



CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica
<https://rivista.camminodiritto.it>



LEGITTIMA DIFESA E MINACCIA TERRORISTICA INTERNAZIONALE: LA DINAMICITÀ DELL'ART. 51 DELLA CARTA DELLE NAZIONI UNITE.

Il 20 Novembre 2015 il Consiglio di Sicurezza dell'ONU ha approvato la ris. n. 2249 (2015) in cui sembra quasi che l'organo esecutivo dell'ONU si limiti a ratificare l'operato militare unilaterale svolto fino a quel momento da alcuni Stati contro la minaccia dell'ISIS e che alcuni hanno ricondotto nell'art. 51 forse troppo facilmente..

di Luigimaria Riccardi

ALTRO - POLITICA INTERNAZIONALE

Articolo divulgativo - ISSN 2421-7123

Direttore responsabile

Raffaele Giaquinto

Publicato, Giovedì 25 Agosto 2016

Sommario: 1) Premessa; 2) le interpretazioni dell'art.51 nella loro evoluzione storica; 2.1) i requisiti di azionabilità dell'art. 51 della Carta ONU; 3) l'art. 51 e la Coalizione a guida statunitense: alcuni profili giuridici contrastanti; 4) conclusioni

1) Premessa L'articolo in questione intende offrire uno spunto di riflessione sulla potenziale efficacia ma anche incertezza giuridica dell'art. 51 della Carta dell'ONU, soprattutto alla luce dei recenti sviluppi internazionali in Medio Oriente ed agli eventi scioccanti e terrificanti che hanno coinvolto alcuni Stati dell'Unione europea, vittime di veri e propri "attacchi armati" rivendicati espressamente dall'organizzazione terroristica dell'ISIS. Le reazioni conseguenti a tali disastrosi eventi hanno trovato, con un animo sempre più crescente ed intenso tra gli Stati più forti, un loro fondamento nell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, la quale disciplina la legittima difesa (che permette ad uno Stato vittima di un "attacco armato" di reagire unilateralmente con "l'uso della forza" a causa della paralisi nel Consiglio di Sicurezza), quale eccezione, un tempo unica, al divieto all'uso della forza ex art. 2 par. 4 della Carta stessa, legittima difesa che attualmente sembra essere priva di un contenuto chiaro e limpido. La risoluzione sopra menzionata, e gli sviluppi diplomatici e militari di molti Stati, hanno riattivato il dibattito sul fondamento giuridico dell'operazione contro l'ISIS avviata recentemente da un gruppo di Stati e precisamente da una Coalizione internazionale a guida statunitense, indicando la maggior parte della dottrina ad individuarlo nell'art. 51 della Carta (in particolare richiamando la legittima difesa collettiva).

2) Le interpretazioni dell'art. 51 nella loro evoluzione storica Ora, per comprendere se esista o meno un fondamento giuridico che legittimi tali interventi armati (perché è di questo che si sta parlando!) in territorio straniero, è necessario svolgere un breve excursus storico e giuridico sull'evoluzione e sulle criticità dello stesso art. 51 della Carta delle Nazioni Unite presenti ai nostri giorni. In particolare la prima considerazione che è possibile richiamare su questo tema è il fatto che sembrerebbe esistere una diversa interpretazione dell'art. 51 tra i Paesi di Civil law e quelli di Common law i quali adoperano oggi una visione maggiormente estensiva e flessibile dell'art. 51 e dei suoi elementi costitutivi che però, almeno da un punto di vista giuridico, non è integralmente apprezzabile. Infatti, tale divergenza potrebbe trovare un suo più ampio e chiaro fondamento in una dimensione di politica internazionale semplicemente considerando che i paesi di Common law, tra cui gli Stati Uniti in particolar modo grazie alla loro potenza militare ed economica, possono ancora permettersi reazioni militari maggiori e su larga scala.

2.1) I requisiti di azionabilità dell'art. 51 della Carta ONU Una seconda

considerazione va fatta soffermandosi su quelli che attualmente sono le interpretazioni degli elementi costitutivi della legittima difesa individuale e collettiva. Anzitutto la disposizione in esame recita: "...nessuna disposizione del presente statuto pregiudica il diritto naturale di autotutela individuale e collettiva, nel caso abbia luogo un attacco armato contro un membro delle Nazioni Unite". Essa porge il fianco a due orientamenti contrastanti: da una lato una minoranza della dottrina e degli Stati hanno affermato la liceità della legittima difesa "preventiva" poggiando sul concetto di diritto "naturale" (inherent, naturel). Secondo un opposto orientamento, invece, e che trova anche conferma nella prassi internazionale, la difesa potrebbe essere considerata "legittima" solo dopo che lo Stato abbia subito un "attacco armato". La nozione di legittima difesa preventiva non ha radici lontane trovando la sua fonte nella Dottrina "Bush" o della "guerra preventiva" formulata dall'allora Presidente degli Stati Uniti G.W. Bush. Secondo tale orientamento, per far fronte alla minaccia terroristica, gli Stati potrebbero intervenire non solo nell'imminenza di un attacco armato ma anche preventivamente contro lo Stato "ospite" o sospettato di assistere dette organizzazioni terroristiche. Un'altra incertezza deriva dal fatto che l'art. 51 non specifica se l'"attacco armato" debba provenire da un ente sovrano o anche da entità non statali. Il problema, come è facilmente riscontrabile nel caso di specie, deriva dal fatto che gli attacchi armati a cui la Coalizione pretenderebbe reagire derivino da un'entità non statale e di matrice terroristica. Questa problematica si è posta dopo l'attentato alle Torri gemelle a New York e al Pentagono a Washington dell'11 settembre del 2001. Allora gli USA reagirono in legittima difesa contro l'Afghanistan (operazione: enduring freedom) nel quale, si era certi, fosse presente il H.Q. dell'Organizzazione terroristica di al Qaeda. Molte organizzazioni internazionali e regionali si sono allineate (Unione europea, Ocs e Nato) su questo orientamento. Pareri discordanti invece è possibile individuare tra i giudici della Corte internazionale di Giustizia. Infatti, nel parere sulla liceità della costruzione di un muro in Palestina la Corte ha dichiarato espressamente che l'attacco armato, per poter azionare l'art. 51 della Carta ONU, debba essere sferrato da un ente sovrano. Tale dictum è stato giustamente criticato da una parte minoritaria giudicante considerato di per sé troppo restrittivo. Un'interpretazione meritevole di essere presa in considerazione, anche per sperare in un'evoluzione e riforma dell'art. 51, è quella elaborata dal Giudice Higgins e dal Giudice Sima dichiarando che "anche un ente non statale può sferrare un attacco da essere considerato presupposto della legittima difesa", ma la sua portata deve essere tale da poter essere equiparato a quello di uno Stato. Ancora è apprezzabile condividere anche l'opinione dell'Istitut de droit international che, nella sessione di Santiago del 2007, affermò che "la legittima difesa è lecita solo se l'entità non statale abbia agito sotto direzione e controllo di uno Stato e che l'attacco provenga da un'area non sottoposta a nessuna giurisdizione nazionale". Altri due elementi sono da sempre considerati essenziali per la legittimità di un intervento (sia individuale che collettivo) in legittima difesa, ovvero da un lato che la reazione rispetti tre importanti principi: a) deve essere considerato necessario; b) proporzionale e c) deve essere posto in essere nell'imminenza o comunque nell'immediatezza successiva all'offesa subita, e dall'altro, che l'attacco armato

sia di notevoli dimensioni e piuttosto grave.

3) L'art. 51 e la Coalizione a guida statunitense: alcuni profili giuridici contrastanti

Ora, nel caso che ci occupa, il quadro si presenta piuttosto complesso in quanto ciò che la Coalizione pone in essere è una vera e propria autotutela collettiva. La legittima difesa invocata da alcuni Stati della Coalizione per giustificare l'uso della forza nel Medioriente troverebbe la propria problematicità nel fatto che nessuno degli Stati della Coalizione è stato vittima di un "attacco armato" così come descritto in precedenza, ma piuttosto vittima di un pregiudizio morale relativo ai diritti umani violati nel territorio iracheno. In uno "statment" l'allora Primo Ministro David Cameron affermò che "the main basis of the global coalition's actions against ISIL in Syria is the collective self-defence of Iraq", in quanto il regime di Assad sarebbe "unwilling and/or unable to take action necessary to prevent ISIL's continuing attack on Iraq". Quanto agli altri Stati, ai margini della Coalizione, la loro legittimità sarebbe individuabile nel "fondato" timore di cautelarsi contro eventuali e futuri attacchi terroristici.

Tirando le fila, in primis si richiama la risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 2249/2015. Si può evincere, da un lato, che il detentore del monopolio dell'uso della forza faticò ancora a trovare un effettivo ed efficace metodo di intervento motu proprio per contrastare le azioni brutali e le gross violation perpetrate da dette organizzazioni terroristiche "internazionali", limitandosi a ratificare un intervento armato unilaterale degli Stati, per di più facendo attenzione a non richiamare esplicitamente l'art. 51 della Carta, legittimandoli, in senso lato, alla luce delle gravissime e sistematiche violazioni dei diritti umani. Quasi una necessità presunta.

In secondo luogo è difficile o comunque troppo banale e semplicistico riconoscere che l'intervento degli Stati in questione sia giustificabile integralmente dall'art. 51 della Carta. Per quanto concerne le operazioni in Siria, il fondamento giuridico dell'autotutela collettiva, così come richiamato sopra dell'"unwilling and/or unable State" non risulta accettabile in quanto, come sostenuto da un'autorevole studiosa (Peters), tale interpretazione avrebbe bisogno di anni per perfezionarsi e divenire una consuetudine e la cui estensione porterebbe a applicazioni aberranti. Quello che è certo è che l'art. 51 attualmente non risponde più ad un principio elementare "ad ogni azione corrisponde una reazione uguale e contraria", ma ad una logica totalmente differente, l'essere invocato come baluardo per la protezione e la tutela dei diritti umani fondamentali alla Comunità internazionale in quanto tale e non rispondente agli interessi (almeno espressamente) dei singoli Stati sovrani. Tale interpretazione porta l'art.51 in un abisso ancora più profondo ove i confini di applicabilità divengono sempre più incerti e labili. Come sostenuto da autorevole dottrina (Picone) potrebbe essere sufficiente e utile prendere in considerazione il Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale potendo anche individuare tra l'altro, alcuni vantaggi che tale rinvio comporterebbe.

4) Conclusioni Una soluzione propettabile sarebbe quella di poter perfezionare un intervento autonomo del Security Council (ancora sprovvisto oggi degli strumenti necessari per condurre proprie operazioni coercitive ex art. 42, 43 e 47 della Carta Onu) e pertanto assicurare un maggiore controllo sull'operato dei singoli Stati interessati. Dall'altro i tempi si presentano maturi per indurre la Comunità internazionale ad assumere una definizione univoca ed uniforme di "terrorismo internazionale", cercare al contempo di eliminare le numerose discrasie attuali che caratterizzano gli ordinamenti degli Stati della Comunità Internazionale, essendo ormai gli attacchi terroristici percepiti uniformemente come una vera e propria minaccia e una violazione della pace e della sicurezza internazionale, così come definiti ai sensi dell'art. 39 della Carta Onu.

Note e riferimenti bibliografici

Ago R., Scritti sulla responsabilità internazionale degli Stati, Jovene, Napoli, 1978-1986.

Ago R., Third report on State responsibility, in Yearbook of the int. Law Commission, vol. II, part one, 1971, p. 214, par. 49.

Barboza J., Necessity revisited in international law, in Essays in international law in honour of judge Manfred Lachs, The Hague, 1984.

Cassese A., Diritto internazionale (a cura di Paola Gaeta), seconda edizione, il Mulino, Bologna, 2013.

Conforti B., Diritto internazionale, decima edizione, editoriale scientifica Napoli, Napoli, 2014.

Conforti B., Focarelli C., Le Nazioni Unite, nona edizione, CEDAM, Dott. Antonio Milani, 2012.

Eeckhout, P., EU External Relations Law, 2nd ed, Oxford University Press, 2012.

Leander. A., Eroding State authority? Private military companies and the legitimate use of force, Roma, 2006, reperibile sul sito www.difesa.it.

Picone P., L'insostenibile leggerezza dell'art.51 della Carta dell'ONU, in , Rivista di diritto internazionale fasc. 1, vol. XCIX, 2016, pp. 7- 31.

Ronzitti N., Introduzione al diritto internazionale, quarta edizione, G. Giappichelli editore, Torino, 2013.

Rinaldi V., Le iniziative degli Stati occidentali nei confronti dell'ISIS, in, Ordine internazionale e diritti umani, università La Sapienza, intercenter, Università di Messina, 2015, pp. 1188-1192.

Spinedi M., Giannelli A., Alaimo M.L., La codificazione della responsabilità internazionale alla prova dei fatti: problemi e spunti di riflessione, Giuffrè editore, Milano, 2006.
