica e altri c. Paesi Bassi*, che sembrerebbe accogliere la tesi fondata sulla necessità di provare la mutata attribuzione in relazione a ogni specifica condotta verificatasi nell'ambito di un determinato evento lesivo. Questa impostazione restrittiva presenta elementi di analogia rispetto a quanto ripetutamente affermato dalla Corte internazionale di giustizia in tema di interpretazione del criterio del controllo effettivo esercitato dallo Stato in relazione a singole condotte lesive, respingendo, come è noto, il criterio dell'*overall control* sostenuto dal Tribunale *ad hoc* per l'ex Iugoslavia e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Ciò pone evidenti ripercussioni problematiche con riguardo alla regola

[4] In questa sede non è possibile approfondire il pur rilevante problema della legittimità degli atti modificativi del mandato della missione di pace che non siano adottati dai pertinenti organi delle OI.

dell'onere della prova in tema di mutamento di attribuzione per singole e specifiche condotte.

Infine, se le regole in tema di attribuzione devono essere applicate in relazione alle singole condotte lesive poste in essere dall'intero contingente militare, è lecito chiedersi se considerazioni analoghe possano porsi in merito alle condotte assunte soltanto da una parte dei *peacekeepers* nel quadro di uno specifico evento lesivo. Non è infatti da escludere che si realizzino nella prassi ipotesi di mutamento di attribuzione esclusivamente per condotte lesive tenute da un numero limitato di *peacekeepers* in difformità a quanto svolto dal resto del contingente. Ciò può ben realizzarsi, ad esempio, nell'ipotesi in cui siano impiegati nella missione di pace contingenti nazionali appartenenti a Paesi diversi, che possono quindi seguire istruzioni contrastanti sia con quanto previsto dall'organizzazione, sia da altri Stati. Può aggiungersi che queste situazioni problematiche possono verificarsi sia nelle fasi fisiologiche di esecuzione del mandato della missione di pace, sia, più verosimilmente, nelle fasi patologiche.

4. Fra le ulteriori questioni generali che vengono in rilievo nell'ambito delle problematiche in tema di attribuzione delle condotte tenute durante una missione di pace, può segnalarsi, soprattutto nelle richiamate situazioni patologiche o di transizione, la maggiore importanza delle attività *ultra vires* dei *peacekeepers*.

Le condotte *ultra vires*, se quantitativamente significative rispetto a quelle ordinariamente riscontrabili nelle situazioni fisiologiche, possono essere infatti "sintomatiche", a nostro parere, di un possibile mutamento di attribuzione complessiva delle condotte. Più specificamente, le condotte analizzate in situazioni patologiche potrebbero risultare *ultra vires* per l'OI coinvolta nell'operazione di pace, perché non rientranti nella «official capacity and within the overall functions of that organization»[5], ma *intra vires* per gli Stati membri o per altre OI coinvolte nel quadro di una ormai mutata catena di comando politico-militare dell'operazione di *peacekeeping*.

Sotto un profilo più ampio di quello qui analizzato, la maggiore rilevanza degli atti *ultra vires* nella prassi esaminata potrebbe in pro-

[5] Cfr. art. 8 del Progetto del 2011. Per un'applicazione di tale regola, si veda la richiamata sentenza della Corte appello dell'Aja del 2017 nel caso *Associazione Madri di Srebenica e altri c. Paesi Bassi*, secondo cui «acts conducted by Dutchbat must be considered acts conducted by the UN if they took place *'in an official capacity and within the overall functions'* of the UN, even if they ran counter to instructions»: par. 15.2.

spettiva essere utilizzata per verificare se le norme internazionali in tema di condotte *ultra vires* assunte da organi statali o di OI nel quadro specifico delle operazioni di pace "tengano", alla luce della suddetta prassi, oppure se si profilino elementi di sviluppo, pur limitatamente al settore delle operazioni di mantenimento della pace. Al riguardo, va osservato che, nelle ipotesi qui rilevanti, la mancata attribuzione a un determinato soggetto – l'organizzazione che ha istituito la missione di pace – non implica necessariamente, come invece accade spesso negli altri casi di adozione di atti *ultra vires*, il difetto assoluto di attribuzione della condotta in questione, bensì la conseguenza che tale condotta venga attribuita, se ne ricorrono gli estremi dal punto di vista normativo, ad altri soggetti (Stati od OI).

5. Occorre adesso soffermarsi sulla natura e sul contenuto delle azioni dello Stato di invio del contingente militare allo scopo di verificare se, e in quale misura, tali azioni possano produrre un mutamento in materia di attribuzione delle condotte poste in essere nell'ambito di una missione di pace.

Premesso che l'intervento statale può consistere sia in decisioni formali, anche di natura legislativa[6], sia in azioni concrete assunte dallo Stato, la tendenza ricavabile dall'esame della giurisprudenza nazionale sembra essere nel senso di richiedere un contributo statale determinante ai fini del possibile mutamento di attribuzione delle condotte. Nella richiamata sentenza della Corte appello dell'Aja del 2017 nel caso *Associazione Madri di Srebenica*, al fine di verificare l'assunzione del controllo effettivo da parte dello Stato d'invio sul contingente nazionale sulla base del criterio delle "istruzioni" *ex* art. 8 del Progetto del 2001, si afferma che è necessario accertare l'esistenza di «specific orders» provenienti dalle autorità nazionali[7]. In senso analogo, nella sentenza resa dalla Corte d'Appello di Bruxelles l'8 giugno 2018 e relativa alla responsabilità del Belgio per le condotte assunte

[6] È questa l'ipotesi delle condotte lesive poste in essere dal contingente britannico inquadrato nell'ISAF che, secondo la Corte d'Appello del Regno Unito nella sentenza del 30 luglio 2015 resa nel caso *Serdar Mohammed e altri c. Segretario di Stato per la difesa e altri*, avrebbe applicato «its own national detention policy in Afghanistan, which differs from that of ISAF» (par. 180), con la conseguenza, secondo la Corte, che le violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario commesse nei confronti dei detenuti sono da attribuire esclusivamente al Regno Unito. In proposito, va però precisato che il caso in questione riguarda un'ipotesi di un'autorizzazione all'uso della forza da parte del Consiglio di sicurezza, non un caso di *peacekeeping* o *peace-enforcement*.

[7] Cfr. par. 12.4 della sentenza.

dal contingente militare impiegato nel quadro dell'UNAMIR in Ruanda[8], il cambiamento del quadro attributivo delle condotte viene collegato alla sussistenza «des instructions concrètes» emesse dallo Stato di invio nei confronti dei militari belgi[9].

Da quanto appena osservato deriva che per la giurisprudenza nazionale non è sufficiente, per attribuire le condotte rilevanti anche o soltanto allo Stato d'invio del contingente, una posizione di conoscenza o acquiescenza di decisioni assunte da altri soggetti, ma è necessario provare che gli organi statali abbiano adottato precise e specifiche istruzioni nei confronti del contingente e che queste istruzioni siano state eseguite dal personale militare. Questa impostazione rende a nostro avviso problematico l'accertamento di una duplice o plurima responsabilità in materia di missioni di pace, posto che la verifica di istruzioni precise rese a livello statale e della loro concreta applicazione sembrerebbe implicare una responsabilità esclusiva dello Stato di invio, sul presupposto che appare difficile che il contingente possa seguire contemporaneamente istruzioni dettagliate provenienti da più soggetti, fatto salvo ovviamente il caso che queste istruzioni siano concordate con altri soggetti, come nell'ipotesi dell'accordo di ritiro del contingente olandese da Srebrenica stipulato dalle autorità statali e da quelle delle Nazioni Unite.

6. È noto che nella giurisprudenza olandese relativa al caso delle Madri di Srebrenica le corti nazionali abbiano individuato con precisione il livello di responsabilità dei Paesi Bassi per i crimini internazionali commessi dalle truppe serbo-bosniache. Se nella giurisprudenza di merito il livello era stato fissato al 30%, nella citata sentenza della Corte suprema del 19 luglio 2019 il livello è ridotto al 10%. Il suddetto valore è collegato dalla Corte alla possibilità, da parte dei civili, di evitare la morte o altre gravi violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario concretamente perpetrate dalle forze serbe. Secondo la Corte, «the chance that the male refugees, had they been offered the choice of remaining in the compound, could have escaped the Bosnian Serbs, was indeed small, but not negligible. In view of all of the circumstances, the Supreme Court estimates that chance at 10%»[10].

---

[8] Si veda il caso *Marchal e altri c. Mukeshimana-Ngulinzira e altri*.
[9] Cfr. par. 44 della sentenza.
[10] Cfr. par. 4.7.9 della sentenza.

Questa impostazione ha il merito di ripartire in modo effettivo, e non soltanto a livello teorico, le responsabilità di più soggetti di diritto internazionale coinvolti nelle missioni di pace. Tuttavia, l'orientamento in esame non è affatto esente da critiche. L'errore di fondo consiste, a nostro parere, nel valutare gli effetti concreti – e quindi il livello di responsabilità – dell'attribuzione allo Stato di certe condotte lesive alla luce di una valutazione prognostica, peraltro altamente discrezionale, del rischio di violazioni da parte dell'autore materiale dei crimini internazionali. Occorre invece valutare separatamente le conseguenze dell'attribuzione delle condotte lesive allo Stato responsabile delle gravi violazioni dei diritti umani e dello *jus in bello* rispetto agli effetti conseguenti all'attribuzione di differenti condotte agli Stati e alle OI coinvolti nelle operazioni di pace che non sono riusciti a impedire tali gravi violazioni. Si tratta infatti di condotte diverse e di violazioni distinte.

A questo riguardo, una pur limitata analogia nel senso da noi delineato può ravvisarsi nella consolidata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che, in sede di applicazione extraterritoriale degli articoli 2 e 3 della CEDU (diritto alla vita e divieto di tortura e di trattamenti inumani o degradanti), afferma la responsabilità integrale, e non in percentuali risibili e discrezionali, dello Stato parte della CEDU per casi di estradizione o espulsione di individui che rischino la pena di morte o la tortura nel Paese di destinazione finale, senza avventurarsi in operazioni di modulazione del grado di responsabilità dello Stato parte a seconda delle eventuali e diverse violazioni già commesse dal Paese di destinazione finale dell'individuo espulso.

ABSTRACT

Problematic Issues on Attribution of Conduct to International Organizations and Member States in Peacekeeping Operations

The author examines various critical issues, analyzed in doctrine and addressed in practice and in particular in national case law, concerning the exclusive or concurrent attribution of wrongful conduct in the context of peacekeeping operations set up by international organizations. The issues of attribution of conduct are then analyzed both in the "ordinary" phase of carrying out the functions of the mission, and in the "pathological" phase (so-called "transition" phase), marked by acts that may imply a change in the framework of attribution of conduct.

LA PROTEZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE NEL CONTESTO DEL MANTENIMENTO DELLA PACE E DELLA SICUREZZA INTERNAZIONALE

ANDREA INSOLIA

SOMMARIO: 1. Un regime giuridico frammentato e bisognoso di coordinamento, e le diverse iniziative assunte dalla Comunità internazionale a tutela del patrimonio culturale mondiale in situazioni di conflitto armato. – 2. La progressiva attrazione della tutela del patrimonio culturale nell'ambito del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. – 3. Il «mandato culturale» delle operazioni di mantenimento della pace. – 4. La *Task Force* di esperti prevista dalla *Strategia per il rafforzamento dell'azione a protezione della cultura e per la promozione del pluralismo culturale in situazioni di conflitto armato* adottata dall'UNESCO nel 2015. – 5. Conclusioni.

1. La situazione di particolare vulnerabilità cui il patrimonio culturale è esposto in situazioni di emergenza causate, in particolare, da conflitti armati è oggetto di regolazione da parte del diritto internazionale da ormai più di un secolo[1]. Il tentativo di adeguare la normativa applicabile al mutamento delle tecnologie e tattiche militari, e alla stessa dimensione dei conflitti, così come l'avvertita necessità di ovviare, con l'adozione di nuove regole, alle lacune o carenze manifestate da quelle precedenti[2], ha portato una progressiva stratificazione di regole espressive di approcci diversi alla protezione del patrimonio culturale[3], e alla conseguente frammentazione del regime giuridico applicabile[4].

Questo dato, unito all'evoluzione delle minacce che hanno insidiato il patrimonio culturale nel contesto dei conflitti armati dell'ultimo ventennio – sotto il profilo delle finalità perseguite, delle modalità utilizzate e del novero delle vittime dei ripetuti atti di distruzione intenzionale e saccheggio del patrimonio culturale cui si è assistito in particolare nei conflitti in Afghanistan, Iraq, Libia, Mali e Si-

---

[1] In materia, *ex multis*, cfr.: R. O'KEEFE, *The Protection of Cultural Property in Armed Conflict*, Cambridge, 2006; ID., *Cultural Heritage and International Humanitarian Law*, in F. FRANCIONI, A.F. VRDOLJAK (eds.), *The Oxford Handbook of International Cultural Heritage Law*, Oxford, 2020, 43 ss.

[2] M. LOSTAL, *International Cultural Heritage Law in Armed Conflict*, Cambridge, 2017, 18 ss.

[3] M. FRULLI, *International Criminal Law and the Protection of Cultural Heritage*, in F. FRANCIONI, A.F. VRDOLJAK (eds.), *op. cit.*, 100 ss.

[4] L. LIXINSKI, L. SCHREIBER, *The Limits of Framing in International Law: The Shortcomings of International Heritage Protection in the ISIS Conflicts*, RUMLAE Research Paper No. 17-4, 2017, reperibile *online*.

ria[5] –giustifica almeno in parte la posizione di chi, con vago accento fatalistico, prende atto della complessiva debole effettività, se non dell'impotenza, dell'attuale regime di diritto internazionale nel prevenire e reprimere le devastazioni degli ultimi anni[6].

Esaurita, almeno per ora, l'azione riformista con l'adozione nel 1999 del II Protocollo addizionale alla Convenzione dell'Aia del 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato[7], e in seguito con l'adozione, in occasione della 32ª sessione della Conferenza generale dell'UNESCO, della Dichiarazione sulla Distruzione intenzionale del patrimonio culturale[8], la Comunità internazionale ha assunto iniziative via via più ambiziose in risposta all'incremento esponenziale di *crimini contro la cultura* nell'ambito dei conflitti armati recenti[9]. Queste iniziative, se mirano tutte a rafforzare la cooperazione internazionale in tale ambito, possono inquadrarsi grossomodo lungo tre direttrici di intervento: quella della progressiva *securitizzazione* della protezione del patrimonio culturale, attraverso la qualificazione, pur in via mediata, degli atti di distruzione intenzionale, saccheggio e traffico illecito di beni culturali come una *minaccia alla pace* da parte del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite; quella della

---

[5] Aspetti ben messi in luce da F. FRANCIONI, F. LENZERINI, *The Destruction of the Buddhas of Bamiyan and International Law*, in *European Journal of International Law*, 2003, 619 ss., 620. Cfr. inoltre M. ELEWA BADAR, N. HIGGINS, *Discussion Interrupted: The Destruction and Protection of Cultural Property under International Law and Islamic Law - the Case of Prosecutor v. Al Mahdi*, in *International Criminal Law Review*, 2017, 486 ss., spec. 493 ss.; M. LOSTAL, K. HAUSLER, P. BONGARD, *Armed Non-State Actors and Cultural Heritage in Armed Conflict*, in *International Journal of Cultural Property*, 2017, 407 ss.; J.D. KILA, *Iconoclasm and Cultural Heritage Destruction During Contemporary Armed Conflict*, in S. HUFNAGEL, D. CHAPPELL (eds.), *The Palgrave Handbook on Art Crime*, London, 2019, 653 ss.; F. LENZERINI, *Intentional Destruction of Cultural Heritage*, in F. FRANCIONI, A.F. VRDOLJAK (eds.), *op. cit.*, 75 ss.

[6] E. CUNLIFFE, N. MUHESEN, M. LOSTAL, *The Destruction of Cultural Property in the Syrian Conflict: Legal Implications and Obligations*, in *International Journal of Cultural Property*, 2016, 1 ss., 21; R. O'KEEFE, *Cultural Heritage*, cit., 73-74, il quale pur osservando che «the iconoclastic destruction by Islamist extremists of cultural sites in Iraq, Syria, and Mali were phenomena beyond the power of law to prevent», poco oltre afferma che «[i]nsofar, however, as international law is capable of mitigating the consequences of war, the law on the protection of tangible cultural heritage in armed conflict is as capable as any».

[7] La recente Convenzione del Consiglio d'Europa sulle infrazioni coinvolgenti i beni culturali, conclusa a Nicosia il 19 maggio 2017, non è ancora entrata in vigore.

[8] La quale, pur non essendo vincolante, mira a riaffermare, precisare ed estendere la portata applicativa degli obblighi di rispetto del patrimonio culturale in situazioni di conflitto armato e in tempo di pace, cfr. F. LENZERINI, *The UNESCO Declaration Concerning the Intentional Destruction of Cultural Heritage: One Step Forward and Two Steps Back*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2003, 131 ss.

[9] F. FRANCIONI, F. LENZERINI, *op. cit.*, 621.

promozione del rispetto delle norme internazionali esistenti – anche attraverso la messa a disposizione, in favore degli Stati che ne facciano richiesta, di forme di assistenza tecnica e logistica al fine di rafforzarne le capacità in tale ambito, in un'ottica preventiva; e quella dell'affermazione della responsabilità penale degli autori di crimini contro il patrimonio culturale, e del contrasto al traffico illecito di beni culturali. Il presente contributo si propone di esaminare brevemente tali iniziative, delineandone i rispettivi punti di forza e di debolezza.

2. L'azione via via più incisiva e diretta del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, che ormai da più di trent'anni s'interessa della situazione di particolare vulnerabilità riguardante specialmente il patrimonio culturale iracheno, prima, e siriano poi, ha determinato una progressiva attrazione della tutela del patrimonio culturale nell'ambito del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Già con la risoluzione 661 (1990) del 6 agosto 1990, il Consiglio aveva proibito agli Stati membri «[t]he import into their territories of all commodities [inclusi beni culturali] and products originating in Iraq or Kuwait exported therefrom after the date of the present resolution».[10] Invero, l'azione del Consiglio si è rivelata, in questa fase iniziale, quantomeno ambivalente. Se ha certo stimolato gli Stati nell'attività di contrasto al traffico illecito di beni culturali iracheni[11], il durissimo embargo imposto all'Iraq ha tuttavia contribuito al complessivo indebolimento delle sue capacità di prevenzione e repressione dei saccheggi protrattisi per tutti gli anni '90 e che avrebbero in seguito devastato l'*Iraq Museum* di Baghdad nell'aprile 2003[12].

La successiva risoluzione 1483 (2003) del 22 maggio 2003, adottata a seconda guerra del Golfo ormai conclusa, contiene *in nuce* gli elementi che hanno principalmente caratterizzato l'azione del Consiglio, e che hanno trovato compiuta espressione nella risoluzione 2347 (2017) del 24 marzo 2017[13]: da un lato, il richiamo al «need for re-

[10] Risoluzione 661 (1990) del 6 agosto 1990, par. 3(a).

[11] Cfr. M. LOSTAL, *Islamic State and the Illicit Traffic of Cultural Property*, in N.H.B. JØRGENSEN (ed.), *The international criminal responsibility of war's funders and profiteers*, Cambridge/New York, 2020, 122 ss., 142-143.

[12] P. BRUSASCO, *Tesori rubati – Il saccheggio del patrimonio artistico nel Medio Oriente*, Milano, 2013, 40-41, 65, 93-94; ID., *Dentro la devastazione – L'ISIS contro l'arte di Siria e Iraq*, Milano 2018, 27, 356-357.

[13] In dottrina: S. URBINATI, *The Evolving Role of the United Nations Security Council and the Protection of Cultural Heritage in the Event of Armed Conflict*, in *Questions of International Law*, *Zoom-in*, 2018, 1-4, reperibile su www.qil-qdi.org; K. HAUSLER, *Cultural Heritage and the Security Council: Why Resolution 2347 Matters*, ivi, 5-19; A. JAKUBOWSKI, *Reso-*

spect (…) and for the continued protection» del patrimonio culturale iracheno[14], e, in seguito, la ferma condanna degli atti di distruzione intenzionale del patrimonio culturale iracheno, siriano e maliano ad opera delle gruppi terroristici operanti in quei conflitti[15], atti contrari al diritto internazionale e per i quali il Consiglio non ha esitato a prefigurare la responsabilità penale internazionale degli autori[16]; dall'altro, la precisazione dell'obbligo per gli Stati membri di adottare misure di contrasto al traffico di beni culturali di sospetta provenienza illecita e di facilitarne il rientro in Iraq[17]e in Siria[18].

Com'è stato rilevato[19], la connessione fra tali elementi è data dall'obiettivo del contrasto al terrorismo internazionale, specialmente di matrice islamica, che se da un lato ha ispirato gran parte delle violazioni commesse contro il patrimonio culturale negli ultimi vent'anni, dall'altro ha largamente profittato dei proventi del traffico illecito di beni culturali nei territori controllati dalle diverse organizzazioni terroristiche operanti, in particolare, nel continente africano e in Medio

---

lution 2347: Mainstreaming the Protection of Cultural Heritage at the Global Level, ivi, 21-44; M. FRIGO, *Approaches Taken by the Security Council to the Global Protection of Cultural Heritage: An Evolving Role in Preventing Unlawful Traffic of Cultural Property*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2018, 1164 ss., 1170; S. URBINATI, *La risoluzione 2347 (2017): il Consiglio di sicurezza e la difesa dei beni culturali in caso di conflitto armato. Molto rumore per nulla?!*, in E. BARONCINI (a cura di), *Il diritto internazionale e la protezione del patrimonio culturale mondiale*, Bologna, 2019, 83 ss.

[14] Risoluzione 1483 (2003) del 22 maggio 2003, preambolo. Cfr. però già la risoluzione 1214 (1998) dell'8 dicembre 1998, preambolo, relativamente al patrimonio culturale e storico dell'Afghanistan.

[15] Relativamente alla situazione in Mali: risoluzione 2056 (2012) del 5 luglio 2012; risoluzione 2071 (2012) del 12 ottobre 2012; risoluzione 2085 (2012) del 20 dicembre 2012; e risoluzione 2100 (2013) del 25 aprile 2013. Relativamente alla situazione in Iraq e Siria: risoluzione 2139 (2014) del 22 febbraio 2014; risoluzione 2170 (2014) del 15 agosto 2014, preambolo e par. 2; risoluzione 2199 (2015) del 12 febbraio 2015, par. 15; risoluzione 2233 (2015) del 29 luglio 2015; risoluzione 2253 (2015) del 17 dicembre 2015; risoluzione 2299 (2016) del 25 luglio 2016; risoluzione 2367 (2017) del 14 luglio 2017. Tuttavia cfr. anche la risoluzione 2046 (2012) del 2 maggio 2012, par. 1(iv) con cui il Consiglio, agendo in base al capitolo VII della Carta, chiedeva al Sudan e al Sud Sudan di «[i]mmediately cease hostile propaganda and inflammatory statements in the media, as well as any attacks against the property, *religious and cultural symbols* belonging to the nationals of the other State» (corsivo aggiunto).

[16] Risoluzione 2347 (2017) del 24 marzo 2017, par. 4. Cfr. già la risoluzione 2056 (2012), cit., par. 16, dove il Consiglio «[s]tresses that attacks against buildings dedicated to religion or historic monuments can constitute violations of international law which may fall under Additional Protocol II to the 1949 Geneva Conventions and the Rome Statute of the International Criminal Court, to which Mali is a State Party».

[17] Risoluzione 1483 (2003), cit., par. 7.

[18] Risoluzione 2199 (2015), cit., par. 17.

[19] M. FRIGO, *op. loc. cit.*

Oriente. L'apparente inclusione degli atti di distruzione del patrimonio culturale nella categoria degli atti terroristici[20]e l'identificazione del traffico illecito in beni culturali quale fonte di finanziamento al terrorismo internazionale[21] consentono di apprezzare meglio i termini con cui il Consiglio di sicurezza, nella risoluzione 2249 (2015) del 20 novembre 2015, ha determinato che, fra l'altro, «by (…) its eradication of cultural heritage and trafficking of cultural property» l'ISIS costituisse una minaccia globale e senza precedenti alla pace e alla sicurezza internazionale[22]. La rilevanza di tale collegamento appare in sostanza confermata nella citata risoluzione 2347 (2017), in cui per la prima volta il Consiglio si è occupato, direttamente ed esclusivamente, delle violazioni commesse contro il patrimonio culturale in situazioni di conflitto armato, senza limitazioni spaziali o temporali, da parte attori non statali e *specialmente* di gruppi terroristici[23]. Invero, benché nel preambolo della risoluzione il Consiglio sottolinei che la commissione di gravi violazioni contro il patrimonio culturale nel contesto di un conflitto armato «can fuel and exacerbate conflict and hamper post-conflict national reconciliation, thereby undermining the security, stability, governance, social, economic and cultural development of affected States», esso non giunge sino a qualificare tali atti, di per sé, come una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Tale qualificazione in effetti è dal Consiglio ancora una volta riferita ad ISIS e al fenomeno terroristico, del quale i crimini contro il patrimonio culturale costituiscono (solo) una, benché particolarmente odiosa, delle diverse manifestazioni[24].

Benché dunque la qualificazione delle violazioni commesse contro il patrimonio culturale come minaccia alla pace abbia solo carattere mediato e ciò costituisca, in effetti, un limite alla portata della ri-

---

[20] I quali costituiscono, «regardless of their motivations, whenever and by whomsoever committed» atti criminali e ingiustificabili, e rappresentano una delle più gravi minacce alla pace e alla sicurezza internazionale, come costantemente affermato dal Consiglio, cfr. risoluzione 1368 (2001) del 12 settembre 2001, par. 1, e risoluzione 2249 (2015) del 20 novembre 2015, preambolo.

[21] Oggetto di una dettagliata e multiforme politica di contrasto da parte del Consiglio sin dalla risoluzione 1373 (2001) del 28 settembre 2001.

[22] Risoluzione 2249 (2015), cit.

[23] Risoluzione 2347 (2017), cit., preambolo: «[n]oting with grave concern the involvement of non-state actors, notably terrorist groups, in the destruction of cultural heritage and the trafficking in cultural property and related offences».

[24] *Ibidem*: «in particular at the continued threat posed to international peace and security by the Islamic state in Iraq and the Levant (ISIL, also known as Da'esh), Al-Qaida and associated individuals, groups, undertakings and entities, and reaffirming its resolve to address *all aspects of that threat*» (corsivo aggiunto).

soluzione, questo non sorprende. Vero è, infatti, che data la stretta connessione fra le norme in materia di protezione del patrimonio culturale e diversi diritti umani fondamentali, *in primis* il principio di non discriminazione[25], atti di distruzione, saccheggio e traffico illecito di beni culturali, specie se compiuti su larga scala, ben potrebbero integrare di per sé i presupposti per l'accertamento da parte del Consiglio di una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale[26].

Tuttavia, da un lato, com'è stato osservato, «sul piano concreto, è assai improbabile che simili condotte siano totalmente disgiunte da situazioni che, già di per sé, sono considerate una minaccia alla pace secondo una prassi consolidata»[27]; dall'altro, e a dimostrazione di quanto appena detto, nulla impedisce al Consiglio di intervenire, ad esempio, chiedendo la cessazione di atti di distruzione intenzionale del patrimonio culturale, o adottando misure vincolanti, in contesti conflittuali in cui, per qualsiasi ragione, abbia accertato l'esistenza di una minaccia alla pace[28].

Malgrado questo limite, resta di centrale importanza, nell'azione di contrasto al fenomeno in esame, l'enunciazione nella risoluzione 2347 (2017) di un ampio catalogo di misure ritenute necessarie a una protezione completa del patrimonio culturale in situazioni di conflitto armato, e di cui il Consiglio ha *raccomandato*[29], e continuato a raccomandare[30], l'adozione agli Stati membri[31].

---

[25] Sul punto cfr. F. LENZERINI, *Intentional Destruction*, cit., 85-90.

[26] B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Milano, XII ed., 2020, 250 ss.

[27] L. PINESCHI, *Tutela internazionale del patrimonio culturale e missioni di pace delle Nazioni Unite: un binomio possibile? Il caso MINUSMA*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2018, 5 ss., 29.

[28] Cfr. la citata risoluzione 2046 (2012), par. 1(iv) rispetto alla situazione al confine fra Sudan e Sud Sudan, qualificata come una grave minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Del resto, la risoluzione 2347 (2017), pone l'accento *specialmente* (*notably*), non esclusivamente, sulle responsabilità dei gruppi terroristici in tale ambito.

[29] Sulla natura non vincolante della risoluzione, cfr. M. FRIGO, *op. cit.*, 1175, e K. HAUSLER, *Cultural Heritage*, cit., 16. Resta inteso che gli Stati abbiano comunque un obbligo di prendere in considerazione ed esaminare in buona fede gli atti non vincolanti di un'organizzazione internazionale, v. sul punto R. VIRZO, *The Proliferation of Institutional Acts of International Organizations – A Proposal for Their Classification*, in R. VIRZO, I INGRAVALLO (eds.), *Evolutions in the Law of International Organizations*, Leiden/Boston, 2015, 293 ss., 306-307. Il primo rapporto del Segretario generale dell'ONU sull'attuazione della risoluzione 2347 (2017) mostra che almeno alcune delle misure in parola siano già rispettate da vari Stati membri, cfr. *Report of the Secretary-General on the implementation of Security Council resolution 2347 (2017)*, UN Doc. S/2017/969 del 27 novembre 2017.

[30] Oltre a diverse risoluzioni in cui il Consiglio, oltre a richiamare la risoluzione 2347 (2017), esprime una condanna degli atti di distruzione, saccheggio e traffico illecito del patrimonio culturale, cfr. la risoluzione 2462 (2019) del 28 marzo 2019, par. 25, in tema di prevenzione e repressione del finanziamento al terrorismo; la risoluzione 2482 (2019) del 19 lu-

Sono tre, tuttavia, gli elementi sui quali ci si vuole brevemente soffermare in questa sede. In primo luogo, il Consiglio afferma che gli attacchi contro il patrimonio culturale «may constitute, under certain circumstances and pursuant to international law a war crime and (…) perpetrators of such attacks must be brought to justice»[32]. Il passaggio appare, nei toni, in linea con quanto il Consiglio aveva già affermato con riferimento agli attacchi perpetrati in Mali[33]. La qualificazione di tali atti come crimini di guerra, pur in sintonia con gli approdi più recenti della giurisprudenza internazionale[34], appare tuttavia limitante rispetto sia al più ampio rinvio, contenuto nella risoluzione 2046 (2012), allo Statuto della Corte penale internazionale (CPI), sia all'orientamento giurisprudenziale che, ponendo l'accento sull'intento discriminatorio che muove gli autori di tali crimini, ha emesso condanne per crimini contro l'umanità[35]. La risoluzione appare carente anche un sotto un profilo connesso. Pur richiamando nel preambolo la sentenza *Al Mahdi* della CPI, essa non contiene alcun riferimento alla dimensione globale, *erga omnes*, dell'offesa arrecata attraverso tali attacchi. La Corte, in effetti, non si era limitata a condannare l'imputato per crimini di guerra, ma aveva altresì individuato nella popolazione di Timbuctu, del Mali, e nell'intera Comunità internazionale le vittime del crimine in parola, come tali aventi titolo a invocare la violazione e a ottenere una riparazione, anche se per queste ultime solo simbolica[36].

---

glio 2019, par. 15(e), in tema di prevenzione e contrasto al terrorismo in connessione con il crimine transnazionale organizzato; e lo *Statement by the President of the Security Council in connection with the Council's consideration of the item entitled "Peace and security in Africa"*, UN Doc. S/PRST/2020/5 dell'11 marzo 2020, 3.

[31] Catalogo tanto ampio da risultare addirittura estensivo rispetto all'insieme degli strumenti internazionali applicabili, ai quali il Consiglio peraltro rinvia nel preambolo. In questo senso cfr. S. URBINATI, *La risoluzione 2347 (2017)*, cit., 95.

[32] Risoluzione 2347 (2017), cit., par. 4.

[33] Cfr. la citata risoluzione 2046 (2017).

[34] Corte penale internazionale, Trial Chamber VIII, sentenza del 27 settembre 2016, The *Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, Judgment and Sentence, ICC-01/12-01/15-171. In dottrina, v. P. ROSSI, *The Al Mahdi Trial Before the International Criminal Court: Attacks on Cultural Heritage Between War Crimes and Crimes Against Humanity*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2017, 87 ss.

[35] M. FRULLI, *op. cit.*, 112-115. Tale elemento psicologico, è peraltro presente nel ragionamento della CPI internazionale nel caso *Al Mahdi*, pur essendo questi imputato solo di crimini di guerra.

[36] Occorre comunque rilevare che, nella successiva risoluzione 2379 (2017) del 21 settembre 2017, il Consiglio ha istituito l'*Investigative Team to Promote Accountability for Crimes Committed by Da'esh/ISIL* (UNITAD), per indagare sui crimini di guerra, contro l'umanità e atti di genocidio commessi da ISIS in Iraq (par. 2). Il Team, i cui *Terms of refe-*

In secondo luogo, la risoluzione reitera la richiesta, già più volte formulata dal Consiglio, alle competenti organizzazioni internazionali, *in primis* l'UNESCO e l'Interpol, a prestare assistenza agli Stati membri nell'attuazione delle misure contenute nella risoluzione[37] e ripete l'invito agli Stati membri a rafforzare la cooperazione, tra loro e con le competenti agenzie, al fine di contrastare efficacemente, in particolare, il traffico illecito di beni culturali. Questo, potrebbe sostenersi, costituisce l'aspetto centrale della risoluzione, la quale, pur ribadendo la primaria responsabilità dello Stato territoriale nella protezione del proprio patrimonio culturale[38], è intrisa di richiami alla cooperazione internazionale, sin dal preambolo, dove il Consiglio riconosce «the indispensable role of international cooperation in crime prevention and criminal justice responses to counter trafficking in cultural property and related offences in a comprehensive and effective manner»[39].

---

rence prevedono espressamente l'inserimento di esperti nella protezione del patrimonio culturale (v. *Letter dated 9 February 2018 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council*, UN Doc. S/2018/118 del 14 febbraio 2018, Annex, par. 15), ha creato due unità investigative che, fra l'altro, indagano su crimini commessi contro il patrimonio culturale di comunità etniche e religiose particolarmente colpite dall'ISIS, come Cristiani, Kaka'i, Shabak, Sunniti, Turcomanni e Yazidi. Cfr. *Fourth report of the Special Adviser and Head of the United Nations Investigative Team to Promote Accountability for Crimes Committed by Da'esh/Islamic State in Iraq and the Levant*, UN Doc. S/2020/386 del 27 maggio 2020, par. 12; *Fifth Report f the Special Adviser and Head of the United Nations Investigative Team to Promote Accountability for Crimes Committed by Da'esh/Islamic State in Iraq and the Levant*, UN Doc. S/2020/1107 dell'11 novembre 2020, paragrafi 7 e 11; *Sixth report of the Special Adviser and Head of the United Nations Investigative Team to Promote Accountability for Crimes Committed by Da'esh/Islamic State in Iraq and the Levant*, UN Doc. S/2021/419 del 3 maggio 2021, paragrafi 22-24.

[37] Sulle modalità con cui l'UNESCO ha raccolto tale richiesta, si tornerà *infra*, par. 4.

[38] Risoluzione 2347 (2017), cit., par. 5.

[39] Ivi, preambolo (in numerosi punti), e paragrafi 6, 11-16, numerose delle misure indicate al par. 17, e paragrafi 18-20. Potrebbe inoltre osservarsi che tramite l'invito rivolto agli Stati a considerare il traffico illecito di beni culturali e i reati connessi quali «serious crimes» ai sensi dell'art. 2(b) della Convenzione delle Nazioni Unite del 2000 contro il crimine organizzato transnazionale (par. 9 della risoluzione), il Consiglio intende spronare gli Stati ad attuare uno strumento che, nell'obbligare gli Stati a penalizzare i reati presupposto di cui all'art. 6, «establish[es] a level playing field for strengthening international cooperation under the Convention», Corte internazionale di giustizia, sentenza del 6 giugno 2018, *Immunities and Criminal Proceedings* (*Equatorial Guinea v. France*), eccezioni preliminari, dichiarazione del giudice H. Owada, par. 6. Lo stesso invito, del resto, era stato rivolto agli Stati membri dall'Assemblea generale nella risoluzione 66/180 del 19 dicembre 2011, «with a view to fully utilising that Convention for the purpose of extensive international cooperation in fighting all forms and aspects of trafficking in cultural property and related offences» (par. 6). Il Consiglio si era già espresso in tal senso nella risoluzione 2322 (2016) del 12 dicembre 2016, par. 12 incitando gli Stati «to develop, including, upon request, with the assistance of UNODC and in close cooperation with UNESCO and INTERPOL, broad law enforcement and judicial coop-

Infine, la risoluzione conferma l'intenzione, peraltro già concretatasi, di inserire nei mandati delle missioni di mantenimento della pace da esso istituite il compito, da eseguirsi in ogni caso conformemente alle regole d'ingaggio di ciascuna missione e adottando particolare cautela nell'operare in prossimità di siti culturali e storici, di «assisting relevant authorities, upon their request, in the protection of cultural heritage from destruction, illicit excavation, looting and smuggling in the context of armed conflicts, in collaboration with UNESCO»[40]. Su questo punto ci si sofferma brevemente nel paragrafo seguente.

3. L'attribuzione di un simile mandato a un'operazione di mantenimento della pace da parte del Consiglio di sicurezza è, in effetti, già avvenuta con la risoluzione 2100 (2013), istitutiva della Missione MINUSMA in Mali. Ad essa il Consiglio aveva affidato il compito di «assist the transitional authorities of Mali, as necessary and feasible, in protecting from attack the cultural and historical sites in Mali, in collaboration with UNESCO», autorizzando la Missione a utilizzare «all necessary means, within the limits of its capacities and areas of deployment» nell'adempimento di tale compito, chiedendo però alla Forza di operare «mindfully» in prossimità di siti storici e culturali[41]. Tale compito, inizialmente definito come prioritario, è stato confermato dal Consiglio a ogni successiva estensione del mandato della Missione fino al 2017[42]. I termini entro i quali tale compito avrebbe dovu-

---

eration in preventing and combating all forms and aspects of trafficking in cultural property and related offences that benefit or may benefit terrorist or terrorist groups, and to introduce effective national measures at the legislative and operational levels where appropriate, and in accordance with obligations and commitments under international law and national instruments, to prevent and combat trafficking in cultural property and related offences, including considering to designate such activities that may benefit terrorist or terrorist groups, as a serious crime in accordance with article 2 of the UN Convention against Transnational Organized Crime». Nella risoluzione 2347 (2017), l'invito del Consiglio si fa ancora più specifico e, pertanto, incisivo, al par. 12, dove gli Stati «sono spronati ad attuare la cooperazione giudiziaria internazionale in materia di sequestro e confisca regolamentata dalla Convenzione di Palermo», cfr. R. VIRZO, *La confisca nell'azione di contrasto ad attività criminali*, Napoli, 2020, 122 ss.

[40] Risoluzione 2347 (2017), cit., par. 20.

[41] Risoluzione 2100 (2013) del 25 aprile 2013, paragrafi 16(f), 17 e 32. In dottrina cfr.: F. VACAS FERNANDEZ, *La acción concertada de la Comunidad Internacional para la protección del patrimonio cultural en conflictos armados: Mali como paradigma*, in *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2016, 189 ss.; L. PINESCHI, *op. cit*.

[42] Cfr. da ultimo la risoluzione 2364 (2017) del 29 giugno 2017, paragrafi 22(c) e 41. Dalla successiva risoluzione 2423 (2018) del 28 giugno 2018, il compito in parola non figura più nel mandato di MINUSMA, che includeva solo la richiesta di operare «mindfully» in prossi-

to (o almeno, potuto) essere assolto, sono però mutati con il peggiorare della situazione sul terreno, cui è corrisposta da un lato la rimozione di tale compito dall'elenco delle priorità, e dall'altro l'ulteriore irrobustimento della postura di MINUSMA nell'assolvimento dei propri compiti, in particolare quelli di protezione della popolazione civile e di contrasto alle «minacce asimmetriche»[43]. Com'è stato tuttavia rilevato, l'ampiezza e l'ambiguità dell'autorizzazione a usare la forza in difesa «proattiva» del mandato, suscitano numerose perplessità quanto alla latitudine del mandato «culturale» assegnato a MINUSMA e, di riflesso, di quello che potrebbe essere in futuro assegnato ad altre Forze[44]. Ciò, soprattutto se si considera che la risoluzione 2347 (2017) prefigura tale assegnazione «in the context of armed conflicts», ipotesi che appare in conflitto con i presupposti del *peacekeeping* tradizionale[45].

Se tuttavia si guarda al modo in cui, in concreto, MINUSMA ha assolto il proprio mandato «culturale», si nota che nessuna delle attività da essa svolte – ricognizione dei siti colpiti, fornitura di supporto logistico e assistenza tecnica alle autorità del Mali, anche nel corso dei lavori di ricostruzione e restauro, delimitazione e organizzazione delle difese passive dei siti[46] –consiste nell'assunzione diretta da parte dei *peacekeepers* di una difesa proattiva del patrimonio culturale maliano, dunque potenzialmente implicante un uso della forza armata. Può quindi forse sostenersi, anche alla luce della richiesta rivolta alla Missione a partire dalla risoluzione 2296 (2016), di adempiere il compito assegnato «within its existing capacities», che in mancanza di una pianificazione attenta della dimensione «culturale» del *peacekeeping* robusto da parte del Consiglio di sicurezza e di un chiaro mandato a utilizzare la forza in modo proattivo nell'adempimento di tale aspetto mandato, il compito di difesa del patrimonio culturale dello Stato ospitante sarà adempiuto con modalità che saranno non solo rispettose dei limiti tradizionali posti all'uso della forza, ma improntate verosimilmente alla cooperazione tecnica o logistica con le autorità territoriali. Se ciò implica un ridimensionamento delle aspettative generate,

---

mità di siti storici e culturali (par. 67). Questa non figura più invece né nella risoluzione 2480 (2019) del 28 giugno 2019, v. par. 61, né nella 2531 (2020) del 29 giugno 2020, v. par. 59.

[43] Risoluzione 2296 (2016) del 29 giugno 2016, paragrafi 18, e 19 (c)(ii) e (d); risoluzione 2364 (2017), cit., paragrafi 19 e 20(c) e (d); risoluzione 2423 (2018) del 28 giugno 2018, paragrafi 33-34 e 38(d)(ii). Sul punto cfr. L. PINESCHI, *op. cit.*, 32 ss.

[44] Ivi, 47 ss.

[45] Ivi, 50.

[46] Ivi, 17-18, con gli opportuni riferimenti.

in particolare, dalla risoluzione 2347 (2017), l'esperienza di MINUSMA e i successi da essa raggiunti incoraggiano nondimeno un cauto ottimismo.

Resta il fatto che, allo stato attuale, tale esperienza rappresenta quasi un *unicum* nel panorama delle operazioni di pace[47]. A titolo di esempio, è noto come in tale ambito la NATO abbia maturato una simile esperienza nel quadro delle missioni in Kosovo, in cui KFOR ha svolto e in parte ancora svolge compiti di protezione di siti culturali e religiosi, Afghanistan (ISAF), e Libia (Unified Protector), in cui si è sperimentata una cooperazione inter-istituzionale ai fini, cruciali, della raccolta di informazioni relative all'identificazione e collocazione di siti culturali e archeologici sul campo, sfociata nella redazione di una "no-strike list".[48] In base alle lezioni apprese dall'organizzazione nel contesto di tali missioni, e sull'onda dell'iniziativa elaborata in ambito UNESCO, di cui si dirà a breve, nel 2019 le autorità militari della NATO hanno adottato la Direttiva 086-005 relativa all'attuazione degli obblighi di protezione del patrimonio culturale nel quadro di operazioni e missioni NATO o a guida NATO[49]. In tale documento, la nozione di bene culturale accolta richiama gli strumenti internazionali pertinenti e il diritto consuetudinario. Ogni bene culturale o luogo di culto è preso di considerazione ai fini della Direttiva[50].

Di natura puramente consultiva, per contro, è il compito assegnato in tale ambito all'*EU Advisory Mission* (EUAM) in Iraq, istituita dall'Unione europea con decisione del Consiglio dell'ottobre 2017[51]. Missione civile, di dimensioni ridotte, essa svolge funzioni di

---

[47] A titolo di esempio, oltre alla protezione dei siti culturali e religiosi in Kosovo ad opera di UNMIK e KFOR, su cui v. E. SERBENCO, *The Protection of Cultural Property and Post-Conflict Kosovo*, in *Revue Québécoise de droit international*, 2005, 91 ss., può ricordarsi l'Operazione *Antica Babilonia*, condotta dai Carabinieri del Nucleo Tutela del Patrimonio Culturale in Iraq fra il 2003 e il 2006, v. P. BRUSASCO, *Tesori rubati*, cit., 91 ss.

[48] F. ROSÉN, *NATO and Cultural Property. Embracing New Challenges in the Era of Identity Wars*, NATO SPS Programme and the Nordic Centre for Cultural Heritage and Armed Conflict 2017, pp. 22-25.

[49] Bi-Strategic Command Directive 086-005, *Implementing Cultural Property Protection in NATO and NATO-led operations and missions* (SH/J9/CL/SG/TT001345). Nell'impossibilità di reperire il testo di tale direttiva, le indicazioni concernenti il suo contenuto sono ricavate da fonti secondarie.

[50] Cfr. Civil-Military Cooperation Centre of Excellence, *Cultural Property Protection (CPP): A CCOE Fact-Sheet*, reperibile all'indirizzo: www.cimic-coe.org. V. inoltre CCOE, J. BERENDS, *Cultural Property Protection Makes Sense*, Civil-Military Cooperation Centre of Excellence (CCOE), 2020.

[51] Decisione 2017/1869/PESC del Consiglio, del 16 ottobre 2017, relativa alla missione consultiva dell'Unione europea a sostegno della riforma del settore della sicurezza in Iraq

consulenza a supporto delle autorità irachene nella riforma del settore della sicurezza, contribuendo tra l'altro all'elaborazione di una strategia nazionale contro la criminalità organizzata[52]. In tale ambito, la Missione «garantisce che tra le azioni di contrasto alla criminalità organizzata rientrino la lotta contro (…) il traffico illecito e la distruzione di beni culturali», attività che dovrà svolgersi in stretto coordinamento con tutti i pertinenti attori sul terreno, in particolare con l'UNESCO e la *Global Coalition*[53]. Nel 2018, il mandato della Missione è stato modificato e ora a essa è affidato il compito di definire e sostenere «l'attuazione a livello strategico di una strategia globale di lotta alla criminalità organizzata con particolare riguardo (…) al traffico di beni appartenenti al patrimonio culturale»[54].

Le recenti conclusioni con cui il Consiglio ha accolto l'*EU Concept on Cultural heritage in conflicts and crises* (EU Concept)[55], elaborato dal Servizio europeo per l'azione esterna, lasciano tuttavia prefigurare un ruolo accresciuto delle future missioni PESC, sia di natura civile che militare, in materia di tutela del patrimonio culturale[56]. L'approccio delineato nell'*EU Concept*, in effetti, contempla un coinvolgimento diretto, sul piano operativo, da parte dell'Unione nelle diverse fasi di un'emergenza, «in prevention, crisis response, stabilisation and longer-term peacebuilding»[57], prevedendo per ciascuna di esse varie aree di intervento suscettibili di essere trasposte nel mandato di missioni civili o militari. Sotto questo profilo, il documento si ispira

---

(EUAM Iraq). Cfr. L. PALADINI, *La cooperazione tra l'UNESCO e l'UE: aspetti istituzionali e materiali*, in *DPCE online*, 2019, 2497 ss., 2525-2526.

[52] Decisione 2017/1869/PESC, cit., art. 3(1)(c).

[53] Ivi, art. 3(5).

[54] Decisione 2018/1545/PESC del Consiglio, del 15 ottobre 2018, che modifica la decisione 2017/1869/PESC, relativa alla missione consultiva dell'Unione europea a sostegno della riforma del settore della sicurezza in Iraq (EUAM Iraq), art. 1(d).

[55] *Council Conclusions on EU Approach to Cultural Heritage in conflicts and crises*, del 21 giugno 2021 (Council Conclusions); Servizio europeo per l'azione esterna, *Concept on Cultural heritage in conflicts and crises. A component for peace and security in European Union's external action*, del 19 aprile 2021 (*EU Concept*).

[56] *EU Concept*, cit., 12: «[i]n the framework of the Integrated Approach to external conflicts and crises, Common Security and Defence Policy (CSDP) missions and operations can play a major role in the protection of cultural heritage in conflicts and crises zones. On civilian CSDP missions and operations and in line with the civilian CSDP Compact, a mini-concept on security challenges related to the protection of cultural heritage will be elaborated, presenting areas of civilian CSDP engagement in this field (as a cross cutting issue or as a dedicated engagement), taking into account lessons learnt from other entities' experiences». Cfr. pure le *Council Conclusions*, cit., par. 11.

[57] *EU Concept*, cit., 5 ss.

al Piano d'azione elaborato dall'UNESCO nel 2017, del quale si dirà brevemente di seguito.

4. In reazione all'aumento esponenziale degli atti di distruzione intenzionale e saccheggio del patrimonio culturale, in particolare nel contesto dei conflitti iracheno e siriano, nel novembre del 2015 la Conferenza generale dell'UNESCO ha adottato una *Strategia per il rafforzamento dell'azione a protezione della cultura e per la promozione del pluralismo culturale in situazioni di conflitto armato* (Strategia). Nella risoluzione si chiedeva al Direttore generale di elaborare un Piano d'azione per l'attuazione della Strategia e agli Stati membri di cooperare con il primo, «including by defining mechanisms for the rapid mobilization, in cooperation with governments of Member States, of national experts in, for example, movable, immovable and intangible heritage, who can cooperate with UNESCO in the implementation of the 1954, 1970, 1972, 2003 and 2005 Conventions, the 1995 UNIDROIT Convention on Stolen or Illegally Exported Cultural Objects and other relevant international legal instruments as agreed upon, as well as by contributing to the recently established UNESCO Heritage Emergency Fund»[58].

Nel documento si mette in luce come la protezione del patrimonio culturale da attacchi indiscriminati, dal saccheggio organizzato e sistematico e dal traffico illecito che ne consegue, sia divenuta un «security issue»[59] e un «security and humanitarian imperative in conflict and transition situations, and an essential element in ensuring sustainable peace and development»[60].

Il Piano d'azione per l'attuazione della Strategia è stato presentato dal Direttore generale nel 2017, tenendo conto delle osservazioni ricevute dagli Stati membri attraverso due giri di consultazioni[61]. Di

---

[58] Conferenza generale, *Reinforcement of UNESCO's action for the protection of culture and the promotion of cultural pluralism in the event of armed conflict*, UNESCO Doc. 38 C/49, del 2 novembre 2015, par. 3.

[59] *Strategy for the Reinforcement of Unesco's Action for the Protection of Culture and the Promotion of Cultural Pluralism in the Event of Armed Conflict*, UNESCO Doc. 38 C/49, del 2 novembre 2015, par. 1.

[60] Ivi, par. 10.

[61] *Report on the Implementation of the Strategy for the Reinforcement of UNESCO's Action for the Protection of Culture and the Promotion of Cultural Pluralism in the Event of Armed Conflict*, UNESCO Doc. 201 EX/5 Part I (E), del 24 marzo 2017, Annex I, *Action Plan for the Implementation of the Strategy for the Reinforcement of UNESCO's Actions for the Protection of Culture and the Promotion of Cultural Pluralism in the Event of Armed*

esso il Consiglio esecutivo dell'UNESCO ha preso atto, considerandolo come un «work in progress, to be adjusted and enriched over time», e accogliendo la proposta formulata dal Direttore generale di ampliare la portata applicativa del Piano d'azione anche alle situazioni d'emergenza causate da disastri naturali o causati dall'uomo[62]. A tal fine il Direttore generale ha presentato un *addendum* alla Strategia elaborata nel 2015, approvato dalla Conferenza generale[63].

Obiettivo della Strategia è, primariamente, il rafforzamento delle capacità degli Stati membri «to prevent, mitigate and recover the loss of cultural heritage and diversity as a result of conflict, by developing institutional and professional capacities for reinforced protection»[64]. L'enfasi, lo si intuisce anche dalla descrizione delle priorità fissate dalla Strategia, è però posta sull'obiettivo della prevenzione, dal momento che «acting in times of peace for the prevention of loss of cultural heritage and diversity has often proven to be the most effective way to protect»[65]. Ciò implica, in primo luogo, l'adozione di un approccio olistico alla protezione del patrimonio culturale, attraverso la ricerca di un maggiore coordinamento nell'applicazione dei diversi strumenti internazionali rilevanti e, in secondo luogo, un rafforzamento delle capacità tanto dell'Organizzazione, al fine di fornire assistenza tecnica e se del caso finanziaria agli Stati membri che ne facciano richiesta, quanto delle autorità nazionali di questi ultimi[66]. Sotto questo profilo, la piena attuazione della Strategia da parte dell'UNESCO, depositaria della maggior parte delle convenzioni internazionali rilevanti, appare cruciale per facilitarne l'applicazione da parte degli Stati membri – specialmente, ma non solo, con riferimento alle misure di salvaguardia dei beni culturali di cui all'art. 3 della Convenzione dell'Aja del 1954, o all'art. 5 del II Protocollo addizionale alla medesima Convenzione –, e anche quando essi non siano, eventualmente,

---

Conflict and for the Protection of Culture in Emergency Situations related to Natural Disasters.

[62] UNESCO Doc. 201 EX/Decision 5.I.E, par. 14.

[63] Conferenza generale, *Reinforcement of UNESCO's action for the protection of culture and the promotion of cultural pluralism in the event of armed conflict*, UNESCO Doc. 39 C/35, del 14 novembre 2017, par. 1.

[64] *Strategy for the Reinforcement of Unesco's Action*, cit., par. 16.

[65] *Strategy for the Reinforcement of Unesco's Action*, cit., par. 18. Ciò è anche in linea con la circostanza che è l'esistenza di una «minaccia» a determinare l'applicabilità di tutti gli strumenti internazionali rilevanti, i quali, infatti, accordano una rilevanza centrale alla «prevenzione». Sul punto v. M. LOSTAL, *International Cultural Heritage Law*, cit., 57-58.

[66] *Strategy for the Reinforcement of Unesco's Action*, cit., paragrafi 19-21.

parte del relativo strumento[67]. La necessità che l'Organizzazione assuma un simile ruolo è data dal fatto che – non diversamente da quanto è stato rilevato con riferimento all'applicazione dei trattati di diritto internazionale dell'ambiente –, «prevention is much more important than the reparation»[68], dato che, se distrutto, un monumento, un sito archeologico o religioso, è perso per sempre. Inoltre, il mancato rispetto di obblighi come quelli sopra richiamati potrebbe ben dipendere non da una mancanza di volontà, ma da una concreta difficoltà di natura tecnica o finanziaria.

Ancora, il documento prevede che, nel fornire la propria assistenza in relazione a «first aid and mitigation measures, including consolidation of damaged monuments, enhanced security at museums and sites, as well as possible evacuation of cultural assets from sites, museums and other cultural repositories»[69], laddove questi siano stati danneggiati, distrutti o seriamente a rischio, l'UNESCO potrà sia fornire formazione professionale, assistenza tecnica o pareri, sia intervenire direttamente con il proprio personale o con quello messo a disposizione dagli Stati membri, nell'ambito di un «rapid response mechanism» coordinato dall'Organizzazione. Una *Proposta per l'istituzione di un meccanismo di mobilitazione ed intervento rapidi di esperti nazionali* (Proposta) è stata presentata dal Direttore generale dell'UNESCO e accolta dal Consiglio esecutivo nel 2017[70].

In questa cornice, nel 2016 l'UNESCO e lo Stato italiano hanno concluso un Memorandum d'intesa, con il quale è stata istituita una *Task Force* di esperti civili e militari nella tutela del patrimonio culturale e naturale[71]. Anche se a tale Memorandum non ha ancora fatto

---

[67] La Strategia, infatti, non pone limite alla possibilità di richiedere l'assistenza dell'UNESCO, essendo necessaria solo la richiesta da parte delle autorità nazionali dello Stato membro. La base giuridica di un simile intervento, oltre che nella richiesta dello Stato membro, è da rinvenirsi, se non negli articoli 19(3) e 23 della Convenzione dell'Aja del 1954, nel mandato generale dell'Organizzazione di assicurare «the conservation and protection of the world's inheritance of books, works of art and monuments of history and science»: art. I(2)(c) della Costituzione dell'UNESCO. Sui poteri dell'UNESCO in base a tali disposizioni, cfr. R. O'KEEFE, *The Protection*, cit., 172 ss.

[68] P.-M. DUPUY, J.E. VIÑUALES, *International Environmental Law*, Cambridge, II ed., 2018, 328.

[69] *Strategy for the Reinforcement of Unesco's Action*, cit., par. 24.

[70] UNESCO Doc. 201 EX/5 Part I (E), del 24 marzo 2017, cit., Annex II, *Proposal for the Establishment and Maintenance of a Mechanism for the Rapid Intervention and Mobilization of National Experts (Roster "Unite4heritage")*. UNESCO Doc. 201 EX/Decision 5.I.E, par. 10.

[71] *Memorandum of Understanding between the Government of the Italian Republic and the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization on the Italian National*

seguito l'accordo che consentirebbe di rendere operativa la *Task Force*. Nondimeno, sembra opportuno mettere in luce alcuni aspetti interessanti di tale strumento.

Con riferimento ai compiti assegnati alla *Task Force*, questi consistono, principalmente, nella fornitura di varie forme di assistenza tecnica e logistica alle autorità dello Stato che richieda l'intervento, e hanno una finalità essenzialmente preventiva[72]. Questo dato è in linea con il principio che, come già rilevato, ispira la Strategia elaborata dall'UNESCO, così come con la natura agile, flessibile e, soprattutto, rapida, dello strumento contemplato nella Proposta del Direttore generale. Tuttavia, con riferimento in particolare a una delle finalità assegnate alla *Task Force* – e segnatamente quella del contrasto al *saccheggio* e al traffico illecito di beni culturali attraverso la mobilitazione del Comando dei Carabinieri per la tutela del patrimonio culturale – sorgono alcune perplessità. La prima delle attività richiamate, infatti, sembrerebbe poter implicare anche la necessità di presidiare fisicamente i siti culturali, ciò che potrebbe rivelarsi problematico dal punto di vista tanto della "postura" che la componente militare della *Task Force* sarebbe chiamata ad adottare nella realizzazione di un simile compito, quanto dell'eventuale coordinamento con operazioni di mantenimento della pace istituite dalle NU e, possibilmente, con operazioni militari a guida NATO.

Richiamando quanto in precedenza osservato rispetto a operazioni dal mandato "robusto" come la MINUSMA, malgrado una certa ambiguità delle risoluzioni rilevanti, un'interpretazione restrittiva do-

---

"Task Force in the framework of UNESCO's Global Coalition Unite4Heritage" for initiatives in favour of Countries facing emergencies that may affect the protection and safeguarding of culture and the promotion of cultural pluralism, concluso a Roma il 16 febbraio 2016, reperibile *online*. Sulla *Task Force* italiana v., *ex multis*: U. LEANZA, *La proposta italiana per i caschi blu della cultura*, in I. CARACCIOLO, U. MONTUORO (a cura di), *L'evoluzione del peacekeeping. Il ruolo dell'Italia*, Torino, 2017, 139 ss.; F. LENZERINI, *Assistance by Peacekeeping Forces to Protection of Cultural Heritage and International Criminal Responsibility*, in I. CARACCIOLO, U. MONTUORO (a cura di), *Preserving Cultural Heritage and National Identities for International Peace and Security*, Torino, 2018, 27 ss.; G. D'AMICO SOGGETTI, *Blue Helmets for Culture : Involving Communities in the Protection of their Heritage*, in E. LAGRANGE, S. OETER, R. UERPMANN-WITTZACK (eds.), *Cultural Heritage and International Law: Objects, Means and Ends of International Protection*, Cham, 2018, 163 ss.

[72] Alla *Task Force* sono assegnate le seguenti funzioni: «Assessing damage and risk to cultural and natural heritage; Devising operational plans for urgent safeguarding measures for the affected cultural and natural heritage; Providing technical supervision and training in order to assist national authorities and other local actors in implementing emergency preparedness and response measures for the protection and safeguarding of cultural and natural heritage; Assisting in transferring movable cultural heritage property at risk to safe havens».

vrebbe condurre a escludere la possibilità di fare ricorso in modo proattivo alla forza armata nell'adempimento di questo aspetto del mandato. D'altro canto, la stessa Proposta relativa alla creazione di un meccanismo di reazione rapida, successiva al Memorandum d'intesa, prevede che i membri del *Roster* di esperti selezionati dall'UNESCO, fra i quali saranno verosimilmente inclusi anche i membri della *Task Force* italiana, «will assist in the protection and safeguarding of cultural heritage by exercising their relevant professional expertise of a legal or technical nature, i.e. *not by enforcing laws and security* (e.g. ensuring the physical protection of people, a heritage site or Museum)»[73]. Questa incongruenza fra Proposta e Memorandum è potenzialmente problematica e potrebbe richiedere la revisione di quest'ultimo.

In ogni caso, se in passato i Carabinieri del Nucleo TPC hanno svolto, egregiamente, anche attività di difesa attiva di siti archeologici oggetto di saccheggi sistematici[74], in tempi più recenti, quando sono stati dispiegati nel quadro di forze multinazionali, come nel caso dell'Operazione *Inherent Resolve/Prima Parthica*, in Iraq, la loro attività ha riguardato per lo più la formazione del personale iracheno incaricato della vigilanza delle aree archeologiche o appartenente all'*Iraq State Board of Antiquities and Heritage*, la prestazione di consulenze ad autorità o enti nazionali e internazionali impegnati nella tutela del patrimonio culturale e la pianificazione di ricognizioni presso siti destinati ad interventi di recupero[75].

È chiaro, infine, che la *Task Force* italiana, o i membri del *Roster* di esperti UNESCO, potranno trovare inquadramento anche in operazioni di mantenimento della pace istituite dall'ONU. La Strategia, in effetti, evidenzia l'esempio positivo di cooperazione realizzato con la missione MINUSMA[76], il cui successo in tale ambito è stato possibile anche grazie alla formazione impartita ai membri del contingente ONU da esperti UNESCO. Dalla Proposta si intuisce poi quale sareb-

---

[73] *Proposal*, cit., 1 (corsivo aggiunto).

[74] Il riferimento è, ancora una volta, alla Missione *Antica Babilonia*, citata *supra* (nota 47).

[75] Cfr. Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale, *Attività Operativa 2017*, 40-42; ID., *Attività Operativa 2018*, 42-43; ID., *Attività Operativa 2019*, 44. Negli ultimi anni, oltre all'intensa attività svolta sul territorio italiano a seguito di eventi sismici e nubifragi, i Carabinieri del Nucleo TPC sono stati impegnati anche in missioni di consulenza, valutazione e mitigazione dei danni in Albania, a seguito del terremoto del 2019, e in Libano, a seguito dell'esplosione che ha devastato il porto di Beirut nell'agosto 2020, cfr. ID., *Attività Operativa 2020*, 24-25. I documenti citati sono reperibili all'indirizzo www.carabinieri.it.

[76] *Strategy for the Reinforcement of Unesco's Action*, cit., par. 35.

be la naturale divisione dei compiti fra componenti della *Task Force* o del *Roster* di esperti e i membri del contingente militare ONU. Mentre ai primi spetterebbe l'attività di assistenza tecnica, formazione, rafforzamento delle capacità delle autorità e comunità locali, valutazione di danni e adozione di misure di salvaguardia, sui secondi incomberebbe la necessità di fornire supporto logistico e di sicurezza e di garantire il monitoraggio dei siti culturali, archeologici o religiosi[77].

5. Nel presente contributo si sono volute illustrare, in modo necessariamente non esaustivo, alcune iniziative e strumenti di cui la Comunità internazionale si è dotata per far fronte alle sfide di un'epoca che, parafrasando Paolo Brusasco, può descriversi come l'"inverno dei beni culturali"[78].

Tali iniziative e strumenti, come evidenziato al principio dell'analisi, rispondono ad almeno tre obiettivi e tendenze della prassi contemporanea in materia di protezione del patrimonio culturale nel contesto di situazioni di crisi generate da conflitti armati o da disastri naturali. Una prima tendenza, ravvisabile chiaramente nella prassi del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, è la progressiva "securitizzazione" della tutela del patrimonio culturale. Tale processo, se non si è tradotto ancora in una specifica e autonoma qualificazione di atti di distruzione del patrimonio culturale in una "minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale", è tuttavia sfociato nell'intervento via via più incisivo del Consiglio, ad esempio attraverso l'adozione di misure sanzionatorie, come pure nell'assegnazione di un mandato specifico di protezione all'operazione MINUSMA, e nella previsione di un analoga estensione in tal senso del mandato di future operazioni di mantenimento della pace a guida ONU. Un secondo obiettivo o tendenza, che caratterizza tutte le iniziative qui descritte, è quello della promozione di un più diffuso rispetto degli obblighi internazionali esistenti. Tale obiettivo cruciale, è perseguito attraverso ripetuti inviti alla ratifica delle convenzioni internazionali in vigore, l'adozione di provvedimenti specifici miranti a rafforzare le capacità di prevenzione e protezione delle organizzazioni internazionali coinvolte in operazioni di mantenimento della pace (come nel caso della Direttiva NATO del 2019 o l'*EU Concept* del 2021), ma anche la messa a disposizione di forme di assistenza tecnica e logistica al fine di rafforzare le capacità

[77] In questo senso v. la *Proposal*, cit., 3.

[78] P. BRUSASCO, *Tesori rubati*, cit., XII e 113 ss., parlava, nel 2013, di «primavera araba e autunno dei beni culturali».

degli Stati che ne facciano richiesta, in un'ottica preventiva (obiettivo cui sono chiaramente ispirati la Strategia UNESCO del 2015, il relativo Piano d'azione e la prevista Task Force di esperti). Al riguardo, si vuole tuttavia richiamare il rischio segnalato da alcuni studiosi con riferimento alla prestazione ai Governi emersi dai conflitti armati di diverse forme di assistenza tecnica, logistica e finanziaria nella protezione e nel recupero del patrimonio culturale distrutto e saccheggiato. Il rischio è quello di promuovere una «archeologia dello stupore», secondo l'espressione di Brusasco. La corsa al restauro, alla creazione di modelli tridimensionali, l'annuncio sensazionalistico di riaperture (premature) di musei, l'organizzazione di concerti a celebrazione della vittoria militare sull'ISIS: tutto ciò può ben prestarsi a una strumentalizzazione a fini di propaganda da parte del Governo al potere[79], oppure dei rispettivi alleati[80], favorendo una sorta di nuovo colonialismo culturale con l'avallo della Comunità internazionale. Infine, la terza tendenza riguarda il contrasto alla dimensione criminale del fenomeno oggetto di studio, dominante nei conflitti dell'ultimo ventennio. Sotto tale profilo, la risoluzione 2347 (2017), pur con alcuni limiti, rappresenta un punto di svolta nell'attività del Consiglio, nella misura in cui ne amplia il raggio d'azione e pone l'accento sulla necessità per la Comunità internazionale di esprimere una risposta coordinata e unitaria ai fenomeni della distruzione intenzionale del patrimonio culturale e del traffico illecito di beni culturali. Necessità quanto mai impellente all'alba della ripresa del potere dei talebani in Afghanistan, vent'anni dopo la distruzione dei Buddha di Bamiyan.

ABSTRACT

The Protection of Cultural Heritage in the Context of the Maintenance of International Peace and Security

The situation of particular vulnerability of cultural heritage in emergency situations caused by armed conflicts has been the object of regulation under international law for more than a century. The attempt to adapt the applicable legislation to the change in military technologies and tactics, to the evolution of the threats and the very dimension of the conflicts, as well as the perceived need to remedy, with the adoption of new

[79] Ivi, 52 ss.
[80] P. BRUSASCO, *Dentro la devastazione*, cit., 353 ss.

rules, the gaps or deficiencies shown by the previous ones, has led a progressive stratification of expressive rules of different approaches to the protection of cultural heritage, and the consequent fragmentation of the applicable legal regime. This has prompted the international community to take even more ambitious initiatives in response to the exponential increase in crimes against culture in the context of recent armed conflicts. This contribution will briefly illustrate these initiatives, which, while all aiming at strengthening international cooperation in this field, can roughly be framed along three lines of intervention: that of the progressive *securitization* of the protection of cultural heritage; that of promoting compliance with existing international standards; and that of the affirmation of the criminal responsibility of the perpetrators of crimes against cultural heritage, and of the fight against the illicit trafficking in cultural property.

LA PROTEZIONE SPECIALE GARANTITA AI MINORI DAL SISTEMA DELLE NAZIONI UNITE E IL CONTRASTO AL LORO IMPIEGO NEI CONFLITTI ARMATI

FRANCESCO EMANUELE CELENTANO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La disciplina internazionale sul coinvolgimento di minori nei conflitti armati. – 2.1 Il Protocollo addizionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989. – 3. La giurisprudenza internazionale in materia. – 4. Conclusioni.

1. I problemi posti dal coinvolgimento dei minori nei conflitti armati sono risalenti nel tempo e tuttora ancora diffusi[1]. Pertanto, in tali contesti, l'ordinamento internazionale ha adottato regole sia nei casi in cui i minori siano vittime in conflitti, colpiti al pari di altri civili, sia nelle situazioni in cui essi siano reclutati direttamente o indirettamente come soldati o per altre finalità, tra cui l'impiego a fini di spionaggio o finanche per scopi sessuali[2]. La situazione più frequente è la prima, ossia quella dei minori colpiti in quanto parte della popolazione civile, e la Comunità internazionale è intervenuta con regole specifiche proprie del diritto internazionale umanitario tenendo conto della gravità degli atti che colpiscono i minori anche perché, quando commessi su larga scala, comportano la scomparsa di un'intera generazione[3].

---

[1] Il coinvolgimento dei minori nei conflitti armati è diffuso soprattutto in alcune aree di guerra in Africa e Asia. Per una dettagliata panoramica della situazione si vedano i rapporti prodotti annualmente dal Rappresentante speciale del Segretario generale dell'ONU per i minori e i conflitti armati, reperibili *online* all'indirizzo www.childrenandarmedconflict.un.org/where-we-work.

[2] In argomento si veda il Rapporto del Segretario generale sui minori nei conflitti armati del 26 novembre 2002 (UN Doc. S/2002/1299). Al par. 21, infatti, segnalava che: «In armed conflicts, girls and women are often targeted for rape, abduction, forced recruitment and trafficking, including across borders». Inoltre, nel febbraio 2007, in sede UNESCO, sono stati adottati i Principi e linee guida sui minori associati ad eserciti e gruppi armati (*Paris Principles*). Nella seconda parte, concernente le definizioni, si chiarisce che per minore coinvolto, s'intende: «Any person below 18 years of age who is or who has been recruited or used by an armed force or armed group in any capacity, including but not limited to children, boys and girls, used as fighters, cooks, porters, messengers, spies or for sexual purposes. It does not only refer to a child who is taking or has taken a direct part in hostilities». V. inoltre S. TIEFENBRUN, *Women, children, and victims of massive crimes, legal developments in Africa: Child soldiers, slavery and the trafficking of children*, in *Fordham International Law Journal*, 2008, 415 ss.

[3] A riguardo si veda M.C. BASSIOUNI, *Crimes Against Humanity in International Criminal Law*, The Hague, 1999; E. GREPPI, *Diritto umanitario e diritti umani nei conflitti contemporanei*, in A. DE GUTTRY (a cura di), *Le nuove sfide nella protezione internazionale di diritti*

Per quanto riguarda i casi di reclutamento, che sarà oggetto di analisi in questo scritto, il diritto internazionale ha affrontato questioni più problematiche dovute anche alla circostanza che non in tutte le parti del mondo sussisteva un divieto di arruolare minorenni; situazione che ha imposto interventi non solo in chiave repressiva, ma anche di diffusione culturale e di sensibilizzazione sulla necessità di proteggere i minori, affiancando, poi, la punizione di coloro che procedono a tale reclutamento. In questa direzione, il ruolo dell'intero sistema delle Nazioni Unite è stato decisivo.

Tra i primi atti ONU in argomento va ricordata la risoluzione 48/157 adottata dall'Assemblea generale il 7 marzo 1994[4] nella quale gli Stati, richiamando le regole sulla tutela dell'infanzia in generale, hanno espresso la convinzione che «children affected by armed conflicts require the special protection of the international community».

Per quanto riguarda il diritto internazionale umanitario, nel corso degli anni si è verificata una protezione molto rilevante. Già il nucleo centrale delle regole specifiche applicabili nei conflitti offre una tutela con la Convenzione di Ginevra per la protezione delle persone civili in tempo di guerra del 1949, il cui art. 24 prevede maggiori garanzie per i minori di 15 anni in caso risultino vittime di un conflitto[5]. Con il Protocollo relativo alla protezione delle vittime di conflitti armati del 1977 si è poi prevista una regolamentazione interamente dedicata ai minori. L'Atto, infatti, prevedeva un divieto di arruolamento di bambini con meno di 15 anni e l'esenzione dalla pena di morte per individui di età inferiore a 18 anni[6]; tuttavia, le misure non apparivano sufficienti. La diffusione di conflitti civili ha condotto in molti casi all'impiego proprio di bambini-soldato e, infatti, nel primo rapporto sull'impatto dei conflitti sui minori[7], adottato nel 1996, è stato segna-

---

dell'uomo, Pisa 2002; ID., *International Humanitarian Law and Criminal Justice: International, Domestic and Comparative Law at a Crossroads*, in E. TRIGGIANI ET AL. (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari 2017, 155 ss.; C. ZANGHÌ, L. PANELLA, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, 2019, 53 ss.

[4] La risoluzione, come gli altri atti adottati dall'Assemblea generale e dal Consiglio di sicurezza citati nel presente scritto, è reperibile *online* all'indirizzo www.un.org/en/our-work/documents.

[5] La III Convenzione di Ginevra è stata ratificata dall'Italia con legge n. 1739 del 27 ottobre 1951. Il testo, in italiano, è disponibile all'indirizzo www.unipd-centrodirittiumani.it.

[6] Il Protocollo è stato ratificato dall'Italia con legge 11 dicembre 1985, n. 762. Il testo, in italiano, è reperibile al menzionato indirizzo www.unipd-centrodirittiumani.it.

[7] Il Rapporto, redatto dall'ex Ministra dell'istruzione del Mozambico G. Machel, ha rappresentato un punto di svolta rispetto alla regolamentazione del contrasto all'impiego dei minori nei conflitti. L'Esperta era stata incaricata dal Segretario generale dell'ONU in attuazione della menzionata risoluzione 48/157 del 1996 ed ha fornito agli Stati una panoramica detta-

lato che il coinvolgimento in guerra di circa due milioni di bambini, imponeva l'incremento delle ratifiche della Convenzione sui diritti del fanciullo adottata dall'Assembla generale il 20 novembre 1989, in vigore dal 2 settembre 1990[8]. Inoltre, nel proporre un piano di azione, il documento segnalava l'importanza dell'equiparazione dei diritti dei minori a quelli degli adulti. Si noti che il Rapporto, richiamando la citata Convenzione del 1989, definiva minori coloro i quali non avessero 18 anni, in linea con i menzionati atti di diritto umanitario, ignorando, però, la questione dell'età minima del coinvolgimento su cui ci soffermeremo nelle pagine successive.

In questa cornice s'inseriscono anche i numerosi interventi del Consiglio di sicurezza che ha trattato variamente la questione in esame. Con la risoluzione 2225 del 22 giugno 2015 esso ha incluso il coinvolgimento in guerra dei minori tra le violazioni del diritto internazionale da tenere in conto nell'attività di monitoraggio spettante al Segretario generale[9]. Da ultimo, lo stesso Consiglio, con la dichiarazione del Presidente del 12 febbraio 2020, ha raccomandato agli Stati di considerare la questione come prioritaria nei processi di pacificazione e punizione dei crimini[10].

Ai numerosi atti adottati dai due organi citati, si aggiungono quelli promossi dal Consiglio dei diritti umani oltre che dalle agenzie specializzate dell'Organizzazione universale. Pertanto, dopo aver illustrato il sistema di regole consolidatosi nel tempo, si avrà riguardo della giurisprudenza internazionale che si è occupata della questione conferendo efficacia a norme spesso generiche. In questo modo, ci sembra,

---

gliata del fenomeno e delle possibili soluzioni. Lo studio condotto ha dimostrato la centralità della questione rispetto all'implementazione dei diritti umani fondamentali e al raggiungimento della pace e della sicurezza internazionale.

[8] La Convenzione sui diritti del fanciullo, adottata con risoluzione 44/25 dell'Assembla generale, conta 196 Paesi parti (maggio 2021). È stata ratificata dall'Italia con la legge n. 176 del 27 maggio 1991. Il testo, in italiano, è reperibile all'indirizzo www.unicef.it/convenzione-diritti-infanzia. Per un'analisi approfondita si vedano, *ex multis*, A.G. MOWER, *The Convention on the Rights of the Child*, Londra, 1997; C. FOCARELLI, *La Convenzione di New York sui diritti del fanciullo e il concetto di «best interests of the child»*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, 981 ss.; J. TOBIN, *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, Oxford, 2019; E. MARRUS, P. LAUFER-UKELES (eds.), *Global Reflections on Children's Rights and the Law: 30 Years After the Convention on the Rights of the Child*, Abingdon, 2021. Sull'impatto della Convenzione nella legislazione italiana rimandiamo, invece, a M. R. SAULLE (a cura di), *La Convenzione dei diritti del minore e l'ordinamento italiano*, Napoli, 1994.

[9] Richiesta già formulata nel 2001 con la risoluzione n. 1379 con cui il Consiglio chiedeva al Segretario generale di produrre osservazioni sull'eventuale coinvolgimento di minori negli scenari di conflitto monitorati.

[10] UN Doc. S/PRSST/2020/3.

risulterà più agevole cogliere l'effettivo contributo dell'intero sistema ONU rispetto al ridimensionamento di quello che la Comunità internazionale ha definito in più occasioni un problema[11].

2. La regolamentazione internazionale in materia di impiego dei minori nei conflitti armati è il frutto della graduale evoluzione delle regole poste a tutela dell'infanzia in generale[12], in linea con il processo di specificazione[13] o settorializzazione[14] dei diritti umani fondamentali. Ad una prima fase caratterizzata da generici richiami alla protezione dei minori, ha fatto seguito la predisposizione di diritti riguardanti l'infanzia[15]. E ancora, da questi si è poi arrivati ad affrontare specifici profili, tra cui quello in esame, accomunati dalla visione di minore come «persona concreta»[16]. Vale la pena, quindi, di soffermarci brevemente su quanto appena riferito.

Già con la Dichiarazione dei diritti del fanciullo adottata dalla Società delle Nazioni il 24 settembre 1924, si sono enunciati alcuni principi generali destinati a orientare la regolamentazione in esame[17]. Tra tutti, l'eguaglianza, il diritto ad un processo formativo, la salute e il recupero nel caso di traumi post-bellici, tutti compromessi, eviden-

---

[11] Sul punto si veda, da ultimo, la lettera del Presidente del Consiglio di sicurezza al Segretario generale del 26 giugno 2020 (UN Doc. S/2020/594) in cui si riportano le posizioni del Consiglio e dei suoi membri rispetto alla questione in esame.

[12] Giova segnalare che le regole adottate a tutela dell'infanzia non mancano anche sul piano regionale. In tal senso si pensi alla Carta Africana dei diritti e del benessere del bambino adottata nel luglio 1990, in vigore dal 29 novembre 1999. Il testo è reperibile *online* all'indirizzo www.au.int.

[13] Cfr. N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, 1990, 69, che, sul punto, parla di: «Passaggio graduale ma sempre più accentuato verso un'ulteriore determinazione dei soggetti titolari di diritti».

[14] Cfr. A. CASSESE, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Roma/Bari, 1994, 74. L'Autore afferma che «Dopo aver proclamato alcuni testi generali, di ampia portata, la comunità internazionale ha cominciato ad occuparsi di singoli problemi (il lavoro forzato, la discriminazione razziale, ecc.) o di singole categorie di individui (le donne, i fanciulli, gli anziani, i detenuti ecc.). È stata in tal modo creata un'ampia rete normativa che copre problemi sui quali gli Stati possono più facilmente raggiungere intese».

[15] Per una ricostruzione recente della regolamentazione internazionale sull'infanzia si veda, tra tutti, U. KILKELLY, T. LIEFAARD (eds.), *International Human Rights of Children*, Basingstoke, 2018.

[16] Circa il processo di specificazione, G. PECES-BARBA, *Teoria dei diritti fondamentali*, Milano, 1993, 137, chiarisce che: «Sembra completare l'idea dei destinatari generici, uomini e cittadini, con quella delle persone concrete, come le donne, i bambini, gli amministratori, i consumatori».

[17] In argomento si veda D. MARSHALL, *The Construction of Children as an Object of International Relations: The Declarations of Children's Rights and the Child Welfare Committee of League of Nations, 1900-1924*, in *International Journal of Children's Rights*, 1999, 103 ss.

temente, nel caso di reclutamento. Tali principi si ritrovano riassunti nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948, che all'art. 25, par. 2, equipara infanzia e maternità in termini di «diritto a speciali cure ed assistenza».

Un primo generico accenno al coinvolgimento nei conflitti armati si ritrova, poi, nella Dichiarazione dei diritti del fanciullo adottata il 20 novembre 1959 dall'Assemblea generale dell'ONU[18]. L'atto, pur non vincolante, statuiva che «il fanciullo non deve essere inserito nell'attività produttiva prima di aver raggiunto un'età minima adatta» (principio n. 9). Lo stesso chiariva, inoltre, che «in nessun caso deve essere costretto o autorizzato ad assumere un'occupazione o un impiego che nuocciano alla sua salute o che ostacolino il suo sviluppo fisico, mentale o morale». Tale previsione prende in considerazione, dunque, le due possibilità di coinvolgimento inizialmente indicate.

L'ampio concetto di «occupazione nociva» trova, poi, nell'operato dell'Organizzazione mondiale del lavoro una rilevante sede di approfondimento. Infatti, la Convenzione sulla proibizione delle forme peggiori di lavoro minorile, firmata il 17 giugno 1999 e in vigore dal 19 novembre 2000, contempla, all'art. 3, lett. a), il «reclutamento forzato o obbligatorio ai fini dell'impiego nei conflitti armati»[19]. Tale Accordo è un ulteriore passo in avanti in termini di specificazione, di diritti e possibili violazioni, che manca, però, di chiarezza rispetto all'individuazione di un'età limite per l'esclusione di ogni forma di coinvolgimento.

Ed invero, la questione dell'età ritenuta adatta ai fini di un'inclusione nelle attività militari di un minore costituisce il principale profilo problematico della regolamentazione in esame[20]. Anche se, come accennato, il primo rapporto sul tema definiva minori tutti coloro i quali non avessero compiuto diciotto anni, il diritto convenzionale non sembra confermare tale approccio[21].

---

[18] Risoluzione n. 1386.

[19] La Convenzione n. 182 dell'Organizzazione mondiale del lavoro, ratificata dall'Italia con legge n. 148 del 25 maggio 2000, conta 187 Stati parti (maggio 2021). Il testo, in italiano, è reperibile all'indirizzo www.ilo.org/rome/norme-del-lavoro-e-documenti.

[20] In questo senso, si pensi alla menzionata Carta Africana dei diritti e del benessere del bambino, che, all'art. 22, par. 2, statuisce: «States Parties to the present Charter shall take all necessary measures to ensure that no child shall take a direct part in hostilities and refrain in particular, from recruiting any child».

[21] Diversamente dagli Stati, giova menzionare che importanti ONG impegnate nell'applicazione del diritto umanitario e dei diritti umani sono intervenute sul tema contribuendo al dibattito pluriennale. Tra tutte, rileva la posizione della Croce Rossa internazionale e della Mezzaluna Rossa che già nel 1995, per il tramite del proprio Consiglio dei delegati,

La menzionata Convenzione sui diritti del fanciullo[22] presenta una disparità di trattamento quando si tratta di regolare la questione. Infatti, in linea generale, come si legge all'art. 1 del Trattato: «Ai sensi della Convenzione si intende per fanciullo ogni essere umano avente un'età inferiore a diciott'anni». Unica deroga ivi contemplata è l'eventuale raggiungimento della maggiore età conseguentemente a specifica legislazione nazionale. Circa il reclutamento, all'art. 38, si statuisce: «Gli Stati adottano ogni misura possibile per vigilare che coloro che non hanno raggiunto l'età di quindici anni non partecipino direttamente alle ostilità». Lasciando da parte il carattere meramente programmatico della disposizione, si noti che proprio quando si tratta del reclutamento, tra l'altro soltanto diretto, la Convenzione appare non funzionale ai suoi scopi. Inoltre, il limite di quindici anni, nel costituire oggetto di condivisibili critiche dottrinali[23], è stato riproposto da altri atti in considerazione della rilevanza del Trattato nel diritto internazionale.

Il limite ridotto permane anche nel diritto convenzionale sorto per contrastare e punire i crimini internazionali. In questa direzione, si pensi agli statuti istitutivi della Corte penale internazionale (CPI) e della Corte speciale per la Sierra Leone (in seguito Corte speciale).

Lo Statuto della CPI, firmato il 17 luglio 1998 e in vigore dal 1° luglio 2002, include all'art. 8 sui crimini di guerra, il reclutamento e il coinvolgimento attivo di minori[24]. L'Atto, inoltre, in aderenza sia con il diritto umanitario che con la Convenzione del 1989, limita ai minori di quindici anni gli effetti di tale disposizione pur escludendo dalla propria giurisdizione, all'art. 26, i minori di diciotto anni.

Anche lo Statuto della Corte speciale affronta in egual modo la questione[25]. Questo, infatti, pur comprendendo, all'art. 4, l'arruola-

---

aveva adottato il *Plan of action concerning children in armed conflict* (doc. 95/CD/10/1) riportante la nozione di minore di 18 anni quale punto di riferimento. Il documento è reperibile all'indirizzo www.icrc.org.

[22] V. *supra*, nota 8.

[23] Si veda T. LASLEY, C. TYNE, *Legitimacy and the use of child soldiers*, in *Conflict Management and Peace Science*, 2015, 289 ss.; R. HAER, T. BOHMELT, *The impact of child soldiers on rebel groups' fighting capacities*, ivi, 2016, 153 ss.

[24] Lo Statuto di Roma, che conta 123 Stati parti (maggio 2021), è stato ratificato dall'Italia con legge n. 409 del 10 ottobre 1999. Il testo, in italiano, è disponibile all'indirizzo www.unipd-centrodirittiumani.it.

[25] Il testo dello Statuto è disponibile all'indirizzo www.rscsl.org. La Corte è stata istituita su iniziativa della risoluzione 1315 del 14 agosto 2000 del Consiglio di sicurezza, con apposito Accordo – firmato il 16 gennaio 2002, in vigore dal 25 aprile 2002 – tra ONU e Sierra Leone. Per un approfondimento circa la fase costituiva si rimanda al Rapporto del Segretario

mento di minori di quindici anni da parte di eserciti regolari o irregolari tra le «Altre serie violazioni del diritto umanitario», esclude la propria giurisdizione per crimini da loro commessi. Il controsenso riguardante il limite anagrafico si acuisce con l'art. 7, in cui si chiarisce che nel caso di imputati di età compresa tra quindici e diciotto anni occorrerà un trattamento differenziato rispetto agli adulti. Infatti, nel par. 1 si statuisce che è necessario «taking into account his or her young age (…) in accordance with international human rights standards, in particular the rights of the child»[26]. Tra l'altro, tali diritti dell'infanzia portano ad escludere pene detentive e a prediligere attività formative e riabilitative utili alla reintegrazione sociale.

Gli atti finora menzionati nel rappresentare una situazione di sostanziale evoluzione del diritto, evidenziano anche una indispensabile necessità d'implementazione utile a uniformare la regolamentazione specifica a quella sull'infanzia in generale.

2.1. Le problematiche connesse all'età minima del minore per il reclutamento, rispondenti alla «maggior tutela» menzionata in numerosi atti internazionali, hanno trovato parziale risoluzione in epoca più recente. Il tema in esame è stato affrontato nella sua interezza con il Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del fanciullo relativo alla partecipazione di fanciulli a conflitti armati, adottato dall'Assemblea generale il 6 settembre 2000 e in vigore dal 12 febbraio 2002[27].

Richiamando lo Statuto della CPI, l'Atto, riconosce i limiti già esposti della Convenzione del 1989; infatti, citando l'art. 1 della stessa, mira a «rafforzare ulteriormente i diritti (…) e migliorare la protezione dei fanciulli». Tuttavia, nonostante quanto disposto, è bene segnalare che il Protocollo, nell'innalzare a diciotto anni il limite minimo per il reclutamento tanto negli eserciti quanto nei gruppi irregolari, all'articolo 1 enuncia una norma dal valore meramente programmatico. Il Protocollo, inoltre, all'art. 2, ad un generico dovere di

---

generale sull'istituzione della Corte speciale per la Sierra Leone del 4 ottobre 2000 (UN Doc. S/2000/915).

[26] Proprio i fatti oggetto di giudizio da parte della Corte speciale hanno riguardato in molti casi i minori. In argomento si veda D.M. AMANN, *Message As Medium In Sierra Leone*, in *ILSA Journal of International & Comparative Law*, 2001, 237 ss., che segnala: «Sierra Leone is known for the use of child soldiers, many of whom also were child victims, children were recruited by both sides of the conflict, by pro-government militias and by rebels».

[27] Il testo, in italiano, del Protocollo, ratificato dall'Italia con legge n. 46 dell'11 marzo 2000, è reperibile al menzionato indirizzo www.unicef.it/convenzione-diritti-infanzia.

«prendere tutte le misure possibili» per scongiurare tale arruolamento, aggiunge che le Parti «garantiscono» che i minori di 18 anni «non vengano arruolati obbligatoriamente nelle loro forze armate».

L'efficacia di queste già poco incisive previsioni è minata ulteriormente da quanto disposto dall'art. 3 dell'Atto in esame. Si prevede, infatti, la possibilità di arruolamento di minori di 18 anni, in base alla legislazione nazionale, se rispondente a criteri alquanto generici. Le Parti, nell'impegnarsi con atto vincolante a esplicitare i limiti anagrafici del reclutamento, potranno arruolare i minori come previsto dalla precedente regolamentazione purché ciò avvenga in modo volontario, informato e coinvolga i loro tutori. Ci sembra, dunque, che da una parte si aggiorni il quadro giuridico, ma che l'ampiezza delle previsioni ne pregiudichi, di fatto, l'efficacia.

Infine, giova evidenziare la presenza di un generale principio di non regressione delle regole statuite dal Protocollo a favore dei minori. Infatti, l'art. 3, par. 4 dello stesso, se letto in combinato disposto con l'art. 5, chiarisce che le Parti non potranno derogare dai limiti minimi finora illustrati se non in senso migliorativo. A ciò si aggiunga quanto disposto dal penultimo articolo, il dodicesimo, che prevede una procedura aggravata nel caso di eventuali emendamenti proposti dalle Parti, designando quale sede di dibattito proprio l'Assembla generale.

Da quanto precede, risulta che il sistema regolamentare sia chiaro e incisivo in termini di finalità perseguite, pur mancando di una netta definizione dell'età minima. In questo senso, non ci sembra condivisibile l'opinione per cui l'individuazione di tale limite anagrafico sia da collegare prioritariamente ai diritti civili dei cittadini. Infatti, ancorare il reclutamento al diritto di voto, non terrebbe conto dell'impianto generale della regolamentazione sull'infanzia: la protezione speciale riconosciuta, a prescindere da tutto, ai minori[28].

3. L'insieme di regole illustrate finora è divenuto oggetto d'interpretazione estensiva in ambito giurisprudenziale. Giova soffermarsi, quindi, su alcune decisioni rese dalle due Corti menzionate. In tal senso, si noti che anche dall'analisi giurisprudenziale si coglie agevolmente una condivisione dell'idea per cui il coinvolgimento di minori

[28] I. COHN, G.S. GOODWIN-GIL, *Child Soldiers: The Role of Children in Armed Conflict*, Londra, 1994, 8, richiamando la regola diffusa, ma non universale, del diritto di voto superati i 18 anni, affermano che non sarebbe giusto chiedere ai minori di subire scelte legislative che non possono contribuire a adottare. Opinione corretta sul piano teorico, che però ci sembra possa legittimare ulteriori interpretazioni, in senso limitativo, da parte dei singoli Stati.

riguardi solo persone con meno di 15 anni. Ciò non toglie che le sentenze rese risultino decisive per l'evoluzione stessa della regolamentazione in linea con le norme finora esposte.

La Corte speciale per la Sierra Leone è stata la prima ad occuparsi direttamente della questione. La guerra civile nel Paese africano, svoltasi dal 1993 al 2002, è stata caratterizzata, tra l'altro, dall'elevato numero di minori coinvolti dai diversi gruppi in lotta[29]. In questo senso, l'operato di questo tribunale rileva principalmente per due motivi: il primato che rappresenta e l'incisività delle decisioni assunte[30].

I vertici militari coinvolti, oltre al Capo di Stato liberiano Taylor[31], sono stati condannati tra il 2003 e il 2007, per le menzionate «Gravi violazioni del diritto umanitario» riguardanti i minori[32]. Inoltre, con la sentenza del 31 maggio 2004, resa a margine del caso *Prosecutor v. Norman*, la Corte speciale è intervenuta anche sulla portata di tali violazioni nel diritto internazionale. La *Trial Chamber* del Tribunale, rigettando l'istanza sulla presunta mancanza di giurisdizione circa la fattispecie in esame, ha chiarito che il reclutamento di minori costituisse già prima dell'istituzione della Corte speciale una violazione del diritto internazionale consuetudinario. Questa valutazione si fondava non sull'esistenza di norme idonee a criminalizzare tale condotta, introdotte solo dai menzionati statuti istitutivi dei tribunali, ma sul presupposto che «A norm need not be expressly stated in an international convention for it to crystallize as a crime under customary international law» (par. 38). Quindi, il fatto che la protezione (speciale)

---

[29] Cfr. *Protection of children affected by armed conflict: Report of the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict*, adottato dall'Assemblea generale il 1° ottobre 1999 (UN Doc. A/54/430). Nella parte dedicata alla Sierra Leone (122 ss.) si segnala che «more than 10,000 children had served as child soldiers in the three main fighting groups, the Revolutionary United Front (RUF), the Armed Forces Revolutionary Council (AFRC), and the Civil Defence Forces (CDF)». Si veda anche il menzionato Rapporto del Segretario generale sull'istituzione della Corte speciale per la Sierra Leone (v. nota 25) in cui, tra l'altro, in aderenza alle previsioni dello Statuto della Corte speciale, si statuiva che «although the children of Sierra Leone may be among those who have committed the worst crimes, they are to be regarded first and foremost as victims».

[30] Cfr. A. SMITH, *Child Recruitment and the Special Court for Sierra Leone*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2004, 1114 ss.

[31] Sul punto, giova ricordare che si è trattato del secondo Capo di Stato, dopo Donitz da parte del Tribunale di Norimberga, ad essere processato in sede internazionale. Per un commento della sentenza rimandiamo a T. MARINELLO, *Prosecutor v. Taylor*, in *American Journal of International Law*, 2013, 424 ss.

[32] Trattasi di diverse sentenze confermate anche in appello. Tra tutte, quelle rese a margine dei casi *Prosecutor v. Norman et al.* del 3 marzo 2003 (SCSL 03-14); *Prosecutor v. Seasy et al.* del 13 maggio 2004 (SCSL-04-15); *Prosecutor v. Brima et al.* del 18 febbraio 2005 (SCLS-04-16).

dei minori fosse già cristallizzata nel diritto internazionale generale, ha portato la Corte speciale a ritenere un crimine la violazione di tale principio[33]. Ciò appare essere in linea con quelle tesi dottrinali secondo cui la portata di regole riguardanti i diritti umani fondamentali è tale da ritenerle parte del sistema di *jus cogens*[34]. È dunque degno di nota che una Corte, sia pur dal mandato limitato come quella finora analizzata, abbia di fatto riconosciuto tale visione[35].

Come anticipato, il primo strumento internazionale a riconoscere il coinvolgimento di minori quale crimine è stato lo Statuto di Roma istitutivo della Corte penale internazionale. Nel caso *Prosecutor v. Lubanga* la Corte ha rilevato la colpevolezza per crimini *ex* art. 8 dello Statuto commessi da un comandante delle forze ribelli in Congo. Il principale elemento innovativo è il chiarimento circa la differenza tra coinvolgimento volontario o forzato, su cui insisteva il Protocollo del 2000. Al par. 24 della sentenza si legge, infatti: «Crimes of conscription and enlistment are committed at the moment a child under the age of 15 is enrolled into or joins an armed force or group, with or without compulsion»[36].

Anche rispetto al coinvolgimento indiretto di minori di quindici anni nelle attività belliche, l'*uso* di questi come schiavi sessuali è stato

---

[33] Per un'accurata analisi circa il ruolo della Corte speciale nel settore di nostro interesse si veda D.M. CRANE, *Prosecuting Children in Times of Conflict: The West African Experience*, in *Human Rights Brief*, 2008, reperibile *online* all'indirizzo www.core.ac.uk.

[34] Sul punto si veda, *ex multis*, M.R. SAULLE, *Dalla tutela giuridica all'esercizio dei diritti umani*, Napoli, 1999; C. TOMUSCHAT, J.M. THOUVENIN, *The Fundamental Rules of the International Legal Order: Jus Cogens and Obligations Erga Omnes*, Leiden, 2006; P. PICONE, *Comunità internazionale e obblighi «erga omnes»*, Napoli, 2013; V. CANNIZZARO, *Diritto internazionale*, Torino, 2020, 245 ss.

[35] In argomento si veda G. GIOFFREDI, *La condizione internazionale del minore nei conflitti armati*, Milano, 2006, 367, che, commentando l'operato della Corte speciale, nell'auspicare un ruolo altrettanto decisivo per la CPI, afferma: «L'esperienza della Corte speciale per la Sierra Leone è certamente importante e rappresenta un rilevante progresso nella lotta all'impunità di coloro che si macchiano del gravissimo crimine del reclutamento dei minori. Il limite, però, è che si tratta di una pronuncia di un Tribunale che non ha vocazione universale, la cui competenza è dunque limitata sia *ratione loci* che *ratione personae*». Per un ulteriore approfondimento sulla decisione si veda anche J. MCBRIDE, *The War Crime of Child Soldier Recruitment*, Berlin, 2014, 83 ss. Circa la natura particolare della Corte speciale, rinviamo a E. NALIN, *La Corte speciale per la Sierra Leone*, in *La Comunità Internazionale*, 2002, 367.

[36] *The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo* (ICC-01/04-01/06) reperibile, analogamente alle altre decisioni rese dalla Corte e menzionate nel presente lavoro, all'indirizzo www.icc-cpi.int. Per un commento si veda J. EASTERDAY, *The International Criminal Court: Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo, Judgment Pursuant to Article 74 of the Statute and Decision on Sentence Pursuant to Article 76 of the* Statute, in *International Legal Materials*, 2012, 1018 ss.

oggetto di esame nel processo a carico di Bosco Ntaganda, comandante delle forze ribelli del Congo. Con la sentenza resa l'8 luglio 2019, la Corte ne ha riscontrata la colpevolezza rispetto allo stupro dei minori reclutati. In appello, l'imputato ha contestato nel merito la decisione. Sul punto, però, i giudici hanno chiarito che «his degree of involvement and participation in their commission was significant» (par. 76). Pertanto, Ntaganda non poteva non conoscere quello che accadeva ai minori coinvolti nelle attività del gruppo[37]. Quindi, la gravità dei crimini è tale da non ammettere esimenti, per altro generiche, come quelle richiamate dall'imputato.

Da ultimo, con la sentenza resa il 6 maggio 2021, la CPI ha aggiunto un ulteriore tassello al processo di criminalizzazione delle fattispecie in esame. Infatti, nel caso *Prosecutor v. Ongwen*, per la prima volta la vittima di questo crimine è risultata colpevole di aver reclutato, a sua volta, minori per svariate finalità[38]. Tra i 61 capi d'imputazione, c'è anche quello di aver coinvolto personalmente numerosi bambini in attività militari oltre che come schiavi sessuali. Se, quindi, con la sentenza riguardante Lubanga, si è chiarita la natura univoca del coinvolgimento, in questo caso la Corte ha acclarato l'assenza di possibili esimenti, sia pur significative. In tal senso giova evidenziare che nonostante la difesa di Ongwen sia stata incentrata proprio sulla sua infanzia negata quale bambino-soldato, la Corte, come si legge nella sentenza, ha ritenuto la gravità dei crimini preminente rispetto ad ogni attenuante. Ciononostante, in linea con i richiamati propositi di riabilitazione del condannato, la Corte nel sottolineare che «by no means does Dominic Ongwen's personal background overshadow his culpable conduct and the suffering of the victims» (par. 389), ha optato per una pena detentiva di 25 anni, anziché «to the – exceptional – penalty of life imprisonment» (par. 391). Sul punto, nonostante sia stato chiarito che la scelta non si fondi sul riconoscimento di esimenti quanto sul presupposto che «the Chamber is, however, called to determine a sentence which – while suitable to express in full the condemnation of the international community (…) – does not constitute a means for revenge as such» (par. 389), ci sentiamo di dissentire.

---

[37] *The Prosecutor v. Bosco Ntaganda* (ICC-01/04-02/06), sentenza di appello resa il 30 marzo 2021.

[38] *The Prosecutor v. Dominic Ongwen* (ICC-02/04-01/15). Per un dettagliato commento del caso rinviamo a R.L.A. PANGALANGAN, *Dominic Ongwen and the Rotten Social Background Defense: The Criminal Culpability of Child Soldiers Turned War Criminals*, in *American University International Law Review*, 2018, 605 ss.

Appare condivisibile, in tal senso, l'opinione parzialmente dissenziente del Giudice Pangalangan che, nel richiamare «another main purpose of sentencing – general and specific deterrence», ha ritenuto inadeguata la pena di 25 anni indicando in 30 anni di reclusione quella più idonea[39].

Viene in risalto, così, il tema della ciclicità della violenza che riguarda i bambini e le conseguenze di quei danni psico-fisici e morali menzionati in sede ONU già nel 1959. Proprio i danni frutto di una mancata applicazione delle regole esistenti hanno favorito la condotta criminale di un bambino-soldato arrivato al vertice della propria organizzazione. Quindi è essenziale punire, anche severamente, crimini come quelli in esame al fine di non lasciare dubbi circa le ripercussioni in termini di responsabilità che possono derivare dalla mancata applicazione delle regole esistenti. Ad ogni modo, i casi citati, quello Ongwen tra tutti, ci sembrano destinati a divenire precedenti rilevanti tanto in termini di deterrenza che di incentivo rispetto ad un'ulteriore evoluzione della regolamentazione di settore[40]. Infatti, considerata la centralità, in questo caso, delle esperienze pregresse dell'imputato, ci sembra evidente che regolamentare, in modo più dettagliato e meno generico, le fattispecie in esame diventi indispensabile per prevenire tali crimini e limitare possibili presunte attenuanti.

4. L'analisi svolta mostra l'esistenza di un quadro giuridico composito in materia di contrasto dell'*uso* di minori in ambito militare. La lettura combinata di norme del diritto umanitario, di quello penale internazionale e dei diritti umani riguardanti l'infanzia lo dimostra, come esplicitato dalla Corte speciale nel 2004.

In questo senso, non ci sembrano condivisibili talune critiche dottrinali concernenti l'assenza di coerenza in questo articolato sistema

[39] Nel par. 16 dell'opinione (ICC-02/04-01/15), il giudice afferma che «Setting the joint sentence at 25 years, rather than at the statutory maximum of 30 years, would, in my view, fail to give due weight to the victims' suffering, which, in the context of mass atrocity crimes, is certainly no less than if crimes such as murder, rape, torture are committed as 'ordinary' crimes. The scale and cruelty with which these crimes were committed in this case are not outweighed by the sad twist of fate of Dominic Ongwen's abduction and conscription as a child soldier».

[40] L'unicità del caso è stata menzionata anche nella sentenza al par. 389 in cui, richiamando quanto dichiarato dalla Procura, si statuisce che «this is one circumstance [which] sets this case apart from others tried before the Court and warrants some reduction in the sentence».

regolamentare[41]. L'analisi della giurisprudenza ci porta a ritenere che, con riguardo alla tutela dei minori *lato sensu*, le regole ci siano e risultino sufficienti se applicate nel loro complesso. Manca, invece, uniformità con riguardo all'individuazione di una nozione univoca di minore[42]. Per i diritti umani trattasi di ogni individuo avente meno di diciotto anni, in linea con numerosi atti di *soft law*, per le altre branche del diritto, invece, la soglia è fissata a quindici anni. Elemento comune resta il concetto di diritti speciali che vanno garantiti durante tutto l'arco temporale dell'infanzia. Gli stessi che, tra l'altro, in sede giudiziaria comportano l'esclusione dalla giurisdizione e il trattamento differenziato rispetto alle altre vittime. È evidente, infatti, che il minore sia ormai universalmente riconosciuto vittima in ogni caso di coinvolgimento, con tutte le ripercussioni in termini di responsabilità (e deterrenza) che ne derivano.

Quanto al ruolo diretto dell'intero sistema delle Nazioni Unite in questo settore, come anticipato, ci sembra determinante. Considerata la sede di adozione delle norme menzionate e il ruolo dei tribunali che fanno parte del sistema, l'attività compiuta dall'Organizzazione in ogni sua articolazione è stata decisiva. Ha favorito, infatti, una evoluzione regolamentare che, dagli anni Cinquanta ad oggi, continua a progredire nonostante la diversità dei sistemi giuridici e la numerosità dei soggetti coinvolti; tra cui taluni attori non statali. In tal senso, si pensi ai dati disponibili circa l'adeguamento agli standard internazionali delle norme interne di reclutamento. Nel 2001, 108 Paesi avevano già abolito la possibilità di arruolare minori di quindici anni e nel 2019 il loro numero è salito a 145[43].

Pertanto, il percorso incentrato sulla regolamentazione dei fenomeni analizzati appare essere, pur lentamente, dinamico. Ciononostante, alla questione, irrisolta, dell'individuazione di un'età minima, si è aggiunta, più recentemente, quella del valore in fase di accertamento delle responsabilità della pregressa esperienza di bambino-

---

[41] Sul punto si rimanda a Y. ARAI-TAKEHASHI, *War Crimes relating to child soldiers and other children that are otherwise associated with armed groups in situations of non-international armed conflict. An incremental step toward a coherent legal framework?*, in *Questions of International Law - Zoom in*, 2019, 25 ss., il quale afferma: «The miscellany of international rules relating to issues of child soldiers suffers from lack of coherence» e «This handicaps the potential of tapping into the combined effectiveness of the relevant branches of international law».

[42] In argomento si veda C. BREEN, *When is a child not a child? child soldiers in international law*, in *Human Rights Review*, 2007, 71 ss.

[43] I dati di monitoraggio riguardanti l'applicazione del Protocollo del 2000 sono reperibili *online* all'indirizzo www.ecoi.net.

soldato dell'imputato. All'Organizzazione spetta, quindi, il compito di favorire il dibattito sulla futura evoluzione delle regole illustrate, nel quadro del diritto alla protezione speciale dei minori ormai universalmente riconosciuto quale principio generale.

ABSTRACT

The Special Protection Guaranteed to Children by the UN System: The Fight Against Their Involvement in War

The involvement of children in armed conflict is an historic problem in the international community. Their participation in war is considered as a violation of International Law. In fact, international community protects children and their special needs as mentioned in many acts adopted since 1924. In this sense, the entire system of the United Nations has played a fundamental role in the creation of a legal framework that, starting with the protection of youth in general, has led to a more specific regulation on this matter.

Starting from an analysis of International Law in the field of children in general, and specifically in the time of war, the aim of this is paper is to illustrate how relevant the UN system has been in this field. An important part is played by international criminal tribunals, such as the Sierra Leone one, which has contributed to the creation of a general duty to avoid the involvement of children in war.

CONCLUSIONI GENERALI

LUCI E OMBRE DELL'AZIONE DELLE NAZIONI UNITE PER IL MANTENIMENTO DELLA PACE

UGO VILLANI

SOMMARIO: 1. La mancata conclusione degli accordi speciali previsti dall'art. 43 e gli strumenti "alternativi". – 2. Le *peace-keeping operations*. – 3. Le autorizzazioni all'uso della forza. – 4. Le organizzazioni regionali. – 5. *Segue*: l'ambito e le modalità di autorizzazione delle organizzazioni regionali. – 6. La legittima difesa. – 7. L'ampliamento della nozione di minaccia alla pace e il COVID-19. – 8. Il diritto di veto. – 9. I rapporti tra il mantenimento della pace e i diritti umani. – 10. La responsabilità delle Nazioni Unite. – 11. Conclusioni.

1. Non è facile trarre delle "conclusioni" da un dibattito così ampio, approfondito, denso di problematiche, ricco di suggestioni quale si è svolto in queste due mezze giornate. Esso indurrebbe piuttosto a riflettere sugli stimoli che le relazioni e gli interventi ascoltati hanno suscitato. Emerge, peraltro, un'osservazione comune dall'intero Convegno: un bilancio dell'attività svolta dalle Nazioni Unite per il mantenimento della pace rivela un quadro in chiaroscuro, di successi e di fallimenti, di importanti sviluppi, ma anche di involuzioni rispetto al sistema delineato nella Carta. Esemplare, in questo senso, è l'analisi condotta con la sua grande competenza da Giuseppe Nesi.

Il dato di partenza per qualsiasi esame dell'azione delle Nazioni Unite è la constatazione che il sistema di sicurezza collettiva, nella sua dimensione "armata" – le misure implicanti l'impiego della forza previste dall'art. 42 della Carta –, non ha mai potuto funzionare. Com'è noto, gli accordi speciali tra gli Stati membri e il Consiglio di sicurezza diretti a mettere a disposizione di quest'ultimo le forze armate, l'assistenza e le facilitazioni, anche logistiche, necessarie, sebbene dovessero essere negoziati «as soon as possible» (art. 43, par. 3), non sono stati mai conclusi. Anche dopo la fine (temporanea?) della guerra fredda, nella prospettiva di un "nuovo ordine internazionale" e in presenza di una congiuntura politicamente favorevole a una possibile istituzione di un "esercito" delle Nazioni Unite, l'ipotesi di stipulare tali accordi è caduta nel nulla.

Il Consiglio di sicurezza, pertanto, è restato privo di quel braccio armato che ne avrebbe fatto, sia pure in maniera embrionale, quel

"gendarme" del quale la Comunità internazionale è stata sempre priva. Esso, così, non ha mai avuto a sua permanente disposizione e «on its call» quell'apparato militare che gli avrebbe consentito, ove le misure non implicanti l'uso della forza fossero inadeguate o si fossero dimostrate tali, di intraprendere contro lo Stato responsabile di una minaccia alla pace, di una violazione della pace o di un atto di aggressione un'azione coercitiva «by air, sea, or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security» (art. 42). E, di conseguenza, ha dovuto ripiegare, per adempiere la propria «primary responsibility for the maintenance of international peace and security» (art. 24, par. 1), su strumenti alternativi, quasi dei surrogati, rispetto al sistema che, per come ideato e costruito nella Conferenza di San Francisco, non ha mai potuto essere concretamente realizzato.

2. La prima alternativa è rappresentata dalle *peace-keeping operations.* Esse 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 i caschi blu devono interporsi o nel cui territorio devono operare (nonché, di regola, degli altri soggetti, anche non statali, coinvolti nella crisi).

Questo 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 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, o l'assolvimento – nelle operazioni c.d. multifunzionali – anche di più ambiziosi compiti di ricostruzione del tessuto sociale, amministrativo, politico (c.d. *peace-building*). Infine, i caschi blu possono usare le armi solo per legittima difesa, cioè se sono fatti oggetto di un attacco armato. Quando le operazioni di *peace-keeping* hanno assunto funzioni non più conservative, ma coercitive, contro bande armate o gruppi di rivoltosi, per esempio nel caso dell'ONUSOM II in Somalia, istituita con la risoluzione n. 837 del 6 giugno 1993 (c.d. operazioni di *peace-enforcing*), esse – come ci ha ricordato Laura Pineschi – si sono spesso risolte in un insuccesso.

Le operazioni di *peace-keeping* non sono contemplate nella Carta. È frequente l'affermazione, avallata anche da Segretari generali, che esse costituiscono un'invenzione delle Nazioni Unite. Benché oggi un dubbio sulla loro legittimità sarebbe del tutto fuori luogo, in quanto, se non altro, potrebbe rinvenirsi una norma consuetudinaria interna alle Nazioni Unite che ne giustifica l'istituzione, mi sembra 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.

3. 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 il precedente del tutto particolare della Corea del 1950, essa – com'è noto – si è realizzata per la prima volta mediante la risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 678 del 29 novembre 1990, che autorizzava una coalizione di Stati, guidata dagli Stati Uniti d'America, «to use all necessary means» 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 per obiettivi più limitati e, di conseguenza, comportanti un impiego della forza ben più ridotto rispetto all'intervento contro l'Iraq del 1991.

Anche le autorizzazioni agli Stati non hanno nella Carta uno specifico fondamento; infatti, la legittimità della risoluzione n. 678 del 1990 fu aspramente contestata da una parte della dottrina. Ho sempre ritenuto, 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 presupporti 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. Inoltre, l'ampio potere di raccomandazione previsto dall'art. 39, confermato dalla considerazione che il potere di «decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 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 «primary responsibility» per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale stabilita dall'art. 24 e risultante, più in generale, dal carattere "accentrato" 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 mostra come il meccanismo dell'autorizzazione sia idoneo a fare cessare una brutale aggressione, salvaguardando l'indipendenza di uno Stato, il Kuwait, che l'Iraq intendeva cancellare, proclamando il suo territorio quale propria diciannovesima provincia; anche se ciò non attenua il rammarico per gli effetti devastanti di tale intervento, né la riprovazione delle violazioni del diritto internazionale umanitario commesse anche dalla coalizione anti-irachena.

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 – da più parti rilevato in questo Convegno –, mentre l'azione è svolta dagli Stati. Questo fenomeno – pur compatibile, come si è visto, con la Carta – si accompagna a una tendenza centrifuga, che non solo è difforme da

quella ispirazione centralizzata di cui dicevo, ma 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 di un gruppo di Stati, con in prima linea la Francia e il Regno Unito, contro la Libia nel 2011, 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.

In definitiva, sotto vari profili il meccanismo dell'autorizzazione, per quanto legittimo e, in certi casi, idoneo a imporre il mantenimento o il ristabilimento della pace e della sicurezza internazionale, mostra i suoi limiti e le sue imperfezioni, tipiche, direi, di ogni "surrogato", a paragone dell'originario, inattuato sistema, imperniato sull'azione diretta del Consiglio di sicurezza.

4. Un ulteriore strumento alternativo al sistema originario della Carta è fornito dalle organizzazioni regionali. In questo caso, peraltro, la Carta contiene una propria esplicita e ampia disciplina nel capitolo

VIII. Al tema è stata opportunamente dedicata in larga parte la seconda sessione del Convegno, anzitutto perché, come è stato rilevato da Giuseppe Pascale per l'Unione africana e da Ivan Ingravallo per l'Unione europea, vi è una tendenza di tali organizzazioni a sviluppare una propria capacità di intervento armato; e inoltre perché nella prassi, come risulta dalla relazione di ampio respiro di Giovanni Cellamare, azioni coercitive e di *peace-keeping*, solitamente d'intesa con le Nazioni Unite, altre volte in maniera autonoma, sono ormai molto frequenti.

Un primo punto da ribadire è che, nella nozione ampia ed elastica di organizzazione regionale, che volutamente la Carta non definisce, rientrano anche quelle formalmente costituite in base al diritto di legittima difesa collettiva riconosciuto dall'art. 51, come la NATO. Credo, infatti, che l'art. 51, da una parte, e il capitolo VIII, dall'altra, non contemplino due differenti categorie di organizzazioni internazionali, distinte sul piano soggettivo, ma piuttosto due distinte fattispecie obiettive: l'art. 51 concerne la risposta di un'organizzazione a un attacco armato, il capitolo VIII la soluzione delle controversie e l'utilizzazione, o l'autorizzazione, da parte del Consiglio di sicurezza, di organizzazioni regionali per azioni coercitive. Nulla osta che un'organizzazione formalmente costituita come organizzazione di difesa ai sensi dell'art. 51 possa esercitare, per esempio, funzioni coercitive in base all'art. 53, alle condizioni ivi previste; e che, per converso, un'organizzazione formalmente costituita alla luce del capitolo VIII possa agire in legittima difesa collettiva in caso di attacco armato contro un suo membro. Pienamente legittimo, pertanto, è l'impiego della NATO da parte del Consiglio di sicurezza per azioni coercitive. Nella sua nitida esposizione l'Ammiraglio Ferdinando Sanfelice di Monteforte ci ha delineato i rapporti, sovente di proficua collaborazione, tra le Nazioni Unite e la NATO, ma talvolta anche di tensione, quando quest'ultima ha assunto iniziative militari al di fuori di un'autorizzazione o di una richiesta del Consiglio di sicurezza.

Tutte le relazioni hanno messo in luce che, quali che siano gli sviluppi interni alle organizzazioni regionali considerate, esse restano comunque subordinate al Consiglio di sicurezza per quanto riguarda le misure coercitive implicanti l'uso della forza armata. Invero 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 «its authority», dichiara: «But no enforcement action shall be taken under regional ar-

rangements or by regional agencies without the authorization of the Security Council». 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.

Anche gli statuti di organizzazioni regionali, o gli atti successivamente adottati al loro interno, in linea di principio appaiono subordinati al rispetto della Carta delle Nazioni Unite e delle prerogative del Consiglio di sicurezza. Tale subordinazione può ricavarsi, tra gli altri, dal Trattato sull'Unione europea, dal Protocollo di Lomé del 10 dicembre 1999, nel quadro dell'ECOWAS, relativo al meccanismo per la prevenzione dei conflitti, la gestione, la risoluzione, il mantenimento della pace e la sicurezza, e dal Protocollo di Durban del 9 luglio 2002 per la pace e la sicurezza, nel quadro dell'Unione africana.

5. Riguardo all'ambito di applicazione dell'autorizzazione dell'art. 53, non vi è dubbio che essa sia necessaria solo per misure di natura militare, non anche per quelle non implicanti l'uso della forza, le quali, non essendo vietate dalla Carta, possono essere adottate autonomamente dalle organizzazioni regionali.

L'autorizzazione, in principio, non è richiesta neppure per le operazioni di mantenimento della pace condotte da organizzazioni regionali. Come si è rilevato, esse, sebbene comportino il possibile uso della forza, almeno secondo il loro modello originario hanno funzioni meramente conservative. Le *peace-keeping operations*, dunque, non sono rivolte contro alcuno Stato, o altra parte in conflitto, e pertanto sono prive del carattere coercitivo, in presenza del quale un'azione regionale è subordinata all'autorizzazione del Consiglio di sicurezza. Analoghe considerazioni possono farsi per le c.d. operazioni di ristabilimento della pace (*peace-building*), nelle quali è presente anche una componente civile, ogni qual volta la componente militare operi con il

consenso delle parti interessate e possa impiegare le armi solo per legittima difesa.

Peraltro, è possibile che un'operazione di *peace-keeping* si trasformi successivamente in operazione coercitiva, condotta cioè contro una parte in conflitto e abilitata a usare la forza per finalità diverse dalla legittima difesa. Varie ragioni possono condurre a un mutamento della funzione originariamente conservativa e neutrale dell'operazione in una funzione coercitiva; per esempio, può esservi una certa ambiguità del mandato, oppure il consenso di alcune delle parti in conflitto può essere più apparente che reale, o può venire meno nell'evoluzione della crisi, o i responsabili di una fazione perdono il controllo delle proprie truppe, o queste si dividono in gruppi contrapposti ecc. In questi casi può essere necessario che l'operazione si trasformi in coercitiva, al fine di assicurare l'adempimento del proprio compito, o la difesa delle popolazioni, che sono le consuete vittime di tali situazioni. Operazioni del genere condotte da organizzazioni regionali richiedono, a questo punto, un'autorizzazione del Consiglio di sicurezza ai sensi dell'art. 53.

In vista di tale eventualità acquista un particolare valore il dovere delle organizzazioni regionali, posto dall'art. 54, di tenere il Consiglio di sicurezza pienamente informato, in ogni momento, dell'azione intrapresa o progettata. Tale informazione consente al Consiglio di sicurezza di avere sotto controllo la situazione e di esercitare, ove essa si deteriori o le circostanze lo richiedano, la propria responsabilità per il mantenimento della pace, eventualmente anche intervenendo direttamente, ai sensi del capitolo VII della Carta, oppure dando il proprio sostegno o la propria autorizzazione all'operazione regionale.

L'autorizzazione del Consiglio di sicurezza, naturalmente, è sempre necessaria quando l'operazione dell'organizzazione regionale, pur essendo fondata sul consenso dello Stato interessato, contempli, sin dalla sua costituzione, la possibilità di usare la forza armata, per esempio contro ribelli, forze 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, tale, quindi, da richiedere l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza.

Un altro problema emerso dalla discussione concerne l'ammissibilità di un'autorizzazione del Consiglio di sicurezza successiva all'azione coercitiva intrapresa da un'organizzazione regionale. In proposito la lettera e la *ratio* della disposizione in parola suggeriscono una risposta negativa. Solo una risoluzione anteriore all'adozione di

misure coercitive da parte di un'organizzazione regionale può propriamente qualificarsi come "autorizzazione"; per altro verso, ai sensi dell'art. 53, il Consiglio ha il compito di verificare se sussistano le condizioni per un'azione coercitiva (cioè se si è in presenza di una minaccia o di una violazione della pace o di un atto di aggressione) e se tale azione vada condotta da un'organizzazione regionale. Tale compito può essere svolto correttamente solo se le valutazioni del Consiglio di sicurezza precedono l'azione coercitiva a livello regionale. Va sottolineato, inoltre, che lo stesso Consiglio di sicurezza, in virtù della sua responsabilità per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, ha una sorta di monopolio della forza. Ora, esso ben può, in base all'art. 53, par. 1, esercitare la sua responsabilità mediante l'autorizzazione di misure coercitive da parte di organizzazioni regionali, ma non può spogliarsi di tale responsabilità a favore di enti estranei alle Nazioni Unite. Il Consiglio, pertanto, anche quando autorizza un'azione militare regionale, deve conservare il controllo effettivo dell'operazione; e ciò, evidentemente, non può avvenire rispetto a un'azione ormai conclusa.

La sola possibilità che sembra compatibile con la funzione di controllo del Consiglio di sicurezza e, più in generale, con la sua responsabilità per il mantenimento della pace, è quella di un'autorizzazione che intervenga quando l'azione coercitiva regionale sia già stata intrapresa, ma essa sia ancora in corso, così che il Consiglio possa esercitare effettivamente il suo potere di controllo, orientando in un senso o nell'altro l'azione dell'organizzazione regionale. Questa ipotesi, infatti, malgrado lo scarto temporale tra l'iniziativa di una siffatta organizzazione e la risoluzione del Consiglio di sicurezza, sembra ammissibile alla luce della *ratio* dell'art. 53, par. 1, e della responsabilità del Consiglio per il mantenimento della pace.

Ritengo che, a prescindere dal momento in cui intervenga, l'autorizzazione del Consiglio, possa essere data anche in maniera implicita, tenuto conto che l'art. 53, par. 1, non prescrive alcuna particolare forma per la concessione dell'autorizzazione. Tuttavia, come per ogni dichiarazione implicita, è necessario che la volontà del Consiglio di sicurezza risulti in maniera chiara e non equivoca. Ciò è ancor più indispensabile per le misure regionali implicanti l'uso della forza, poiché l'autorizzazione va vista come un'eccezione alla regola generale del divieto dell'uso della forza nelle relazioni internazionali e, pertanto, va verificata con il massimo rigore. Occorre, in particolare, guardarsi dal confondere con un'autorizzazione quella che, nelle intenzioni del-

lo stesso Consiglio di sicurezza, è invece una sistemazione politica di una crisi. Può ricordarsi la risoluzione n. 1244 del 10 giugno 1999, con la quale il Consiglio di sicurezza recepiva, sostanzialmente, le condizioni per la cessazione dei bombardamenti dei Paesi della NATO contro la Repubblica federale di Iugoslavia definite dagli Stati del G8. Essa è stata erroneamente qualificata da alcuni come un'approvazione *a posteriori* dell'intervento della NATO; in realtà tale risoluzione era diretta esclusivamente a fare cessare le ostilità e a prevedere un regolamento politico della situazione, ma non esprimeva, sul piano giuridico, alcuna valutazione di liceità dell'intervento, come dimostra chiaramente la dura condanna dello stesso da parte di Stati che, pure, la votarono, come la Russia, o si limitarono ad astenersi, senza bloccarne l'approvazione, come la Cina.

La vicenda della guerra del Kosovo suggerisce un'ulteriore precisazione: il Consiglio di sicurezza è, ovviamente, tenuto al rispetto delle norme imperative del diritto internazionale generale, nonché della Carta, per cui non potrebbe mai autorizzare, né tanto meno approvare successivamente, un'aggressione contro l'indipendenza politica o l'integrità territoriale di uno Stato. Esso, anche quando autorizza o promuove un'azione coercitiva armata, deve avere come obiettivo costante il mantenimento o il ristabilimento della pace e della sicurezza internazionale, non certo la *debellatio* di uno Stato, il rovesciamento del suo governo, la sottrazione di una parte del suo territorio. Ove risoluzioni del Consiglio di sicurezza contemplassero obiettivi (o risultati) siffatti, esse sarebbero invalide in quanto in conflitto con lo *ius cogens*. Pertanto, è da ritenere che, sotto diversi profili, fossero illegittime le risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza dopo l'aggressione anglo-statunitense all'Iraq del 2003, in specie la n. 1511 del 16 ottobre 2003, la quale, nell'autorizzare la forza multinazionale a permanere in Iraq, finiva per perpetuare l'aggressione mediante l'occupazione militare dello Stato a opera di quelli autori dell'aggressione. A tale illegittimità fa riscontro, sul piano politico, un asservimento del Consiglio di sicurezza alla prepotenza degli Stati aggressori che segna una delle pagine più oscure della storia delle Nazioni Unite.

Concludendo queste riflessioni sulle organizzazioni regionali, il loro ruolo crescente nel mantenimento della pace, mediante sia azioni coercitive che operazioni di *peace-keeping*, conferma quel fenomeno – segnalato, sul piano generale, anche da Micaela Frulli – di decentramento dell'azione per il mantenimento della pace, già rilevato riguardo alle autorizzazioni rivolte a Stati, e una trasformazione della fun-

zione operativa del Consiglio di sicurezza, disegnata dalla Carta, in una funzione prevalentemente deliberativa. Riguardo alle organizzazioni regionali, peraltro, può osservarsi che la loro azione, rispetto agli interventi di singoli Stati o di coalizioni *ad hoc*, può risultare per un verso più efficace, per l'altro, più sicura e prevedibile nelle sue modalità (e limiti) di svolgimento. L'organizzazione regionale, infatti, è già provvista di una struttura istituzionale dotata delle necessarie competenze e di un quadro normativo nel quale il suo intervento trova la propria regolamentazione. Si aggiunga che, malgrado una tendenza delle organizzazioni regionali ad affermare una propria autonomia strategica, il loro riconoscimento della Carta e del ruolo del Consiglio di sicurezza mostra anche una disponibilità a mettere a disposizione di quest'ultimo le loro capacità operative.

Certo, anche per le organizzazioni regionali esiste il rischio che la loro azione si spinga oltre i limiti della richiesta o dell'autorizzazione del Consiglio di sicurezza, per interessi particolari dell'organizzazione o di potenze egemoni che spesso vi sono presenti. È quindi indispensabile che il Consiglio di sicurezza mantenga sempre il controllo della situazione. Sotto questo profilo possono risultare preziose quelle forme di collaborazione tra il Consiglio e le organizzazioni regionali che, muovendosi al di fuori dello schema impiego-autorizzazione dell'art. 53, par. 1, si realizzano sul piano operativo. Esse possono consentire una partecipazione attiva del Consiglio mediante un controllo "sul campo", attraverso proprie missioni che si affiancano a quelle delle organizzazioni regionali. Oltre al caso ben noto dell'UNAMID, l'operazione ibrida delle Nazioni Unite e dell'Unione africana in Darfur, istituita con la risoluzione del Consiglio n. 1769 del 31 luglio 2007 e proseguita per circa tredici anni, possono ricordarsi i diversi modelli di cooperazione operativa elaborati nel Supplemento all'Agenda della pace del 3 gennaio 1995 del Segretario generale Boutros-Ghali, il quale sembra utile anche per inquadrare una prassi, spesso proficua, che si è sviluppata a partire dagli anni '90 del secolo scorso. In questo contesto il Consiglio riacquista un ruolo operativo più corrispondente a quello delineato nel sistema di sicurezza collettiva previsto dalla Carta.

6. Ulteriori, interessanti questioni sono state suscitate dal dibattito. Così Paolo Bargiacchi ha attirato l'attenzione sul rapporto tra l'azione per il mantenimento della pace del Consiglio di sicurezza e il diritto di legittima difesa. Direi che i due istituti sono inversamente pro-

porzionati: se il Consiglio di sicurezza funziona si riduce al minimo la possibilità di usare la forza in legittima difesa; nel caso opposto, quest'ultima tende a perpetuarsi e, talvolta, a sfociare in una vera guerra. Il lontano, ma drammatico precedente della guerra del Vietnam ne è un esempio eloquente. Talvolta, inoltre, il Consiglio non riesce a funzionare per obiettiva difficoltà e contrasti tra i suoi Membri (specie quelli permanenti); ma è possibile che talune potenze mettano volutamente tale organo nell'impossibilità di operare, proprio per avere le mani libere per agire in via unilaterale invocando la legittima difesa.

È difficile negare, in ogni caso, che anche a proposito della legittima difesa vi è una tendenza centrifuga rispetto al sistema di sicurezza collettiva incentrato nel Consiglio di sicurezza, che si manifesta non solo in singoli episodi, ma nella stessa "teorizzazione" giuridica della legittima difesa. Infatti, mentre l'art. 51 ammette il ricorso alla forza solo per respingere un attacco armato in atto («if an armed attack occurs»), esistono tendenze ad ampliare la possibilità di usare la forza in legittima difesa rispetto ad attacchi non ancora sferrati, ma solo temuti. L'espressione più appariscente di tale tendenza può rinvenirsi nella cosiddetta "dottrina Bush" sulla difesa preventiva (*preemption doctrine*), ufficializzata nel documento sulla *National Security Strategy of the United States of America* del 17 settembre 2002 (sostanzialmente confermata anche dal suo successore Obama). 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.

Una tendenza all'ampliamento del diritto di legittima difesa, peraltro, 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 definizione adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la risoluzione n. 3314 (XXIX) 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 commissione di atti terroristici e altri crimini organizzati di violenza transnazionale contro uno Stato membro (art. 1, lett. *c*).

A mio parere tali tendenze non si sono tradotte in modifiche all'art. 51 (o 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. È significativo che, sebbene in alcuni documenti che hanno preceduto il Summit mondiale del 2005 per i sessanta anni di vita dell'Organizzazione vi fosse qualche timida apertura verso la possibilità di usare la legittima difesa in talune ipotesi di attacco "imminente", di essa non vi è alcuna traccia nella risoluzione n. 60/1, adottata mediante *consensus* dall'Assemblea generale il 16 settembre 2005, a conclusione del suddetto Summit mondiale. Tuttavia, di fronte alle tendenze ad ampliare la possibilità di ricorso alla legittima difesa e alla minaccia di armi che, come quelle nucleari, sono tali da non lasciare alcuno spazio per un'efficace risposta difensiva, mi 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.

7. Il Convegno ha messo in luce anche l'ampliamento delle competenze del Consiglio di sicurezza a materie che, pur non rientrando in maniera diretta e immediata nel concetto di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, sono a queste contigue e strettamente

collegate. Mi riferisco alla tutela del patrimonio culturale, del quale si è occupato Andrea Insolia, e alla reazione alla pandemia da COVID-19, oggetto dell'intervento di Antonio J. Palma. In tali settori è indispensabile la collaborazione tra le Nazioni Unite e gli istituti specializzati nelle rispettive materie, come l'UNESCO e l'OMS.

Se, nel caso del COVID-19, alquanto tardiva è parsa la reazione del Consiglio di sicurezza, purtroppo anche l'OMS ha dato prova di scarsa tempestività e di dubbia efficacia delle sue iniziative, talvolta ridottesi a consigli di disarmante banalità, come lavarsi spesso e accuratamente le mani! Un quadro poco esaltante degli interventi dell'OMS emerge, invero, dal rapporto del 12 maggio 2021 di un *Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response*, costituito dalla stessa OMS. Anche la reazione della Comunità internazionale desta perplessità e preoccupazioni. Se è vero, infatti, che il COVID-19, nella sua micidiale aggressività, è "democratico" ed "egualitario", colpendo con pari virulenza ricchi e poveri, potenti e umili, la reazione è molto meno egualitaria e rischia, anzi, di accentuare in maniera esponenziale le disuguaglianze tra i Paesi ricchi e sviluppati e il resto del mondo, privo di mezzi adeguati di difesa e, specialmente, dei vaccini. L'iniziativa lanciata già il 20 ottobre 2020 dall'India e dal Sud Africa presso l'OMC, volta a consentire una sospensione dei brevetti relativi ai farmaci contro il COVID-19 e ai vaccini, solo di recente ha incontrato le aperture del Presidente statunitense Joe Biden e del G20 sulla salute; né sono ancora caduti i divieti di esportazione dei vaccini stabiliti da vari Stati. Insomma, la retorica della grande solidarietà umana nella lotta al COVID-19 rischia di restare, appunto, retorica. Eppure l'assistenza ai Paesi più colpiti e in difficoltà dovrebbe essere imposta, se non da ragioni etiche, dalla considerazione utilitaristica che la guerra alla pandemia può essere vinta solo da parte dell'intera umanità e a beneficio dell'intera umanità. "Nessuno si salva da solo", ha ammonito Papa Francesco.

8. Una questione che, pur restando sullo sfondo del dibattito, in realtà investe l'intera tematica trattata, è quella relativa al diritto di veto nel Consiglio di sicurezza, causa, il più delle volte, della inadeguatezza della sua azione per il mantenimento della pace, se non anche della sua inerzia. Certo, il diritto di veto rappresenta la più pesante palla di piombo ai piedi del Consiglio, che spesso ne riduce gravemente le potenzialità, costringendolo a intese su testi di basso profilo e di modesta efficacia, quando non ne paralizza addirittura qualsiasi inizia-

tiva. Se i suoi inconvenienti sono fuori discussione, occorre tuttavia ricordare che esso, sia pure in maniera rudimentale e imperfetta, svolge anche una funzione di tutela delle minoranze politiche, come risulta dalla sua origine, nella Conferenza di Yalta del febbraio 1945, in cui esso fu fortemente voluto da Stalin, all'epoca trovandosi l'Unione sovietica in una posizione del tutto minoritaria nella istituenda Organizzazione.

In proposito deve riconoscersi, nelle Nazioni Unite, un principio di legalità, una *rule of law* alla quale sono soggetti sia gli Stati membri che gli organi. Esso emerge da varie disposizioni della Carta, quali l'art. 2, par. 5, il quale prescrive agli Stati membri di dare alle Nazioni Unite ogni assistenza in qualunque azione che esse intraprendano «in accordance with the present Charter»; l'art. 24, par. 2, che dichiara che, nell'assolvimento dei suoi compiti, il Consiglio di sicurezza «shall act in accordance with the Purposes and Principles of the United Nations»; l'art. 25, ai sensi del quale i Membri delle Nazioni Unite convengono di accettare e di eseguire le decisioni del Consiglio di sicurezza «in accordance with the present Charter». La subordinazione degli organi delle Nazioni Unite alle disposizioni della Carta fu affermata anche dalla Corte internazionale di giustizia nel celebre parere del 28 maggio 1948 sull'ammissione alle Nazioni Unite: «The political character of an organ cannot release it from the observance of the treaty provisions established by the Charter when they constitute limitations on its powers or criteria for its judgment».

Esiste, dunque, un principio di legalità, ma non esistono forme di controllo giudiziario sulla legittimità degli atti delle Nazioni Unite, né tanto meno procedimenti di annullamento degli atti illegittimi; com'è noto, la Corte internazionale di giustizia può esercitare al riguardo solo una funzione consultiva, alle condizioni previste dall'art. 96 della Carta e dall'art. 65 del suo Statuto. D'altra parte, non è presente, nell'ordinamento delle Nazioni Unite, alcun sistema di separazione di poteri, di pesi e contrappesi, lontanamente paragonabile alle garanzie democratiche delle quali è provvisto lo Stato moderno. Per cui la pura applicazione della regola di voto della maggioranza, per quanto possa apparire come la migliore espressione dei principi democratici, rischia di trasformarsi nella tirannia di tale maggioranza a discapito dei diritti della minoranza. In questo contesto, come si diceva, il pur screditato diritto di veto può finire per operare come tutela delle minoranze: spesso, in passato, l'Unione sovietica, oggi la Russia, ma non raramente gli Stati Uniti.

Riguardo al diritto di veto sono innumerevoli gli studi e le proposte dirette quanto meno a limitarlo, che si trascinano da molti anni. Esse, peraltro, si scontrano con l'ostacolo, risultante dalla disciplina relativa agli emendamenti e alla revisione (rispettivamente articoli 108 e 109 della Carta), consistente nella necessaria ratifica di tutti i Membri permanenti del Consiglio di sicurezza. E, francamente, non pare che nessuno di questi sia disponibile a rinunciare al proprio diritto di veto. Nella prassi, anche recenti tentativi di limitarne l'uso, non valendosene nei confronti di un credibile progetto di risoluzione diretta a prevenire o a fare cessare la commissione di un genocidio, di crimini contro l'umanità o di crimini di guerra – il codice di condotta del 23 ottobre 2015, elaborato dal gruppo "*Accountability, Coherence and Transparency (ACT)*", e la "*Political Declaration on Suspension of Veto Powers in Cases of Mass Atrocity*", anch'essa del 2015, su iniziativa della Francia e del Messico –, non sembra abbiano avuto alcuna incidenza, come dimostra, per esempio, il frequente uso del veto nella drammatica crisi siriana.

Per quanto riguarda i sistemi di votazione nelle Nazioni Unite, d'altra parte, anche quello nell'Assemblea generale richiederebbe un ripensamento. La regola «one State, one vote», per quanto corrispondente al principio della eguaglianza degli Stati membri e, apparentemente, "democratica", lo è molto meno se l'angolo di visuale si sposta dagli Stati ai popoli che essi rappresentano. Si deve constatare, allora, che essa, nell'attribuire alla Cina, alla Russia, all'India, agli Stati Uniti lo stesso voto di Palau, Nauru, San Marino e altri micro-Stati, determina una profonda disuguaglianza tra i cittadini dei primi e quelli dei secondi.

9. L'azione delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace appare sempre più connessa a quella per la protezione dei diritti umani e, più in generale, a una sollecitudine per la persona umana anche se, come vedremo, non mancano aspetti problematici e contraddittori.

Va considerato che, nel sistema della Carta, la pace viene perseguita non solo prescrivendo agli Stati il divieto dell'uso o della minaccia della forza e predisponendo il sistema di sicurezza collettiva incentrato nel Consiglio di sicurezza, ma anche cercando di rimuovere le cause di tensione e di violenza, che minano alle radici la pace. Sotto questo profilo le Nazioni Unite rivelano una profonda differenza rispetto alla Società delle Nazioni, il cui approccio alla pace era di natura essenzialmente "legalistica" e procedurale; quello delle Nazioni

Unite, invece, è più propriamente "politico", dettato dalla consapevolezza che la prevenzione dei conflitti richiede di rafforzare le fondamenta stesse della pace, creando – come dichiara l'art. 55 della Carta – «conditions of stability and well-being wich are necessary for peaceful and friendly relations among Nations».

Il mantenimento della pace, che pure rappresenta l'obiettivo principale dell'ONU, si pone, pertanto, in stretto rapporto di interdipendenza con la promozione dei diritti umani fondamentali, con lo sviluppo della cooperazione economica, con la realizzazione del principio di autodeterminazione dei popoli. Il rapporto fra il mantenimento della pace e questi obiettivi ha un duplice significato: per un verso, la pace che l'ONU intende garantire non si risolve nella mera assenza di violenza nei rapporti internazionali, ma è una pace "qualificata" per essere fondata sul rispetto dei diritti umani, sulla cooperazione economica, sulla autodeterminazione dei popoli; per un altro verso, tale rapporto mostra che il rispetto dei suddetti principi costituisce una condizione indispensabile per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Con particolare riguardo ai diritti umani lo stretto rapporto di interdipendenza che li lega al mantenimento della pace è chiaramente dimostrato dalla constatazione che il loro disconoscimento e la loro violazione sono causa di (giustificate) ribellioni e di tensioni, anche sul piano internazionale. E, com'è evidente, la pace è una condizione indispensabile affinché ciascuno possa godere effettivamente dei suoi diritti fondamentali, a cominciare dal diritto alla vita. In quest'ordine di idee si colloca la Dichiarazione sul diritto alla pace, adottata dall'Assemblea generale con la risoluzione n. 71/189 del 19 dicembre 2016, la quale ha cura di ricordare che «peace and security, development and human rights are the pillars of the United Nations system and the foundations for collective security and well-being» e riconosce «that development, peace and security and human rights are interlinked and mutually reinforcing».

Malgrado tale legame tra il mantenimento della pace e il rispetto dei diritti umani, ben diversi sono, rispettivamente, gli obblighi che la Carta impone agli Stati membri e i poteri che conferisce agli organi delle Nazioni Unite, poteri che non contemplano la possibilità di emanare atti obbligatori né alcuna competenza del Consiglio di sicurezza in materia di diritti umani. Tuttavia, a partire dall'ultimo decennio del '900, esso, sempre più frequentemente, è solito qualificare le situazioni di emergenza (o catastrofe, o crisi) umanitaria, specie se collegate a guerre civili, come minacce alla pace e alla sicurezza interna-

zionale, così affermando l'esistenza di una delle condizioni previste dall'art. 39 affinché lo stesso Consiglio di sicurezza possa fare raccomandazioni o decidere misure per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionali.

Tale prassi, che trova dei precedenti nelle risoluzioni adottate sin dagli anni '60 e '70 contro la Rhodesia meridionale e contro il Sudafrica per la loro politica di *apartheid*, si è consolidata con la fine della guerra fredda, conducendo a una equiparazione quasi automatica dell'emergenza umanitaria alla minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Il Consiglio è frequentemente ricorso anche alla forza, mediante operazioni di *peace-keeping*, talvolta affiancate da missioni di organizzazioni regionali, spesso dotate di poteri coercitivi, oppure autorizzando o delegando l'uso della forza a singoli Stati, a coalizioni di Stati, o a organizzazioni regionali.

La competenza del Consiglio di sicurezza a intervenire nelle situazioni di più gravi e generalizzate violazioni dei diritti umani ha ricevuto una "consacrazione" nella dottrina della *Responsibility to Protect*, enunciata nella celebre risoluzione n. 60/1 dell'Assemblea generale del 16 settembre 2005 (*2005 World Summit Outcome*). Nei paragrafi 138 e 139 di tale risoluzione, sotto il titolo «*Responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity*», l'Assemblea generale proclama quelli che, successivamente, il Segretario generale ha più volte definito come i tre pilastri della dottrina in discorso: ogni Stato ha la responsabilità, derivante dalla propria sovranità, di proteggere le proprie popolazioni 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; qualora uno Stato venga meno manifestamente al dovere di protezione la responsabilità di proteggere della Comunità internazionale comprende l'adozione di un'azione collettiva, in conformità con la Carta delle Nazioni Unite, in particolare i capitoli VII e VIII, da decidere caso per caso e in cooperazione, eventualmente, con competenti organizzazioni regionali.

La *Responsibility to Protect*, che fa ormai parte del sistema giuridico delle Nazioni Unite, segna un importante progresso nel riconoscimento e nella tutela dei diritti umani, sia per la sublimazione del concetto di sovranità dello Stato, che viene a trasformarsi, da potestà esclusiva e pressoché illimitata sui propri cittadini, in un dovere di protezione, con la conseguente responsabilità; sia perché, sviluppando il legame tra diritti umani e mantenimento della pace già presente nel-

la Carta, mette la forza coercitiva del Consiglio di sicurezza a servizio dei diritti umani.

Tale dottrina, peraltro, è meno rivoluzionaria di quanto possa forse apparire. Come ho già rilevato, per quanto concerne il Consiglio di sicurezza essa non fa che consacrare una prassi consolidata (e priva di obiezioni significative) che ha condotto a una sorta di equiparazione delle "emergenze umanitarie" alle minacce alla pace, così legittimando pienamente la competenza del Consiglio di sicurezza, sia nell'accertamento di situazioni siffatte, che nell'adozione di misure comportanti, se del caso, anche l'uso della forza. Pure la configurazione di un dovere di protezione a carico di ciascuno Stato a favore della propria popolazione è il risultato di una serie di limitazioni alla sovranità, particolarmente nella materia dei diritti umani, nonché della proibizione del genocidio, dei crimini di guerra, della pulizia etnica e dei crimini contro l'umanità, prescritta da norme di diritto internazionale generale, in larga misura di carattere imperativo. Così pure, l'assistenza della Comunità internazionale e, ancor più, la possibilità per Stati terzi (o altri soggetti, quali le organizzazioni internazionali) di reagire con misure non implicanti l'uso della forza a violazioni delle suddette norme da parte di un dato Stato derivano dalla qualificazione di tali norme come creative di obblighi *erga omnes*, vigenti, cioè, nei confronti di tutti gli altri Stati, la cui violazione, appunto, giustifica l'adozione di contromisure da parte di qualsiasi Stato.

Come ha messo in luce Andrea Carcano, la *Responsibility to Protect* presenta anche aspetti problematici, a cominciare dal carattere del tutto selettivo e discrezionale degli interventi del Consiglio di sicurezza, sottolineato anche da Pietro Gargiulo, e rischi di applicazioni abusive e strumentali. Mi riferisco al ricordato intervento contro la Libia del 2011, autorizzato con la risoluzione n. 1973 del 17 marzo 2011 per scopi puramente umanitari, ma risoltosi in una vera guerra di aggressione.

Invero, in questa sensibilità per i diritti della persona rilevabile nell'azione per il mantenimento della pace non mancano elementi di contraddizione. Così, per un verso, le Nazioni Unite curano il rispetto del diritto internazionale umanitario nelle operazioni di *peacekeeping*, analizzate sotto questo profilo da Egeria Nalin; cercano di contrastare il fenomeno dei bambini soldato, come ha rilevato Francesco E. Celentano; utilizzano le *smart sanctions* al fine di risparmiare le popolazioni civili dalle conseguenze delle sanzioni commerciali ed economiche. Ma, per altro verso, proprio le *smart sanctions* si rivela-

no – e ce lo ha mostrato l'intervento di Alice Riccardi – molto meno "intelligenti", a causa delle violazioni dei diritti umani che esse producono, a cominciare dal diritto di difesa degli individui che ne sono colpiti, e per i possibili pregiudizi all'assistenza umanitaria.

10. Le relazioni di Pietro Pustorino e di Martina Buscemi hanno messo in luce, infine, gli sviluppi, ma pure le problematiche, concernenti la responsabilità delle Nazioni Unite nelle operazioni per il mantenimento della pace.

Anche in questa materia mi sembra di poter rilevare degli aspetti in qualche misura contraddittori. L'affermazione di una responsabilità delle Nazioni Unite costituisce un fattore di progresso giuridico, poiché consolida l'obbligo dell'Organizzazione di rispettare le pertinenti norme di diritto internazionale e, in caso di violazione, fornisce a coloro che ne siano vittime (Stati o, più verosimilmente, individui) un soggetto verso il quale agire per la riparazione dell'illecito. Peraltro, qualora la responsabilità delle Nazioni Unite non si affianchi, ma si sostituisca a quella degli Stati intervenuti (quelli che abbiano fornito le forze di *peace-keeping*), vi è il serio rischio che venga preclusa ogni via di tutela giudiziaria. A livello nazionale, infatti, l'immunità dalla giurisdizione delle Nazioni Unite può impedire qualsiasi azione nei loro confronti; sul piano internazionale, i sistemi "universali", come la Corte internazionale di giustizia, e quelli regionali, come la Corte europea dei diritti dell'uomo, nonché i procedimenti di controllo previsti dalle convenzioni per la tutela dei diritti umani, sono normalmente esperibili solo nei confronti di Stati, mentre le organizzazioni internazionali ne restano al di fuori. Sicché le Nazioni Unite, pur astrattamente responsabili dell'illecito, possono sfuggire, in concreto, a ogni azione giudiziaria o di verifica della loro condotta.

In questo contesto, forse, può rivalutarsi il "vecchio" istituto della protezione diplomatica, nella sua manifestazione apparentemente più rudimentale consistente nel negoziato diretto tra lo Stato di cittadinanza delle vittime e le Nazioni Unite. Fu attraverso questa via che vari Stati, tra i quali l'Italia, ottennero delle somme forfetarie, in riparazione dei pregiudizi subiti da propri cittadini a opera di membri dell'ONUC. A tal fine furono conclusi degli accordi mediante scambi di note tra il 20 febbraio 1965 e il 18 gennaio 1967 (data dell'Accordo tra l'Italia e le Nazioni Unite consistente in due lettere sottoscritte, rispettivamente, dal Segretario generale delle Nazioni Unite U Thant e

dall'Ambasciatore Piero Vinci, rappresentante permanente dell'Italia presso l'Organizzazione).

11. Questo Convegno ha evidenziato luci e ombre dell'azione delle Nazioni Unite; e forse, in queste mie conclusioni, ancor più sono emerse le ombre. Ma ciò è dovuto, probabilmente, a un senso di delusione che, inevitabilmente, coglie quanti nel mondo, sin dalla nascita delle Nazioni Unite, hanno creduto in esse, nei loro valori, nella capacità «to save the succeding generations from the scourge of war». In realtà una sensazione di insoddisfazione ha sempre accompagnato la vita delle Nazioni Unite, forse anche perché caricate di eccessive speranze e attese; già nel 1985, in occasione del quarantesimo anniversario dell'Organizzazione, Norberto Bobbio scriveva che il problema di fondo delle Nazioni Unite era di resistere alla perdita dell'autorità politica e conservare l'autorità morale, nella consapevolezza che «senza l'autorità morale anche quella politica verrebbe a poco a poco distrutta». Ciò che oggi può apparire più preoccupante è una caduta di tensione ideale e di fiducia nelle Nazioni Unite, diffusa nell'opinione pubblica.

Di fronte a questo sentimento di delusione andrebbe ricordato quanto affermava, in un incontro presso l'Università di Berkeley nel lontano 13 maggio 1954, l'allora Segretario generale delle Nazioni Unite Dag Hammarskjold: «It has been said that the United Nations was not created in order to bring us to heaven, but in order to save us from hell». Tale opinione esprimeva una visione fortemente realistica, concreta, disincantata, che pure proveniva da una persona dotata di grande tensione morale, di profonda fede nelle Nazioni Unite, tanto da sacrificare la sua vita per l'adempimento del suo mandato. Il 18 settembre 1961 il suo aereo scoppiò in volo nel cielo del Congo, a causa di un attentato, forse di ribelli secessionisti del Katanga, forse dell'Union Minière belga. La stessa tensione morale animava probabilmente l'Ambasciatore Luca Attanasio, l'Appuntato Vittorio Iacovacci, l'autista Mustapha Milambo, uccisi il 22 febbraio scorso in Congo, anch'essi nell'adempimento del proprio mandato a servizio delle Nazioni Unite.

Se penso a Dag Hammarskjold, a Luca Attanasio, ai tanti che hanno immolato la propria vita a servizio delle Nazioni Unite, come già il Conte Folke Bernadotte, ucciso a Gerusalemme il 17 settembre 1948, ho la sensazione, e l'emozione, che non c'è solo l'ONU degli Stati, dei Governi, l'ONU espressione della politica internazionale,

che ha un tasso di cinismo persino superiore a quella interna, ma c'è anche una ONU, sin da quando essa è nata, che è l'ONU degli operatori di pace, dei costruttori di pace, di coloro che hanno testimoniato fede nell'Organizzazione, spirito di servizio e di sacrificio.

Tornando alle ombre e alle luci delle Nazioni Unite, credo che queste figure luminose siano in grado di diradare le ombre e di consentirci, forse di ammonirci, ad avere una moderata fiducia nel futuro dell'ONU, che in fondo significa avere una moderata fiducia nel futuro dell'umanità.

ABSTRACT

General Conclusions:
Lights and Shadows of the United Nations' Action for the Maintenance of International Peace

Failure to implement the military dimension of the collective security system has led the Security Council to experiment with alternative tools, such as peace-keeping operations and authorizations for the use of force by states or regional organizations. This has resulted in a shift in the role of the Security Council from operational to deliberative and a push towards decentralization of peace maintenance. Furthermore, the absence of military means at the permanent disposal of the Security Council and, on the other hand, its difficulty in adopting effective measures, also due to the veto right of its permanent members, has determined a tendency to expand the self-defence scope. In the practice of the Security Council, its increased sensitivity to the issue of respect for human rights is also of particular interest.

COLLABORATORI DEL PRESENTE QUADERNO

FRANCO FRATTINI – Presidente della SIOI.
MARINA SERENI – Vice Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.
MARTA LAURIENZO – Coordinatrice del Network di Basi di Pronto intervento umanitario delle Nazioni Unite (UNHRD).
MARINA CASTELLANETA – Professoressa ordinaria di Diritto internazionale e Coordinatrice del Centro Interdipartimentale "Vincenzo Starace" – Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
PIETRO GARGIULO – Professore ordinario di Diritto internazionale – Università degli Studi di Teramo. Direttore responsabile "La Comunità Internazionale", SIOI.
GIUSEPPE NESI – Professore ordinario di Diritto internazionale – Università degli Studi di Trento.
MICAELA FRULLI – Professoressa ordinaria di Diritto internazionale – Università degli Studi di Firenze.
ANDREA CARCANO – Ricercatore di Diritto internazionale – Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.
EGERIA NALIN – Professoressa associata di Diritto internazionale – Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
ANTONIO J. PALMA – Dottore di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale – Università degli Studi di Roma Sapienza.
ALICE RICCARDI – Ricercatrice di Diritto internazionale – Università degli Studi Roma Tre.
LAURA PINESCHI – Professoressa ordinaria di Diritto internazionale – Università degli Studi di Parma.
GIOVANNI CELLAMARE – Professore ordinario di Diritto internazionale – Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
FERDINANDO SANFELICE DI MONTEFORTE – Ammiraglio. Presidente di *Mediterranean Insecurity*
GIUSEPPE PASCALE – Professore associato di Diritto internazionale – Università degli Studi di Trieste
IVAN INGRAVALLO – Professore associato di Diritto internazionale – Università degli Studi di Bari Aldo Moro. Redattore capo "La Comunità Internazionale", SIOI.
MARTINA BUSCEMI – Ricercatrice di Diritto internazionale – Università Statale di Milano.
PIETRO PUSTORINO – Professore ordinario di Diritto internazionale – LUISS "Guido Carli", Roma.
ANDREA INSOLIA – Assegnista di ricerca in Diritto internazionale – CNR-IRISS, Napoli.
FRANCESCO E. CELENTANO – Ricercatore di Diritto internazionale – Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
UGO VILLANI – Professore emerito di Diritto internazionale – Università degli Studi di Bari Aldo Moro.