



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

**Dottorato di ricerca in autonomia privata, impresa, lavoro e tutela dei
diritti nella prospettiva europea ed internazionale**

XXXI Ciclo

***Curriculum:* Diritto internazionale e dell'Unione Europea**

Coordinatore: Prof. Angelo Davì

**L'intervento su invito nel diritto
internazionale contemporaneo**

Dottoranda:

Eleonora Catani

Supervisor:

Prof.ssa Alessandra Lanciotti

Prof. Emanuele Cimiotta

L'INTERVENTO SU INVITO NEL DIRITTO INTERNAZIONALE CONTEMPORANEO

INTRODUZIONE	4
--------------------	---

CAPITOLO I

CONSENSO ED USO DELLA FORZA

1) L'intervento su invito. Nozioni introduttive.....	7
2) Il consenso come causa di esclusione dell'illiceità nel Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati	9
3) Criticità nella ricostruzione dell'intervento su invito in base alle norme secondarie sulla responsabilità per fatti internazionalmente illeciti	13
4) Consenso dello Stato e ambito di applicazione del divieto di uso della forza: l'intervento su invito come fattispecie non rientrante nell'ambito di applicazione <i>ratione materiae</i> del divieto di uso della forza	15

CAPITOLO II

I CONFLITTI ARMATI NON INTERNAZIONALI

1) La regolazione della guerra civile e l'intervento di Stati terzi nel diritto internazionale classico	18
2) I conflitti armati internazionali e non internazionali secondo le Convenzioni di Ginevra del 1949 e i Protocolli Aggiuntivi del 1977	23
2.1) Conflitti armati internazionali.....	24
2.2) Conflitti armati non internazionali.....	28
2.2.1) La definizione di conflitto armato a carattere non internazionale ai sensi dell'articolo 3 comune alle Convenzioni di Ginevra	28
2.2.2) La definizione di conflitti armati non internazionali ai sensi del II Protocollo Aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 1977.....	35
3) Le diverse tipologie di conflitti interni in cui può verificarsi un intervento esterno	38

CAPITOLO III

L'INTERVENTO SU INVITO COME REGIME GIURIDICO UNITARIO

1) La problematica ricostruzione di una norma sull'intervento su invito. le teorie prospettate dalla dottrina.....	42
2) Il divieto di assistere ciascuna delle parti in un conflitto interno: il <i>negative equality principle</i>	44
2.1) Il principio di non intervento nelle guerre civili e le risoluzioni dell' <i>Institut de droit international</i>	47
2.1.1) La risoluzione dell' <i>Institut de droit international</i> del 1975.....	47
2.1.2) La risoluzione dell' <i>Institut de droit international</i> del 2011.....	50
2.2) I limiti all'intervento su invito a fianco di ciascuna delle parti nelle guerre civili: un'analisi critica.....	54
2.3) La presunta eccezione al principio di non intervento nelle guerre civili costituita dal previo coinvolgimento di uno stato terzo a fianco dei ribelli: l'intervento su invito del governo come "controintervento".....	61
3) Il principio di distinzione e la liceità dell'intervento su invito del governo: il <i>government preference principle</i>	66
3.1) La presunzione di liceità dell'intervento su invito del governo stabilito: le risoluzioni dell'Assemblea generale dell'ONU e il principio di non intervento.....	68
3.2) La presunzione a favore della liceità dell'intervento a favore del governo nella giurisprudenza internazionale: i casi Nicaragua e Congo	73
3.2.1) Sentenza sulle attività militari e paraimilitari in e contro il Nicaragua	73
3.2.2) Sentenza sulle attività armate sul territorio del Congo	75
3.3) La prassi dell'intervento su invito. I casi in cui fu contestata l'esistenza e la validità del consenso	77
a) Ungheria (1956)	77
b) Repubblica Dominicana (1965)	78
c) Afghanistan (1979).....	80
d) Grenada (1983)	81
3.4) I requisiti di validità del consenso	82
4) Conclusioni.....	84

CAPITOLO IV

L'INTERVENTO SU INVITO NELLE VARIE TIPOLOGIE DI CONFLITTI INTERNI

1) Le caratteristiche dei conflitti interni finalizzati al controllo del governo centrale	86
2) Il rilievo del principio di autodeterminazione dei popoli nei conflitti per il controllo del governo centrale.....	91
3) L'autorità legittimata a manifestare il consenso ad un intervento di uno stato terzo nei conflitti interni per il controllo del governo centrale: i requisiti dell'effettività e del riconoscimento alla luce della prassi più recente.....	98
a) La prima guerra civile libica	100
b) Bahrein.....	106
c) Siria	108
d) Yemen.....	118
e) Osservazioni conclusive sull'individuazione dell'autorità governativa legittimata a chiedere l'intervento esterno nei conflitti interni per il controllo del governo centrale	124
4) (Segue): L'identificazione del governo legittimato a chiedere assistenza esterna in caso di violenti cambi di regime. verso l'emersione di un principio di legittimità democratica?	126
5) Le caratteristiche dei conflitti interni secessionisti.....	135
6) La secessione nel diritto internazionale.....	137
7) La violazione di norme cogenti nel procedimento di formazione di nuovi Stati .	141
8) Il rilievo del principio di autodeterminazione nel procedimento di formazione degli Stati. In particolare la c.d. secessione rimedio.....	146
9) L'intervento di stati terzi nei conflitti interni di secessione	154
10) Intervento su invito e lotta al terrorismo	160
a) Mali	164
b) Iraq	171
c) La seconda guerra civile libica.....	175
11) Osservazioni sulla prassi in materia di interventi su invito legati alla lotta al terrorismo.....	180
CONCLUSIONI	186
BIBLIOGRAFIA	192

INTRODUZIONE

Negli ultimi anni in numerose occasioni Stati terzi sono intervenuti militarmente inonflitti non internazionali in corso sul territorio di altri Stati. La base giuridica che spesso è stata invocata per giustificare tali interventi è stata l'invito o il consenso del governo dello Stato interessato dal conflitto interno. L'intervento su invito, ovvero l'assistenza militare fornita da Stati terzi per aiutare il governo dello Stato a fronteggiare situazioni di tumulti, disturbi e tensioni interne o veri e propri conflitti armati non internazionali su richiesta di quest'ultimo, è un tema classico del diritto internazionale, sul quale, tuttavia, esistono importanti divergenze e controversie in dottrina. In effetti, l'intervento su invito pone una serie di interrogativi di non immediata risoluzione riguardanti il rapporto con il divieto di uso della forza nelle relazioni internazionali, con il principio di non intervento negli affari interni di un altro Stato e con il principio di autodeterminazione dei popoli, nonché riguardanti i criteri per poter identificare l'autorità eventualmente legittimata ad effettuare una richiesta o a prestare il proprio consenso ad un intervento militare esterno sul proprio territorio. Lo scopo che, dunque, si pone la presente ricerca è quello di chiarire gli aspetti più problematici, di definire i presupposti di validità ed i limiti dell'intervento su invito alla luce della prassi, concentrandoci in particolare su quella più recente, dato l'ampio ricorso che a tale istituto è stato fatto per giustificare l'intervento armato di Stati terzi in alcuni gravi conflitti a carattere non internazionale scoppiati negli ultimi anni, come, ad esempio, quelli in Mali, in Iraq, in Siria ed in Libia.

Il primo capitolo sarà dedicato al rapporto tra intervento su invito e uso della forza nel diritto internazionale. Dal momento che è l'elemento consensuale a caratterizzare l'intervento su invito, la questione che verrà esaminata riguarda l'inquadramento stesso del consenso. In particolare, ci si domanderà se esso vada considerato come una causa di esclusione dell'illiceità, nell'ottica del Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati del 2001 o se la presenza del consenso validamente reso dal governo di uno Stato escluda del tutto l'applicazione della norma che vieta l'uso della forza nelle relazioni internazionali.

Nel secondo capitolo, ci si concentrerà sulla nozione di conflitto armato a carattere non internazionale. Alla luce del fatto che l'intervento su invito è volto a disciplinare i casi in cui uno Stato terzo intervenga in un conflitto interno al fianco dell'autorità governativa su sua espressa richiesta, è apparso opportuno analizzare la nozione di conflitto armato non internazionale e circoscrivere l'ambito di applicazione dell'istituto in esame. Ad una breve panoramica riguardante la regolamentazione delle guerre civili e dell'intervento di Stati terzi in tali conflitti nell'epoca precedente la nascita dell'ONU, seguirà l'esame della nozione di conflitto armato a carattere non internazionale emersa in seguito all'adozione delle Convenzioni di Ginevra del 1949 e ai Protocolli aggiuntivi del 1977 e alle pronunce dei Tribunali internazionali che hanno contribuito a chiarire la nozione in esame. L'ultima parte del capitolo verrà, infine, dedicata a classificare le diverse tipologie di conflitto non internazionale che possono in concreto verificarsi sulla base degli scopi che si prefiggono di raggiungere i ribelli. Tale classificazione sarà funzionale ad evidenziare l'opportunità di valutare la liceità dell'intervento su invito ed i suoi presupposti di validità in ogni diversa ipotesi conflittuale.

Nel terzo capitolo verranno esaminate le due teorie tradizionali riguardanti la liceità dell'intervento su invito a fianco del governo in un conflitto armato non internazionale: la prima, secondo la quale l'intervento di uno Stato terzo in un conflitto interno in corso sul territorio di un altro Stato è illecito sia se condotto a favore del governo, sia se condotto a favore del movimento insurrezionale; la seconda, per la quale l'intervento è ammissibile solo se richiesto dalle autorità governative. Nel corso dell'analisi verranno messi in luce il contenuto delle due teorie e le norme ed i principi sui quali esse si fondano, dando particolare rilevanza al problema del potenziale conflitto tra l'intervento su invito dell'autorità governativa da un lato e il principio di autodeterminazione dei popoli e il principio di non intervento negli affari interni di un altro Stato dall'altro.

L'ultimo capitolo sarà, infine, dedicato a valutare la liceità dell'intervento su invito nelle diverse ipotesi di conflitti interni. Tale analisi si rende necessaria in considerazione del fatto che i principi e le norme che potenzialmente potrebbero ostare alla liceità di un intervento a favore del governo costituito quando questo fosse alla prese con un conflitto non internazionale, quali il principio di autodeterminazione e

quello di non intervento, nonché i criteri in base ai quali poter identificare l'autorità legittimata a chiedere assistenza a Stati terzi, si atteggiavano in maniera differente a seconda della situazione concretamente in corso. Per tali ragioni verranno esaminati distintamente i presupposti di validità dell'intervento su invito nei casi di conflitti interni in cui i ribelli abbiano come obiettivo quello di acquisire il controllo sull'intero territorio statale e di sostituirsi al governo costituito nel controllo del governo centrale, i conflitti interni causati da violenti cambi di regime, i conflitti interni in cui l'obiettivo che anima i ribelli è quello di secedere, ovvero distaccare una parte del territorio statale per costituire su di essa un nuovo Stato o per unirsi ad un altro Stato ed, infine, i conflitti interni che si leghino alla lotta al terrorismo internazionale e che per le concrete modalità di svolgimento o a causa della natura delle parti che combattono contro il governo centrale possano costituire una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali.

CAPITOLO I

CONSENSO ED USO DELLA FORZA

SOMMARIO: 1) L'intervento su invito. Nozioni introduttive- 2) Il consenso come causa di esclusione dell'illiceità nel Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati. – 3) Criticità della ricostruzione dell'intervento su invito in base alle norme secondarie sulla responsabilità per fatti internazionalmente illeciti. – 4) Consenso dello Stato e ambito di applicazione del divieto di uso della forza: l'intervento su invito come fattispecie non rientrante nell'ambito di applicazione *ratione materiae* del divieto di uso della forza.

1) L'INTERVENTO SU INVITO. NOZIONI INTRODUTTIVE

L'intervento su invito, ovvero l'intervento armato di uno Stato terzo in un conflitto non internazionale in corso sul territorio di un altro Stato con il consenso o su richiesta del governo di quest'ultimo, è un tema classico del diritto internazionale e, come avremo modo di approfondire nel corso del lavoro, anche uno di quelli su cui esiste una maggiore divergenza in dottrina.

Interventi di Stati terzi in conflitti interni sul territorio di un altro Stato si sono verificati con frequenza fin dagli albori del diritto internazionale ed in molte occasioni gli Stati che sono intervenuti hanno affermato di aver agito con il consenso o su richiesta del legittimo governo dello Stato territoriale¹.

L'accresciuto interesse della dottrina registratosi negli ultimi anni circa l'istituto dell'intervento su invito ed, in particolare, circa la questione della liceità di questo tipo di intervento e delle norme che lo regolano è senza dubbio dovuto agli importanti e numerosi interventi su richiesta che sono stati condotti negli ultimi anni, ad esempio, in Mali, in Iraq, in Siria, in Yemen e in Libia.

¹ Per la prassi precedente alla nascita delle Nazioni Unite relativa all'intervento di Stati terzi a sostegno del governo di un altro Stato per sedare la rivolta scoppiata al suo interno, si rimanda a BROWNLEE, *International Law and the Use of Force by States*, Oxford, 1963, p. 322.

Sono numerose le problematiche sollevate dalla prassi relativamente a tale tipologia di intervento. Se da un lato, in assenza di disordini all'interno dello Stato è indubbio che il governo, in quanto rappresentante dello Stato, possa consentire alla presenza di truppe straniere sul proprio territorio e che sia lecito qualunque aiuto prestato su domanda del governo stabilito, rientrando tale facoltà nel normale esercizio della sovranità, dall'altro, la situazione si complica in presenza di disordini interni o nel caso in cui nello Stato sia in corso un conflitto armato non internazionale. In situazioni di questo genere, possono sorgere problemi riguardo la posizione del governo in lotta contro gruppi ribelli e circa la possibilità per lo stesso di richiedere assistenza a terzi Stati al fine di sconfiggere i propri oppositori. Ad esempio, se il governo centrale nel corso del conflitto interno abbia perso il controllo su parte del proprio territorio perché occupato dai ribelli, possono essere sollevati dubbi circa la sua capacità di prestare il consenso all'intervento del terzo per conto dello Stato. Nel caso in cui il Paese sia lacerato da una guerra civile può, infatti, essere difficile stabilire quale sia l'autorità che lo rappresenti e che ne possa esprimere la volontà. In tali situazioni, un intervento armato di uno Stato terzo a supporto del governo, se determinante per l'esito del conflitto, potrebbe risolversi in un'illecita intromissione negli affari interni di un altro Stato e negare alla popolazione la possibilità di scegliere senza interferenze esterne il proprio regime politico, economico e sociale. Posto che, in presenza di un conflitto interno, l'identificazione dell'autorità legittimata a richiedere assistenza risulta problematica occorrerà, dunque, valutare quali siano le caratteristiche che un governo deve possedere affinché il consenso possa essere considerato come validamente reso.

Dal momento che, com'è evidente, è l'elemento consensuale a caratterizzare l'intervento su invito e che il consenso rappresenta il fattore che permette di giustificare una condotta che in sua assenza costituirebbe un uso illecito della forza da parte di uno Stato sul territorio di un altro Stato, la prima questione che verrà affrontata riguarda l'inquadramento stesso del consenso.

In particolare ci si domanderà se il consenso, insito nell'istituto dell'intervento su invito, vada inquadrato entro la cornice delle norme secondarie sulla responsabilità internazionale degli Stati, quale causa di esclusione dell'illiceità o se, invece, il consenso vada considerato in rapporto all'ambito di applicazione delle norme primarie ed, in particolare, alla norma che vieta l'uso della forza nelle relazioni internazionali.

2) IL CONSENSO COME CAUSA DI ESCLUSIONE DELL'ILLICEITÀ NEL PROGETTO DI ARTICOLI SULLA RESPONSABILITÀ DEGLI STATI

Parte della dottrina che si è occupata di intervento su invito inquadra il consenso dello Stato territoriale, ossia dello Stato sul cui territorio l'intervento è destinato a concretizzarsi, nel novero delle circostanze di esclusione dell'illecito come codificate nel Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati per fatti illeciti del 2001².

Tale orientamento è stato fortemente influenzato dai lavori svolti da Roberto Ago in qualità di relatore speciale del progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati. In particolare, nell'VIII Rapporto³, presentato nel 1979, Ago analizzò approfonditamente l'elemento del consenso ed il principio *volenti non fit iniuria* nel diritto internazionale⁴.

Ad opinione dell'autore, nel caso in cui uno Stato consenta ad un altro Stato di compiere un atto che altrimenti costituirebbe un illecito nei suoi confronti, il risultato finale sarebbe la formazione di un accordo tra i due soggetti che avrebbe come effetto quello di sospendere l'applicazione dell'obbligo internazionale nelle loro relazioni reciproche nel caso di specie. Dal momento che, una volta intervenuto il consenso dello Stato, l'obbligo internazionale cessa di avere efficacia nel caso concreto per l'altro Stato, la condotta di quest'ultimo non violerebbe alcuna norma internazionale e l'illiceità del suo comportamento sarebbe conseguentemente esclusa nei rapporti col primo Stato⁵.

Di conseguenza, la condotta dello Stato che riceve il consenso ad agire non è da considerarsi lecita *ab initio*. In effetti, la condotta in questione sarebbe da qualificarsi

² TANCA, *Foreign Armed Intervention in Internal Conflicts*, Dordrecht, 1993, p. 13; GRADO, *Guerre civili e Stati terzi*, Padova, 1998, pp. 62-64; RONZITTI, *Use of Force, Jus Cogens and State Consent*, in *The Current Legal Regulation of the Use of Force* (Cassese, ed.), 1986, Dordrecht, p. 148- 152; ID. *Conflitti armati interni e intervento di Stati terzi*, in *Conflitti armati interni e regionalizzazione delle guerre civili* (a cura di Caracciolo e Montuoro), Torino, 2016, p. 58; ALAIMO, *La questione dell'Afghanistan alle Nazioni Unite e il problema del consenso nell'illecito internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1981, pp. 291-292; ABASS, *Consent Precluding State Responsibility: A Critical Analysis*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 2004, pp. 223-224; DINSTEIN, *Non-International Armed Conflicts in International Law*, 2014, p. 76.

³ AGO, *Eight Report on State Responsibility by Mr. Roberto Ago, Special Rapporteur – the internationally Wrongful act of the State, Source of International Responsibility*, Document A/CN.4/318 and Add. 1-4, 1979.

⁴ In particolare, per quanto riguarda il consenso, si vedano i parr. 56-77 del Rapporto.

⁵ *Ibidem*, par. 57.

come un atto illecito che diviene eccezionalmente lecito per la presenza, nel caso di specie, dell'elemento del consenso⁶.

A sostegno di tale costruzione, Ago rilevò l'esistenza di numerosi episodi della prassi in cui il consenso fu invocato per escludere l'illiceità di una determinata condotta.

Ci sembra interessante evidenziare come una buona parte della prassi citata riguardi episodi in cui Stati terzi intervennero militarmente nel territorio di un altro Stato con il consenso di quest'ultimo, tra cui l'invio di truppe da parte della Gran Bretagna in Muscat e Oman nel 1957 ed in Giordania nel 1958 e da parte degli Stati Uniti in Libano nel 1956, l'intervento belga in Congo nel 1960 e nel 1964 e quello dell'Unione Sovietica in Ungheria nel 1956 ed in Cecoslovacchia nel 1968. Il relatore evidenziò il fatto che nel corso delle riunioni e dei dibattiti in seno all'Assemblea generale e al Consiglio di sicurezza che seguirono gli interventi summenzionati, non venne contestata la generale idoneità del consenso ad escludere l'illiceità delle condotte tenute dagli Stati intervenienti⁷. Anzi, Ago sottolineò come "it is clear from international practice and the rulings of international judicial bodies that the entry of foreign troops into the territory of a State is considered *a serious violation of State sovereignty* and often, indeed, an *act of aggression*, but it is also clear that such action ceases to be so characterized and becomes entirely lawful if it occurred at the request or with the agreement of the State"⁸.

Dopo aver passato in rassegna la prassi e alcune pronunce giurisprudenziali Ago concluse, infine, che potesse ritenersi esistente nel diritto internazionale "without fear of contradictions" un principio consolidato secondo il quale il consenso prestato dallo Stato rende eccezionalmente lecito un atto compiuto da un altro Stato, che in assenza del consenso del primo sarebbe, invece, illecito⁹.

I risultati raggiunti dal relatore Ago vennero, nelle loro linee generali, condivisi dagli altri membri della Commissione e alla sessione del 1980 l'articolo relativo al consenso venne adottato in prima lettura nella parte relativa alle origini della responsabilità internazionale, con poche modifiche rispetto al testo proposto nel

⁶ *Ibidem*, par. 67.

⁷ *Ibidem*, par. 60.

⁸ *Ibidem*, par. 58. Corsivo aggiunto.

⁹ *Ibidem*, parr. 66 e 68.

rapporto di Ago e nel commentario all'articolo venne largamente riprodotto lo studio del relatore presentato nell'VIII rapporto¹⁰.

Talune critiche vennero, tuttavia, sollevate successivamente all'elaborazione del progetto di Ago, in particolare da uno dei successivi relatori speciali in materia di responsabilità internazionale degli Stati: James Crawford. Nel suo secondo rapporto, presentato nel 1999¹¹, quest'ultimo avanzò la proposta di eliminare il consenso dal novero delle cause escludenti l'illiceità¹².

Le ragioni che spinsero Crawford ad avanzare una simile proposta furono molteplici.

In primo luogo, il relatore pose l'accento sulle intrinseche differenze nel modo di operare del consenso rispetto a quello delle altre cause di esclusione dell'illiceità previste dal Progetto di articoli (legittima difesa, contromisure in risposta ad un atto illecito internazionale, stato di necessità, *distress* e forza maggiore). Crawford osservò, in effetti, che ciò che distingue il consenso dalle altre circostanze previste nel capitolo V del progetto è che queste ultime si applicano nel momento stesso in cui avviene la potenziale violazione della norma, mentre il consenso per essere validamente espresso deve essere prestato *prima* del consumarsi della condotta¹³, cosicché tale condotta appare perfettamente lecita nel momento stesso in cui si produce. Lo stesso non può sostenersi, di converso, con riferimento alle altre cause di esclusione dell'illiceità. Quando uno Stato compie un'azione che si pone in contrasto con una norma internazionale, tale condotta non appare *prima facie* lecita, ma al più può essere giustificata dal contestuale verificarsi di una causa di esclusione dell'illiceità¹⁴.

¹⁰ Il testo dell'allora art. 29 recitava: "1. The consent validly given by a State to the commission by another State of a specified act not in conformity with an obligation of the latter State towards the former State precludes the wrongfulness of the act in relation to that State to the extent that the act remains within the limits of that consent. 2. Paragraph 1 does not apply if the obligation arises out of a peremptory norm of general international law. For the purpose of the present draft articles, a peremptory norm of general international law is a norm accepted and recognized by the international community of States as a whole as a norm from which no derogation is permitted and which can be modified only by a subsequent norm of general international law having the same character". *Report of the Commission to the General Assembly on the Work of its thirty-first Session*, in *Yearbook of the International Law Commission*, 1979, pp. 109 e ss.

¹¹ *Second Report on State Responsibility*, by James Crawford, *Special Rapporteur*, 1999, Document A/CN.4/498 and Add. 1-4.

¹² *Ibidem*, par. 241.

¹³ Se il consenso fosse prestato *dopo* il consumarsi della condotta si parla propriamente di rinuncia. L'ipotesi è espressamente presa in considerazione nell'art. 45 del Progetto del 2001.

¹⁴ *Ibidem*, par. 239.

In secondo luogo, Crawford espresse delle perplessità sulla reale differenza da un lato del consenso come elemento intrinseco dell'obbligo primario, di cui costituirebbe un elemento definitorio dello stesso e, dall'altro lato, del consenso in quanto circostanza che preclude l'illiceità della condotta in violazione dell'obbligo. In altri termini, se il consenso può essere validamente prestato in alcuni casi e non in altri e se l'autorità che può prestare validamente il consenso può variare in relazione alla norma, ci si potrebbe domandare se il consenso non possa essere considerato come incorporato nella stessa norma primaria, ed eventualmente in termini diversi a seconda delle varie norme primarie¹⁵.

Tra l'altro, secondo il relatore, è proprio in relazione ad alcune norme imperative, ed in particolare alla norma che vieta l'uso della forza nelle relazioni internazionali, così come codificata dall'art. 2, par. 4, della Carta delle Nazioni Unite, che può ravvisarsi la circostanza per cui il consenso possa essere considerato un elemento intrinseco della stessa norma primaria, così che tale norma non trovi applicazione nei casi in cui uno Stato abbia consentito all'utilizzo della forza sul proprio territorio da parte di un altro Stato¹⁶.

Nonostante le critiche e le perplessità espresse dal relatore speciale Crawford, l'approccio di Ago fu condiviso nelle sue linee generali dalla Commissione di diritto internazionale ed il consenso come causa escludente l'illiceità venne, infine, mantenuto nel Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati¹⁷, approvato dalla Commissione di diritto internazionale in seconda lettura nel 2001 e di cui la VI Commissione dell'Assemblea generale prese atto l'anno successivo¹⁸.

Nella sua definitiva versione, l'art. 20 recita: "il consenso validamente dato da uno Stato alla commissione da parte di un altro Stato di un atto determinato esclude l'illiceità di tale atto nei confronti del primo sempre che l'atto medesimo resti nei limiti del consenso".

Di alcuni dei rilievi di Crawford, tuttavia, è rimasta traccia nel commentario all'art. 20. In particolare, riguardo l'identificazione dell'autorità abilitata a manifestare

¹⁵ *Ibidem*, par. 238.

¹⁶ *Ibidem*, par. 242, b).

¹⁷ *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with Commentaries*, in *Yearbook of the International Law Commission*, Vol. II, part 2.

¹⁸ UN Doc. A/RES/56/83 (2002).

validamente il consenso per conto dello Stato e al fatto che essa possa variare in funzione della norma primaria potenzialmente lesa¹⁹.

3) CRITICITÀ DELLA RICOSTRUZIONE DELL'INTERVENTO SU INVITO IN BASE ALLE NORME SECONDARIE SULLA RESPONSABILITÀ PER FATTI INTERNAZIONALMENTE ILLECITI

Inquadrare l'elemento del consenso, che, come sottolineato, è insito nell'istituto dell'intervento su invito, nell'alveo delle norme secondarie sulla responsabilità statale presenta alcune difficoltà difficilmente superabili.

Affinché il consenso possa operare come causa di esclusione dell'illiceità è necessario individuare in via preliminare quale sia la norma che subirebbe una potenziale violazione nel caso in cui il consenso fosse assente ed in secondo luogo indagare la natura della norma stessa.

Come noto, in effetti, nella versione finale del progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati, l'art. 26, che si applica a tutte le circostanze escludenti l'illiceità presenti nel Capitolo V, prevede che “nessuna disposizione del presente capitolo esclude l'illiceità di ogni atto di uno Stato che non sia conforme ad un obbligo derivante da una norma imperativa del diritto internazionale generale”²⁰.

Come è stato già evidenziato, nel rapporto del 1979, Ago citò tra gli episodi della prassi nei quali il consenso fu invocato come esimente, situazioni in cui gli Stati terzi inviarono truppe sul territorio di un altro Stato con il consenso o su richiesta di quest'ultimo, sottolineando come, in assenza del consenso dello Stato territoriale tali condotte potessero essere qualificate come gravi violazioni della sovranità statale, se non veri e propri atti di aggressione²¹. Che l'uso della forza sul territorio di uno Stato senza il consenso o con modalità che travalichino i limiti del consenso prestato dallo Stato territoriale possa essere qualificato come un atto di aggressione è confermato

¹⁹ *Ibidem*, par. 5, p. 73.

²⁰ Il limite relativo allo *jus cogens* era già contenuto nelle prime versioni della norma sul consenso. Si veda art. 29 del Progetto di articoli adottati in prima lettura nel 1980, *Report of the Commission to the General Assembly on the Work of its thirty-first Session*, in *Yearbook of the International Law Commission*, 1979, p. 109.

²¹ *Eight Report on State Responsibility by Mr. Roberto Ago, Special Rapporteur – the internationally Wrongful act of the State, source of international Responsibility*, Document A/CN.4/318 and Add. 1-4, 1979, par. 58.

dall'art. 3(e) dell'allegato alla risoluzione dell'Assemblea generale 3314 del 1974 sulla definizione di aggressione²².

A ben vedere, dunque, la norma che risulterebbe potenzialmente violata nel caso di un intervento armato sul territorio di un altro Stato è la norma che vieta di utilizzare la forza *contro* altri Stati ed in particolare della norma che vieta di compiere atti di aggressione, di cui comunemente si riconosce la natura di norme cogente.

Da qui le difficoltà a riconciliare le ricostruzioni che riconducono l'elemento consensuale dell'intervento su invito nell'alveo delle circostanze di esclusione dell'illiceità, con la natura di *jus cogens* della norma potenzialmente violata. In effetti, così ragionando ci si trova di fronte ad un'*impasse*: da un lato il consenso funge da elemento che rende la condotta dello Stato terzo eccezionalmente lecita, dall'altro, però, il consenso non può essere considerato come causa di esclusione dell'illiceità se la norma violata ha carattere imperativo.

La difficoltà riscontrata non ha mancato di essere rilevata implicitamente anche da alcuni autori che hanno trattato il consenso come elemento dell'intervento su invito in quanto causa di esclusione dell'illiceità. La soluzione a cui essi sono giunti per risolvere il problema può essere riassunta in questi termini: se l'intervento militare di uno Stato terzo è condotto su richiesta o con il consenso dello Stato territoriale, il consenso validamente reso esclude del tutto l'applicazione del divieto di uso della forza, di modo che la natura di *jus cogens* della norma non impedisce che il consenso renda eccezionalmente lecita una condotta che in sua assenza non lo sarebbe²³.

È evidente come una ricostruzione siffatta dimostri la debolezza del considerare il consenso, in quanto elemento dell'intervento su invito, come causa di esclusione dell'illecito. L'*impasse* a cui si giunge muovendosi da tali premesse può essere risolta

²² UN Doc. A/RES/29/3314, *Definition of Aggression*, del 14 dicembre 1974.

²³ DÖRR, RANDELZHOFFER, *Ch.I, Principle and Purposes, Article 2(4)*, in *The Charter of United Nations: a Commentary*³, Volume I, (Simm, Khan, Nolte, Paulus, eds.), 2012, p. 215: "Since a valid consent by the State whose territory is affected excludes the application of the prohibition of the use of force altogether, the peremptory character of the prohibition cannot affect the validity of the consent"; TANCA, *Foreign Military Intervention*, cit., che dopo aver dichiarato che "the best legal approach to the concept of consent in international law is found in the law of international responsibility of States... this general approach can easily be transferred to the more specific problems of armed intervention" (p. 13) ammette che "if the real content of the peremptory norm ... is to prohibit the use of armed force *against another State* the consent of the target State would *ipso facto* bring the action outside the scope of the norm *ratione materiae*" (p. 47).

solo riconducendo l'elemento del consenso alla norma primaria sull'uso della forza, ipotesi che verrà presa in considerazione nel prossimo paragrafo.

4) CONSENSO DELLO STATO E AMBITO DI APPLICAZIONE DEL DIVIETO DI USO DELLA FORZA: L'INTERVENTO SU INVITO COME FATTISPECIE NON RIENTRANTE NELL'AMBITO DI APPLICAZIONE *RATIONE MATERIAE* DEL DIVIETO DI USO DELLA FORZA

Sono numerosi gli autori che hanno affrontato il problema della liceità dell'intervento su invito considerando il consenso come un elemento da valutare rispetto all'ambito di applicazione *ratione materiae* del divieto di uso della forza²⁴.

L'art. 2, par. 4, della Carta delle Nazioni Unite dispone che “i Membri devono astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia e dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite”. La norma convenzionale codificata nella Carta è stata in varie occasioni riconosciuta dalla Corte internazionale di giustizia come corrispondente al diritto consuetudinario²⁵. Il contenuto della norma convenzionale e di quella consuetudinaria sono sostanzialmente corrispondenti. Di conseguenza, il divieto di uso della forza, così come sancito dalla Carta, non è vincolante solo per gli Stati membri delle Nazioni Unite, ma per tutti gli Stati della comunità internazionale.

Del pari, è accettato pressoché unanimemente che la norma in questione non si applichi all'interno delle frontiere statali, cosicché l'uso della forza da parte dello Stato e da parte di gruppi non statali all'interno del territorio statale non sono coperti dal

²⁴ Ad esempio, CHRISTAKIS, BANNELIER, *Volenti non fit iniuria, les effects du consentment à l'intervention militaire*, in *Annuaire français de droit international*, Parigi, 2004, pp. 111 e ss.; CORTEN, *The Law Against War. The Prohibition on the Use of Force in Contemporary International Law*, Oxford, 2010, pp. 253-254; CHRISTAKIS, BANNELIER, *Under the Security Council's Watchful Eyes: Military Intervention by Invitation in the Malian Conflict*, in *Leiden Journal of International Law*, 2013, p. 860; WIPPMAN, *Pro-Democratic Intervention by Invitation*, in *Democratic Governance in International Law*, (Fox, Roth, eds.), Cambridge, 2000, p. 295; DÖRR, *Use of Force, Prohibition of*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2015, par. 21; RUYS, FERRO, *Weathering the Storm: Legality and Legal Implications of the Saudi-led Military Intervention in Yemen*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 2016, pp. 79-80.

²⁵ ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgement of 27 June 1986, parr. 187-192; ICJ, *Armed Activities on the Territory of Congo (Democratic Republic of Congo v. Uganda)*, Merits, Judgement of 19 December 2005, parr. 161 e ss.

divieto. Non esiste, in altri termini uno *jus contra bellum internum*. I tentativi che sono stati fatti per dimostrare che il divieto di uso della forza si applichi anche all'interno dei confini statali si sono rivelati per il momento del tutto infruttuosi²⁶.

Occorre a questo punto domandarsi se l'intervento di uno Stato terzo nel corso di un conflitto armato a carattere non internazionale sul territorio di un altro Stato sia contrario alla norma che vieta l'uso della forza.

Se, da un lato si assiste ad una violazione della norma nel caso in cui lo Stato terzo intervenga in un conflitto interno accanto e a sostegno di un gruppo armato non statale in lotta contro il governo costituito, in quanto in una tale ipotesi l'uso della forza si rivolge contro "l'integrità territoriale e l'indipendenza politica" di un altro Stato²⁷, alla stessa conclusione è difficile giungere se lo Stato terzo interviene nel conflitto su richiesta del governo costituito.

In effetti, non è ravvisabile una violazione del divieto di uso della forza ogniqualvolta due o più Stati siano coinvolti in un conflitto armato. A ben vedere, nel caso in cui uno Stato terzo presti assistenza ad un altro Stato su sua espressa richiesta la situazione che si presenta non è quella di due Stati in lotta fra loro, ma di due Stati che cooperano tra loro nel contesto di un conflitto interno al fine di reprimere la ribellione scoppiata in seno ad uno di essi. L'uso della forza dello Stato terzo, in definitiva, non costituisce un atto che lede l'integrità territoriale e l'indipendenza politica dello Stato che ha richiesto o consentito l'intervento sul proprio territorio. L'intervento su richiesta sembrerebbe, in effetti, fuoriuscire del tutto dall'ambito di applicazione *ratione materiae* del divieto di uso della forza. Tantomeno il sostegno prestato allo Stato territoriale per sedare l'insurrezione attraverso l'invio di truppe armate sul suo territorio può qualificarsi come atto di aggressione.

La disputa tra chi sostiene che la liceità dell'intervento su invito debba essere valutata alla luce del principio *volenti non fit iniuria* e chi, di contro, ritiene che essa sia da analizzare con riferimento all'ambito di applicazione della norma che vieta l'uso

²⁶ Come messo in evidenza, ad esempio, da CHRISTAKIS, *Le droit à l'autodétermination en dehors des situations de décolonisation*, Parigi, 1999, pp. 253-256; TANCREDI, *Secession and Use of Force*, in *Self-determination and Secession in International Law* (Walter, von Ungern-Sternberg, Abushov, eds.), Oxford, 2014, pp. 68-94; CORTEN, *Are There Gaps in the International Law of Secession?* in *Secession. International Law Perspectives*, (Kohen, ed.), Cambridge, 2006, pp. 231-253.

²⁷ ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgement of 27 June 1986, par. 228.

della forza ha una valenza più teorica che pratica²⁸. In effetti, quale che sia l'approccio che si sceglie di seguire, in entrambi i casi per valutare la liceità dell'intervento su invito occorrerà prendere in considerazione il ruolo e l'applicazione di ulteriori norme e principi. Ci si riferisce in particolare, al principio di autodeterminazione dei popoli, al principio di non intervento negli affari interni di un altro Stato e all'individuazione dell'autorità statale legittimata a chiedere assistenza militare a Stati terzi.

Ci sembra, tuttavia, che la ricostruzione che riconduce l'elemento consensuale dell'intervento su invito all'ambito di applicazione della norma primaria sull'uso della forza sia quella preferibile e che presenta meno criticità ed è quella che verrà accolta nel corso del presente lavoro.

Al di là dei problemi posti dallo *jus cogens* per la ricostruzione dell'elemento consensuale dell'intervento su invito quale esimente, crediamo sia opportuno analizzare il problema della liceità dell'istituto in questione dal punto di vista dell'ambito di applicazione delle norme primarie anche per un'altra ragione. Se, infatti, si seguisse l'orientamento volto a ricondurre l'elemento consensuale dell'intervento su richiesta nell'ambito delle cause di esclusione dell'illiceità, l'istituto in questione non avrebbe più alcuna autonomia, risultando incardinato nel regime della responsabilità internazionale.

²⁸ TANCREDI, *Secession and Use of Force*, cit., p. 78.

CAPITOLO II

I CONFLITTI ARMATI NON INTERNAZIONALI

SOMMARIO: 1) La regolazione della guerra civile e l'intervento di Stati terzi nel diritto internazionale classico. – 2) I conflitti armati internazionali e non internazionali secondo le Convenzioni di Ginevra del 1949 e i Protocolli aggiuntivi del 1977. – 2.1) I conflitti armati internazionali. – 2.2) I conflitti armati non internazionali. - 2.2.1) La definizione di conflitto armato a carattere non internazionale ai sensi dell'articolo 3 comune alle Convenzioni di Ginevra. – 2.2.2) La definizione di conflitti armati non internazionali ai sensi del II Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 1977. - 3) Le diverse tipologie di conflitti interni in cui può verificarsi un intervento esterno.

1) LA REGOLAZIONE DELLA GUERRA CIVILE E L'INTERVENTO DI STATI TERZI NEL DIRITTO INTERNAZIONALE CLASSICO

La disciplina classica riguardante la regolazione dei conflitti armati si è affermata a partire dal XIX secolo. In questo periodo la nozione di guerra civile veniva individuata in maniera residuale distinguendola dalla tradizionale guerra internazionale: in tale nozione venivano ricompresi, oltre ai conflitti scoppiati all'interno di un singolo Stato, anche quelli tra colonia e madrepatria, non possedendo la prima una distinta personalità internazionale rispetto alla seconda, e quelli tra Stati federati *inter se* o tra Stati membri e Stato federale¹.

Tuttavia, tale periodo è stato caratterizzato dalla generale riluttanza degli Stati a regolare i conflitti interni attraverso il diritto internazionale. Da un lato si riteneva che le norme di diritto bellico potessero essere applicate solo agli Stati e che quindi solo tali soggetti potessero partecipare ad una guerra, dall'altro lato, la possibilità stessa di far

¹ GRADO, *Guerre civili e terzi Stati*, cit., p. 4; R. BARSOTTI, *Insorti*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, Milano, 1971, p. 797, secondo il quale, tuttavia, i conflitti tra Stati federati *inter se* non costituiscono un'autonoma ipotesi, ma sono da ricondursi in ogni caso ai conflitti tra Stato membro e Stato federale, in quanto costituirebbero una violazione delle norme costituzionali dello Stato federale che regolano i rapporti tra Stati membri.

rientrare situazioni di violenza interna nella generale categoria di guerra, seppur civile, generava negli Stati il timore di un implicito riconoscimento di una parziale soggettività ai ribelli. Inoltre, gli episodi di violenza interna venivano considerati come rientranti nel dominio riservato dei singoli Stati nei quali si verificano e di conseguenza un problema che interessava esclusivamente questi.

L'indifferenza del diritto internazionale per le guerre civili veniva, tuttavia, mitigata dall'istituto del riconoscimento di belligeranza. La disciplina classica ripartiva le situazioni conflittuali intra-statali in base al livello di intensità degli scontri in tre distinte categorie: la ribellione, l'insurrezione e la belligeranza, ciascuna delle quali connotata da una peculiare disciplina volta a regolare sia i rapporti tra lo Stato e ribelli, sia tra lo Stato in questione e gli Stati terzi.

La prima fase, quella della ribellione, coincidente, in genere, con lo scoppio delle ostilità, era caratterizzata da scontri di bassa intensità in cui i ribelli in lotta contro il governo non si erano ancora dotati di un'organizzazione stabile tale da permettere loro di controllare in maniera effettiva parte del territorio statale. Anche se una situazione di ribellione costituiva indubbiamente un'opposizione al governo, in tale fase i ribelli non rappresentavano una seria minaccia per l'autorità statale: gli atti di violenza erano così limitati, infatti, che lo Stato era in grado di reprimerli con facilità e senza dover far ricorso alla forza militare². Dal punto di vista dei rapporti tra Stato e ribelli, non esistevano limiti di diritto internazionale quanto alle condotte e alle modalità che lo Stato poteva adottare al fine di sedare la rivolta, i ribelli non godevano di alcun diritto o protezione nel diritto internazionale e restavano soggetti unicamente alla legge municipale.

Per quanto concerneva, invece, i rapporti tra lo Stato sul cui territorio era in corso un fenomeno di ribellione e gli Stati terzi, data l'irrilevanza per il diritto internazionale di questa fase conflittuale, la maggioranza della dottrina classica riteneva che gli Stati terzi avessero il potere di assistere il governo e fossero di converso sottoposti all'obbligo di astenersi dal fornire supporto al movimento ribelle sia in forma diretta, attraverso l'invio di contingenti militari, sia in forma indiretta, attraverso, ad esempio, la fornitura di armi o di aiuti economici. Posto che la ribellione era ritenuta un

² SIVAKUMARAN, *The Law of Non-International Armed Conflict*, Oxford, 2012, p. 9 e ss.; LE MON, *Unilateral Intervention by Invitation in Civil Wars: the Effective Control Test Tested*, in *New York University Journal of Law and Politics*, 2003, p. 746 e ss.

affare interno dello Stato in causa, l'eventuale aiuto ai ribelli costituiva una violazione del principio di non ingerenza negli affari altrui, che secondo il diritto internazionale del tempo coincideva col divieto per ogni Stato di turbare il regolare esercizio dei poteri sovrani degli altri Stati³.

A differenza della ribellione, l'insurrezione era connotata da un livello di violenza molto più elevato per durata, ambito geografico e partecipazione agli scontri e comportava una seria minaccia per il governo, che lo Stato non era in grado di reprimere con facilità e di cui l'esito era incerto. In tale stadio del conflitto il movimento insurrezionale, inoltre, era generalmente in grado di occupare parte del territorio statale. Attraverso il riconoscimento dell'insurrezione gli Stati terzi prendevano atto dell'esistenza di una vicenda conflittuale interna, ma tale riconoscimento non rispondeva a requisiti specifici, dato che essi godevano della massima discrezionalità nel concederlo, né da esso scaturiva una predeterminata serie di diritti e obblighi per le parti, variando questi di situazione in situazione, in base alle singole concessioni e ad accordi *ad hoc*. Secondo Lauterpacht il riconoscimento dell'insurrezione costituiva il risultato della volontà degli Stati di non trattare gli insorti come semplici criminali o fuorilegge e di regolare i propri rapporti con essi su basi chiare e definite, anche se provvisorie. A suo avviso, il fatto che gli insorti controllassero una parte di territorio e che l'esito del conflitto non fosse scontato a favore del governo, faceva sorgere la necessità per gli Stati di entrare in relazione col movimento insurrezionale al fine di proteggere i propri interessi nazionali nel territorio controllato da questi, di regolare i rapporti economici, commerciali e politici, nonché di discutere con essi le eventuali misure da porre in essere per garantire una condotta umana delle ostilità⁴. Gli Stati terzi, dunque, procedevano al riconoscimento degli insorti in maniera discrezionale ed entravano in limitati rapporti con essi al fine di proteggere i propri interessi. Infine, come nel caso della ribellione, anche in questa fase delle ostilità, il rapporto tra lo Stato territoriale e il movimento insurrezionale veniva regolato dalla legge municipale e quest'ultimo non beneficiava di alcuna protezione a livello internazionale⁵.

³ GRADO, *Guerre civili*, cit., pp.7-9.

⁴ LAUTERPACHT, *Recognition in International Law*, Cambridge, 1947 (ristampato nel 2013), pp. 270-271. Si vedano anche BARSOTTI, *Insorti*, cit., p. 800; MOIR, *The Law of Internal Armed Conflict*, Cambridge, 2002, pp. 4-5; CULLEN, *The Concept of Non-International Armed Conflict in International Law*, Cambridge, 2010, pp. 9-11, S. SIVAKUMARAN, *The Law of Non-International*, cit., pp.10-11.

⁵ CULLEN, *The Concept of Non-International Armed Conflict*, cit., p. 13.

Sebbene, come si è detto, il diritto internazionale classico risultava sostanzialmente indifferente rispetto alle vicende conflittuali intra-statali, la maggioranza della dottrina dell'epoca era concorde nel ritenere che esistesse un momento a partire dal quale le violenze interne non potessero più considerarsi come rientranti esclusivamente nel dominio riservato di ogni singolo Stato interessato dal fenomeno insurrezionale, ma che rilevassero per il diritto internazionale: tale fase coincideva con il riconoscimento dello stato di belligeranza. Il riconoscimento di belligeranza costituiva, dunque, il fattore di internazionalizzazione del conflitto, a cui potevano procedere, in maniera indipendente, sia lo Stato territoriale che gli Stati terzi.

Lo Stato territoriale poteva accordare lo *status* di belligerante agli insorti sia esplicitamente, attraverso la formale dichiarazione di guerra o il conferimento dei diritti di belligeranza, sia implicitamente, attraverso una serie di atti concludenti che non lasciassero dubbi sulla volontà dello Stato di concedere agli insorti tale *status*⁶. Perché lo Stato territoriale riconoscesse lo stato di belligeranza non era necessario che il movimento insurrezionale presentasse dei requisiti predeterminati. Tuttavia, al contrario che nel caso del riconoscimento dell'insurrezione, da cui non discendevano specifici diritti e obblighi, in seguito alla dichiarazione di belligeranza diventava applicabile tra le parti il diritto bellico, quello stesso diritto, cioè, che normalmente regolava le guerre tra Stati⁷: lo Stato territoriale non aveva la possibilità di utilizzare ogni mezzo in suo potere per reprimere l'insurrezione, ma solo quelli permessi dal diritto internazionale⁸, mentre gli Stati terzi potevano assumere una posizione di neutralità o di cobelligeranza prendendo parte alle ostilità su richiesta e al fianco di entrambe le parti in lotta⁹.

⁶ INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL, *Droits et devoirs des Puissances étrangères, au cas des mouvement insurrectionnel, envers le gouvernements établis et reconnus qui sont aux prises avec l'insurrection*, 1900, art. 4.

⁷ CASSESE, *La guerre civile et le droit international*, in *Revue générale de droit international public*, 1986, p. 559; ID., *Diritto internazionale*², Bologna, 2013, p. 170; FOCARELLI, *Trattato di diritto internazionale*, Milano, 2015, pp. 113-114; ARANGIO-RUIZ, *Diritto internazionale e personalità giuridica*, Bologna, 1972, p. 101; MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*³, Padova, 1951, pp. 146-147.

⁸ MOIR, *The Law of Internal*, cit., p. 10; SIVAKUMARAN, *The Law of Non-International*, cit., p. 16.

⁹ SCHINDLER, *The Different Types of Armed Conflicts According to the Geneva Conventions and Protocols*, in *Recueil des cours de l'Academie de droit international*, Alphen aan den Rijn, 1979, vol. II, p. 125 e pp. 145-146; GRADO, *Guerre civili*, cit., p. 16; LE MON, *Unilateral Intervention by Invitation*, cit., p. 747; GARGIULO, *Uso della forza (diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del diritto, Annali V*, Milano, 2012, p. 1386; FALK, *Janus Tormented: the International Law of Internal War*, in *International Aspects of Civil Strife*, New Jersey, 1964, p. 210. Una parte minoritaria della dottrina sostiene, invece, che il riconoscimento dello stato di belligeranza, comportasse il dovere di astenersi dal fornire assistenza sia al

Nel periodo in esame non fu frequente il conferimento dei diritti di belligeranza da parte dello Stato territoriale, dato che ciò, se da un lato costituiva un vantaggio per il partito insurrezionale, limitando i poteri repressivi dello Stato, dall'altro veniva percepito come una forma di debolezza dello Stato che dimostrava così la sua incapacità di sopprimere la ribellione. Il fatto che lo Stato non fosse costretto ad accordare lo stato di belligeranza anche nel caso in cui il movimento insurrezionale presentasse i requisiti, che come analizzeremo a breve, erano necessari affinché gli Stati estranei al conflitto interno potessero procedere a tale qualificazione, comportava che esso vi procedesse solo quando ciò fosse stato ritenuto conveniente per sé, ad esempio, per proteggere i propri interessi nel territorio controllato dal gruppo armato o per evitare di dover rispondere per gli illeciti da esso compiuti in tale territorio.

Al riconoscimento degli insorti come belligeranti potevano pervenire, indipendentemente dallo Stato territoriale, anche gli Stati terzi. In tale circostanza, tuttavia, questi non avevano la libertà di agire discrezionalmente, essendo necessario che gli insorti possedessero determinate caratteristiche ai fini del riconoscimento medesimo. Riguardo l'esatta individuazione di tali requisiti non vi è, tuttavia, una totale convergenza nella dottrina: ad opinione dell'*Institut de droit international*, gli insorti dovevano aver acquisito il controllo effettivo su una parte del territorio statale tale da permettere loro di esercitare in tale ambito geografico poteri di governo e la lotta contro lo Stato territoriale doveva essere condotta attraverso un apparato militare organizzato che si conformasse al diritto bellico¹⁰; a tali requisiti parte della dottrina aggiungeva la necessità che il conflitto interno avesse carattere generale e non puramente locale e che per gli Stati terzi dovessero esistere particolari circostanze che rendessero necessario riconoscere i diritti di belligeranza al movimento insurrezionale¹¹.

governo, sia al movimento insurrezionale. MOIR, *The Law of Internal*, cit., pp. 7-8; ROTH, *Governmental Illegitimacy in International Law*, Oxford, 2000, p. 177.

¹⁰ IDI, *Droits et devoirs*, cit., art. 8: "Les tierces Puissances ne peuvent reconnoître au parti révolté la qualité de belligérant : 1. S'il n'a pas conquis une existence territoriale distincte par la possession d'une partie déterminée du territoire national, 2. S'il n'a pas réuni les éléments d'un gouvernement régulier exerçant en fait sur cette partie du territoire les droits apparents de la souveraineté, 3. Si la lutte n'est pas conduite en son nom par des troupes organisées, soumises à la discipline militaire et se conformant aux lois et coutumes de la guerre".

¹¹ LAUTERPACHT, *Recognition*, cit., p. 176. Per l'individuazione dei requisiti necessari al riconoscimento di belligeranza si vedano anche FOX, *Intervention by Invitation*, cit., pp. 824-825; SIVAKUMARAN, *The Law of Non-International*, cit., pp. 14-16; LE MON, *Unilateral Intervention by Invitation*, cit., p. 747.

In ogni caso, è possibile affermare che fosse il controllo effettivo su una buona parte del territorio statale il requisito fondamentale attorno al quale ruotava il riconoscimento di belligeranza.

Per converso, il fatto che fossero presenti i summenzionati requisiti per poter procedere al riconoscimento non implicava che gli Stati terzi dovessero necessariamente accordarlo: non esisteva, infatti, alcun vincolo che obbligasse gli Stati estranei al conflitto a conferire i diritti di belligeranza agli insorti. Al contrario, però dello Stato territoriale, che poteva riconoscere gli insorti come belligeranti in qualsiasi momento, gli Stati terzi non avevano questa facoltà e attribuire lo *status* di belligerante senza che il movimento ribelle possedesse le caratteristiche evidenziate, si risolveva, ancora una volta in un'illecita interferenza negli affari interni dello Stato impegnato nel conflitto interno. Una volta riconosciuto lo stato di belligeranza divenivano applicabili nei rapporti tra lo Stato terzo e le parti coinvolte nel conflitto le norme sulla neutralità.

Come risulta evidente, la qualificazione della lotta interna come belligeranza, sia da parte dello Stato territoriale che da parte degli Stati terzi, era caratterizzata da un'estrema discrezionalità e basata più su considerazioni politiche che giuridiche: non solo, infatti, vi era la libertà di concedere o meno i diritti di belligeranza agli insorti, ma anche la verifica dell'esistenza delle condizioni necessarie per accordarli venivano valutate in maniera soggettiva da chi decideva di effettuare o meno il riconoscimento.

Durante il periodo classico, come emerge dall'analisi effettuata, non esisteva un'autonoma disciplina relativa alla regolamentazione delle vicende conflittuali interne, essendo queste regolate, a seconda delle situazioni esaminate, dalla legge municipale o dal diritto internazionale bellico applicabile alle guerre internazionali, mentre l'intervento di Stati terzi non rispondeva a criteri oggettivi, ma era informato ai caratteri di flessibilità, discrezionalità e soggettività.

2) I CONFLITTI ARMATI INTERNAZIONALI E NON INTERNAZIONALI SECONDO LE CONVENZIONI DI GINEVRA DEL 1949 E I PROTOCOLLI AGGIUNTIVI DEL 1977

Dopo aver brevemente dato conto della disciplina che regolava i conflitti interni e l'intervento di Stati terzi in tali conflitti nel periodo precedente la nascita dell'ONU, si

analizzerà ora la nozione di conflitto armato che si è sviluppata nel diritto internazionale moderno in seguito all'adozione delle Convenzioni di Ginevra del 1949.

In primo luogo occorre distinguere nella generale categoria di conflitti armati quelli internazionali da quelli a carattere non internazionale. L'intervento di uno Stato terzo in un conflitto armato, infatti, è regolato da norme diverse se condotto nel corso di un conflitto internazionale o di un conflitto interno. L'istituto dell'intervento su invito riguarda nello specifico i casi in cui uno Stato terzo intervenga in un conflitto interno al fianco dell'autorità governativa su sua espressa richiesta: per questo motivo ci si occuperà in particolare di definire la nozione di conflitto armato a carattere non internazionale. L'analisi sulla nozione di conflitto interno sarà orientata a mettere in luce l'esistenza di diverse tipologie di conflitto interno che si verificano in concreto, ciascuna caratterizzata da proprie peculiarità che conducono a domandarsi se il regime che disciplina l'intervento su invito si applichi in maniera uguale in tutti i casi in cui scoppia una guerra civile o se subisca variazioni in ragione delle vicende conflittuali concretamente in corso.

2.1) CONFLITTI ARMATI INTERNAZIONALI

L'eco della generale riluttanza a regolare i conflitti interni attraverso il diritto internazionale, che aveva caratterizzato il periodo classico, si fece sentire nei lavori della Conferenza diplomatica che avrebbero condotto alla stesura delle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949¹². Nel corso della conferenza, infatti, alcune delegazioni espressero la loro contrarietà all'inserimento nel testo delle Convenzioni di disposizioni concernenti la condotta delle ostilità nelle guerre civili. Tuttavia, fu l'opinione della maggior parte degli Stati secondo la quale i conflitti interni erano caratterizzati da atrocità e crudeltà che colpivano soprattutto la popolazione civile, che

¹² Convenzione (I) per il miglioramento delle condizioni dei feriti e dei malati delle forze armate in campagna, Convenzione (II) per il miglioramento delle condizioni dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle forze armate sul mare, Convenzione (III) relativa al trattamento dei prigionieri di guerra, Convenzione (IV) relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra. Ginevra, 12 agosto 1949.

fece prevalere la linea volta a garantire l'approvazione di una disciplina umanitaria minima che si applicasse anche a questo tipo di conflitti¹³.

La proposta del Comitato internazionale della Croce Rossa di estendere ai conflitti interni l'intera disciplina delle Convenzioni non ottenne il favore degli Stati, pertanto i due tipi di conflitto restano soggetti a norme differenti. L'articolo 3 comune alle Convenzioni di Ginevra rappresenta la prima disposizione contenente regole a cui devono attenersi le parti in un conflitto "che non presenti carattere internazionale". Il confine che separa le due situazioni è diventato con il passare degli anni meno rigido¹⁴, tuttavia grosse differenze permangono, in particolare, con riguardo alla qualificazione di legittimo combattente e al trattamento dei prigionieri di guerra, che si applicano solo ai conflitti interstatali.

In base all'articolo 2 comune alle Convenzioni di Ginevra rientrano nella categoria di conflitti armati internazionali "tutti i casi di guerra dichiarata o di qualsiasi altro conflitto armato che sorga tra due o più Alte Parti contraenti, anche se lo stato di guerra non è riconosciuto da una di esse" e "tutti i casi di occupazione totale o parziale del territorio di un'Alta parte contraente, anche se questa occupazione non incontra alcuna resistenza armata".

Al di là della formale dichiarazione di guerra che è un istituto ormai caduto in desuetudine, la nozione di conflitto armato internazionale che emerge dall'articolo 2 ha un campo di applicazione molto ampio. Facendo riferimento a "qualsiasi conflitto armato", risultano irrilevanti le qualificazioni soggettive delle Parti, nonché la durata e l'intensità degli scontri: la sussistenza del conflitto dipende esclusivamente dall'esistenza di uno scontro tra due entità statali. Ai fini dell'applicazione delle Convenzioni non è neanche necessario che gli Stati coinvolti nelle ostilità si riconoscano reciprocamente.

¹³ Per un'approfondita analisi dei lavori preparatori delle Convenzioni di Ginevra si vedano MOIR, *The Law of Internal*, cit., pp. 23- 29, SIVAKUMARAN, *The Law of Non-International*, cit., pp. 40- 42 e pp. 156-162, CULLEN, *The Concept of Non-International*, cit. pp. 27- 49. Per le opinioni espresse dalle delegazioni partecipanti alla conferenza diplomatica di Ginevra del 1949, riguardo l'inserimento di disposizioni concernenti i conflitti non internazionali si rimanda a *Final Report of the Diplomatic Conference of Geneva of 1949, Vol. II-B*, pp. 9-16, disponibile su https://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/RC-Fin-Rec_Dipl-Conf-1949.html

¹⁴ Nel senso che, nonostante le notevoli differenze nella disciplina dei due tipi di conflitto a livello di diritto convenzionale, alcune regole e principi che governano i conflitti internazionali sono diventate gradualmente applicabili a quelli non internazionali, se non nella loro pienezza, almeno nei principi essenziali. ICTY, *Prosecutor v. Tadic, Appeal Chambers, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction*, 2 ottobre 1995, parr. 96-127.

Ai sensi del secondo paragrafo dell'articolo 2 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra sono incluse nella categoria dei conflitti internazionali le ipotesi in cui uno Stato straniero occupi il territorio di un altro Stato, anche nel caso in cui non incontri alcun tipo di resistenza. Come la determinazione dell'esistenza di un conflitto internazionale risulta, come si è visto, da fattori oggettivi, così affinché una determinata situazione possa essere qualificata come occupazione non sono necessarie formali dichiarazioni, ma è sufficiente l'osservazione della situazione concreta. Alcuni indicatori che dimostrano che si è di fronte ad un'occupazione possono, ad esempio, consistere nel fatto che l'autorità dello Stato invaso non sia più in grado di governare parte del territorio e che venga sostituita dalla Potenza occupante, oppure che nel territorio in questione non siano più presenti le forze militari dello Stato invaso¹⁵.

Una tipologia particolarmente interessante di conflitto internazionale è quella contemplata dall'art. 1, par. 4 del I Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra¹⁶. Il I Protocollo completa le Convenzioni di Ginevra del 1949 per la protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali e si applica nelle situazioni previste dall'art. 2 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra. Ai sensi dell'art. 1, par. 4 alcune tipologie di conflitti che si svolgono all'interno di un solo Stato sono equiparate, ai fini dell'applicazione del diritto internazionale umanitario, ai conflitti armati internazionali. Si tratta delle guerre di liberazione nazionali, cioè quelle nelle quali “i popoli lottano contro la dominazione coloniale e l'occupazione straniera e contro i regimi razzisti, nell'esercizio del diritto dei popoli di disporre di se stessi, consacrato nella Carta delle Nazioni Unite e nella Dichiarazione relativa ai principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione fra gli Stati in conformità con la Carta delle Nazioni Unite”. Il termine “comprendono” è da intendersi nel senso che introduce un elenco esaustivo di ipotesi nelle quali una popolazione lotta per il proprio diritto all'autodeterminazione, che include unicamente i casi di dominazione coloniale, occupazione straniera e regimi razzisti¹⁷. La tesi secondo la quale l'utilizzo del termine “comprendono” vada interpretata nel senso che l'elenco non è esaustivo è da rigettare,

¹⁵ KLEFFNER, *Scope of Application of International Humanitarian Law*, in *The Handbook of International Humanitarian Law*³ (Fleck, ed.), Oxford, 2013, p. 47.

¹⁶ Protocollo (I) sulla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali, aggiuntivo alle Convenzioni del 12 agosto 1949. Ginevra, 8 giugno 1977.

¹⁷ ZIMMERMANN, *Protocol I. Article 1 – General Principles and Scope of Application*, in *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949* (Sandoz, Swinarsky, Zimmermann, eds.), Ginevra, 1987, pp. 53-55.

in quanto smentita dai lavori preparatori che hanno condotto alla stesura della disposizione in esame.

La previsione contemplata nell'art. 1, par. 4, è stata una di quelle attorno alle quali ci sono stati i maggiori contrasti tra le delegazioni partecipanti alle Conferenze di Ginevra del 1974-1977. Da una parte, la volontà degli Stati del terzo mondo, appoggiati dal blocco socialista, era chiaramente orientata a far prevalere la linea volta ad estendere l'applicazione della disciplina delle Convenzioni di Ginevra nella sua interezza ai conflitti rientranti nel quadro della lotta al colonialismo, a cui si opponeva quella del blocco degli Stati occidentali che, per ragioni politiche opposte, era fermamente contraria a tale inclusione. Il fattore decisivo che condusse, infine, all'approvazione della disposizione nei termini attuali, fu il fatto che l'ambito di applicazione della norma venne esattamente circoscritto ad un numero limitato di circostanze sulle quali tutti gli Stati (con l'unica eccezione di Israele) manifestarono il proprio consenso. Del resto anche gli Stati del terzo mondo avevano tutto l'interesse a che le guerre di liberazione fossero ricondotte esclusivamente ad alcune ipotesi circoscritte, in maniera tale da evitare che in futuro l'equiparazione tra conflitti internazionali e guerre di liberazione nazionali ai sensi dell'applicazione del diritto umanitario, potesse funzionare a loro sfavore¹⁸.

Per lotta contro la dominazione coloniale si intendono i conflitti condotti dai popoli che vivono su territori non autonomi o sotto tutela. Il riferimento è al “*salt water colonialism*”, espressione con la quale si indicano i casi in cui il territorio in cui è in corso il conflitto sia separato geograficamente da quello del Paese che lo amministra e la cui popolazione ne sia distinta culturalmente o etnicamente.

La nozione di occupazione straniera non coincide con quella di occupazione bellica, già coperta dall'art. 2, par. 2 comune alle Convenzioni di Ginevra, ma va interpretata in senso atecnico: ne sono esempi, sia i conflitti tra la popolazione autoctona di un determinato territorio e quella che vi si è stabilita successivamente, come in Rhodesia del Sud o in Namibia, sia i casi in cui un territorio, formalmente non costituitosi ancora in Stato indipendente subisca un'occupazione totale o parziale, come

¹⁸ Per un'analisi dettagliata di tale questione si veda BENVENUTI, *Movimenti insurrezionali e Protocolli aggiuntivi alle Convenzioni di Ginevra del 1949*, in *Rivista di diritto internazionale*, Milano, 1981, pp. 529-532.

nel caso della Palestina¹⁹. È, in effetti, proprio pensando a queste specifiche situazioni che si volle intendere la nozione di occupazione straniera²⁰.

Infine, regimi razzisti sono quelli i cui vige una politica di *apartheid*. Anche qui è palese il riferimento a contesti ben definiti dell'epoca, cioè a quelli del Sudafrica e della Rhodesia del Sud.

È importante rilevare che ciò che differenzia i movimenti di liberazione nazionale dagli altri movimenti insurrezionali e che garantisce loro la maggior protezione offerta dalle norme sui conflitti internazionali è, dunque, lo *specifico fine* per il quale viene condotto il conflitto.

Non essendo possibile affermare la corrispondenza della norma in esame al diritto consuetudinario²¹, questa sarà applicabile solo nei confronti delle Parti che abbiano ratificato il primo Protocollo; inoltre, affinché il movimento di liberazione nazionale goda della disciplina prevista occorre che esso accetti di applicare le Convenzioni di Ginevra e il primo Protocollo tramite la dichiarazione ex art. 96, par.3.

2.2) I CONFLITTI ARMATI NON INTERNAZIONALI

2.2.1) LA DEFINIZIONE DI CONFLITTO ARMATO A CARATTERE NON INTERNAZIONALE AI SENSI DELL'ARTICOLO 3 COMUNE ALLE CONVENZIONI DI GINEVRA

L'articolo 3 rappresenta la prima disposizione dedicata ai conflitti non internazionali contenuta in uno strumento internazionale e sicuramente una delle maggiori innovazioni presenti nelle Convenzioni di Ginevra. Essa, per la prima volta, garantisce uno *standard* minimo di tutela a coloro i quali non prendono parte attivamente alle ostilità, agli appartenenti alle forze armate che hanno deposto le armi e a chi è stato messo fuori

¹⁹ RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*⁴, Torino, 2011, pp. 136-137.

²⁰ BENVENUTI, *Movimenti insurrezionali e Protocolli aggiuntivi*, cit., p. 531.

²¹ GREENWOOD, *Scope of Application of Humanitarian Law*, in *The Handbook of International Humanitarian Law*² (Fleck, ed.), Oxford, 2008, p. 48-49; RONZITTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 136; AKANDE, *Classification of Armed Conflicts: Relevant Legal Concepts*, in *International Law and the Classification of Conflicts* (Wilmshurst, ed.), Oxford, 2012, p. 57. Tuttavia, Cassese sostiene che avendo riguardo alle opinioni espresse dagli Stati durante i lavori preparatori e alle risoluzioni dell'Assemblea Generale sul medesimo tema, la disposizione in esame possa ritenersi rispondente al diritto consuetudinario. CASSESE, *The Geneva Protocols of 1977 on the Humanitarian Law of Armed Conflict and Customary International Law*, in *Pacific Basin Law Journal*, 1984, pp. 70-71.

combattimento. La disposizione, com'è noto, impone alle parti belligeranti di trattare con umanità tali soggetti, senza fare distinzioni di razza, colore, religione, sesso, censo e criteri analoghi e a tal fine vieta che vengano compiute nei loro confronti violenze di qualsiasi tipo, in particolare che vengano uccisi, torturati o che subiscano trattamenti inumani o degradanti, che vengano fatti ostaggi, o che subiscano condanne in seguito a procedimenti che non offrano le garanzie riconosciute indispensabili dalle nazioni civili. La norma impone, inoltre, che i feriti e i malati vengano raccolti e curati.

È largamente accettato che la disposizione in esame faccia parte del diritto internazionale consuetudinario e che il livello minimo di protezione che garantisce si applichi non solo ai conflitti non internazionali, ma a tutti i conflitti armati²².

Invero, l'articolo 3 non contiene una definizione di conflitto armato non internazionale, limitandosi a disporre che le tutele appena esposte vengano riconosciute “nel caso in cui un conflitto armato che non presenti carattere internazionale scoppiasse sul territorio di una delle Alte Parti contraenti”. Ciò rende necessario determinare quali situazioni vadano ricomprese nella categoria di conflitto non internazionale. A tal fine si procederà in primo luogo a valutare quali siano i vantaggi e gli svantaggi del c.d. “non-definition approach”²³, per poi individuare la soglia oltre la quale si applica la norma, a chi è rivolta e il suo ambito geografico. Infine, si considereranno gli sviluppi giurisprudenziali che hanno contribuito a chiarire la nozione in esame.

L'analisi dei lavori preparatori che hanno condotto alla stesura dell'art. 3 mostra come in tale sede fu impossibile giungere ad una visione condivisa circa la definizione di conflitto non internazionale e suggerisce che l'aver lasciato la nozione indefinita sia stato frutto di una scelta deliberata²⁴.

Da una parte, la scelta operata ha il pregio di essere il più inclusiva possibile, in quanto la mancanza di una precisa definizione permette di ricomprendere nell'ambito di

²² ICJ, *Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment of 27 June 1986, par. 218, in *ICJ Reports*, 1986. “Article 3 which is common to all four Geneva Conventions of 12 August 1949 defines certain rules to be applied in the armed conflicts of a non-international character. There is no doubt that, in the event of international armed conflicts, these rules also constitute a minimum yardstick, in addition to the more elaborate rules which are also to apply to international conflicts; and they are rules which, in the Court's opinion, reflect what the Court in 1949 called “elementary considerations of humanity” (Corfu Channel, Merits, ICJ Reports 1949, p. 22; paragraph 215 above)”.

²³ SIVAKUMARAN, *The Law of Non-International*, cit., pp. 156-164. Si veda anche PICTET, *The Geneva Conventions of 12 August 1949. A Commentary*, vol. I, Ginevra, 1952, pp.37-51.

²⁴ SIVAKUMARAN, *The Law of Non-International*, cit., p. 161.

applicazione della norma tutte le diverse possibili manifestazioni concrete del concetto²⁵. Ad esempio, la formulazione letterale della disposizione permette di far rientrare tra i conflitti armati interni non solo quelli tra Stato e gruppo armato ribelle, ma anche tra gruppi armati ribelli tra loro.

D'altra parte, l'assenza di una chiara definizione può produrre l'effetto di spingere gli Stati a negare l'esistenza nel proprio territorio di un vero e proprio conflitto armato, riducendo le violenze a fenomeni sporadici ed isolati e i ribelli a meri fuorilegge, al fine di evitare di accordare una qualche forma di riconoscimento o legittimità a chi combatte l'autorità al potere e di svincolarsi così dall'obbligo di rispettare gli *standard* minimi di cui all'art. 3²⁶.

Affinché possano operare le disposizioni previste dall'art. 3, infatti, è necessario stabilire che sussista un conflitto armato. A differenza dei conflitti internazionali, per i quali, come visto, è sufficiente che le ostilità presentino un livello molto basso, purché vi sia una contrapposizione tra due o più Stati sovrani, si ritiene comunemente che per ammettere l'esistenza di un conflitto non internazionale la soglia di gravità degli scontri debba essere maggiore. Il fatto che il requisito dell'intensità sia differente nelle due ipotesi è perfettamente coerente con le ragioni che hanno condotto ad una diversa regolamentazione dei due tipi di conflitto. Gli Stati hanno interesse a che alle proprie forze armate impegnate in un conflitto interstatale siano accordate tutte le tutele previste dall'insieme delle Convenzioni, perciò sono ben disposti ad ammettere la sussistenza di un conflitto anche quando gli scontri presentino una scarsa intensità. Discorso diverso vale per i casi in cui la violenza provenga dall'interno del proprio territorio²⁷ ed il conflitto non coinvolga due entità pari ordinate, ma uno Stato e un gruppo armato non statale.

a) I requisiti dell'intensità e dell'organizzazione e l'ambito di applicazione geografico dell'articolo 3 comune

²⁵ CIOBANU, *The Concept and the Determination of the Existence of Armed Conflict not of an International Character*, in *Rivista di diritto internazionale*, Milano, 1975, p. 48-49; MOIR, *The Concept of Non-International*, cit., p. 32-36.

²⁶ SIVAKUMARAN, *The Law of Non-International*, cit., p. 161, GRAHAM, *Defining Non-International Armed Conflict: A Historically Difficult Task*, in *International Law Studies*, Newport, 2012, p. 46.

²⁷ CLAPHAM, *The Concept of International Armed Conflict*, in *The 1949 Geneva Conventions. A Commentary* (Clapham, Gaeta, Sassoli, eds.), Oxford, 2015, pp. 10-11.

È opportuno a questo punto esaminare i requisiti minimi che deve presentare una vicenda conflittuale perché operi l'art. 3. Essi ruotano attorno ai due concetti di organizzazione del gruppo ribelle e di intensità del conflitto.

L'articolo 3 si rivolge a "ciascuna delle Parti belligeranti". Mentre normalmente è semplice individuare il soggetto statale, più complessa è l'identificazione della parte non statale. È, tuttavia, ampiamente riconosciuto²⁸ che essa debba possedere un minimo di organizzazione, deve, cioè, esistere un comando responsabile che coordini le azioni del gruppo e che eserciti una disciplina sui suoi componenti in modo tale da poter distinguere tale situazione da episodi, seppur sanguinosi, di violenze isolate e inarticolate. Il livello di organizzazione richiesto è comunque molto basso, ed è sufficiente che esso consenta al gruppo armato di applicare il diritto umanitario relativo ai conflitti non internazionali. Gli scontri in corso, infine, devono essere caratterizzati da un minimo di intensità, in maniera tale da poter essere distinti da mere rivolte e disordini, la cui valutazione dipende dallo svolgimento concreto delle ostilità: esse devono coinvolgere una buona fetta della popolazione, avere carattere generalizzato e devono essere così importanti da richiedere l'utilizzo di forze militari per essere contrastate²⁹.

Il fatto che il conflitto debba svolgersi "sul territorio di un'Alta parte contraente" si presta a diverse letture. Secondo quella più restrittiva il significato da attribuire a tale elemento è che la norma si applichi solo nei casi in cui gli scontri si verifichino all'interno dei confini di un singolo Stato³⁰. Coerentemente con gli scopi e gli obiettivi del diritto internazionale umanitario e con l'emersione di tipologie di conflitti inesistenti all'epoca della stesura delle Convenzioni, appare preferibile la lettura alternativa, secondo la quale il riferimento geografico è da interpretarsi nel senso che la norma si applica nei territori degli Stati che hanno ratificato la Convenzione. Se così non fosse rimarrebbero escluse dall'articolo 3 sia i casi in cui le ostilità originariamente scoppiate sul territorio di un singolo Stato sconfinino nel territorio di Stati adiacenti, sia quelli che

²⁸ Si vedano i manuali citati nel presente capitolo.

²⁹ ICRC, *How is the Term "Armed Conflict" Defined in International Law*, Opinion Paper, marzo 2008, p. 3.

³⁰ La lettura restrittiva dell'ambito di applicazione geografico della norma è contenuta nel Commentario alle Convenzioni di Ginevra del Comitato della Croce Rossa a cura di Pictet e si fonda sul dato letterale della previsione. PICTET, *Commentary to the Fourth Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in time of War*, Ginevra, 1958, p. 36.

oppongono uno o più Stati ad un attore non statale transnazionale³¹. Ciò darebbe luogo ad un'inammissibile vuoto normativo riguardo la protezione delle vittime di tali tipologie di conflitti³². Il fatto che le Convenzioni di Ginevra siano state ratificate universalmente e che, in ogni caso, l'art. 3 sia una norma a carattere consuetudinario, rende, secondo la lettura suggerita, il requisito geografico irrilevante. Ciò che quindi distingue i conflitti internazionali da quelli interni non è il luogo in cui questi si verificano, ma il fatto che nei conflitti non internazionali almeno una delle parti è un attore non statale.

b) La nozione di conflitto armato non internazionale nella giurisprudenza internazionale

Come detto, gli strumenti di diritto umanitario non contengono alcuna definizione di conflitto armato. La prima definizione complessiva di tale nozione, largamente accettata dalla dottrina e ripresa in seguito dalla giurisprudenza, si deve al Tribunale Penale Internazionale per l'ex Jugoslavia nel caso *Tadic*, secondo il quale:

“an armed conflict exists whenever there is a resort to armed force between States or protracted armed violence between governmental authorities and organized armed groups or between such groups within a State”³³.

Il termine *protracted* è da interpretarsi come inclusivo sia del requisito dell'organizzazione, senza la quale è improbabile che il conflitto possa avere una lunga durata, sia di quello dell'intensità, dato che se le violenze si estendono per un certo arco temporale maggiori saranno le probabilità che gli effetti sulla comunità statale

³¹ MOIR, *The Concept of Non-International Armed Conflict*, in *The 1949 Geneva Conventions. A Commentary* (Clapham, Gaeta, Sassòli, eds.), Oxford, 2015, pp. 400-403; PEIC, *The Protective Scope of Common Article 3: More than Meets the Eye*, in *International Review of the Red Cross*, Ginevra, 2011, pp. 204-205.

³² Secondo Sassòli le preoccupazioni degli Stati riguardo la potenziale minaccia alla propria sovranità ha fatto sì che i conflitti non internazionali venissero regolati in maniera molto meno articolata di quelli internazionali. Tuttavia “concerns about State sovereignty could not explain why victims of conflicts spilling over the territory of several States should benefit from less protection than those affected by conflicts limited to the territory of only one state”. SASSOLI, *Transnational Armed Groups and International Humanitarian Law*, Harvard University Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, Occasional Papers, settembre 2006, p. 9.

³³ ICTY, *Prosecutor v. Tadic, Appeal Chambers, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction*, 2 ottobre 1995, par. 70.

interessata dal fenomeno risultino più significativi³⁴. Non è da condividersi, invece, la lettura del termine *protracted* nel senso che solo le vicende conflittuali che abbiano una lunga durata siano coperte dall'art. 3: si dovrebbe ammettere, infatti, che il diritto umanitario non si applichi già all'inizio del conflitto, ma solo dopo che sia evidente che gli scontri si siano prolungati per un certo periodo³⁵. Il requisito della durata non può essere considerato l'unico elemento da prendere in considerazione per determinare l'esistenza di un conflitto interno, ma è solo uno fra i molteplici indicatori da valutare e la sua assenza non incide sulla qualificazione di una determinata situazione come conflitto armato. Seguendo questo orientamento la Commissione inter-americana dei diritti dell'uomo ha sostenuto, nell'affare *Abella*³⁶, che un attacco contro una caserma militare in Argentina, durato circa 30 ore fosse qualificabile come conflitto non internazionale ai sensi dell'art. 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra. A giudizio della Commissione, nonostante la brevissima durata degli scontri, gli attacchi ebbero natura concertata, richiesero il coinvolgimento diretto delle forze armate e furono particolarmente violente. Inoltre, le azioni condotte dagli assalitori furono attentamente pianificate, coordinate ed eseguite alla stregua di un vero e proprio attacco armato contro un obiettivo militare³⁷.

In pronunce successive a quelle sul caso *Tadic*, il Tribunale per l'ex Jugoslavia ha chiarito anche i concetti di organizzazione e di intensità stilando un elenco di indicatori utili a guidare la valutazione dell'esistenza di un conflitto armato. I due requisiti dell'intensità e dell'organizzazione, ad opinione del Tribunale *ad hoc*, sono utilizzati al solo fine di distinguere un conflitto armato da episodi di banditismo, di rivolte disorganizzate e di breve durata, di tumulti e disordini, che non sono regolati dal diritto internazionale umanitario³⁸. Prima di esaminare quali siano gli indicatori individuati dal Tribunale è opportuno sottolineare che essi non costituiscono requisiti

³⁴ KOLB, *Ius in bello. Le droit international des conflits armés*², Basilea, Bruxelles, 2009, p. 172.

³⁵ SASSOLI, *Transnational Armed Groups*, cit., pp. 6-7.

³⁶ *Inter-American Commission on Human Rights, Case 11.137, Juan Carlos Abella c. Argentina*, 18 novembre 1997, par. 156.

³⁷ *Ibidem*, par. 155.

³⁸ ICTY, *Prosecutor v. Delalic et al.*, Trial Chamber, Judgment of 16 November 1998, Case N. IT-96-21-T, par. 184; ICTY, *Prosecutor v. Limaj et al.*, Trial Chamber II, Judgment of 30 November 2005, Case N. IT-03-66-T, par. 89; ICTY, *Prosecutor v. Haradinaj, Balaj, Brahimaj*, Trial Chamber I, Judgment of 3 April 2008, Case N. IT-04-84-T., par. 38;

minimi che devono essere presenti perché una determinata vicenda conflittuale possa essere considerata come coperta dall'art. 3, ma semplici indicazioni.

Nel caso *Haradinaj*³⁹, relativo ai fatti compiuti durante il conflitto scoppiato in Kosovo tra le autorità della Repubblica Federale di Jugoslavia e l'Esercito di Liberazione del Kosovo, per valutare il criterio dell'intensità degli scontri il Tribunale *ad hoc* ha fatto affidamento su alcuni indicatori, nessuno dei quali, singolarmente considerato, sufficiente a stabilire che il criterio relativo all'intensità del conflitto fosse stato soddisfatto. Tali indicatori includono: il numero, la durata e l'intensità degli scontri individuali; il tipo di armi e di equipaggiamenti utilizzati; il numero e il calibro delle munizioni utilizzate; il numero delle persone e il tipo di forze coinvolte negli scontri; il numero delle vittime; l'entità delle distruzioni materiali; il numero dei civili costretti ad abbandonare le zone di combattimento; l'eventuale coinvolgimento del Consiglio di Sicurezza⁴⁰.

Per quanto riguarda il criterio dell'organizzazione del gruppo armato non statale, indicatori rilevanti sono stati considerati: l'esistenza di una struttura di comando e di regole di disciplina nell'ambito del gruppo; l'esistenza di quartier generali; il controllo del gruppo armato su un certo territorio; la capacità del gruppo di procurarsi armi o altri equipaggiamenti militari e di reclutare e addestrare individui; la capacità di pianificare, coordinare e di portare a termine operazioni militari; la capacità di definire una strategia militare e di usare tattiche militari; la capacità di parlare con una voce, di negoziare e concludere accordi sul cessare il fuoco⁴¹.

La distinzione tra situazioni conflittuali al di sopra e al di sotto della soglia del conflitto armato non internazionale basata sui requisiti dell'intensità del conflitto e dell'organizzazione dell'attore non statale così come stabilita dal Tribunale per l'ex Jugoslavia, è stata ripresa in successive pronunce di altri tribunali internazionali. È stata ripresa, ad esempio, dal Tribunale penale internazionale per il Ruanda, creato con una risoluzione del Consiglio di Sicurezza nel 1998 e chiamato a giudicare i responsabili del genocidio ruandese e delle altre gravi violazioni dei diritti umani commesse in Ruanda o

³⁹ICTY, *Prosecutor v. Haradinaj, Balaj, Brahimaj*, Trial Chamber I, Judgment of 3 April 2008, Case N. IT-04-84-T.

⁴⁰*Ibidem*, par. 49.

⁴¹*Ibidem*, par. 60. Si veda anche ICTY, *Prosecutor v. Limaj et al.*, Trial Chamber II, Judgment of 30 November 2005, Case N. IT-03-66-T, parr. 94 e ss.

da cittadini ruandesi nel 1994, ad esempio, nei casi *Akayesu*⁴², *Rutanga*⁴³ e *Musema*⁴⁴, nonché dalla Corte speciale per la Sierra Leone, chiamata a giudicare i responsabili delle gravi violazioni del diritto internazionale umanitario commesse a partire dal 30 novembre 1996 e durante la guerra civile in Sierra Leone, ad esempio, nei casi *Fofana e Kondewa*⁴⁵, *Brima*⁴⁶ e *Taylor*⁴⁷. La soglia minima che permette di distinguere i conflitti armati dalle ipotesi di mere rivolte e tumulti interni, nonché i requisiti adottati originariamente dal Tribunale per l'ex Jugoslavia per accertare l'esistenza di un conflitto armato non internazionale sono attualmente largamente accettati.

2.2.2) LA DEFINIZIONE DI CONFLITTI ARMATI NON INTERNAZIONALI AI SENSI DEL II PROTOCOLLO AGGIUNTIVO ALLE CONVENZIONI DI GINEVRA DEL 1977

Poco più di vent'anni dopo l'approvazione delle Convenzioni di Ginevra divenne palese che i conflitti armati non internazionali necessitassero di una regolazione più dettagliata rispetto ai minimi *standard* umanitari contenuti nell'art. 3 Comune. Uno degli scopi della Conferenza sulla riaffermazione e lo sviluppo del diritto internazionale umanitario, convocata a Ginevra nel 1974 dal Comitato internazionale della Croce Rossa, fu proprio quello di mettere a punto una più articolata disciplina di questo tipo di conflitti. L'obiettivo del Comitato della Croce Rossa era duplice: da un lato sviluppare l'esistente diritto umanitario relativo ai conflitti interni, in particolar modo con riguardo alla condotta delle ostilità e ai metodi e mezzi di combattimento, dall'altro chiarire l'ambito di applicazione materiale delle norme sui conflitti non internazionali.

⁴² ICTR, *Prosecutor v. Akayesu*, Trial Chamber I, Judgment of 2 September 1998, Case N. ICTR-96-4-T, parr. 601 e 620.

⁴³ ICTR, *Prosecutor v. Rutanga*, Trial Chamber I, Judgment of 6 December 1999, Case N. ICTR-96-3-T, parr. 92-93.

⁴⁴ ICTR, *Prosecutor v. Musema*, Trial Chamber I, Judgment of 27 January 2000, Case N. ICTR-96-13-A, parr. 248-250.

⁴⁵ SCSL, *Prosecutor v. Fofana and Kondewa*, Trial Chamber I, Judgment of 2 August 2007, Case N. SCSL-04-14-T, par. 125.

⁴⁶ SCSL, *Prosecutor v. Brima, Kamara, Kanu*, Trial Chamber II, Judgment of 20 June 2007, Case N. SCSL-04-16-A, par. 244.

⁴⁷ SCSL, *Prosecutor v. Taylor*, Trial Chamber II, Judgment of 18 May 2012, Case N. SCSL-03-01-T, par. 564.

La formulazione definitiva dell'art. 1 del II Protocollo aggiuntivo⁴⁸, prevede che le norme a protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali vengano applicate “a tutti i conflitti armati che non rientrano nell'articolo 1 del I Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 sulla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali (Protocollo I), e che si svolgono sul territorio di un'alta Parte contraente fra le sue forze armate e forze armate dissidenti o gruppi armati organizzati che, sotto la condotta di un comando responsabile, esercitano, su una parte del suo territorio, un controllo tale da permettere loro di condurre operazioni militari prolungate e concertate e di applicare il presente Protocollo”.

Dal momento che il Protocollo ha lo scopo dichiarato di sviluppare e completare l'art. 3, sarebbe stato logico lasciarne immutata la soglia di applicazione. Tuttavia, dalla formulazione dell'art. 1 risulta evidente che gli Stati partecipanti alla Conferenza abbiano voluto elevare tale soglia. Anche in questo caso, fu il timore di veder attentata la propria sovranità che spinse gli Stati nella direzione indicata. Essi, infatti, si mostrarono restii ad elaborare una disciplina che potesse limitare in maniera eccessiva il loro potere di contrastare le rivolte all'interno dei propri confini. Decisiva fu la posizione degli Stati del terzo mondo che, dopo aver ottenuto l'indubbia vittoria dell'inserimento delle guerre di liberazione nazionale nella categoria dei conflitti internazionali, grazie all'approvazione del testo dell'art. 1, par.4 del I Protocollo, fecero in modo di circoscrivere il più possibile l'ambito di applicazione materiale del II Protocollo, per il timore che la regolazione dei conflitti interni potesse costituire un pretesto utilizzato dalle antiche potenze coloniali per interferire nei loro affari interni e soprattutto perché i fenomeni conflittuali interni si verificavano con maggior frequenza nei loro territori. La posizione degli Stati del terzo mondo trovò l'appoggio del blocco socialista ed infine degli Stati occidentali⁴⁹.

Esamineremo ora in che modo il campo di applicazione materiale dell'art. 1 risulti maggiormente circoscritto di quello dell'art. 3 comune, prendendo in considerazione separatamente gli elementi caratterizzanti la disposizione in oggetto.

⁴⁸ Protocollo (II) sulla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali, aggiuntivo alle Convenzioni del 12 agosto 1949. Ginevra, 8 giugno 1977.

⁴⁹ Per un'analisi dei lavori preparatori si vedano MOIR, *The Law of Internal Conflict* cit., pp. 91- 96, SIVAKUMARAN, *The Law of Non-International*, cit., pp. 182-184, BENVENUTI, *Movimenti insurrezionali* cit., pp. 532-534; KREß, MÉGRET, *The Regulation of Non-International Armed Conflicts: Can a Privilege of Belligerency be Envisioned in the Law of Non-International Armed Conflicts?* in *International Review of the Red Cross*, 2014, pp. 32-33.

In primo luogo, la previsione limita l'applicazione delle norme del II Protocollo solo ai conflitti che vedono contrapposti un'Alta Parte Contraente e forze armate dissidenti o altri gruppi armati organizzati. Le vicende conflittuali tra gruppi armati non statali fra loro, sia in un contesto in cui esista un'autorità statale, sia in uno in cui lo Stato sia sostanzialmente fallito, sono escluse pertanto dalla disciplina in esame. Tale esclusione non è prevista, invece, dalla definizione di conflitto armato che si evince dall'analisi dell'art. 3 e dalla successiva definizione fornita dalla giurisprudenza internazionale.

Il fatto che il Protocollo si applichi, inoltre, ai conflitti che si svolgono nel territorio di uno Stato attraverso "le sue forze armate" suggerisce che esso non trovi applicazione nei rapporti tra le forze armate di uno Stato terzo che intervenga nel conflitto al fianco dell'autorità stabilita e il gruppo armato non statale che vi si opponga⁵⁰.

I due requisiti dell'organizzazione del gruppo armato non statale e dell'intensità degli scontri sono ripresi dall'art. 1 del II Protocollo, ma le soglie da soddisfare perché si applichi il Protocollo risultano più elevate. Nel Protocollo è introdotto, infatti, il requisito del controllo territoriale del movimento insurrezionale. Il fatto che l'applicazione del Protocollo sia condizionata dal controllo sul territorio introduce un elemento particolarmente restrittivo che richiama i requisiti necessari per il riconoscimento dello stato di belligeranza⁵¹. Secondo la formulazione della disposizione, il controllo del territorio è strettamente legato alla capacità del gruppo di condurre "operazioni militari prolungate e concertate" e di rispettare gli obblighi sanciti dal Protocollo medesimo; inoltre, è improbabile che l'assenza di un'organizzazione strutturata renda possibile l'acquisizione del controllo su una parte del territorio statale.

La necessità che gli insorti abbiano il controllo su parte del territorio rende l'ambito di applicazione materiale particolarmente restrittivo, in quanto vengono escluse numerose situazioni caratterizzate da un'elevata mobilità, in cui il controllo passa da una parte all'altra così velocemente da diventare insignificante⁵². Secondo il Commentario al II Protocollo, affinché il requisito del controllo territoriale sia soddisfatto, questo può anche essere relativo e riguardare, ad esempio, solo le aree rurali

⁵⁰ AKANDE, *Classification of Armed Conflicts*, cit., p. 55.

⁵¹ *Supra*, par. 1.

⁵² MOIR, *The Law of Internal Armed Conflict*, cit., pp. 105- 106.

nei dintorni dei centri abitati, purché, anche se circoscritto ad un'area geografica limitata, sia stabile⁵³.

Il risultato delle differenti soglie di applicazione dell'art. 3 comune e del II Protocollo è l'esistenza di due diversi tipi di conflitti non internazionali. L'articolo 3 verrà applicato indistintamente a tutti i conflitti interni, dato che il II Protocollo si limita a svilupparne e completarne la disciplina "senza modificarne le condizioni attuali di applicazione", mentre quest'ultimo troverà applicazione quando le più stringenti condizioni di cui abbiamo discorso saranno soddisfatte.

Contrariamente all'articolo 3 comune, il quale, come visto, è universalmente riconosciuto come una norma a carattere consuetudinario, lo stesso non può dirsi per l'insieme delle previsioni contenute nel II Protocollo. Se da un lato "the core" del II Protocollo "have gradually become part of customary law"⁵⁴, dall'altro non tutte le disposizioni del Protocollo condividono questa caratteristica. In particolare, si può ragionevolmente affermare che le previsioni che riaffermano, integrano e sviluppano preesistenti norme a carattere consuetudinario abbiano anch'esse tale carattere, al contrario delle disposizioni innovative rispetto al diritto preesistente. Nella misura in cui il II Protocollo non risulti corrispondente al diritto consuetudinario, esso verrà dunque applicato solo alle Parti contraenti. L'articolo 3 comune, caratterizzato da un ambito di applicazione più ampio e dal suo carattere consuetudinario, si applicherà ad ogni conflitto non internazionale, che sia o meno applicabile anche il II Protocollo.

3) LE DIVERSE TIPOLOGIE DI CONFLITTI INTERNI IN CUI PUÒ VERIFICARSI UN INTERVENTO ESTERNO

Mentre il diritto internazionale non si occupa dei motivi per cui scoppia un conflitto, rientrando tale problematica nell'ambito di ricerca di altre discipline, come le scienze politiche, storiche o sociologiche, gli obiettivi che si vogliono conseguire attraverso la lotta sono, invece, rilevanti per il diritto internazionale.

⁵³ JUNOD, *Protocol II, Article 1 – Material Field of Application*, in *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949* (Sandoz, Swinarsky, Zimmermann, eds.), Ginevra, 1987, 1352-1353.

⁵⁴ ICTY, *Prosecutor v. Tadic, Appeal Chambers, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction*, 2 October 1995, par. 98. Si veda anche CASSESE, *The Geneva Protocols of 1977*, cit., pp. 109-112; Dinstein, *Non-International Armed Conflict*, cit. pp. 207-208.

La trattazione dei conflitti interni come se fossero un unico indistinto corpo può avere come conseguenza quella di sottovalutare le non indifferenti diversità esistenti nella prassi. In particolare, per lo studio che si sta conducendo, la distinzione dei conflitti interni in base agli scopi che si prefiggono le parti potrebbe condurre a soluzioni differenti riguardo la liceità di un intervento di uno Stato terzo su invito del governo stabilito⁵⁵. L'integrità territoriale, il principio di autodeterminazione e quello di non intervento, la legittimità del governo a chiedere assistenza ad uno Stato terzo sono incise in maniera diversa in ragione delle differenti situazioni concretamente in corso.

Alla luce di queste considerazioni è necessario, dunque, proporre una classificazione delle diverse tipologie di conflitti interni che verrà ripresa nel prosieguo del lavoro al fine di valutare la liceità dell'intervento su richiesta in ogni singola diversa categoria che verrà ora enucleata.

Una prima tradizionale distinzione può essere compiuta tra i conflitti finalizzati al controllo dello Stato e i conflitti di secessione.

Nei conflitti del primo tipo, che costituiscono la classica ipotesi di conflitto interno, il movimento ribelle si scontra con il governo stabilito con lo scopo di acquisire il controllo sull'intero apparato dello Stato o di mutare radicalmente la struttura statale. La lotta può coinvolgere il governo inteso in senso unitario che si ritrova a contrastare una fazione a sé opposta, oppure il conflitto può scaturire dai contrasti tra fazioni interne alla stessa compagine governativa; infine, può darsi il caso che, in assenza di un'autorità governativa, siano due o più gruppi non statali a contendersi il potere. A fini espositivi per indicare questi conflitti verrà utilizzata la locuzione di *conflitti per il controllo del governo centrale*.

Una particolare variante di questa tipologia di conflitto è quella in cui gli scontri interni abbiano come causa scatenante il rifiuto di un governo sconfitto alle elezioni di abbandonare il potere e quelli in cui il governo democraticamente eletto sia costretto a cedere il potere in seguito ad un colpo di stato. Questi conflitti verranno indicati come *conflitti causati da un violento cambio di regime*.

Di contro, i conflitti di secessione sono caratterizzati dalla volontà di una parte circoscritta della popolazione statale di separarsi dal resto dello Stato. Generalmente tale

⁵⁵ La proposta di valutare la liceità dell'intervento su invito in base alla tipologia di conflitto interno è stata avanzata, con specifico riferimento alla necessità di trattare separatamente i conflitti di secessione da altre tipologie di conflitti da TANCREDI, *Secession and Use of Force*, cit., p. 77.

segmento di popolazione è distinto dalla maggioranza per motivi etnici, religiosi, culturali o simili. In queste situazioni lo scopo della lotta è quello di contestare la legittimità del governo solo in un determinato ambito geografico e non quello di rimpiazzare la sua autorità nell'intero territorio statale. La spinta secessionista può essere orientata in diverse direzioni: o quella della costituzione di un nuovo Stato nell'ambito del territorio dell'entità statale preesistente o quella dell'accorpamento ad uno Stato diverso che per ragioni etniche e culturali risulti più affine. I conflitti così definiti verranno indicati come *conflitti di secessione*.

Infine, in alcuni casi i conflitti interni, a causa, ad esempio, delle concrete modalità di svolgimento degli scontri o della natura dei gruppi armati che tentano di rovesciare il governo stabilito o di costituire un nuovo Stato nel territorio su cui combattono, possono minare non solo la stabilità dello Stato in cui si svolgono, ma anche di un'intera area regionale o addirittura possono costituire una minaccia per l'intera comunità internazionale. Se nel territorio di uno Stato il gruppo armato abbia come finalità quella di costituire un'entità che si ponga in radicale rottura con la globale struttura internazionale⁵⁶ (ad esempio, voglia dar vita ad uno "Stato terrorista"⁵⁷) non è solo la sovranità del singolo Stato interessato dal fenomeno ad essere minacciata. Negli ultimi anni si è assistito ad una notevole crescita di interventi a sostegno delle autorità governative nel caso in cui il conflitto interno veda tra i suoi protagonisti gruppi armati terroristi. Indicheremo questi interventi come *interventi su invito legati alla lotta al terrorismo*.

La classificazione proposta non ha la presunzione di essere completa, e ciò per due ordini di ragioni.

Una classificazione basata sugli scopi che si prefiggono i gruppi armati non statali presuppone che tali scopi siano sempre chiaramente individuabili. È evidente, di converso, che spesso gli obiettivi perseguiti non sono identificabili in maniera univoca, che possono mutare nel corso dello svolgimento del conflitto, che possono esserci contaminazioni tra le varie categorie di conflitti interni che sono stati individuati e così via. Nonostante questa precisazione, riteniamo tuttavia utile tracciare una classificazione dei conflitti a carattere non internazionale basata sugli scopi perseguiti

⁵⁶ LIEBLICH, *International Law and Civil Wars: Intervention and Consent*, Oxon, 2013, p. 54.

⁵⁷ TANCREDI, *Sulla liceità dell'intervento su richiesta alla luce del conflitto in Mali*, in *Rivista di diritto internazionale*, Milano, 2013, p. 948.

dalle parti, non tanto con la pretesa di descrivere la realtà, quanto con l'intento di mettere in luce che a seconda del conflitto in corso vengono in rilievo interessi diversi.

È da sottolineare, infine, che spesso in un conflitto interno si possono combinare vari elementi che caratterizzano ognuna delle tipologie di conflitto sopra descritte. La prassi recente, che verrà esaminata nei capitoli seguenti, dimostra come uno stesso conflitto possa essere caratterizzato contemporaneamente da scontri tra ribelli e autorità governative per il controllo dell'intero apparato statale, da spinte secessioniste e da scontri per combattere gruppi terroristi. Un simile intreccio di situazioni potrebbe avere ripercussioni sulla liceità dell'intervento su invito nel medesimo conflitto, potendo essere lecito l'intervento che ha determinate finalità e modalità ed illecito quello che ne abbia altre, pur essendovi alla base una richiesta della medesima autorità territoriale.

CAPITOLO III

L'INTERVENTO SU INVITO COME REGIME GIURIDICO UNITARIO

SOMMARIO: 1) La problematica ricostruzione di una norma sull'intervento su invito. Le teorie prospettate dalla dottrina. – 2) Il divieto di assistere ciascuna delle parti in un conflitto interno: il *Negative Equality Principle*. – 2.1) Il principio di non intervento nelle guerre civili e le risoluzioni dell'*Institut de droit international*. - 2.1.1) La risoluzione dell'*Institut de droit international* del 1975. – 2.1.2) La risoluzione dell'*Institut de droit international* del 2011. – 2.2) I limiti all'intervento su invito a fianco di ciascuna delle parti nelle guerre civili: un'analisi critica. – 2.3) La presunta eccezione al principio di non intervento nelle guerre civili costituita dal previo coinvolgimento di uno Stato terzo a fianco dei ribelli: l'intervento su invito come "controintervento". – 3) Il principio di distinzione e la liceità dell'intervento su invito del governo: il *Government Preference Principle*. – 3.1) La presunzione di liceità dell'intervento su invito del governo stabilito: le risoluzioni dell'Assemblea Generale dell'ONU e il principio di non intervento. – 3.2) La presunzione a favore della liceità dell'intervento a favore del governo nella giurisprudenza internazionale: i casi Nicaragua e Congo. – 3.2.1) Sentenza sulle *attività militari e paramilitari in e contro il Nicaragua*. – 3.2.2) Sentenza sulle *attività armate sul territorio del Congo*. – 3.3) La prassi degli interventi su invito. I casi in cui fu contestata l'esistenza e la validità del consenso. – 3.4) I requisiti di validità del consenso. - 4) Conclusioni.

1) LA PROBLEMATICHE RICOSTRUZIONE DI UNA NORMA SULL'INTERVENTO SU INVITO. LE TEORIE PROSPETTATE DALLA DOTTRINA.

L'intervento su invito è uno dei temi su cui esiste una forte divergenza in dottrina, tanto che è diffusa l'opinione che "as yet the only matter that is undisputed is that present international law does not provide an unequivocal answer to the question of the rules

governing such activities”¹. La materia costituisce un argomento altamente politicizzato e “la pratique des États en la matière est chaotique”².

Nella dottrina contemporanea possono essere distinte due teorie circa la liceità dell'intervento su invito prestato alle parti impegnate in un conflitto armato non internazionale: secondo la prima, nel corso di un conflitto armato interno l'assistenza è illecita sia se accordata ai ribelli, sia se accordata al governo costituito (*negative equality principle*)³; i sostenitori della seconda teoria operano, invece, una distinzione tra le parti, ritenendo lecito esclusivamente l'intervento a favore del governo (*government preference principle*)⁴. Entrambe le teorie sono state e continuano ad essere sostenute da parte della dottrina, così che risulta difficile dire con certezza quale sia attualmente la teoria predominante. Tutte e due, inoltre, ricostruiscono l'istituto dell'intervento su invito in base ad un regime giuridico unitario, che si applica, cioè, indistintamente in tutte le ipotesi in cui sia in corso un conflitto interno. Il fatto, però, che possano distinguersi nella generale categoria di conflitti interni, diverse tipologie di conflitti, con caratteristiche diverse e che sottendono diversi interessi conduce a domandarsi se esistano più regimi applicabili in punto di intervento su invito e non un unico regime che disciplini tutte le situazioni.

¹ HAFNER, *Problèmes actuels du recours à la force en droit international. Sous-groupe: Intervention sur invitation*, in *Annuaire de l'institut de droit international*, 2009, p. 367.

² KOLB, *Ius contra bellum: Le droit international relatif au maintien de la paix*², Bruxelles, Basilea, 2009, p. 328.

³ Fra gli autori che sostengono l'esistenza di un obbligo di astenersi di prestare assistenza ad entrambe le parti in un conflitto interno si possono menzionare BENNOUNA, *Le consentement à l'ingérence militaire dans les conflits internes*, Parigi, 1974; DOSWALD-BECK, *The Legal Validity of Military Intervention by Invitation*, in *British Yearbook of International Law*, Oxford, 1986; TANCA, *Foreign Armed Intervention in Internal Conflicts*, Dordrecht, 1993; CHRISTAKIS, BANNELIER, *Volenti non fit iniuria? Les effets du consentement à l'intervention militaire*, in *Annuaire français de droit international*, Parigi, 2004; CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit contemporain*, Parigi, 2008; GRAY, *International Law and the Use of Force*³, Oxford, 2008.

⁴ Fra gli autori che sostengono questa posizione si possono ricordare RONZITTI, *Use of Force, Jus Cogens and State Consent*, in *The Current Legal Regulation of the Use of Force* (Cassese, ed.), Dordrecht, 1986; ID. *Conflitti armati interni e intervento di Stati terzi*, in *Conflitti armati interni e regionalizzazione delle guerre civili* (a cura di Caracciolo e Montuoro), Torino, 2016; LE MON, *Unilateral Intervention by Invitation in Civil Wars: the Effective Control Test Tested*, in *New York University Journal of International Law & Politics*, 2003; HAFNER, *Problèmes actuels du recours à la force en droit international, sous-groupe: intervention sur invitation*, in *Annuaire de l'Institut de droit international*, 2009; LIEBLICH, *International Law and Civil Wars: Intervention and Consent*, Oxon, 2013; DINSTEIN, *Non-International Armed Conflict in International Law*, Cambridge, 2014; FOX, *Intervention by Invitation*, in *The Oxford Handbook on the Use of Force*, (Weller, ed.), Oxford, 2015.

Nel corso del presente capitolo ci si propone di esaminare le due teorie, analizzandone i presupposti e le criticità al fine di valutarne la corrispondenza al diritto internazionale attuale.

2) IL DIVIETO DI ASSISTERE CIASCUNA DELLE PARTI IN UN CONFLITTO INTERNO: IL *NEGATIVE EQUALITY PRINCIPLE*

Secondo la prima delle ricostruzioni della dottrina che esamineremo, l'intervento di Stati terzi in una guerra civile è in ogni caso vietato, tanto nel caso in cui esso avvenga al fianco degli insorti, quanto in quello in cui sia il governo a ricevere assistenza, anche se questa sia prestata su sua espressa richiesta. Tale teoria viene spesso indicata col nome di *negative equality principle*⁵, a sottolineare che sia il governo che il movimento insurrezionale sono egualmente privi del potere di richiedere ausilio a Stati terzi nella lotta che li contrappone. Altri autori utilizzano anche l'espressione "strict-abstentionism" per sottolineare il dovere per gli Stati terzi di astenersi in maniera assoluta dall'intervenire a fianco di ciascuna delle parti coinvolte in un conflitto interno⁶.

Nel periodo precedente la nascita dell'ONU una parte fortemente minoritaria della dottrina⁷ aveva già espresso l'opinione secondo la quale, anche nelle fasi del conflitto interno precedenti il riconoscimento di belligeranza⁸, il consenso del governo non costituiva una giustificazione sufficiente all'intervento di Stati terzi, i quali erano sottoposti all'obbligo di astenersi dal prestare assistenza a ciascuna delle parti coinvolte nel conflitto⁹.

⁵ Questa espressione è utilizzata, ad esempio, nell' *Independent International Fact-Finding on the Conflict in Georgia*, Vol. II, 2008, p. 277.

⁶ LIEBLICH, *International Law and Civil Wars: Intervention and Consent*, Oxon, 2013.

⁷ Per un'esposizione delle posizioni della dottrina nel periodo classico si rimanda a GRADO, *Guerre civili*, cit., pp. 9-13; DOSWALD-BECK, *The Legal Validity of Military Intervention*, cit., pp. 196-197; SCHINDLER, *Le principe de non-intervention dans les guerres civiles (Huitième Session). Rapport provisoire et rapport définitif*, in *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1973, pp. 433-435.

⁸ La distinzione del conflitto interno nelle fasi di ribellione, insurrezione e belligeranza è stata discussa *supra* nel cap. II, par. 1. Sia qui sufficiente rammentare che nelle fasi anteriori al riconoscimento di belligeranza, secondo la dottrina maggioritaria, l'intervento a favore del governo stabilito da parte di Stati terzi era considerato lecito, al contrario di quello a favore del movimento ribelle.

⁹ Si ricordi, tuttavia, che la prima risoluzione dell'*Institut de droit international* dedicata al tema dell'intervento di Stati terzi nelle guerre civili del 1900, da noi richiamata nel Cap. II, par. 1, mentre espressamente sancisce il divieto per gli Stati stranieri di prestare assistenza agli insorti (art. 2), non reitera il divieto per quanto riguarda i rapporti tra gli Stati terzi e "les gouvernements établis et

Questa posizione era sostenuta essenzialmente sulla base di due fattori. In primo luogo, i sostenitori di questa posizione ritenevano che il fatto stesso che un governo chiedesse assistenza a Stati terzi per reprimere una ribellione dimostrasse la sua incapacità di fronteggiare in maniera autonoma la situazione e, conseguentemente, la sua mancanza di effettività e la perdita della sua capacità di rappresentare lo Stato. L'incertezza circa l'esito finale del conflitto rendeva, dunque, dubbio quale delle due parti potesse essere considerata rappresentativa dello Stato e potesse lecitamente chiedere l'intervento di terzi¹⁰. L'argomento non appare convincente per due ordini di ragioni: innanzitutto, come si è precedentemente esposto¹¹, le caratteristiche stesse delle fasi della ribellione e dell'insurrezione erano tali per cui il movimento insurrezionale in queste circostanze non aveva ancora raggiunto un grado di effettività, in termini di controllo territoriale e del relativo potere di governo su tale ambito geografico, da costituire un rilevante limite all'effettività del governo. In secondo luogo, la ricostruzione in esame risulta in contrasto con la struttura stessa della comunità internazionale dell'epoca, in cui gli Stati erano gli attori assolutamente principali ed in cui i fenomeni insurrezionali erano considerati come appartenenti essenzialmente al dominio riservato di ogni singolo Stato.

Atteggiandosi il principio di non intervento come divieto per gli Stati terzi di turbare il regolare esercizio dei poteri sovrani di un altro Stato e rientrando il diritto di sedare le rivolte interne in tale esercizio, configurare un divieto assoluto di assistere un altro Stato su sua richiesta in queste situazioni appare dunque in contrasto col principio di non intervento, così come era inteso all'epoca.

Altri autori hanno invece basato il divieto di intervenire a fianco di ciascuna delle parti su un'interpretazione del principio di non intervento nel senso di diritto di ogni Stato di regolare in maniera autonoma i propri affari interni¹². Secondo la lettura da essi suggerita, nel caso di disordini interni l'intervento di Stati terzi a favore di ciascuna

reconnus". INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL, *Droits et devoirs des Puissances étrangères, au cas de mouvement insurrectionnel, envers les gouvernements établis et reconnus qui sont aux prises avec l'insurrection*, Neuchâtel, 1900.

¹⁰ HALL, *A Treaty on International Law*, 1924; WILSON, *International Law*, 1922, citati in LIEBLICH, *International Law and Civil Wars*, cit., p. 134.

¹¹ *Supra*, Cap. II, par. 1.

¹² PRADIER-FODÉRIÉ, *Droit international public européen et américain*, 1885; WIESSE, *Le droit international appliqué aux guerres civiles*, 1898, citati in SCHINDLER, *Le principe de non-intervention*, cit., p. 435. Si veda anche la dottrina citata in BROWNLIE, *International Law and the Use of Force by States*, Oxford, 1963, p. 323.

delle parti in lotta confliggerebbe dunque col diritto di ogni popolo di regolare autonomamente ed indipendentemente i propri affari. Tale ricostruzione, in base alla quale principio di non intervento e principio di autodeterminazione dei popoli appaiono strettamente legati, non sembra però corrispondere al diritto internazionale del tempo¹³. Essa, tuttavia, costituisce la prima espressione di una dottrina che, come vedremo, considera il principio di autodeterminazione dei popoli come un fattore imprescindibile da considerare nel valutare la liceità dell'intervento di Stati terzi nei conflitti interni.

La nascita dell'ONU segna un importante cambiamento nel sistema internazionale, in quanto stabilendo un divieto generale di ricorso alla minaccia e all'uso della forza nelle relazioni internazionali, costituisce una forte rottura rispetto al diritto internazionale preesistente. In tale mutato contesto la dottrina del *negative equality principle* acquista un rilievo sconosciuto in precedenza, tanto da far ritenere che essa costituisca “the most recent trend in scholarship”¹⁴.

Certamente, come ora vedremo, nell'epoca attuale il principio di non intervento nelle guerre civili si basa su presupposti giuridici diversi rispetto a quelli analizzati con riguardo al periodo classico, o quantomeno, tali presupposti hanno attualmente una portata ed un contenuto differente.

Ci si occuperà ora di analizzare le due risoluzioni dell'IDI adottate nel 1975 e nel 2011. Esse rappresentano un ottimo punto di riferimento per illustrare il contenuto della teoria del *negative equality principle*. I rapporti preparatori predisposti dai relatori costituiscono, inoltre, studi dettagliati della materia e i dibattiti e le posizioni espresse in seno all'*Institut* danno la misura delle incertezze e delle controversie che circondano il tema.

Dopo averne illustrato il contenuto si passerà ad analizzare, in primo luogo, quali siano le norme e i principi che, secondo i sostenitori del dovere di rigida astensione, limiterebbero la possibilità di richiedere assistenza in ogni caso in cui sia in corso una vicenda conflittuale interna che superi la soglia del conflitto armato a carattere non internazionale. In secondo luogo, si esamineranno l'esistenza e la portata delle eventuali eccezioni al principio di rigido astensionismo.

¹³ GRADO, *Guerre civili*, cit., p. 11-12, BARSOTTI, *Insorti*, cit., p. 811.

¹⁴ *Independent International Fact-Finding on the Conflict in Georgia*, Vol. II, 2008, p. 277.

2.1) IL PRINCIPIO DI NON INTERVENTO NELLE GUERRE CIVILI E LE RISOLUZIONI DELL'*INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL*

2.1.1) LA RISOLUZIONE DELL'*INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL* DEL 1975

La risoluzione sul principio di non intervento nelle guerre civili¹⁵ è stata adottata dall'IDI nella sessione di Wiesbaden nel 1975 con 16 voti a favore, 6 contrari e 16 astenuti¹⁶. Già da questo dato si può desumere come sull'argomento non ci fosse affatto concordanza tra i membri della commissione incaricata di discutere il tema. I contrasti tra le diverse posizioni assunte dai vari membri sono, inoltre, riflessi nelle rilevanti modifiche apportate al progetto originariamente presentato dal relatore Schindler.

È interessante, infatti, notare come l'approccio di partenza di Schindler fosse stato quello di enucleare i casi in cui l'assistenza al governo stabilito fosse illecito lasciando intendere che in tutti gli altri casi l'intervento fosse lecito. In particolare l'art. 3 del progetto di risoluzione del 1973 disponeva l'illiceità dell'intervento nei seguenti casi: 1) quando gli insorti, senza aver ricevuto assistenza da parte di Stati terzi fossero riusciti a conquistare il controllo su una parte determinata del territorio statale e godessero dell'appoggio di una parte importante della popolazione; 2) quando il popolo si fosse sollevato spontaneamente contro il governo stabilito; 3) quando il governo stabilito stesse mantenendo un regime contrario al diritto internazionale, se l'assistenza da parte di Stati terzi fosse finalizzata a sostenere o mantenere tale regime; 4) quando una decisione del Consiglio di Sicurezza, adottata in conformità alla Carta delle Nazioni Unite, avesse vietato di assistere il governo stabilito. Al di fuori di queste ipotesi gli Stati terzi potevano fornire assistenza al governo stabilito su sua richiesta o con il suo consenso, peraltro revocabile in ogni momento¹⁷. Esclusi dal divieto erano anche gli aiuti puramente umanitari in favore delle vittime della guerra civile, su domanda o con il consenso delle parti in causa¹⁸.

La disposizione in tal modo formulata andò incontro alle critiche di vari membri della commissione, secondo i quali i casi in cui l'intervento era illecito, così come

¹⁵ INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL, *Le principe de non-intervention dans les guerres civiles*, Wiesbaden, 1975.

¹⁶ *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1975, p. 474.

¹⁷ INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL, *Le principe de non-intervention dans les guerres civiles. Projet de Resolution*, in *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1973, pp. 568-573.

¹⁸ *Ibidem*, articolo 7.

enucleati nel primo progetto di risoluzione, potevano essere soggetti ad interpretazioni abusive, in quanto i criteri di valutazione non erano oggettivi. La versione finale del progetto di risoluzione partì, così, dal presupposto inverso a quello precedente: l'art. 2 par. 1 pone, infatti, un divieto generale di intervento e dispone che "les États tiers s'abstiendront d'assister les parties à une guerre civile sévissant sur le territoire d'un autre État". Segue un'elencazione delle condotte proibite, che comprende sia forme di assistenza diretta che indiretta, tra cui: l'invio di truppe armate, di volontari, di istruttori o tecnici militari; l'addestramento di forze armate regolari o irregolari con lo scopo di assistere una delle parti coinvolte nel conflitto interno; la fornitura di armi o di materiali bellici; la messa a disposizione del proprio territorio ad una delle parti come base per le operazioni militari, come rifugio o passaggio per le forze armate regolari o irregolari o per il transito di materiale bellico; il riconoscimento prematuro di un governo provvisorio che non controlli una parte importante del territorio dello Stato (art. 2, par. 2).

La risoluzione prevede alcune eccezioni al divieto: l'assistenza puramente umanitaria, la continuazione nella fornitura di assistenza tecnica ed economica che non abbia impatto sull'esito della guerra civile e qualsiasi assistenza prescritta, autorizzata o raccomandata dalle Nazioni Unite, in conformità della Carta e delle altre norme di diritto internazionale (art. 3). È inoltre previsto che se nel corso di una guerra civile venga fornita assistenza ad una delle parti in violazione delle precedenti disposizioni, l'assistenza a favore dell'altra parte è considerata lecita se conforme alle norme di diritto internazionale (art. 5).

La definizione di guerra civile è fornita nell'art. 1, il quale dispone che ai sensi della risoluzione debbano intendersi per "guerre civili" i conflitti armati che insorgono sul territorio di uno Stato tra il governo stabilito e uno o più movimenti insurrezionali e che siano finalizzati al rovesciamento del primo o del regime politico, economico o sociale dello Stato o alla secessione o all'autonomia di una parte di tale Stato, oppure, in assenza di un governo stabilito, i conflitti tra più gruppi che si contendano il governo dello Stato. Sono esclusi dalla definizione tensioni e disordini interni localizzati, i conflitti armati tra entità politiche separate da una linea internazionale di demarcazione o che per un periodo prolungato siano esistite come entità statali *de facto*, i conflitti tra tali entità ed uno Stato ed, infine, i conflitti di decolonizzazione.

La lettura della disposizione e dei lavori che ne hanno preceduto la redazione suggerisce che la soglia di gravità oltre la quale sorge il dovere di astensione sia molto bassa: da una parte, esplicito è il riferimento a disordini e tensioni interni localizzati come situazioni escluse dal principio di non intervento (dal che si può desumere che in tali situazioni l'intervento a favore del governo stabilito sia ammissibile), dall'altra parte, significativa è l'omissione del riferimento al controllo territoriale, presente come si è visto nell'art. 3 par. 1 lett. a) del progetto di risoluzione del 1973. Alla luce di queste considerazioni sembra che le situazioni coperte dal divieto di assistenza corrispondano a quelle che superino la soglia di gravità prevista dall'art. 3 comune alle Convenzioni di Ginevra e non a quella più restrittiva prevista dall'art. 1 del II Protocollo Addizionale¹⁹.

In conclusione, dalla lettera della risoluzione emerge che l'ambito di applicazione non dipenda dal formale riconoscimento dello stato di belligeranza o dal riconoscimento degli insorti, ma che il divieto di intervenire copra tutte quelle situazioni in cui sia in corso una lotta armata all'interno dei confini di uno Stato che veda contrapposte due o più parti della sua popolazione che combattano per la conquista del potere o per la creazione di un nuovo Stato per secessione²⁰.

Un ultimo punto merita, infine, di essere considerato. Nel corso del dibattito svoltosi in seno all'*Institut* per l'elaborazione della suddetta risoluzione, una particolare attenzione è stata prestata alla questione se la risoluzione nella sua interezza e l'articolo 2 in particolare (essendo il più controverso) fossero riproduttivi della *lex lata* o fossero da considerarsi *de lege ferenda*²¹. Dalla varietà delle posizioni espresse emerge, ancora una volta, come sul tema esistessero contrasti e posizioni difficilmente conciliabili²². Ci

¹⁹ *Supra*, Cap. II, par. 2.2 e .2.3. È vero che al momento dell'adozione della risoluzione, non era stata ancora adottato il II Protocollo addizionale alle Convenzioni di Ginevra, tuttavia è anche vero che i lavori preparatori della conferenza di Ginevra vengono menzionati durante le sedute della sessione di Wiesbaden, in particolare con riferimento al criterio del controllo territoriale. Inoltre nel commentario agli articoli proposti il relatore espressamente dichiara: "Le nouveau projet omet le critère du contrôle d'une partie du territoire (...), en revanche, il ne renonce pas à spécifier que le conflit doit avoir atteint une certaine gravité (...)", gravità superiore a quella di sommosse e disordini interni.

²⁰ BENNOUNA, *Le consentement à l'ingérence militaire dans les conflits internes*, Parigi, 1974, p. 14.

²¹ *Annuaire de l'institut de droit international*, 1975, pp. 121-129; pp. 416 e ss.

²² *Ibidem*. In particolare gli interventi di McWhinney (p. 454), Schacter (p. 455), Bindschedler (p. 454), Sucharitkul (p. 454), Castrén (p. 456).

sembra particolarmente indicativo che lo stesso Schindler consideri l'articolo 2 una disposizione a suo avviso non del tutto corrispondente al diritto consuetudinario²³.

2.1.2) LA RISOLUZIONE DELL'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL DEL 2011

L'*Institut* è ritornato nel 2011 sull'argomento dell'intervento su invito o, secondo la formulazione proposta dal relatore Hafner, sull'assistenza militare su richiesta²⁴. Anche questa risoluzione ha subito una sorte analoga a quella del 1975, nel senso che il progetto originale proposto dal relatore è andato incontro a rilevanti modifiche in seguito alle discussioni svoltesi in seno alla commissione incaricata di studiare la questione. La risoluzione del 1975 fu influenzata dai conflitti interni del tempo, in particolare dalle guerre per procura tipiche del periodo della guerra fredda, caratterizzate dal fatto che gli attori locali impegnati nel conflitto interno rappresentavano gli interessi confliggenti di due o più potenze che li utilizzavano come sostituti per non scontrarsi direttamente, e dai conflitti di decolonizzazione. Rispetto alla risoluzione precedente, il panorama internazionale che ha fatto da sfondo alla risoluzione del 2011 era profondamente mutato²⁵ e poteva costituire l'occasione per una nuova lettura del problema²⁶.

In effetti, la disposizione centrale del progetto di risoluzione, presentato alla sessione di Napoli nel 2009, affermava il principio secondo il quale il diritto internazionale non vieta agli Stati di prestare assistenza militare ad un altro Stato in situazioni che non costituiscano un conflitto armato internazionale, in ogni caso con il consenso del secondo²⁷ (art. 3). Il progetto continuava stabilendo una serie di condizioni

²³ *Ibidem*, p. 414. Si noti che disposizioni non espressive della *lex lata* sono perfettamente conformi ai fini dell'*Institut*, così come espressi dall'art. 1.2 dello Statuto.

²⁴ *Problèmes actuels du recours à la force en droit international. Assistance militaire sollicitée*, Rodi, 2011.

²⁵ Si veda il preambolo del primo progetto di risoluzione, che dopo aver richiamato la risoluzione del 1975 prosegue "noting that with the end of the cold war, the end of colonialism and of the establishment of neo-colonial relations a new environment has emerged since the adoption of the above mentioned resolution", in *Annuaire de l'institut de droit international*, 2009, p. 414.

²⁶ Per maggiori approfondimenti si rimanda a NOLTE, *The Resolution of the Institut de droit international on Military Assistance on Request*, in *Revue Belge de droit international*, 2012, pp. 241 e ss.

²⁷ Interessante è anche la lettura di ulteriori passi del preambolo del progetto di risoluzione i quali richiamano "(the) prerogative of sovereignty of each State to seek assistance from other States in situations short of international armed conflicts" e "the statement of the International Court of Justice

a cui era soggetta la liceità dell'assistenza da parte di uno Stato terzo, tra cui la forma, la validità, l'autore, la revoca, i limiti, i termini del consenso, gli obiettivi dell'assistenza, gli obblighi e le responsabilità dello Stato consenziente (artt. 4-17). In particolare, l'art. 14 prevedeva che lo Stato interveniente, a parte i limiti espressamente stabiliti nella risoluzione, non era sollevato dal rispetto degli altri obblighi di diritto internazionale, in special modo da quelli derivanti dal principio di autodeterminazione dei popoli e dal rispetto dei diritti umani.

Nella seduta plenaria che seguì la presentazione del progetto di Hafner si manifestarono, tuttavia, forti dissidi tra i membri della commissione. In particolare, alcuni membri erano fermamente contrari all'adozione di una disposizione che, a loro avviso, stabilisse una nuova eccezione al divieto di uso della forza²⁸. Solo due membri appoggiarono la posizione del relatore, ammettendo la liceità del consenso dello Stato territoriale come possibile giustificazione dell'intervento anche in situazioni conflittuali più gravi di mere rivolte e tumulti interni²⁹.

Sorprendentemente, dichiarandosi completamente d'accordo con le critiche sollevate da alcuni membri della commissione, nel primo progetto presentato alla successiva sessione di Rodi³⁰, il relatore mutò approccio presentando una disposizione secondo la quale il diritto internazionale non proibisce agli Stati di prestare assistenza ad un altro Stato su sua richiesta in situazioni conflittuali di "bassa intensità" ("conflict situation of low intensity"), definite come "situation(s) below the threshold of non-international armed conflicts where forcible activities of state forces are involved" (art. 3). Al contrario, nelle situazioni che superavano la soglia del conflitto "a bassa intensità", ma che non costituivano un conflitto armato internazionale, un'assistenza militare diretta da parte di Stati terzi era inammissibile, a meno che non fosse condotta

that intervention is allowable at the request of the government of a State", in *Annuaire de l'institut de droit international*, 2009, p. 414.

²⁸ Si veda in particolare l'intervento di Bennouna, secondo il quale l'analisi della prassi dimostra che il consenso dello Stato territoriale non è mai stata l'unica giustificazione avanzata dagli Stati che sono intervenuti in situazioni di guerre civili, ma è sempre stata accompagnata da ulteriori pretesti, ad esempio, la protezione di propri nazionali all'estero, la situazione umanitaria o l'aggressione indiretta da parte di Stati stranieri che sostenevano i ribelli. *Ibidem*, pp. 434-435 e *Annuaire de l'institut de droit international*, 2011, p. 311. Si rimanda, altresì, agli interventi di Brownlie, Abi-Saab, Ranjeva, pp. 436 e ss.

²⁹ Dinstein dichiara di essere in generale d'accordo con il punto di vista di Hafner (*ibidem*, p. 436-438), così come il Segretario Generale (p. 444).

³⁰ *Problèmes actuels du recours à la force en droit international. sous-group C: L'intervention sur invitation*, in *Annuaire de l'institut de droit international*, 2011, pp. 250-253.

in modo tale da non risultare in violazione del principio di autodeterminazione. L'articolo proseguiva indicando che la valutazione circa la possibile violazione del principio di autodeterminazione poteva essere desunta dalle posizioni assunte dalle organizzazioni regionali, sub-regionali o internazionali. Nonostante il radicale cambio di prospettiva operato rispetto al progetto di risoluzione presentato alla sessione di Napoli, anche questo progetto andò incontro a forti critiche. Innanzitutto fu contestato l'utilizzo del concetto di conflitti "of low intensity", espressione appartenente più all'ambito politico delle relazioni internazionali, che a quello del diritto internazionale, di cui non era chiaro il contenuto e la portata³¹ e che venne infine omesso. Inoltre le critiche si appuntarono sul fatto che al principio di autodeterminazione non fosse stato dato l'opportuno rilievo e che il suo rispetto non fosse stato sufficientemente garantito³² ed, infine, che non fosse stato esplicitato il principio per cui l'intervento è ammissibile solo se espressamente autorizzato dal Consiglio di Sicurezza³³.

La risoluzione adottata infine per *consensus* ha una portata piuttosto limitata se comparata ai progetti presentati nel corso dei lavori, sia a livello quantitativo, contenendo circa la metà degli articoli di quella originale, sia a livello qualitativo, essendo rimaste escluse, a causa della riformulazione dell'intero impianto, alcune questioni di grande interesse, come quella relativa all'individuazione e alle caratteristiche del governo legittimato a formulare la richiesta di assistenza.

Nella versione finale l'ambito di applicazione delle previsioni della risoluzione è circoscritto alle situazioni di tensioni e disordini interni, come rivolte, atti di violenza sporadici e isolati e simili, inclusi atti terroristici, al di sotto della soglia di gravità dei conflitti non internazionali così come definiti dall'art. 1 del II Protocollo addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 1977 (art. 2.1). Restano, dunque, escluse le situazioni che hanno ingenerato e continuano ad ingenerare i maggiori problemi e contrasti nella dottrina, cioè i conflitti armati non internazionali.

Basandoci sull'analisi dei lavori preparatori che hanno condotto alla definitiva stesura della risoluzione, nonostante il richiamo operato dall'art. 2, par. 1 della risoluzione all'art. 1 del II Protocollo addizionale, che contiene una definizione più

³¹ *Ibidem*, si vedano in proposito le osservazioni di Bennouna, p. 285, Ronzitti, p. 288, Conforti, p. 289.

³² *Ibidem*, Bennouna, p. 285 e p. 303, Pellet, p. 287, Salmom, p. 289, Koroma, p. 290, Higgins, p. 292, Kamto, p. 293-294.

³³ *Ibidem*, Bennouna, p. 303, Salmon, p. 304, Kamto, p. 305, Stern, p. 306, Schrijver, p. 308

circoscritta rispetto a quella dell'art. 3 comune alle Convenzioni di Ginevra, si può ritenere che siano esclusi dall'ambito di applicazione della risoluzione anche questo secondo tipo di conflitti interni, data l'espressa menzione di "situations of internal disturbances and tensions"³⁴.

Le previsioni adottate nella risoluzione, dunque, si applicano alle sole ipotesi di violenze interne che non rientrano nella definizione di conflitto armato non internazionale secondo la più ampia definizione desumibile dall'art. 3 comune alle Convenzioni di Ginevra.

La risoluzione del 2011 lascia impregiudicata la questione dell'intervento in tutte le situazioni conflittuali ricomprese tra i disordini interni e i conflitti armati internazionali e allarga la portata dell'obbligo di astensione dello Stato terzo, estendendolo, a determinate condizioni, anche ai casi di tensioni, disturbi e rivolte interne, situazioni non contemplate dalla risoluzione del 1975 e quindi implicitamente non coperte dal divieto di intervento³⁵.

Ai sensi dell'art. 2.2 l'obiettivo dell'assistenza è quello di supportare la lotta dello Stato contro gli attori non statali e gli individui sul suo territorio nel rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. L'articolo 3, la disposizione centrale della risoluzione, dispone che nelle situazioni che non superano la soglia di gravità di un conflitto armato non internazionale l'assistenza è proibita se esercitata in violazione della Carta della Nazioni Unite, dei principi di non intervento e di autodeterminazione dei popoli e in particolare se sia finalizzata a sostenere un governo stabilito contro la sua popolazione o se l'assistenza risulti essere in contrasto con una risoluzione del Consiglio di Sicurezza. Il divieto di prestare assistenza è circoscritto ad alcune ipotesi definite, così che è possibile concludere che in tutte le altre ipotesi l'assistenza al governo sia lecita. Sono infine previste alcune disposizioni di dettaglio riguardanti i requisiti della richiesta (art. 4-7).

³⁴ In una delle ultime sedute plenarie "the Rapporteur recalled that the Commission's programme of work initially proposed to address exclusively situations falling short of a non-international armed conflict. He argued that the Resolution should only deal with this type of conflict contrary to the position taken by the *Institut* in the 1975 Wiesbaden Resolution", p. 320. Si rimanda anche alle posizioni espresse da Bennouna e Salmon, pp. 309-310. *Contra*, Dinstein, secondo il quale "when the initial proposals of the Rapporteur were overturned, it was not noticed that the all-important category of NIACs above the first threshold (of Common Article 3) had been completely lost in the shuffle", DINSTEIN, *Non-international Armed Conflict*, cit., p. 78.

³⁵ *Supra*, par. 2.1.

2.2) I LIMITI ALL'INTERVENTO SU INVITO A FIANCO DI CIASCUNA DELLE PARTI NELLE GUERRE CIVILI: UN'ANALISI CRITICA

L'opinione secondo la quale nel diritto internazionale esiste una norma che imponga agli Stati terzi di astenersi dall'intervenire nelle guerre civili è stata sostenuta sulla base di diversi fattori, alcuni di carattere politico, ad esempio, il timore che l'intervento di uno Stato terzo possa condurre ad un'*escalation* delle violenze³⁶, altri, di carattere strettamente giuridico.

Rispetto alle ricostruzioni della dottrina classica, che basandosi essenzialmente sul requisito dell'effettività consideravano lecito l'intervento a fianco del governo fin quando il movimento insurrezionale non avesse acquisito il controllo su un'ampia porzione di territorio e che dopo il riconoscimento di belligeranza equiparava le due parti come belligeranti, sottoposte entrambe alle norme di diritto bellico applicabili ai conflitti armati internazionali, la dottrina in esame non è connotata da una completa indifferenza delle dinamiche politiche interne. Anzi, dando rilievo alla realtà conflittuale, si giunge alla conclusione che dal momento che la società statale risulta divisa al suo interno, sia impossibile determinare chi sia legittimato a rappresentare lo Stato nella sua interezza, in tal modo ritenendo illecita l'assistenza di uno Stato terzo ad una qualunque delle parti impegnate nel conflitto.

Sono diversi gli autori che hanno sostenuto l'incapacità del governo di parlare per lo Stato in una situazione di guerra civile. Skubiszewsky, ad esempio, ha sostenuto che quando "une guerre civile éclate, un government commence à perdre sa qualité d'organe uniquement habilité à représenter l'Etat dans ses relations extérieures et à parler au nom de l'Etat à l'étranger. La question fondamentale (...), à savoir qui représente l'Etat, doit être tranchée par la nation elle-même et sans intervention étrangère quelconque d'un part ou de l'autre, demandée ou non"³⁷, collegando così l'inidoneità del governo di rappresentare lo Stato e il principio per cui debba essere il popolo stesso a decidere quale entità abbia la facoltà di rappresentarlo. Altri autori

³⁶ WEDGWOOD, *Commentary in Intervention by Invitation, in Law and Force in the New International Legal Order* (Fisler Damrosch, Scheffer, eds.), Boulder, 1991, p. 135.

³⁷ SKUBISZEWSKY, *L'organisation du Traité de Varsovie*, in *Revue Belge de droit international*, 1967, pp. 77-78.

hanno, invece, dato rilievo alla mancanza di effettività del governo alle prese con un conflitto interno e all'incertezza circa l'esito del conflitto stesso. Secondo Tanca "since in practice governments tend to ask for external help when faced with serious internal problems undermining their authority, one might argue that a government in this situation is no longer fully effective. Given that effectiveness is the factual basis upon which a government may lawfully exercise its sovereign rights - including the right to ask for foreign aid -, that government would not then be legally empowered to request foreign intervention"³⁸. Secondo Wright il fatto che "international law has held that in case of rebellion, insurrection or civil war... neither faction is competent to speak in the name of the State as long as the result are uncertain" serve il duplice scopo di preservare l'indipendenza politica degli Stati e di impedire che il conflitto interno si trasformi in un conflitto internazionale: infatti, "if, in a serious civil strife, a de jure government could speak in the name of the state... and if different states recognized different factions, opposing intervention would be likely to develop the situation into a general international war"³⁹. Più recentemente anche altri autori hanno sostenuto che l'esistenza di fazioni rivali all'interno di un medesimo Stato rende problematico identificare l'entità abilitata ad esprimere un valido consenso per suo conto⁴⁰.

L'argomento appena esposto è strettamente legato a quello che considera l'intervento su invito in una guerra civile come contrario al principio di autodeterminazione dei popoli⁴¹.

³⁸ TANCA, *Foreign Armed Intervention in Internal Conflict*, Dordrecht, 1993, p. 23.

³⁹ WRIGHT, *Editorial Comment, United States Intervention in Lebanon*, in *American Journal of International Law*, 1959, p. 121-122. Sull'incertezza circa l'esito del conflitto si veda anche SCHINDLER, *Le principe de non intervention*, cit., in *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1973, pp. 437-438.

⁴⁰ GRAY, *International Law and the Use of Force*³, Oxford, 2008, p. 81 e pp. 98-99; CORTEN, *The Law Against War: the Prohibition on the Use of Force in Contemporary International Law*, Oxford, 2010, pp. 277 e ss; cfr. FOX, *Intervention by Invitation* cit., pp. 825-826.

⁴¹ La supposta contrarietà al principio in esame è stata considerata da alcuni autori come una violazione dell'art. 2 (4) della Carta delle Nazioni Unite, nella parte in cui impone agli Stati di astenersi dalla minaccia e dall'uso della forza contro "the political independence of any State" (SCHACHTER, *The Right of States to Use Force*, in *Michigan Law Review*, 1984, p. 1641; BENNOUNA, *Le consentement à l'ingérence militaire*, cit., pp. 76-77; DE WET, *The Modern Practice of Intervention by Invitation in Africa and Its Implications for the Prohibition of the Use of Force*, in *European Journal of International Law*, 2016, p. 980.), mentre secondo un'altra posizione l'illiceità dell'intervento da parte di Stati terzi in una guerra civile deriverebbe direttamente dal principio di autodeterminazione (MULLERSON, *Intervention by Invitation*, in *Law and Force in the New International Legal Order* (Fisler Damrosch, Scheffer, eds.), 1991, pp. 132-133; BANNELIER, CHRISTAKIS, *Under the Security Council Watchful Eyes: Military Intervention by Invitation in the Malian Conflict*, in *Leiden Journal of International Law*, 2013, pp. 860-862; CORTEN, *La liceité douteuse de l'action militaire de l'Éthiopie en Somalie et ses implications sur l'argument de l'intervention consentie*, in *Revue générale de droit international public*, 2007, p. 522).

Secondo gli autori che sostengono questa posizione⁴², il principio di autodeterminazione, originariamente concepito come il diritto dei popoli sottoposti a dominazione coloniale, occupazione straniera e regimi razzisti di rendersi indipendenti, avrebbe esteso la sua portata rispetto alla sua concezione tradizionale, ed è inteso in questo contesto nella sua dimensione interna, come diritto di ogni popolo di scegliere senza interferenze esterne il proprio regime politico, economico e sociale. È bene sottolineare che in questa accezione per popolo viene intesa l'intera popolazione dello Stato e non anche il popolo come gruppo di individui accomunati da caratteristiche condivise, come la lingua, la religione, l'etnia e così via. L'assistenza da parte di Stati terzi su richiesta del governo al potere, se determinante per l'esito finale del conflitto interno, priverebbe, dunque, il popolo del diritto di determinare liberamente il proprio regime politico. L'esistenza di un conflitto interno determinerebbe, in altri termini, la perdita della capacità del governo di rappresentare l'intera comunità statale e ogni intervento di uno Stato terzo, per il tramite della richiesta o del consenso di un governo non più rappresentativo, comporterebbe un'indebita ingerenza nella scelta del regime politico che dovrebbe restare per principio nella disponibilità della popolazione stessa. Da ciò segue che il principio di autodeterminazione risulterebbe leso a causa della mancanza di rappresentatività del governo e non sulla base della non democraticità dello stesso⁴³.

A prima vista, gli argomenti avanzati da chi sostiene che gli Stati terzi siano sottoposti all'obbligo di astenersi dall'intervenire a fianco di ciascuna delle parti, in sé considerati possono sembrare persuasivi. Tuttavia, ad un'analisi più approfondita, che tenga conto del fatto che secondo la dottrina in esame l'incertezza circa l'individuazione del soggetto abilitato a prestare il proprio consenso ed il principio di

⁴² Si vedano, ad esempio, DOSWALD-BECK, *The Legal Validity of Military Intervention by Invitation*, cit., p. 203; GRADO, *Guerre civili*, cit., pp. 147-150; CHRISTAKIS, BANNELIER, *Volenti non fit iniuria?* cit., p. 119; BANNELIER-CHRISTAKIS, *Military Interventions Against ISIL in Iraq, Syria and Libya, and the Legal Basis of Consent*, in *Leiden Journal of International Law*, 2016, p. 746. Si rimanda, inoltre, alla nota precedente.

⁴³ In particolare Doswald-Beck, sulla base dell'analisi di alcuni casi della prassi, tra cui l'intervento degli Stati Uniti a Grenada nel 1983 e quello russo in Afghanistan nel 1979, sottolinea questo aspetto sostenendo che "the content of the right to self-determination, that is the right of a people to choose its own government, means in effect the absence of outside interference. It does not appear to mean, in the minds of the majority of States, the right to democratic representation or even that the government should reflect the will of the majority of the people". DOSWALD-BECK, *The Legal Validity of Military Intervention by Invitation*, cit., p. 207.

autodeterminazione comportano un rigido dovere di astensione *in ogni caso* di guerra civile, la ricostruzione proposta appare meno convincente.

In primo luogo, essendo escluse dal divieto di intervento solo situazioni di disordini e rivolte interne di carattere sporadico e limitato che non superano la soglia del conflitto armato non internazionale⁴⁴, risulta difficile ammettere che in contesti conflittuali rientranti nella definizione dell'art. 3 comune alle Convenzioni di Ginevra, caratterizzati da un livello minimo di organizzazione dell'attore non statale e di intensità degli scontri, sia in ogni caso impossibile determinare quale entità sia legittimata a manifestare la volontà dello Stato e che il governo perda in simili situazioni la capacità di rappresentarlo.

La definizione di "guerra civile" e la soglia oltre la quale sorgerebbe il divieto di intervento appare essa stessa problematica: a parte le risoluzioni dell'IDI, che, come visto, espressamente definiscono il proprio campo di applicazione, negli altri casi gli autori che si sono occupati dell'istituto dell'intervento su invito si sono il più delle volte limitati a parlare genericamente di "widespread rebellion"⁴⁵, "internal conflict"⁴⁶, "rebellion, insurrection or civil war... serious civil strife"⁴⁷, "guerres civile"⁴⁸ e simili. Come sottolinea Fox "no generally accepted definitions exists, largely because civil war is not a critical term of art in international instruments"⁴⁹. In ogni caso, se anche si accettasse di prendere come riferimento una nozione di conflitto interno più circoscritta di quella dell'articolo 3 comune, che preveda il requisito del controllo territoriale da parte del movimento insurrezionale⁵⁰, ci sono seri motivi per dubitare che l'intervento di Stati terzi su richiesta del governo risulti sempre illecito nel corso di questi più intensi conflitti.

Innanzitutto, per quanto riguarda il limite all'intervento su invito del governo individuato nel rispetto del principio di autodeterminazione interna, quand'anche si ammettesse l'esistenza del principio nei termini summenzionati, sarebbe difficile ammettere che esso costituisca un limite all'intervento su invito del governo in ogni

⁴⁴ Tuttavia, si tenga conto dei limiti che possono prospettarsi anche in queste situazioni secondo la risoluzione dell' IDI del 2011. *Supra*, par. 2.1.2.

⁴⁵ DOSWALD-BECK, *The Legal Validity of Military Intervention by Invitation*, cit., p. 251.

⁴⁶ CORTEN, *The Law Against War*, cit., p. 309.

⁴⁷ WRIGHT, *Editorial Comment I*, cit., p. 122.

⁴⁸ CHRISTAKIS, BANNELIER, *Volenti non fit iniuria?* cit., p. 127.

⁴⁹ FOX, *Intervention by invitation*, cit., p. 827.

⁵⁰ Come prospettato da GRAY, *International Law and the Use of Force*, cit., p. 81, nota n. 70.

caso in cui sia in corso un conflitto armato a carattere non internazionale. Questa conclusione avrebbe come conseguenza quella di equiparare ogni conflitto non internazionale, pur connotato da un'elevata gravità, con l'esercizio del diritto di autodeterminazione dei popoli. Tale risultato appare inaccettabile, in quanto collega implicitamente il riconoscimento del legittimo esercizio del diritto all'autodeterminazione al requisito meramente fattuale della concreta capacità del movimento insurrezionale di condurre operazioni militari di un'elevata intensità e di acquisire il controllo su parte del territorio statale⁵¹. Seguendo questa impostazione, si riconoscerebbe il diritto ad autodeterminarsi a qualunque gruppo armato che possieda un elevato livello di organizzazione qualunque siano gli scopi da esso perseguiti.

Inoltre, e più importante, se anche il gruppo insurrezionale nel corso del conflitto è riuscito ad acquisire il controllo su una parte del territorio statale, estromettendo da tale ambito geografico l'autorità governativa, ciò non significa che in tali situazioni sia sempre impossibile identificare il governo. Il governo preesistente, infatti, continuerà ad esercitare la propria autorità in un più ristretto ambito territoriale, a meno che la sua autorità non risulti completamente dissolta. L'effettivo controllo sull'intero o su buona parte del territorio non costituisce, pertanto, l'unico criterio utilizzabile per identificare l'autorità abilitata a parlare per conto dello Stato.

La conclusione indicata è supportata da alcuni recenti casi della prassi, che non hanno sollevato particolari contestazioni, ma che anzi sono stati accolti in maniera positiva dalla gran parte degli Stati. Indicativi dell'emersione di questa linea di tendenza sono gli interventi condotti su richiesta dell'autorità governativa che si sono susseguiti a partire da quello francese in Mali nel 2013. In questi casi, al momento dell'intervento, vaste aree dei territori degli Stati erano state sottratte al controllo dei rispettivi governi per mano di gruppi armati indubbiamente capaci di condurre operazioni militari su ampia scala.

In Mali, al momento dell'inizio dell'operazione *Serval*, condotta dalla Francia su richiesta del Governo di transizione del Mali⁵², i gruppi armati riconducibili al

⁵¹ In questo senso AKANDE, VERMEER, *The Airstrikes against Islamic State in Iraq and the Alleged Prohibition on Military Assistance to Governments in Civil Wars*, www.ejiltalk.org del 2 febbraio 2015; LIEBLICH, *International Law and Civil Wars*, cit., pp. 139-140.

⁵² *Identical letters dated 11 January 2013 from the Permanent Representative of France to the United Nations addressed to the Secretary-General and the President of the Security Council*, UN Doc. S/2013/17.

fondamentalismo islamico AQMI (Al-Qaeda nel Maghreb Islamico), MUJAO (Movimento per l'unità e la jihad in Africa occidentale) e Ansar Dine (il movimento ribelle dei Tuareg islamici), dopo aver sconfitto l'MNLA (il Movimento Nazionale per la Liberazione dell'Azawad), con il quale esisteva una precedente alleanza contro il governo centrale e che nel frattempo aveva proclamato la nascita dello Stato indipendente dell'Azawad, avevano assunto il controllo di circa due terzi del territorio del Mali nel nord del Paese ed esisteva la concreta minaccia che potessero spingersi fino alla capitale Bamako⁵³.

Anche in Iraq, quando gli attacchi aerei della coalizione sono cominciati nell'agosto del 2014, in seguito alla richiesta del governo iracheno⁵⁴, il governo centrale aveva perduto il controllo su diverse porzioni di territorio. Gli eventi sono noti. Nel giugno dello stesso anno, in seguito ad un'offensiva nel nord del Paese, l'Isis aveva assunto il controllo di una vasta area a cavallo tra Siria e Iraq, ed in particolare in quest'ultimo Paese aveva acquisito il controllo di importanti città, tra cui Fallujah e Mosul, e di infrastrutture, tra cui vie di comunicazione, raffinerie e pozzi petroliferi, arrivando fin quasi alle porte della capitale Baghdad⁵⁵.

Un discorso simile può essere fatto per la Siria con riguardo all'intervento della Russia con il consenso del governo di Assad⁵⁶. Quando hanno avuto inizio gli attacchi aerei nell'ottobre del 2015, il governo guidato da Assad controllava in maniera effettiva solo una parte limitata del territorio siriano: l'Isis aveva stabilito il proprio controllo nella parte centro-occidentale del Paese, PYD (Partito dell'Unione democratica) e YPG/YPJ (Unità di protezione popolare) controllavano la regione del Rojava, mentre i c.d. ribelli siriani controllavano un'area nella parte nord occidentale del Paese, alcune aree rurali in prossimità di Damasco e altre nel sud⁵⁷.

In Yemen, quando ha avuto inizio l'operazione *Decisive Storm* il 26 marzo 2015, condotta da una coalizione di Stati a guida saudita su richiesta del governo

⁵³ Per maggiori dettagli, *infra*, Cap. IV, par. 10, lett. a).

⁵⁴ *Letter dated 25 June 2014 from the Permanent Representative of Iraq to the United Nations addressed to the Secretary-General*, UN Doc. S/2014/404.

⁵⁵ Per maggiori dettagli, *infra*, Cap. IV, par. 10, lett. b).

⁵⁶ *Letter dated 15 October 2015 from the Permanent Representative of the Russian Federation to the United Nations addressed to the President of the Security Council*, UN Doc. S/2015/792; UN Doc. S/PV.7527, pp. 4 e 30.

⁵⁷ Per maggiori dettagli, *infra*, Cap. IV, par. 3, lett. c).

yemenita⁵⁸, il Presidente dello Yemen Hadi si trovava già a Riyad e fece ritorno nel proprio Paese solo sei mesi più tardi. I ribelli Houthi nei mesi precedenti erano infatti riusciti a porre sotto il proprio controllo la parte occidentale del Paese, compresa la capitale Sana'a e a destituire e a mettere agli arresti domiciliari i componenti del governo guidato da Hadi. Quest'ultimo riuscì alcuni giorni dopo a fuggire verso Aden, non ancora sotto il controllo dei ribelli Houthi, e da lì a rifugiarsi in Arabia Saudita⁵⁹.

Le situazioni brevemente richiamate rappresentano certamente veri e propri conflitti non internazionali, più gravi, dunque, di mere rivolte e disordini interni e sono suscettibili di rientrare, tra l'altro, nella nozione più ristretta di conflitto armato non internazionale prevista dall'art. 1 del II Protocollo Addizionale, in quanto i gruppi armati, al momento dell'intervento a sostegno del governo, avevano un controllo stabile su ampie porzioni di territorio e la capacità di condurre operazioni militari prolungate e concertate. Ora, non sembra che esistessero al momento degli interventi seri dubbi su quale entità fosse legittimata a rappresentare lo Stato e a consentire alle operazioni stesse. In questa sede è sufficiente rilevare come il fatto che si fosse di fronte ad ipotesi integranti conflitti interni di elevata intensità non abbia costituito *di per sé* un limite all'intervento di Stati terzi; non è stato, cioè, utilizzato questo argomento per eccepire la liceità degli interventi summenzionati.

Gli episodi ora richiamati, inoltre, possiedono caratteristiche diverse tra loro sia per quanto riguarda la natura delle parti interessate, sia per quanto riguarda gli scopi da essi perseguiti. Queste considerazioni conducono ad evidenziare il maggiore aspetto critico della dottrina del *negative equality principle*, cioè quello di considerare in maniera indistinta tutti i casi di guerre civili⁶⁰. Come abbiamo avuto modo di osservare⁶¹, i conflitti interni possono essere distinti in base agli scopi che si prefiggono i ribelli: possono così aversi casi di conflitti combattuti per il rovesciamento del governo centrale e il controllo dell'intero Paese, conflitti di secessione, conflitti combattuti entro i confini di uno Stato da un gruppo armato transnazionale non controllato da alcuno

⁵⁸ *Identical letters dated 26 March 2015 from the Permanent Representative of Qatar to the United Nations addressed to the Secretary-General and the President of the Security Council*, UN Doc. S/2015/217.

⁵⁹ Per una più approfondita analisi dei fatti, *infra*, Cap. IV, par. 3, lett. d).

⁶⁰ In questo senso LIEBLICH, *International Law and Civil Wars*, cit., p. 139; TANCREDI, *Sulla liceità dell'intervento su richiesta alla luce del conflitto in Mali*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2013, pp. 946-947.

⁶¹ *Supra*, Cap.II, par. 4.

Stato, conflitti combattuti da gruppi che si propongono lo smantellamento di precedenti strutture statali e la formazione di entità che si pongono in radicale rottura con la struttura della comunità internazionale, conflitti scoppiati in seguito alla violenta destituzione di governi democraticamente eletti e così via.

La dottrina che sostiene l'esistenza di un rigido dovere di astensione in ogni caso in cui sia in corso un conflitto non internazionale trascura, dunque, la complessità e la varietà delle diverse vicende conflittuali ed il fatto che ognuna delle situazioni enucleate possiede caratteristiche peculiari che mettono in causa principi e interessi diversi. Per questo uno studio sull'intervento su invito non può prescindere dalla considerazione dell'esistenza di conflitti interni con caratteristiche differenti. È necessario, in altri termini, verificare quale sia il regime applicabile in punto di intervento su invito in *ogni* diversa ipotesi conflittuale.

2.3) LA PRESUNTA ECCEZIONE AL PRINCIPIO DI NON INTERVENTO NELLE GUERRE CIVILI COSTITUITA DAL PREVIO COINVOLGIMENTO DI UNO STATO TERZO A FIANCO DEI RIBELLI: L'INTERVENTO SU INVITO DEL GOVERNO COME "CONTROINTERVENTO"

Prima di passare ad esaminare la seconda ricostruzione circa l'istituto dell'intervento su invito, secondo la quale l'intervento è ammissibile solo al fianco del governo su sua espressa richiesta, è necessario considerare un ultimo aspetto della dottrina del *negative equality principle*. Ci si riferisce all'esistenza di eventuali eccezioni al principio, che secondo i sostenitori dell'obbligo di rigido astensionismo, ne giustificano l'attuale vigenza nel diritto internazionale, nonostante una prassi che a prima vista sembra contraddirla.

Interventi militari da parte di Stati terzi in guerre civili sono stati frequenti sin dai primi anni dopo la nascita dell'ONU e fino al momento attuale⁶², così che "the

⁶² Tra i più noti sia sufficiente ricordare gli interventi statunitensi in Libano (1958), a Stanleyville, in Congo (1964) e a Panama (1989), i vari interventi condotti dalla Francia nelle sue ex colonie in Africa, gli interventi su opposti fronti di Libia e Francia in Chad (a partire dal 1968); l'intervento indiano in Sri Lanka (1987); l'intervento francese in Costa d'Avorio (2011). Per un'elencazione completa si rimanda a NOLTE, *Intervention by Invitation*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2010. Gli interventi più recenti ricomprendono quello francese in Mali nel 2013, quello della coalizione a guida statunitense in Iraq a partire da agosto 2014, quello della coalizione a guida saudita in Yemen iniziato nel marzo del 2015, quello russo in Siria a partire dal ottobre 2015 e quello statunitense in Libia del 2016.

proclaimed rule of non-intervention may seem to have been stood on its head”⁶³. Ciononostante, gli autori che sostengono il dovere di rigida astensione sottolineano che gli interventi asseritamente condotti su consenso o richiesta del governo sono sempre fondati su ulteriori basi giuridiche quali, ad esempio, la protezione dei propri cittadini all'estero, la situazione umanitaria o la legittima difesa, a dimostrazione dell'insufficienza del solo invito del governo alle prese con un'insurrezione come autonoma base giuridica dell'intervento. Soprattutto viene rilevato come gli interventi a favore del governo siano invariabilmente compiuti in risposta a precedenti interventi a sostegno degli insorti da parte di Stati terzi⁶⁴.

Gli autori che sostengono il dovere per gli Stati terzi di astenersi dall'intervenire in un conflitto interno al fianco di ciascuna delle parti, sono unanimi nel ritenere che l'intervento al fianco del governo sia lecito solo nel caso in cui il movimento ribelle abbia ricevuto esso stesso supporto da Stati stranieri⁶⁵. La circostanza in esame costituirebbe “arguably the best established exception to the non-intervention principle”⁶⁶.

Nonostante il costante richiamo all'eccezione in esame, la sua portata e applicazione non è affatto chiara. Gli autori che sostengono il dovere di non intervento affermano che la prassi dimostri che gli Stati che sono intervenuti nel corso di conflitti interni non hanno mai asserito che stessero fornendo assistenza al governo al fine di aiutarlo a soffocare l'insurrezione, cosa che avrebbe significato ammettere che si stessero ingerendo in tal modo nei suoi affari interni, ma hanno sempre tentato di ricostruire la vicenda affermando che il movimento ribelle stesse ricevendo supporto da parte di Stati stranieri⁶⁷. Ora, a parte il fatto che non sempre tale motivazione è stata

⁶³ SCHACHTER, *The Right of States to Use Force*, cit., p. 1641.

⁶⁴ *Ibidem*; ID. in *Annuaire de l'institut de droit international*, 1975, p. 418; BENNOUNA, in *Annuaire de l'institut de droit international*, 2011, p. 311; ID. *Le consentement à l'ingérence*, cit., FABRI, *La liceité de l'intervention*, cit., p. 84; GRAY, *International Law and the Use of Force*, cit., p. 81 e p. 92; KOLB, *Ius contra bellum*, cit., p. 238.

⁶⁵ Si veda in particolare l'articolo 5 della risoluzione dell'IDI del 1975 che recita: “Lorqu'il apparaît qu'au cours d'une guerre civile, une intervention s'est produite en violation des dispositions ci-dessus, les États tiers, sous réserve des mesures ordonnées, autorisées ou recommandées par l'Organisation des Nations Unies, ne peuvent fournir d'assistance à l'autre partie qu'en se conformant à la Charte et à toute autre règle pertinente du droit international”. Si rimanda, inoltre, a Schindler, *Les principes de non-intervention dans les guerres civiles, Rapport provisoire*, in *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1973, pp. 456-459.

⁶⁶ RUYS, FERRO, *Weathering the Storm*, cit., p. 93.

⁶⁷ CHRISTAKIS, BANNELIER, *Volenti non fit iniuria?* cit., p. 128.

avanzata dagli Stati intervenienti⁶⁸, è vero che nei casi in cui ciò è stato fatto, spesso l'asserito coinvolgimento di forze straniere si è rivelato un mero pretesto utilizzato dalle forze intervenienti⁶⁹.

La questione è delicata e merita un opportuno approfondimento alla luce del fatto che è emersa recentemente nel caso dell'intervento saudita in Yemen⁷⁰.

Nella lettera con la quale il presidente Hadi ha espresso la richiesta di intervento a sostegno del proprio governo contro i ribelli Houthi, si sostiene esplicitamente che “those militias... are also being supported by regional Powers that are seeking to impose their control over the country and turn it into a tool by which they can extend their influence in the region”⁷¹. Nella lettera sottoscritta dagli Stati intervenienti anch'essi fanno riferimento al fatto che “the Houthi militias... are supported by regional forces, which are seeking to extend their hegemony over Yemen and use the country as a base from which influence the region”⁷².

Nella lettera indirizzata al Consiglio di Sicurezza gli Stati della coalizione a guida saudita hanno dichiarato di agire fondandosi su diverse basi giuridiche: la legittima difesa collettiva dello Yemen⁷³, la legittima difesa individuale dell'Arabia Saudita⁷⁴ e il consenso prestato dalle “legitimate authorities” dello Yemen, cioè dal Presidente Hadi. Gli Stati intervenienti hanno, inoltre, fatto riferimento alla minaccia costituita dalla presenza e dalle azioni condotte da gruppi terroristici quali Al-Quaida e Isis sul suolo yemenita, ma ciò ha costituito solo una giustificazione sussidiaria rispetto

⁶⁸ NOLTE, *Intervention by Invitation*, cit. Inoltre, nei casi più recenti di intervento su invito gli Stati che sono intervenuti a sostegno del governo non hanno menzionato il previo coinvolgimento di Stati stranieri, con l'unica eccezione dell'intervento in Yemen.

⁶⁹ Eclatanti in tal senso sono stati gli interventi sovietici in Cecoslovacchia nel 1968 e in Afghanistan nel 1979. Si veda GRAY, *International Law and the Use of Force*, cit., pp. 81 e ss.

⁷⁰ Si vedano in particolare i contributi di RUYS, FERRO, *Wheating the Storm*, cit., FABRI, *La liceité de l'intervention*, cit., VERMEER, *The Jus ad Bellum and Airstrikes in Yemen: Double Standards for Decamping Presidents?* in www.ejiltalk.org del 30 aprile 2015.

⁷¹ *Identical letters dated 26 March 2015 from the Permanent Representative of Qatar to the United Nations addressed to the Secretary-General and the President of the Security Council*, UN Doc. S/2015/217.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ “I urge you, in accordance with the right of self-defence set forth in Article 51 of the Charter of United Nations ... to provide immediate support in every form and take the necessary measure, including military intervention to protect the Yemen and its people from the ongoing Houthi aggression that is expected at any moment on Aden and the others cities of the South”. *Ibidem*.

⁷⁴ “The acts of aggression also affected Saudi Arabia, and the presence of heavy weapons and short and long-range missiles beyond the control of the legitimate authorities poses a grave and ongoing threat to our countries”, *Ibidem*.

alle altre e i gruppi terroristici non sono stati l'oggetto principale degli attacchi lanciati dalla coalizione.

Lasciando da parte la trattazione relativa alla legittima difesa individuale e collettiva, per la quale si rimanda ad altri contributi⁷⁵ e rispetto le quali ad ogni modo non sembra che nel caso di specie si siano verificati i presupposti necessari per la loro applicazione, ci si limiterà ad analizzare la questione del consenso con particolare riferimento all'eccezione costituita dal presunto previo coinvolgimento nel conflitto interno di Stati stranieri a sostegno dei ribelli.

L'intervento nello Yemen rappresenta un importante caso di studio per verificare la portata e i limiti di applicazione della presunta eccezione in esame. Da una parte esso può essere menzionato come esempio di una prassi che dimostra la liceità dell'intervento su invito del governo nel contesto di un conflitto interno; dall'altra, il fatto che, come si è visto, sia da parte dello Stato richiedente che da parte di quelli intervenuti ci sia stato un riferimento alla circostanza che il movimento ribelle stesse godendo del sostegno di uno Stato terzo, può condurre all'opposta conclusione che l'intervento a fianco del governo sia lecito solo nel caso in cui l'opposizione abbia ricevuto essa stessa assistenza esterna ed illecito in tutti gli altri casi.

Da questo secondo punto di vista occorre richiamare un famoso passaggio della sentenza sulle attività militari e paramilitari in e contro in Nicaragua della Corte internazionale di Giustizia, secondo il quale:

“If a State acts in a way *prima facie* incompatible with a recognized rule, but defends its conduct by appealing to exceptions or justifications contained within the rule itself, then whether or not the State's conduct is in fact justifiable on that basis, the significance of that attitude is to confirm rather than to weaken the rule”⁷⁶.

Muovendo da questo assunto alcuni autori hanno così affermato che il caso dello Yemen non rappresenti un esempio della prassi in contraddizione con il principio di non intervento in una guerra civile al fianco di ciascuna delle parti⁷⁷.

⁷⁵ In particolare si rimanda a RUYS, FERRO, *Weathering the Storm*, cit., pp. 70-79.

⁷⁶ ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgement of 27 June 1986, par. 186.

⁷⁷ FABRI, *La liceità de l'intervention*, cit., p. 85.

Tuttavia non è chiaro quale sia il livello di coinvolgimento oltre il quale il governo sia abilitato a richiedere assistenza a Stati terzi per respingere l'offensiva del gruppo ribelle. Certamente, dovrebbe almeno essere inferiore a quello necessario per integrare un'ipotesi di attacco armato indiretto, che renderebbe eventualmente lecito l'intervento contro lo Stato terzo sul diverso presupposto della legittima difesa collettiva⁷⁸. Il supporto ai ribelli dovrebbe comunque presumibilmente essere "substantiel" e "décisif pour le success de la rebellion"⁷⁹. È evidente, tuttavia, come questi criteri siano difficili da verificare in pratica e come si possano facilmente prestare ad abusi.

Un ulteriore problema è rappresentato dalla determinazione della misura in cui sia lecito il supporto al governo alle prese con un'insurrezione. Ci si chiede, cioè, se le operazioni condotte da uno Stato terzo su invito del governo debbano essere commisurate all'eventuale sostegno ricevuto dai ribelli, in modo tale da ristabilire così l'equilibrio tra le forze in campo o se a fronte di un modesto supporto alle forze ribelli siano ammissibili operazioni su vasta scala a favore del governo. Secondo l'opinione di Ruys e Ferro, affinché il concetto di "controintervento" non si riduca a "little more than an empty shell" e la distinzione tra il *negative-equality approach* e il *government-preference approach* "to a mere exercise of semantics"⁸⁰ è necessario che l'intervento a favore del governo sia proporzionale a quello eventualmente ricevuto dall'opposizione. Per quanto questa posizione possa apparire condivisibile, è in ogni caso tutt'altro che consolidata nella dottrina e confermata dalla prassi⁸¹.

Le incertezze e le difficoltà ricostruttive evidenziate circa l'esatta portata e applicabilità dell'eccezione in questione conducono a rileggere il problema sotto una diversa prospettiva.

Innanzitutto il problema può essere analizzato nell'ottica del principio di autodeterminazione. Come visto⁸², secondo chi sostiene questa posizione, la *ratio* dell'obbligo di astenersi dal prestare assistenza a ciascuna delle parti risiede nel lasciare che sia il popolo stesso a determinare il proprio assetto politico senza interferenze

⁷⁸ È da sottolineare che per potersi parlare propriamente di legittima difesa collettiva le operazioni dovrebbero rivolgersi contro lo Stato che supporta i ribelli e non essere limitate al territorio dello Stato in cui imperversa la guerra civile.

⁷⁹ SCHINDLER, *Rapport provisoire*, cit., pp. 458-459.

⁸⁰ RUYS, FERRO, *Weathering the Storm*, cit., pp. 92 e ss.

⁸¹ LIEBLICH, *International Law and Civil Wars*, cit., p. 170.

⁸² *Supra*, par. 2.2.

esterne. Se ci si muove da queste premesse e si ammette che il principio di autodeterminazione interna costituisca un limite all'intervento di uno Stato terzo in una guerra civile, nel caso in cui il movimento insurrezionale sia riuscito ad acquisire abbastanza forza da rappresentare una minaccia per l'esistenza del governo costituito solo grazie al sostanziale appoggio di forze straniere, presumibilmente verrebbe meno la necessità di astenersi dall'intervenire nel conflitto al fianco del governo al fine di lasciare che sia il popolo stesso a determinare il proprio futuro senza ingerenze esterne dal momento che è già avvenuta un'interferenza ad opera di uno Stato terzo a beneficio del movimento ribelle⁸³.

Detto ciò, appare invece condivisibile l'opinione espressa da Barsotti⁸⁴, secondo il quale il richiamo ad una interferenza esterna a favore dei ribelli può essere in grado di attenuare il giudizio circa il requisito dell'effettivo esercizio dei poteri sovrani del governo sull'intera comunità territoriale, in quanto la perdita di effettività sarebbe dovuta essenzialmente all'intervento da parte di uno Stato straniero. In questo modo, il governo che avesse perso il controllo su parti consistenti del proprio territorio continuerebbe a rappresentare, purtuttavia, "l'ente gestore dell'ordinamento della comunità su cui si erige", come tale in grado di formulare validamente una richiesta di assistenza ad uno Stato terzo.

In conclusione, l'eventuale coinvolgimento di uno Stato terzo a fianco dei ribelli non costituisce di per sé un'eccezione al dovere di astenersi dall'intervenire in un conflitto non internazionale, ma ha eventualmente ripercussioni sui presupposti di validità dell'invito formulato dall'ente governativo.

3) IL PRINCIPIO DI DISTINZIONE E LA LICEITÀ DELL'INTERVENTO SU INVITO DEL GOVERNO: IL *GOVERNMENT PREFERENCE PRINCIPLE*

Al principio dell'assoluto non intervento in una guerra civile si contrappone l'opinione di chi ritiene che l'intervento in un conflitto interno sia lecito esclusivamente se effettuato a favore e su richiesta del governo, operando così una distinzione tra la posizione di questo e quella del movimento insurrezionale⁸⁵.

⁸³ Si veda, a questo riguardo, l'opinione espressa da SCHINDLER, *Rapport preliminaire*, cit., pp. 456-459.

⁸⁴ BARSOTTI, *Insorti*, cit., pp. 817-818.

⁸⁵ Per gli autori che sostengono questa posizione si rimanda *supra*, Cap. III, par. 1.

Lo Stato è nel diritto internazionale un ente di fatto⁸⁶ che non può agire se non attraverso i propri organi. In assenza di disordini all'interno dello Stato non vi è dubbio che qualunque aiuto accordato su domanda del governo sia lecito, rientrando tale facoltà nel normale esercizio della sovranità⁸⁷. Il problema che si pone nel caso in cui all'interno di uno Stato si verifichi un'opposizione è verificare se il governo c.d. legittimo (con tale espressione intendendosi il governo "preesistente"⁸⁸) continui ad essere l'unico soggetto abilitato a rappresentare lo Stato nella sua interezza.

Come si è avuto modo di osservare⁸⁹, parte della dottrina, identificando il governo in base al criterio dell'effettivo controllo territoriale, giunge alla conclusione che, quando il governo preesistente abbia perso il controllo su porzioni del proprio territorio a favore del movimento insurrezionale, esso non possieda più l'esclusivo potere di rappresentare lo Stato. La perdita del controllo sull'intero territorio e il conseguente esercizio non più pieno della sua autorità nell'ambito dei propri confini, determinerebbe, dunque, l'impossibilità di esercitare quel particolare potere consistente nel richiedere assistenza a terzi per combattere il movimento insurrezionale. Il consenso, infatti, non proverrebbe più da un organo che possa dirsi rappresentativo dello Stato. La dottrina in esame, tuttavia, trascura che il governo in carica, almeno fin quando non abbia perso il controllo sul proprio territorio ad un livello tale da potersi ritenere che le prospettive di riconquistarlo siano insignificanti, continua ad essere considerato il legittimo rappresentante dello Stato⁹⁰.

Nei prossimi paragrafi verranno analizzate le risoluzioni dell'Assemblea Generale, la giurisprudenza internazionale e alcuni casi della prassi da cui possono trarsi importanti indicazioni a sostegno della posizione che rigetta l'esistenza nel diritto

⁸⁶ Per ulteriori approfondimenti si veda *infra*, Cap. IV, par. 6.

⁸⁷ *Le principe de non-intervention dans les guerres civiles. Travaux préparatoires*, in *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1973, pp. 427-428, nel quale è citata ampia dottrina; WIPPMAN, *Pro-democratic Intervention by Invitation*, in *Democratic Governance and International Law* (Fox, Roth, eds.), Cambridge, 2000, pp. 294-295; NOLTE, *Secession and External Intervention*, in *Secession. International Law Perspectives*, Cambridge, 2006, p. 78.

⁸⁸ QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*⁵, Napoli, 1968, p. 457.

⁸⁹ *Supra*, par. 2.2.

⁹⁰ QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, cit., pp. 457 e 460; NOLTE, *Secession*, cit., p. 79; CHRISTAKIS, *The State as a "Primary Fact": Some Thoughts on the Principle of Effectiveness*, in *Secession. International Law Perspectives*, (Kohen, ed.), Cambridge, 2006; pp. 146-149; DOSWALD-BECK, *The Legal Validity*, cit., p. 197; GIOIA, *Diritto internazionale*⁵, Milano, 2015, pp. 298-302; GRADO, *Guerre civili*, cit., p. 68; CORTEN, *Are There Gaps in the International Law of Secession?*, in *Secession*, cit., pp. 242-246; BARSOTTI, *Insorti*, cit., p. 814; CRAWFORD, *The Criteria of Statehood in International Law*, in *British Yearbook of International Law*, 1977 p. 139.

internazionale attuale di un principio che impone agli Stati terzi di astenersi dal prestare assistenza a ciascuna delle parti coinvolte in un conflitto a carattere non internazionale.

3.1) LA PRESUNZIONE DI LICEITÀ DELL'INTERVENTO SU INVITO DEL GOVERNO STABILITO: LE RISOLUZIONI DELL'ASSEMBLEA GENERALE DELL'ONU E IL PRINCIPIO DI NON INTERVENTO

L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite si è a più riprese occupata del principio di non intervento negli affari interni di un altro Stato, adottando una lunga serie di risoluzioni dedicate a questo tema.

Ai fini della ricostruzione del regime giuridico applicabile in punto di intervento su invito appare utile un'analisi delle pertinenti risoluzioni. Essa si rende tanto più necessaria in quanto vari autori⁹¹ se ne sono serviti al fine di dimostrare l'esistenza del divieto di intervenire in una guerra civile al fianco di ciascuna delle parti coinvolte nel conflitto. Come ora vedremo, sembra, al contrario, che le risoluzioni adottate dall'Assemblea offrano degli elementi a favore della tesi che sostiene la liceità dell'intervento a favore del governo.

Nonostante le risoluzioni dell'Assemblea non abbiano carattere vincolante, esse, soprattutto nel caso in cui vengano adottate con un'ampia maggioranza, possono costituire un utile strumento per ricostruire l'*opinio iuris* degli Stati⁹².

Una delle prime risoluzioni riguardanti il principio di non intervento è la risoluzione 2131 del 1965 sull'inammissibilità dell'intervento negli affari interni degli Stati e sulla protezione della loro indipendenza e della sovranità⁹³, adottata con 109 voti favorevoli, nessun contrario ed un astenuto, che recita al primo articolo:

“No State has the right to intervene, directly or indirectly, *for any reason whatever*, in the internal or external affairs of any other State. Consequently, armed

⁹¹ In particolare Gray sostiene che “the rules prohibiting forcible intervention in civil conflict have been developed through General Assembly resolution designed to elaborate on the Un Charter rules on the use of force” e che “the status of the rules of forcible intervention in civil wars is not controversial”, GRAY, *Use of force*, cit., pp. 67-68. FABRI, *La liceità de la coalition internationale menée par l'Arabie Saoudite au Yémen*, cit., p. 84.

⁹² JAMNEJAD, WOOD, *The Principle of Non-intervention*, in *Leiden Journal of International Law*, 2009, pp. 351-352; LE MON, *Unilateral Intervention by invitation*, cit., p. 751-752 e p. 754; DAVID, *Portée et limite du principe de non-intervention*, in *Revue belge de droit international*, 1990, p. 351.

⁹³ A/RES/20/2131, *Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of Their Independence and Sovereignty*, del 21 dicembre 1965.

intervention and all other forms of interference or attempted threats against the personality of the State or against its political, economic and cultural elements, are condemned”⁹⁴.

Ed al secondo:

“... (a)lso, no State shall organize, assist, foment, finance, incite or tolerate subversive, terrorist or armed activities directed towards the violent overthrow of the regime of another State, or interfere in civil strife in another State”.

Successivamente la risoluzione 2625 del 1970 sulle relazioni amichevoli e la cooperazione fra gli Stati⁹⁵, adottata per *consensus*, reitera negli stessi esatti termini il primo articolo della dichiarazione del 1965 e aggiunge, inoltre:

“Every State has the duty to refrain from organizing, instigating, assisting or participating in acts of civil strife or terrorist acts in another State or acquiescing in organized activities within its territory directed towards the commission of such acts, when the acts referred to in the present paragraph involve a threat or use of force”

L’espressione “for any reason whatever” potrebbe dare l’impressione che anche un eventuale intervento su richiesta del governo stabilito sia ricompreso nelle ipotesi che costituiscono un’indebita intromissione negli affari interni di un altro Stato. Tuttavia, in entrambe le risoluzioni, se da un lato è posta particolare enfasi sul divieto di prestare assistenza ai ribelli contro il governo di un altro Stato, in quanto contrario al divieto di uso della forza nelle relazioni internazionali e al principio di non intervento, dall’altro lato, la questione dell’assistenza al governo stabilito è affrontata in maniera piuttosto vaga. L’utilizzo di verbi quali “interferere”, “instigate”, “foment”, “incite” sembrano riferirsi, infatti, per lo più ad attività a sostegno dei ribelli e non del governo; inoltre, dai lavori preparatori e dalle discussioni precedenti l’adozione delle risoluzioni in analisi emerge che la questione dell’assistenza a favore del governo non costituì uno specifico punto di discussione⁹⁶. In entrambi i casi il dibattito si incentrò, per il

⁹⁴ Corsivo aggiunto.

⁹⁵ A/RES/25/2625, *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations*, del 24 ottobre 1970.

⁹⁶ Solo i delegati di Argentina ed Italia affrontarono direttamente il tema dell’assistenza al governo. Nel caso del delegato argentino, questi si espresse nel senso che le disposizioni delle dichiarazioni non erano

particolare momento storico segnato dalla spinta alla decolonizzazione, soprattutto sulle forme di interferenza negli affari interni diverse da quelle prettamente militari e sulla necessità di proteggere gli Stati di nuova indipendenza da forme di neo-colonialismo⁹⁷, come risulta dai testi finali delle dichiarazioni in questione.

Uno degli strumenti che non riguarda nello specifico il principio di non intervento, ma che verrà trattato in questa sede in quanto adottato dall'Assemblea Generale e da cui è possibile evincere in maniera più netta la presunzione di liceità dell'intervento a favore del governo è la risoluzione 3314 del 1974 sulla definizione di aggressione⁹⁸, adottata per *consensus*.

L'articolo 3 dell'allegato alla risoluzione contiene una lista di atti qualificabili come "aggressione". In particolare l'art. 3 (e) include in tali ipotesi:

"The use of armed forces of one State which are within the territory of another State with the agreement of the receiving State, in contravention of the conditions provided for in the agreement or any extension of their presence in such territory beyond the termination of the agreement".

Da tale disposizione si può desumere *a contrario* che fintanto che l'uso della forza nel territorio di uno Stato terzo rimanga entro i limiti del consenso prestato dal governo non si sia di fronte ad un'ipotesi di aggressione e che l'intervento su invito del governo non costituisca una violazione del divieto di uso della forza.

Tornando alle risoluzioni riguardanti il principio di non intervento, se, come evidenziato, già le risoluzioni del 1965 e del 1970 lasciavano intuire che governo e ribelli non fossero egualmente impossibilitati dal chiedere e ricevere assistenza da parte

da intendersi come preclusive della possibilità per gli Stati più deboli di concludere accordi con terzi Stati al fine di garantire la propria sicurezza e difesa, nonché in casi eccezionali di richiedere assistenza a Stati terzi. Tuttavia dalla dichiarazione resa non è possibile evincere se nell'opinione del delegato argentino gli accordi in questione potessero essere conclusi in qualsiasi momento, compreso nel corso di una guerra civile. Per quanto riguarda il delegato italiano, questi dichiarò in maniera più netta che nessuno ha il potere di intervenire in un conflitto in qualsiasi modo, né a favore né contro movimenti ribelli o governi, a seconda del proprio giudizio su essi. Anche in questo caso, però, non è chiaro se l'affermazione del delegato italiano è di ordine generale o se si riferisce solo al contesto delle guerre di decolonizzazione. Per un approfondimento sui lavori preparatori e sui dibattiti svoltisi in seno all'Assemblea si rimanda a DOSWALD-BECK, *Military Intervention by Invitation of the Government*, cit., pp. 208-209.

⁹⁷ Per approfondimenti si veda KELLER, *Friendly Relation Declaration (1970)*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2009.

⁹⁸ A/RES/29/3314, *Definition of Aggression*, del 14 dicembre 1974.

di Stati terzi, ma che anzi esistesse una presunzione a favore della facoltà del governo di ricevere aiuto da terzi, tale impressione è rafforzata dalla successiva dichiarazione del 1981 sull'inammissibilità dell'intervento e dell'interferenza negli affari interni degli Stati⁹⁹. Quest'ultima non prende esplicitamente in considerazione ipotesi di guerra civile, ma sottolinea il divieto di supportare o tollerare attività finalizzate a rovesciare il governo di un altro Stato. In particolare:

“The principle of non-intervention and non-interference in the internal and external affairs of States comprehends the following rights and duties:

a) The duty of States to refrain in their international relations from the threat or use of force in any form whatsoever to violate the existing internationally recognized boundaries of another State, to disrupt the political, social or economic order of other States, to overthrow or change the political system of another State or its Government (...)

f) The duty of a State to refrain from the promotion, encouragement or support, direct or indirect, of rebellious or secessionist activities within other States, under any pretext whatsoever, or any action which seeks to disrupt the unity or to undermine or subvert the political order of other States

o) The duty of a State to refrain from any economic, political or *military activity in the territory of another State without its consent*”¹⁰⁰.

Come si evince dalle disposizione riportate, mentre da un lato è espresso esplicitamente l'obbligo per gli Stati terzi di astenersi dall'incoraggiare e assistere in maniera diretta e indiretta i movimenti ribelli in un altro Stato, al fine di salvaguardarne l'integrità e l'ordine politico, dall'altro lato tale obbligo non è reiterato per quanto concerne l'assistenza al governo, che può essere prestata esclusivamente col suo consenso.

⁹⁹ A/RES/36/103, *Declaration on the Inadmissibility of Intervention and Interference in the Internal Affairs of States*, del 9 dicembre 1981. La risoluzione è stata adottata con 120 voti favorevoli, 22 contrari e 6 astensioni. Non sembra, tuttavia, che i voti contrari e le astensioni fossero dovute alla contrarietà rispetto alle disposizioni di nostro interesse, v. CHRISTAKIS, BANNELIER, *Volenti non fit iniuria?* cit., p. 117.

¹⁰⁰ Corsivo aggiunto.

Le risoluzioni adottate successivamente non sembrano collocarsi in una prospettiva diversa¹⁰¹.

Si può concludere che mentre il supporto e l'assistenza ad un movimento ribelle costituisce inequivocabilmente una violazione del principio di non intervento negli affari interni di uno Stato, alle stesse conclusioni non può giungersi con riguardo all'assistenza prestata al governo. Questo risultato, come nota un autore, è in qualche modo prevedibile in quanto l'*opinio iuris* degli Stati è generalmente veicolata dai governi, e "any government that would advocate strict-abstentionism would thereby negate also its *own* ability to request external support, in time of need"¹⁰².

Inoltre, ammettere che il principio di non intervento limiti anche la possibilità per il governo di richiedere assistenza a Stati terzi, fa sorgere un problema di non poco conto. Come detto, lo Stato nel diritto internazionale agisce attraverso i propri organi. Ora, se è il governo stesso a consentire o a richiedere l'assistenza militare ad uno Stato terzo, come è possibile affermare che tale operazione si risolva in un'inammissibile intrusione negli affari interni di uno Stato? Come rilevato da Hafner¹⁰³, nel momento in cui esista il consenso da parte del governo non può neanche parlarsi in effetti di intervento, inteso come "dictatorial interference by a State in the affairs of another State for the purpose of maintaining or altering the actual condition of things", secondo la nota definizione fornita da Oppenheim¹⁰⁴.

Un'autrice¹⁰⁵, nel tentativo di ricostruire la norma sul dovere per gli Stati terzi di astenersi dall'intervenire in un conflitto interno sulla base del principio di non intervento, ha interpretato il principio in modo tale da considerare lo Stato *in abstracto* come destinatario della norma. A suo avviso lo Stato può essere rappresentato attraverso le sue componenti costituite da territorio e popolazione che, se percepite in un dato momento storico più rappresentative della componente governativa, fanno sì che quest'ultima non possa essere considerato la sola entità abilitata ad esprimere la volontà dello Stato.

¹⁰¹ V. CHRISITAKIS, BANNELIER, *Volenti non fit iniuria?* cit., nota n. 65.

¹⁰² LIEBLICH, *International Law and Civil Wars*, cit., p. 140.

¹⁰³ HAFNER, *Problèmes actuels du recours à la force en droit international. Sous-groupe: Intervention sur invitation*, in *Annuaire de l'institut de droit international*, 2009, pp. 309-310.

¹⁰⁴ JENNINGS, WATTS, *Oppenheim's International Law*, 1992, p. 430.

¹⁰⁵ DOSWALD-BECK, *Military Intervention by Invitation of the Government*, cit., p. 243.

La posizione appena richiamata, tuttavia, non è condivisibile. Quale entità se non il governo dovrebbe dunque esprimere la volontà dello Stato? Se da un lato “eliminare” il governo può risultare una comoda soluzione per fondare il dovere di astensione dal partecipare ad un conflitto interno a fianco del governo sul principio di non intervento, d’altra parte è insostenibile costruire una nozione di Stato che non ricomprenda il governo.

3.2) LA PRESUNZIONE A FAVORE DELLA LICEITÀ DELL’INTERVENTO A FAVORE DEL GOVERNO NELLA GIURISPRUDENZA INTERNAZIONALE: I CASI NICARAGUA E CONGO

3.2.1) SENTENZA SULLE ATTIVITÀ MILITARI E PARALIMILITARI IN E CONTRO IL NICARAGUA

Nella nota sentenza sulle *attività militari e paramilitari in e contro il Nicaragua*¹⁰⁶, la Corte Internazionale di Giustizia fu chiamata a valutare se le attività condotte dagli Stati Uniti contro il governo del Nicaragua e a favore dei ribelli (i c.d. *contras*) costituissero una violazione del divieto di uso della forza nelle relazioni internazionali, nonché del principio di non intervento.

Dopo aver esaminato il contenuto delle due norme ed averne accertata la natura consuetudinaria¹⁰⁷, la Corte passò a valutare se fosse possibile ricavare dall’*opinio iuris* degli Stati un mutamento di posizione circa la liceità dell’assistenza fornita a gruppi che si oppongono al governo di un altro Stato¹⁰⁸. La Corte, richiamando la sentenza sulle piattaforme continentali nel Mare del Nord sostenne, infatti, che affinché possa essere ammessa l’esistenza di una norma consuetudinaria non è sufficiente che le condotte corrispondenti rappresentino una prassi costante, ma anche che siano accompagnate dall’*opinio iuris sive necessitatis*, ossia dal convincimento che il comportamento tenuto sia dovuto in base a regole di diritto. Secondo la Corte il significato da attribuire a condotte a prima vista inconciliabili con il principio di non intervento deve essere valutato alla luce delle giustificazioni addotte dagli Stati che hanno tenuto determinati

¹⁰⁶ ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgement of 27 June 1986.

¹⁰⁷ *Ibidem*, par. 202-203.

¹⁰⁸ *Ibidem*, par. 206.

comportamenti. Nel caso *Nicaragua* la Corte rilevò come gli Stati Uniti non avessero giustificato le proprie azioni in base ad un nuovo diritto di intervento o ad una eccezione al principio che lo vieta, ma sulla base delle regole “classiche”, in particolare della legittima difesa collettiva. Le motivazioni avanzate dagli Stati Uniti per giustificare il proprio intervento in ragione della politica interna del Nicaragua, della sua ideologia e dell’orientamento della sua politica estera ebbero, infatti, carattere politico e non giuridico. Ad opinione dei giudici, inoltre, anche il Nicaragua pur dimostrando solidarietà verso movimenti ribelli in altri Paesi non affermò mai che ciò potesse giustificare un intervento a favore di questi, soprattutto comportante l’uso della forza.

Sulla base di questi rilievi la Corte concluse che:

“no such general right of intervention, in support of an opposition within another State, exists in contemporary international law. The Court concludes that acts constituting a breach of the customary principle of non-intervention will also, if they directly or indirectly involve the use of force, constitute a breach of the principle of non-use of force in international relations”¹⁰⁹.

In un successivo passaggio, la Corte affermò inoltre:

“(non-intervention) would certainly lose its effectiveness as a principle of law if intervention were to be justified by a mere request for assistance made by an opposition group in another State... Indeed, it is difficult to see what would remain of the non-intervention in international law if intervention, which is already allowable at the request of the government of a State, were also to be allowed at the request of the opposition. This would permit any State to intervene at any moment in the internal affairs of another State, whether at the request of the government or at the request of the opposition. Such a situation does not in the Court view correspond to the present state of international law”¹¹⁰.

Dalla sentenza in esame emerge che non esiste, ad opinione della Corte, un divieto generale di prestare assistenza che si rivolga indifferentemente al governo e al movimento ribelle. È vero che l’affermazione della Corte riguardo l’ammissibilità dell’intervento a favore del governo non è ulteriormente specificata e che dalla

¹⁰⁹ *Ibidem*, par. 209.

¹¹⁰ *Ibidem*, par. 246. Corsivo aggiunto.

formulazione non è possibile concludere che tale intervento sia consentito *in ogni caso*.

Ci sembra, però, che l'affermazione della Corte acquisti un valore particolarmente importante ai fini dello studio che si sta conducendo, essendo stata pronunciata in un contesto in cui era in corso un conflitto armato interno tra il governo sandinista del Nicaragua e il movimento dei *contras*: il fatto che la Corte da un lato dichiari illecita l'assistenza ad un gruppo armato, mentre dall'altro ammetta che la medesima assistenza sia consentita a favore del governo, conduce alla conclusione che la Corte non sia orientata ad ammettere l'esistenza nel diritto internazionale di un principio di non intervento assoluto nelle guerre civili.

3.2.2) SENTENZA SULLE ATTIVITÀ ARMATE SUL TERRITORIO DEL CONGO

Il caso sulle *attività armate sul territorio del Congo*¹¹¹ venne portato davanti alla Corte Internazionale di Giustizia dalla Repubblica Democratica del Congo (RDC), la quale accusò l'Uganda di aggressione, di violazione del divieto di uso della forza nelle relazioni internazionali e di violazione del divieto di intervento negli affari interni dello Stato, in particolare sotto forma di supporto a gruppi armati operanti nel territorio di un altro Stato, per le attività da essa compiute durante la seconda guerra civile in Congo (1998-2002).

Da parte sua l'Uganda sostenne che in un primo momento la sua presenza nel Congo si giustificasse in ragione del consenso prestato da quest'ultimo, mentre in un secondo momento fosse giustificato dalla legittima difesa. Tralasciando le questioni relative alla legittima difesa, ci si limiterà in questa sede a considerare solamente la questione del consenso, che ha avuto particolare rilievo nella trattazione del caso¹¹².

Nel maggio del 1997 Laurent Kabila riuscì a conquistare il potere in Congo ai danni di Mobutu, grazie all'appoggio di Uganda e Ruanda, queste ultime motivate, tra l'altro, dall'intento di combattere alcuni gruppi armati che conducevano operazioni contro di loro dal territorio congolese. Una volta conquistato il potere, però, fu lo stesso Kabila a servirsi dell'appoggio di tali gruppi armati, così che sia Uganda che Ruanda

¹¹¹ ICJ, *Armed Activities on the Territory of Congo (Democratic Republic of Congo v. Uganda)*, Merits, Judgement of 19 December 2005.

¹¹² *Ibidem*, parr. 42-54.

cominciarono a condurre importanti attività militari sul territorio congolese contro il governo, contro i gruppi armati e anche l'una contro l'altra¹¹³.

Nell'esaminare la questione la Corte accertò che a partire dal maggio 1997 le truppe ugandesi si trovavano nel territorio della RDC con il suo consenso, al fine di combattere i gruppi ribelli nella parte orientale del Paese e in particolare per prevenirne gli attacchi transfrontalieri. Tuttavia, a partire dalla metà del 1998 le relazioni tra i Paesi si deteriorarono fin quando il 28 luglio dello stesso anno in una dichiarazione ufficiale Kabila chiese il ritiro delle truppe ruandesi dal territorio della RDC nonché “the end of the presence of *all foreign military forces in the Congo*”¹¹⁴. Secondo la RDC, per quanto la dichiarazione ufficiale non menzionasse direttamente l'Uganda, il richiamo ad “all foreign military presence” era da intendersi come rivolto anche a questo Paese.

I due Paesi avevano, inoltre, firmato il 27 aprile 1998 un Protocollo relativo alla sicurezza della frontiera comune, in cui veniva riaffermato il consenso della RDC alla presenza di forze armate ugandesi sul suo territorio al fine di combattere congiuntamente i gruppi insurrezionali presenti lungo la frontiera e per garantire la sicurezza della stessa¹¹⁵. La Corte, dopo aver chiarito che il consenso poteva essere ritirato senza particolari formalità, non essendo fondato sul protocollo del 1998, ma risalente ad un momento precedente, ritenne, tuttavia, che la dichiarazione congolese del 28 luglio 1998 fosse effettivamente ambigua. Ciononostante, ad avviso dei giudici almeno a partire dall'8 agosto 1998, il consenso congolese doveva ritenersi ritirato. In tale data, infatti, in occasione di un *summit* il presidente Kabila accusò apertamente Ruanda ed Uganda di aver invaso il proprio territorio.

È interessante notare come nel caso in esame nessuno dei due Stati interessati abbia invocato un ipotetico divieto di prestare assistenza militare ad un governo nel corso di un conflitto interno. La Corte stessa, sebbene implicitamente, si è orientata nello stesso senso. Distinguendo la situazione in due fasi, una precedente il ritiro del consenso, l'altra successiva, ha implicitamente riconosciuto che il consenso prestato dal Congo potesse giustificare la presenza e le operazioni militari condotte dall'Uganda

¹¹³ Per un approfondimento dei fatti si rimanda a GRAY, *Use of force*, cit., pp. 68-74.

¹¹⁴ ICJ, *Armed Activities on the Territory of Congo (Democratic Republic of Congo v. Uganda)*, Merits, Judgement of 19 December 2005, par. 49. Corsivo aggiunto.

¹¹⁵ *Ibidem*, par. 36.

contro gruppi armati sul territorio del primo¹¹⁶. Se avesse, di converso, aderito al *negative equality principle*, sarebbe stato del tutto inutile interrogarsi o meno sull'esistenza e sulla revoca del consenso da parte del governo del Congo.

3.3) LA PRASSI DELL'INTERVENTO SU INVITO. I CASI IN CUI FU CONTESTATA L'ESISTENZA E LA VALIDITÀ DEL CONSENSO

In altri casi della prassi fu la validità stessa della richiesta del governo, nonché la legittimazione dell'entità che richiese l'assistenza ad uno Stato terzo a manifestare la volontà dello Stato ad essere messa in dubbio e a sollevare contestazioni circa la liceità dell'intervento.

a) Ungheria (1956)

Uno dei più noti casi di questo genere riguarda l'intervento sovietico in Ungheria nel 1956 su richiesta del governo guidato da Kadar. Nell'ottobre 1956 a partire da una manifestazione studentesca, ebbe inizio una rivolta che coinvolse milioni di persone e che condusse all'installazione del governo Nagy, il quale si impegnò a realizzare importanti riforme in chiave antistalinista. A partire dai primi giorni di novembre, truppe sovietiche fecero il loro ingresso in Ungheria, riuscendo ad insediare un nuovo governo guidato da Kadar, dal quale si sostenne fosse provenuta una richiesta di intervento, atta a giustificare la presenza sovietica nel Paese. L'intervento sovietico fu soggetto a forti condanne da parte della comunità internazionale per diverse ragioni. Da una parte venne contestata la violazione del principio di non intervento negli affari interni di uno Stato, essendo l'intervento dell'URSS finalizzato a reprimere un movimento popolare e un'autorità governativa desiderose di intraprendere un percorso di riforme. D'altra parte, venne contestata la validità della richiesta da parte di Kadar, sulla quale si fondò l'intervento sovietico¹¹⁷: esso proveniva, infatti da un'autorità insediata dallo stesso Paese interveniente perciò effettivamente non rappresentativa dello Stato e, tra l'altro, il governo in questione venne formato solo alcuni giorni dopo

¹¹⁶ ICJ, *Armed Activities on the Territory of Congo (Democratic Republic of Congo v. Uganda)*, Merits, Judgement of 19 December 2005, par. 149.

¹¹⁷ Il consenso del governo ungherese è l'unica giustificazione sulla quale si basò l'intervento, dato che le previsioni del Patto di Varsavia, non poterono trovare applicazione in questo contesto, non essendosi verificata un'aggressione esterna e non avendo l'URSS avanzato ulteriori giustificazioni.

l'inizio delle attività militari¹¹⁸. Al momento dell'inizio delle operazioni, tra l'altro il governo Nagy protestò vigorosamente contro la presenza di truppe sovietiche sul proprio territorio¹¹⁹. La richiesta di intervento dunque venne espressa da un governo "fantoccio" ed *ex post facto*.

b) Repubblica Dominicana (1965)

Nel 1963 una giunta militare rovesciò il governo presieduto da Bosch e si insediò come nuova autorità governativa. Due anni più tardi, ad aprile del 1965, scoppiò una guerra civile, quando l'esercito guidato da Caamaño tentò di riportare al potere Bosch. Il Paese si trovò così profondamente diviso tra le forze leali alla giunta militare, e quelle fedeli a Caamaño ed all'ex Presidente. Ognuna delle due fazioni controllava parte del Paese e addirittura le forze armate erano divise tra esercito, dalla parte di Caamaño, e aviazione e marina che, invece, sostenevano la giunta. La netta spaccatura esistente nello Stato ebbe riflessi in seno alle Nazioni Unite, nell'ambito delle quali nessuna delle due fazioni fu considerata come il legittimo governo del Paese, così che quando queste reclamarono il seggio del proprio Paese all'ONU, ad entrambe furono rifiutate le credenziali¹²⁰.

È in questo contesto che si inserì l'intervento statunitense, iniziato a fine aprile del 1965. Gli Stati Uniti utilizzarono due giustificazioni per il proprio intervento: la necessità di proteggere i propri cittadini presenti nella Repubblica Dominicana e la richiesta di assistenza da parte del governo dominicano per riportare l'ordine nel Paese. Il problema principale legato alla seconda motivazione fu l'incertezza circa la legittimazione della giunta militare a rappresentare lo Stato. In questo caso in

¹¹⁸ Per una più approfondita analisi dei fatti e delle reazioni in seno alle Nazioni Unite in seguito all'intervento sovietico si rimanda a TANCA, *Foreign Armed Intervention*, cit., pp. 42-43; CORTEN, *Law against War*, cit., p. 268; GRADO, *Guerre civili*, cit., p. 65; DOSWALD-BECK, *Military Intervention*, cit., pp. 222-226.

¹¹⁹ BENNOUNA, *Le consentement à l'ingérence militaire*, cit., p. 134; CORTEN, *Law Against War*, cit., p. 262; DOSWALD-BECK, *Military Intervention*, cit., p. 223.

¹²⁰ Quando all'inizio di maggio del 1965 entrambe le fazioni pretesero il seggio del proprio Stato all'ONU, il Consiglio di Sicurezza richiese al Segretario Generale di preparare un rapporto che analizzasse le concorrenti pretese. Il Rapporto, dopo aver preso nota che entrambe le fazioni avevano indicato un proprio rappresentante all'ONU, concluse che nessuno dei due opposti schieramenti poteva chiaramente essere considerato come legittimo rappresentante della Repubblica Dominicana. Report by the Secretary-General Concerning the Credentials of Representatives of Dominican Republic, UN Doc. S/6353 (1965), del 14 maggio 1965, par. 8: "It is apparent that the situation in that country is still unclear as to which of the contending authorities constitutes the government of the country. Furthermore, no information is available as to which of the contending authorities is regarded as the Government by a majority of States Members of the United Nations". Il Consiglio di Sicurezza dunque accettò le conclusioni raggiunte dal Segretario Generale.

particolare, infatti, anche l'analisi compiuta in seno alle Nazioni Unite riguardo al soggetto abilitato a rappresentare lo Stato si dimostrò inconcludente. Gli Stati Uniti sostennero, ad ogni modo, che la richiesta fosse stata emanata da "the only apparent responsible authority in Santo Domingo"¹²¹, anche se non è chiaro quale fosse l'esatto contenuto della richiesta, in base a quali criteri gli statunitensi considerassero la giunta militare come il soggetto abilitato a consentire ad un intervento esterno, né quali fossero gli esatti obiettivi dell'operazione. Quel che interessa sottolineare sono le reazioni manifestate dagli altri Stati in seno agli organi delle Nazioni Unite. In particolare, a parte alcuni Stati che appoggiarono l'intervento statunitense, ad esempio la Gran Bretagna la quale affermò che l'unica autorità nella posizione di mantenere l'ordine nel Paese avesse ammesso di non essere in grado di farlo e avesse richiesto agli Stati Uniti di occuparsene, e che ringraziò gli statunitensi per aver messo in salvo e rimpatriato i propri cittadini in pericolo, la maggior parte degli Stati fu critica nei confronti dell'intervento degli USA. Nessuno, tuttavia, mise esplicitamente in discussione la possibilità da parte del governo di richiedere assistenza a Stati terzi anche nel corso di una guerra civile, ma nel caso di specie, ad essere messa in dubbio fu la legittimità dell'autorità che aveva formulato la richiesta. In particolare il delegato francese sottolineò il fatto che l'intervento fosse stato condotto contro un gruppo il quale sosteneva di essere costituzionalmente legittimo, mentre la Costa d'Avorio esplicitamente affermò che il principio di non intervento includesse il dovere di astenersi dal prestare assistenza militare a meno che ciò non fosse stato espressamente richiesto dal governo legittimo¹²². La circostanza che gli Stati Uniti stessi, inoltre, insistettero sul fatto di aver agito su richiesta delle autorità competenti ("the Dominican law enforcement and military officials"¹²³), implica che anche ad opinione di questi un intervento non potesse che essere giustificato sulla base di una richiesta di un'autorità che abbia un qualche grado di effettività.

¹²¹ UN Doc. S/PV. 1200 (1965), par. 17.

¹²² Altri Stati, in particolare l'URSS, hanno sottolineato come l'intervento fosse stato condotto in violazione del divieto di uso della forza e del principio di non intervento. Per le varie posizioni espresse dai delegati statali negli incontri del Consiglio di Sicurezza dedicati all'intervento nella Repubblica Dominicana si rimanda a DOSWALD-BECK, *Military Intervention by Invitation*, cit., pp. 226-230 e LE MON, *Unilateral Intervention*, cit., p. 768.

¹²³ UN Doc. S/PV. 1200 (1965).

c) Afghanistan (1979)

Un altro caso in cui l'intervento militare di uno Stato terzo venne giustificato sulla base del consenso prestato dalle autorità del Stato territoriale fu l'intervento sovietico in Afghanistan nel 1979. Tra il 24 ed il 25 dicembre fecero ingresso sul territorio afgano truppe aeree e terrestri dell'URSS e fra il 26 e il 27 il Presidente afgano Amin venne assassinato nel palazzo presidenziale e venne sostituito da Karmal, appoggiato dai sovietici. Questi eventi si verificarono nel corso di una ribellione cominciata nell'aprile dell'anno precedente¹²⁴.

L'Unione Sovietica giustificò quella che la gran parte degli Stati considerarono un'illecita invasione¹²⁵, in base alla richiesta di assistenza da parte del Paese afgano, il quale, secondo i sovietici, fin dal primo giorno successivo alla vittoriosa rivoluzione dell'aprile 1978 "became the target of various acts of provocation and designs by imperialist and reactionary forces"¹²⁶.

Limitandoci ad esaminare le reazioni degli altri Stati solo con riguardo allo specifico fattore del consenso, un gran numero di Stati considerò che la tesi sovietica dell'esistenza dello stesso fosse poco persuasiva. In particolare, per ciò che concerne la presunta richiesta di assistenza da parte di Amin, da una parte l'URSS non produsse mai un qualche tipo di prova che ne attestasse l'effettiva esistenza¹²⁷, dall'altra parte gli Stati che si espressero su questo specifico punto ritennero del tutto improbabile che una richiesta potesse essere stata effettuata dalla stessa autorità che pochi giorni dopo l'inizio delle operazioni fu prima destituita e poi assassinata¹²⁸.

Se, dunque, la richiesta non poteva considerarsi proveniente da Amin, poteva invece considerarsi proveniente dal suo successore Karmal? Anche in questo caso, alla

¹²⁴ Per una compiuta esposizione dei fatti si vedano ALAIMO, *La questione dell'Afghanistan alle Nazioni Unite e il problema del consenso nell'illecito internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1981, pp. 287-289; DOSWALD-BECK, *Military Intervention*, cit., pp. 230-234; LE MON, *Unilateral Intervention*, cit., pp. 778-782; TANCA, *Foreign Intervention*, cit., 32-34.

¹²⁵ Si veda, ad esempio, la risoluzione dell'Assemblea Generale convocata per una sessione d'emergenza, dopo che il Consiglio di Sicurezza non fu in grado di votare una risoluzione di condanna dell'intervento a causa del veto sovietico. UN Doc. A/ES-6/2, *The Situation in Afghanistan and its Implications for International Peace and Security*, del 14 gennaio 1980.

¹²⁶ Un Doc. S/PV. 2185, par. 14.

¹²⁷ ALAIMO, *La questione dell'Afghanistan*, cit., p. 295.

¹²⁸ UN Doc. S/PV. 2186 del 5 gennaio 1980. Cina, par. 37; Kampuchea, par. 95; UN Doc. S/PV. 2187 del 6 gennaio 1980. Stati Uniti, par. 17; Singapore, par. 42; Spagna, par. 61; Malesia, par. 87 (anche Karmal); Costa Rica, par. 94; Liberia, parr. 119-120; UN Doc. S/PV. 2190 del 7 gennaio 1980, Panama parr. 12-13; Zaire, par. 59; Francia, par. 128.

domanda va data risposta negativa: come sottolineato da vari delegati nel corso delle riunioni del Consiglio di Sicurezza dedicate alla discussione dell'intervento russo in Afghanistan, infatti, al momento dell'ingresso delle truppe sovietiche, Karmal non aveva alcun ruolo nel governo afgano, e d'altra parte non poteva considerarsi come validamente espresso il consenso prestato *ex post facto*, se si volesse considerare il consenso di Karmal prestato in seguito al suo insediamento al potere¹²⁹.

Anche in questo caso non vi fu da parte degli Stati una condanna nei confronti della giustificazione del consenso, ma le critiche si appuntarono sulla validità dello stesso.

d) Grenada (1983)

L'intervento degli Stati Uniti e dell'Organizzazione degli Stati dei Caraibi Orientali (OECS) a Grenada nell'ottobre del 1983 fu condotto in un contesto di agitazione e disordini interni seguiti al rovesciamento del governo guidato da Bishop, giunto al potere in seguito ad un colpo di Stato avvenuto nel marzo del 1979. Il tentativo di Bishop di riacquisire il potere venne impedito dalle forze armate, l'ex presidente e diversi ministri vennero uccisi e venne installato un consiglio militare rivoluzionario. I membri dell'OECS si incontrarono senza la presenza di Grenada il 21 ottobre del 1983 e decisero di usare la forza per rimuovere il nuovo regime. Essi estesero, inoltre, un invito a partecipare all'operazione a diversi Stati, tra cui gli USA.

L'intervento venne giustificato dagli Stati Uniti sulla base di tre diverse motivazioni: 1) l'invito dell'autorità legittima dello Stato, 2) la competenza delle organizzazioni regionali di adottare misure al fine del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, in maniera conforme alla Carta delle Nazioni Unite, 3) la protezione dei propri nazionali all'estero¹³⁰.

Riguardo la prima delle motivazioni addotte si sostenne che l'invito provenisse dal Governatore Generale dell'isola di Grenada. Ottenuta l'indipendenza nel 1974, Grenada entrò a far parte del *Commonwealth* ed in base alla propria Costituzione la

¹²⁹ UN Doc. S/PV. 2187 del 6 gennaio 1980. Stati Uniti, par. 17; Singapore, par. 43; Malesia, par. 87; UN Doc. S/PV. 2186 del 5 gennaio 1980 Cina, par. 38.

¹³⁰ WEILER, *Armed Intervention in a Dichotomized World: the Case of Grenada*, in *The Current Regulation of the Use of Force* (Cassese, ed.), Dordrecht, 1986, pp. 241 e ss; DOSWALD-BECK, *Military Intervention*, cit., pp. 234-239; ID. *The Legality of the United States' Intervention in Grenada*, in *Netherland International Law Review*, 1984, pp. 355 e ss.; TANCA, *Foreign Armed Intervention*, cit., pp. 39-40.

regina della Gran Bretagna divenne il Capo di Stato, rappresentata nell'isola dal Governatore Generale. In seguito al colpo di Stato del 1979 la Costituzione fu sospesa, il Governatore Generale mantenne la sua posizione, ma la sua autorità divenne puramente nominale. Nel caso in esame si posero due problemi: il primo riguardante la possibilità per un'autorità puramente nominale di estendere una richiesta di assistenza militare, il secondo riguardante il momento in cui venne formulato l'invito. Per ciò che concerne il primo aspetto, il fatto che il Governatore fosse stato privato di qualsiasi potere in seguito alla sospensione della Costituzione conduce alla conclusione che esso non potesse disporre del potere di richiedere un intervento armato contro un'autorità effettiva¹³¹; mentre riguardo il momento in cui venne espressa la richiesta si posero seri dubbi che essa fosse stata emanata prima dell'intervento¹³².

3.4) I REQUISITI DI VALIDITÀ DEL CONSENSO

Alla luce della prassi esaminata siamo ora in grado di determinare quali siano i requisiti che deve presentare il consenso o la richiesta di intervento per essere considerata come validamente formulata.

In primo luogo, il consenso deve essere chiaramente attribuibile allo Stato e provenire dalla più alte autorità statali. Non sono dunque sufficienti appelli da parte di autorità locali¹³³, di autorità dissidenti o insediate dallo stesso Stato interveniente al fine di procurarsi un consenso “costruito”¹³⁴ o di autorità diplomatiche puramente nominali¹³⁵.

In secondo luogo il consenso deve essere prestato *prima* dell'intervento e non *ex post*. Questo spiega perché in alcuni casi gli Stati intervenienti in base ad un presunto

¹³¹ DOSWALD-BECK, *The Legality of United States' Intervention*, cit., pp. 371-373; GRADO, *Guerre civili*, cit., pp. 66-67; WEILER, *Armed Intervention*, cit., p. 254.

¹³² Si rimanda alla nota precedente.

¹³³ Si pensi, ad esempio, per limitarci alla prassi più recente, al caso dell'intervento russo in Ucraina. Tra le giustificazioni addotte la Russia ha fatto riferimento al consenso prestato dalle autorità regionali crimeane, ma tale giustificazione è stata generalmente rifiutata. TANCREDI, *The Russian Annexation of the Crimea: Questions Relating to the Use of Force*, in *Questions of International Law*, Zoom Out, 2014, pp. 13-14; FOX, *Intervention in the Ukraine by Invitation*, www.opiniojuris.org del 10 marzo 2014.

¹³⁴ Ad esempio, gli interventi sovietici in Ungheria nel 1956 e in Cecoslovacchia nel 1968. BENNOUNA, *Le contentement à l'ingérence*, cit., p. 134-135; CORTEN, *Law against War* cit., p. 270.

¹³⁵ Come nel caso di Grenada.

invito si siano premurati in qualche modo di dimostrare che l'autorità che lo aveva emanato fosse già al potere al momento dell'intervento.

Il consenso, inoltre, non deve essere viziato, in particolare attraverso la coercizione, e dev'essere chiaramente stabilito, cioè non può essere meramente presunto.

Quanto alla forma, non è necessario che esso presenti determinate caratteristiche¹³⁶. Illustrativa in tal senso è la già richiamata sentenza della Corte di Giustizia sul caso delle attività armate sul territorio del Congo¹³⁷.

La Corte, in effetti, avalla questa tesi sostenendo che l'esistenza del consenso possa essere provato per fatti concludenti. Ad opinione dei giudici, nel caso di specie, la continua presenza delle truppe ugandesi sul territorio del Congo, che in un primo momento avevano appoggiato ed aiutato Kabila a rovesciare Mobuto, poteva essere giustificata sulla base del consenso del governo di Kabila, dopo che questi aveva conquistato il potere, in quanto non vi furono da parte sua obiezioni alla continua presenza delle truppe e perché anche il comportamento tenuto in seguito all'accordo di Kinshasa del 27 aprile 1997 e fino all'accusa di invasione dell'8 agosto 1998 era indicativo in tal senso¹³⁸.

Così come l'espressione del consenso non necessita di particolari formalità, anche la revoca dello stesso non è soggetta a determinati requisiti. Tuttavia, anche in questo caso la volontà di revocare il consenso deve essere espressa in maniera chiara, in modo tale da non lasciare dubbi. Per questo motivo la Corte non ha ammesso come valida espressione della revoca del consenso una dichiarazione formulata in maniera "ambigua"¹³⁹.

¹³⁶ La proposta avanzata da alcuni Paesi durante i lavori preparatori dell'Assemblea Generale sulla definizione di aggressione di definire come aggressione qualunque azione armata condotta senza il consenso scritto o espresso non è stata accolta. L'art. 3(e) considera aggressione l'uso di forze armate stazionate sul territorio di un altro Stato in violazione dei termini dell'accordo, ma non stabilisce che forme deve avere questo accordo.

¹³⁷ ICJ, *Armed Activities on the Territory of Congo (Democratic Republic of Congo v. Uganda)*, Merits, Judgement of 19 December 2005. *Supra*, par. 3.2.2.

¹³⁸ *Ibidem*, par. 46.

¹³⁹ *Ibidem*, par. 51. L'ambiguità della dichiarazione non deriva dal tipo di atto nel quale è contenuta (in questo caso una dichiarazione ufficiale del Presidente), ma è dovuta al fatto che nell'atto non fosse menzionata espressamente l'Uganda, ma solo il Ruanda. Nella sentenza in esame, la Corte non ha potuto prendere in esame la questione del consenso nei confronti del Ruanda, non essendo competente a tal riguardo. Tuttavia è presumibile che la dichiarazione ufficiale del Presidente costituisca una prova sufficiente a dimostrare la cessazione del consenso alle attività militari condotte dallo Stato ruandese.

Infine, le azioni condotte dalla Stato interveniente devono restare entro i limiti del consenso effettivamente prestato, cioè devono essere conformi alla volontà espressa dallo Stato territoriale. Ciò è confermato dall'art. 3 (e) sulla definizione di aggressione, il quale espressamente qualifica come aggressione l'uso della forza armata "in contravention of the condition provided for in the agreement or... beyond the termination of the agreement", nonché dalla Corte di Giustizia nella sentenza sulle attività armate sul territorio del Congo. In tale sentenza la Corte Internazionale di Giustizia constatò che il consenso dello Stato congolese alla presenza sul proprio territorio di truppe ugandesi non era da considerarsi illimitato. La RDC, in effetti, aveva acconsentito solo a che l'Uganda conducesse operazioni contro i ribelli presenti lungo la frontiera orientale, in particolare al fine di evitare che questi compissero operazioni militari transfrontaliere. Per questo motivo la Corte ritenne che, al di là delle questioni temporali circa la revoca del consenso, l'Uganda non avesse rispettato i limitati termini del consenso della RDC, a causa della magnitudine delle operazioni, degli obiettivi delle stesse e del dispiegamento delle truppe ben oltre la zona lungo il confine¹⁴⁰.

4) CONCLUSIONI

Alla luce delle considerazioni svolte nel presente capitolo siamo ora in grado di giungere ad una prima parziale conclusione, cioè quella per cui, a nostro avviso, esiste nel diritto internazionale una presunzione a favore della liceità dell'intervento a fianco del governo e, dunque, che non sia configurabile in termini assoluti un dovere di astenersi dal prestare assistenza a ciascuna delle parti, appena la vicenda conflittuale interna superi la soglia del conflitto armato non internazionale, così come definito dall'art. 3 comune alle Convenzioni di Ginevra. La scelta stessa di considerare il superamento della soglia di gravità che consente di identificare una determinata situazione come "conflitto armato a carattere non internazionale" non appare condivisibile: l'esistenza di conflitti interni con caratteristiche diverse, secondo la classificazione proposta nel precedente capitolo, conduce, infatti, alla conclusione che i presupposti di validità dell'intervento su invito vadano valutati in base alle diverse tipologie di conflitto interno.

¹⁴⁰ *Ibidem*, par. 52.

In particolare, per ciò che concerne l'individuazione dell'autorità governativa abilitata a rappresentare lo Stato e a poter richiedere assistenza a Stati terzi, se si aderisce alla posizione per cui esiste una presunzione di liceità dell'intervento a fianco del governo, è necessario domandarsi che caratteristiche questo debba possedere affinché la richiesta di assistenza possa essere considerata validamente formulata, prendendo espressamente in considerazione lo *status* del governo nelle diverse tipologie di conflitto interno. Occorre altresì domandarsi se in aggiunta o in sostituzione al tradizionale criterio dell'effettività ne siano emersi altri, in particolare quello del riconoscimento internazionale (e di conseguenza che ruolo rivesta attualmente nel diritto internazionale il riconoscimento di governi), e se siano emersi anche criteri qualitativi per determinare la legittimazione del governo a chiedere assistenza a uno Stato terzo, quale quello del rispetto del principio di legittimità democratica, ed, eventualmente, in quali contesti conflittuali questi ulteriori criteri abbiano rilevanza.

CAPITOLO IV

L'INTERVENTO SU INVITO NELLE VARIE TIPOLOGIE DI CONFLITTI INTERNI

SOMMARIO: 1) Le caratteristiche dei conflitti interni per il controllo del governo centrale. – 2) Il rilievo del principio di autodeterminazione dei popoli nei conflitti per il controllo del governo centrale. – 3) I criteri per identificare l'autorità legittimata a manifestare il consenso ad un intervento di uno Stato terzo: i requisiti dell'effettività e del riconoscimento alla luce della prassi più recente. – a) La prima guerra civile libica. – b) Bahrein. – c) Siria. – d) Yemen. – e) Osservazioni conclusive sull'individuazione dell'autorità governativa legittimata a chiedere l'intervento esterno nei conflitti interni per il controllo del governo centrale. – 4) (Segue) L'identificazione del governo legittimato a chiedere assistenza in caso di violenti cambi di regime: verso l'emersione di un principio di legittimità democratica? - 5) Le caratteristiche dei conflitti interni secessionisti. – 6) La secessione nel diritto internazionale. – 7) La violazione di norme cogenti nel procedimento di formazione di nuovi Stati. – 8) Il rilievo del principio di autodeterminazione nel procedimento di formazione degli Stati. In particolare, la c.d. secessione rimedio. – 9) L'intervento di Stati terzi nei conflitti interni secessionisti. - 10) Intervento su invito e lotta al terrorismo. – a) Mali. – b) Iraq. – c) La seconda guerra civile libica. – 11) Osservazioni sulla prassi in materia di interventi su invito legati alla lotta al terrorismo.

1) LE CARATTERISTICHE DEI CONFLITTI INTERNI FINALIZZATI AL CONTROLLO DEL GOVERNO CENTRALE

In termini generali una guerra civile può essere definita come un “conflit armé non interétatique mettant aux prises soit un gouvernement établi avec un mouvement insurrectionnel, soit des groupes se disputant entre eux le pouvoir de l'État”¹.

In sostanza, affinché possa essere ravvisata l'esistenza di un conflitto per il controllo del governo centrale esso deve presentare le seguenti caratteristiche: 1) devono sussistere degli scontri tra il governo stabilito e un movimento insurrezionale oppure tra gruppi armati non statali fra loro; 2) il conflitto deve aver luogo sul territorio di un singolo Stato; 3) il movimento insurrezionale deve avere come

¹ SALMON (ed.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, 2001, p. 538.

finalità quella di rovesciare il governo stabilito e di sostituirsi ad esso nel controllo dell'apparato statale, il che implica che il conflitto in corso non avrà ripercussioni sulle frontiere geografiche dello Stato, il quale rimarrà definito nei suoi confini preesistenti, riguardando il conflitto il mutamento di regime e il controllo sull'*intero apparato statale* e non su una sua parte; 4) il mutamento di regime al quale mirano i ribelli deve essere condotto con modalità che fuoriescano dal normale quadro costituzionale dello Stato, cioè dalle norme attraverso le quali il diritto interno regola il normale avvicendamento delle autorità governative.

Nel corso di un conflitto interno definito in questi termini, i ribelli tendono dunque a mettere in discussione l'autorità che esercita il potere in un determinato Stato con l'intento di sostituirvisi. Dal punto di vista del diritto interno, una simile attività non può che essere osteggiata attraverso la predisposizione di una serie di misure volte a prevenire e punire i tentativi di sovvertire l'ordine costituito.

Gli insorti sono per il diritto interno dei criminali che attentano a uno dei valori supremi per ogni singolo Stato, cioè quello del rispetto e del mantenimento del proprio ordine costituito e pertanto la loro condotta è punita penalmente ai sensi del diritto interno².

La definizione di guerra civile sopra riportata e le caratteristiche enucleate atte a contraddistinguere un conflitto interno finalizzato al controllo del governo centrale, mostrano inequivocabilmente che tali situazioni si presentano come mere *questioni di fatto*.

Ciò che differenzia il diritto internazionale dal diritto interno è che coloro i quali diano vita o partecipino a fatti insurrezionali non violano alcuna norma di diritto internazionale. Non esiste, infatti, alcuna norma internazionale che faccia divieto ai cittadini di uno Stato di prendere le armi e di insorgere contro il proprio governo. Come noto, l'art. 2, par. 4, della Carta dell'ONU impone agli *Stati membri* di "astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia e dall'uso della forza", il che significa che la ribellione e la messa in discussione dell'ordine costituito da

² Limitandoci al diritto italiano, si rimanda al Titolo I, Libro II del codice penale (artt. 241-313) rubricato "delitti contro la personalità dello Stato", ed in particolare agli articoli 284 e 286 c.p. i quali puniscono rispettivamente l'insurrezione armata contro i poteri dello Stato e la guerra civile, nel primo caso con la pena della reclusione da tre a quindici anni per chi partecipa all'insurrezione o con l'ergastolo per chi la promuove o la dirige, nel secondo caso con la pena dell'ergastolo per chiunque commetta un fatto diretto a suscitare una guerra civile.

parte della popolazione in un determinato Stato, anche tramite il ricorso alle armi, non sono proibite in quanto tali dal diritto internazionale³. Come l'art. 2, par. 4, così la Dichiarazione dell'Assemblea generale sulle relazioni amichevoli e la cooperazione fra gli Stati⁴, ritenuta in questa parte corrispondente al diritto consuetudinario⁵, prevede che "Every State has the duty to refrain in its international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State"⁶. La sfera di applicazione del divieto di uso della forza è, dunque, limitata alle relazioni *fra Stati*, mentre le relazioni intra-statali sono escluse dall'ambito di applicazione del divieto⁷.

Così come i fatti insurrezionali non sono oggetto di un espresso divieto da parte del diritto internazionale, così non lo è l'uso della forza dello Stato territoriale diretto a contrastare la ribellione. La forza utilizzata per reprimere e soffocare l'insurrezione, infatti, non costituisce un uso della forza nelle relazioni internazionali, così che tale condotta non risulta vietata dall'art. 2, par. 4, né dalla norma consuetudinaria corrispondente. Tuttavia è presumibile che non sia consentito un uso *eccessivo* della forza, sproporzionato rispetto all'obiettivo di contrastare la ribellione.

³ Tra i vari autori che sottolineano il fatto che la ribellione non sia vietata da un'apposita norma di diritto internazionale e in particolare dalla norma che vieta l'uso della forza si rimanda a WEHBERG, *La guerre civile et le droit international*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, 1938, p. 9; PINTO, *Les règles de droit international concernant la guerre civile*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, 1965, p. 466; MALANCZUK, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, New York, 2006, pp. 317-318; BELLAL, DOSWALD-BECK, *Evaluating the Use of Force during the Arab Spring*, in *Yearbook of international Humanitarian Law*, 2011, p. 13; RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale*⁴, Torino, 2013, pp. 416-417; RANDELZHOFFER, DÖRR, *Ch.I, Principle and Purposes, Article 2(4)*, in *The Charter of United Nations: a Commentary*³, Volume I, (Simma, Khan, Nolte, Paulus, eds.), 2012, p. 214; DINSTEIN, *Non-International Armed Conflict*, cit., p. 5; SHAW, *International Law*⁷, Cambridge, 2014, p. 833; CORTEN, *La rébellion en droit international*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, 2014, pp. 74-79; KREB, *Major Post-Westphalian Shifts and Some Important Neo-Westphalian Hesitation in the State Practice on the International Law on the Use of Force*, in *Journal on the Use of Force and International Law*, 2014, p. 14; FOCARELLI, *Trattato di diritto internazionale*, cit., p. 719.

⁴ A/RES/25/2625, *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations*, del 24 ottobre 1970.

⁵ ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgement of 27 June 1986, par. 188.

⁶ Corsivo aggiunto.

⁷ NOLTE, *Secession and External Intervention*, in *Secession. International Law Perspectives* (Kohen, ed.), Cambridge, 2006, p. 80; CORTEN, *The Law Against War*, cit., pp. 131-135; TANCREDI, *Secession and Use of Force*, in *Self-determination and Secession in International Law* (Walter, von Ungern-Sternberg, Abushov, eds.), Oxford, 2014, pp. 72-77.

Il combinarsi di questi due assunti, cioè che non sono vietati né l'uso della forza da parte di privati con la finalità di sovvertire l'ordine stabilito, né l'uso della forza adoperato dalle autorità governative per reprimere l'insurrezione, conduce alla conclusione che, nella sua sostanza, la ribellione sia una situazione di fatto né proibita, né permessa dal diritto internazionale. Il che significa che la ribellione rileva essenzialmente come una questione facente parte del dominio riservato di ogni singolo Stato. In altri termini, tradizionalmente si sostiene che il diritto internazionale è “neutrale” rispetto ad eventi insurrezionali.

La neutralità di cui discorriamo, tuttavia, va intesa in un senso ben circoscritto. Il fatto che il diritto internazionale non regoli l'insurrezione, nel senso che né la proibisce né la consente, non conduce alla conclusione che esso sia del tutto indifferente rispetto a questi eventi. È importante sottolineare il fatto che se è vero che la ribellione, così come la sua repressione, non costituiscono oggetto di uno specifico divieto, le modalità con le quali essa si svolge e le conseguenze che essa può determinare sono bensì regolate dal diritto internazionale⁸.

Da una parte, nel caso in cui la ribellione abbia superato la soglia di gravità prevista dall'art. 3 comune alle Convenzioni di Ginevra e abbia dato luogo ad un vero e proprio conflitto armato non internazionale, la condotta delle ostilità sarà regolata dal diritto umanitario applicabile ai conflitti non internazionali. Se, invece, la ribellione non abbia dato luogo che a tensioni e rivolte che non superino la soglia di gravità prevista dall'art. 3 (nonostante le difficoltà che si riscontrano in concreto a distinguere esattamente queste due situazioni⁹), si applicheranno, in ogni caso le norme internazionali a tutela dei diritti umani nei confronti di qualsiasi individuo coinvolto negli scontri.

D'altra parte, l'insurrezione non resta confinata nella sfera degli affari interni di uno Stato fino al momento in cui essa effettivamente abbia successo e il movimento insurrezionale sostituisca il governo preesistente nel controllo dell'apparato statale o, al contrario, venga definitivamente repressa. Gli eventi

⁸ Questo punto è esposto chiaramente da CORTEN, *La rebellion*, cit., pp. 76 e 79. Tali considerazioni sono state svolte rispetto ai conflitti secessionisti, ma le cui conclusioni possono essere rilevanti anche nei casi di conflitti per il controllo del governo centrale, anche da TANCREDI, *La secessione nel diritto internazionale*, cit., e CORTEN, *Droit des peuples de disposer d'eux mêmes et uti possidetis: deux faces d'une même médaille?* in *Revue belge de droit international*, 1998, pp. 181-182.

⁹ *Supra*, cap. II, parr. 2.2.1 e 2.2.2.

insurrezionali costituiscono dei fenomeni dinamici, che possono avere una breve come una lunga durata, e può essere necessario che nel corso del conflitto, in special modo nel caso in cui il movimento insurrezionale acquisisca il controllo di una parte del territorio statale, il diritto internazionale riconosca in capo agli insorti diritti e doveri che si ricollegano all'esercizio di funzioni di governo nel limitato ambito territoriale che sono riusciti a conquistare. Agli insorti che abbiano il controllo su un determinato territorio e che in tale ambito esercitino funzioni di governo viene, infatti, riconosciuta una limitata soggettività internazionale. La soggettività che si riconosce agli insorti risulta limitata in un duplice senso. In primo luogo essa è temporanea, essendo limitata al periodo in cui è in corso l'insurrezione. In secondo luogo essa è parziale, nel senso che agli insorti non si applicheranno tutte le norme consuetudinarie che si applicano agli Stati, ma un numero limitato di esse, quali, ad esempio, quelle relative alla conclusione di trattati internazionali, quelle sul trattamento degli stranieri e quelle di diritto internazionale umanitario¹⁰.

Infine, nonostante l'approccio neutrale che il diritto internazionale mostra nei confronti dei fatti insurrezionali, che dunque costituiscono essenzialmente una questione interna dello Stato nel quale si verificano, ciò non impedisce al Consiglio di sicurezza di esercitare le competenze attribuitegli dalla Carta delle Nazioni Unite qualora ravvisi in un conflitto interno una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Di fatto, la prassi seguita dal Consiglio di sicurezza è ricca di casi in cui conflitti intra-statali sono stati considerati come minaccia alla pace e di cui il Consiglio si è occupato a norma del capitolo VII della Carta¹¹.

Da quanto precede appare dunque evidente che se l'insurrezione è per il diritto internazionale una questione facente parte essenzialmente del dominio riservato di ogni singolo Stato, esso d'altra parte non rinuncia a regolarne le modalità di svolgimento, che devono conformarsi al diritto umanitario e al rispetto delle norme sui diritti umani, ed eventualmente, le conseguenze, qualora nell'insurrezione sia ravvisabile una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale.

¹⁰ Riguardo la soggettività internazionale degli insorti si rimanda a BARSOTTI, *Insorti*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Milano, 1971, pp. 796 e ss; VILLANI, *Riconoscimento (dir. Internazionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1989, pp. 639 e ss.. Per quanto riguarda la manualistica, fra gli altri, FOCARELLI, *Trattato di diritto internazionale*, cit., pp. 45-47; CASSESE, *International Law*², Oxford, 2005, pp. 124-131; CANNIZZARO, *Diritto internazionale*³, Torino, 2016, pp. 265-266.

¹¹ DINSTEIN, *Non-International Armed Conflicts*, cit., pp. 88-94; GAZZINI, *The Changing Rules on the Use of Force in International Law*, Manchester, 2005, pp. 31-35.

2) IL RILIEVO DEL PRINCIPIO DI AUTODETERMINAZIONE DEI POPOLI NEI CONFLITTI PER IL CONTROLLO DEL GOVERNO CENTRALE

Se, come abbiamo osservato, il diritto internazionale adotta rispetto a fenomeni insurrezionali un atteggiamento neutrale, nel senso che tali fenomeni non sono espressamente né vietati né consentiti, resta ora da chiedersi cosa il principio di “neutralità”, inteso in questi termini, comporti rispetto agli Stati terzi e quale sia il contegno che essi sono tenuti a osservare rispetto ad un evento insurrezionale che si verifichi in un altro Stato. Ci si chiede, in particolare, se gli Stati terzi possano prestare assistenza militare alle parti coinvolte nel conflitto.

Per quanto riguarda i rapporti tra Stati terzi e ribelli è attualmente indiscusso che gli Stati terzi debbano astenersi dal fornire assistenza ad entità non statali in lotta contro il governo stabilito. Tale condotta risulta in violazione, a seconda delle forme nelle quali si sostanzia, del divieto di uso della forza nelle relazioni internazionali e del principio di non intervento negli affari interni di un altro Stato¹².

A conclusioni diverse si giunge rispetto all’assistenza fornita dagli Stati terzi al governo alle prese con un’insurrezione, se tale assistenza è fornita su sua espressa richiesta. Innanzitutto, come già rilevato¹³, non può dirsi che il sostegno militare fornito al governo risulti in violazione del divieto di uso della forza, in quanto in circostanze di questo tipo la forza non viene utilizzata nelle relazioni internazionali, trattandosi piuttosto di una cooperazione tra Stati volta a reprimere un fenomeno insurrezionale interno. In secondo luogo, se l’assistenza è prestata su invito del governo non può dirsi neanche violato il principio di non intervento negli affari interni di un altro Stato, dato che è il governo a rappresentare l’ente gestore

¹² Sia sufficiente rimandare a ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgement of 27 June 1986, par. 228. In particolare, La Corte ha ritenuto che “the arming and training of the contras can certainly be said to involve the threat or use of force against Nicaragua”, così come “organizing and encouraging the organization of irregular forces or armed bands... for incursion into the territory of another State”, mentre “the mere supply of funds to the *contras*, while undoubtedly an act of intervention in the internal affairs of Nicaragua... did not in itself amount to a use of force”.

¹³ *Supra*, cap. I, par. 4.

dell'ordinamento interno, nonché l'autorità che esprime la volontà dello Stato¹⁴. Il problema che si pone è quello di identificare quale entità nel corso di un conflitto interno sia da considerarsi quella governativa, come tale legittimata a rappresentare lo Stato e a prestare il consenso per suo conto. Questa questione verrà trattata, per quanto concerne i conflitti interni per il controllo del governo centrale, nel prossimo paragrafo¹⁵.

Il sostanziale sfavore che tale conclusione determina a detrimento dei movimenti ribelli ha fatto così sostenere che “le droit se range clairement du côté de (l'Etat)”¹⁶.

Diversi autori hanno, per la verità, sostenuto il dovere per gli Stati terzi di astenersi dall'intervenire a fianco di ciascuna delle parti non tanto sulla base del divieto di uso della forza o sul principio di non intervento, ma sulla base del rispetto del principio di autodeterminazione dei popoli¹⁷.

Secondo questa posizione, il principio di autodeterminazione, di cui si riconosce unanimemente l'operatività solo con riferimento ai popoli sottoposti a dominio coloniale, occupazione straniera e regimi razzisti e che sancisce per essi il diritto di scegliere liberamente il proprio *status* giuridico e politico o nel caso di popoli sottoposti a regimi razzisti di vedersi riconosciuto il diritto di partecipazione alla vita politica senza discriminazioni su base razziale¹⁸, avrebbe attualmente ampliato il suo ambito di applicazione.

In particolare, si è fatto leva sul dettato di alcuni strumenti internazionali per arrivare alla conclusione per cui il diritto internazionale vieta a Stati terzi di

¹⁴ Per un'analisi più approfondita della relazione tra principio di non intervento e assistenza a favore del governo in carica, si veda *supra*, cap. III, par. 3.1.

¹⁵ *Infra*, par. 3.

¹⁶ CHRISTAKIS, *Le droit à l'autodétermination en dehors des situations de décolonisation*, Parigi, 1999, p. 258.

¹⁷ SCHACHTER, *The Right of States to Use Force*, in *Michigan Law Review*, 1984, p. 1641; BENNOUNA, *Le consentement à l'ingérence militaire*, cit., pp. 55-59; MULLERSON, *Intervention by Invitation*, in *Law and Force in the New International Legal Order* (Fisler Damrosch, Scheffer, eds.), 1991, pp. 132-133; BANNELIER, CHRISTAKIS, *Under the Security Council Watchful Eyes: Military Intervention by Invitation in the Malian Conflict*, in *Leiden Journal of International Law*, 2013, pp. 860-862; CORTEN, *La liceité douteuse de l'action militaire de l'Ethiopie en Somalie et ses implications sur l'argument de l'"intervention consentie"*, in *Revue générale de droit international public*, 2007, p. 522, nota n. 43; DOSWALD-BECK, *The Legal Validity of Military Intervention by Invitation*, cit., p. 203; CHRISTAKIS, BANNELIER, *Volenti non fit iniuria?* cit., p. 119; BANNELIER-CHRISTAKIS, *Military Interventions Against ISIL in Iraq, Syria and Libya*, cit., p. 746.

¹⁸ CASSESE, *Self-determination of peoples. A Legal Reappraisal*, Cambridge, 1995, pp. 128-129.

intervenire anche a fianco del governo qualora nel territorio dello Stato in questione sia in corso una guerra civile. Le disposizioni a cui si è fatto riferimento sono, ad esempio, quelle dell'art. 1 comune ai due Patti delle Nazioni Unite sui diritti dell'uomo¹⁹, uno sui diritti civili e politici²⁰ e l'altro sui diritti economici, sociali e culturali²¹, adottati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966, nonché le disposizioni della Dichiarazione sulle relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati relative al principio di autodeterminazione.

In particolare, nel principio della Dichiarazione sulle relazioni amichevoli dedicato all'autodeterminazione, al primo punto è sancito che:

“By virtue of the principle of equal rights and self-determination of people enshrined in the Charter of United Nations, all peoples have the right freely to determine, *without external interference*, their political status and to pursue their economic, social and cultural development”.²²

Previsioni simili si rinvencono in altri strumenti internazionali. Ad esempio, a livello universale può citarsi la risoluzione 2131 del 1965 adottata dall'Assemblea generale sull'inammissibilità dell'intervento negli affari interni degli Stati e sulla protezione della loro indipendenza e della sovranità²³ e a livello regionale, l'Atto finale di Helsinki della CSCE del 1975²⁴, la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, adottata il 27 giugno 1981²⁵ e la Carta araba dei diritti dell'uomo, adottata nel 2004²⁶.

¹⁹ L'art. 1 testualmente recita: “All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development”.

²⁰ *International Covenant on Civil and Political Rights*, 16 december 1966

²¹ *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 16 december 1966.

²² Corsivo aggiunto.

²³ A/RES/20/2131, *Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of Their Independence and Sovereignty*, del 21 dicembre 1965. Art. 6 “All States shall respect the right of self-determination and independence of peoples and nations, to be freely exercised without any foreign pressure, and with absolute respect for human rights and fundamental freedoms. Consequently, all States shall contribute to the complete elimination of racial discrimination and colonialism in all its forms and manifestations”.

²⁴ *Helsinki Final Act*, 1975. Art. VIII, par. 2 “By virtue of the principle of equal rights and self-determination of peoples, all peoples always have the right, in full freedom, to determine, when and as they wish, their internal and external political status, without external interference, and to pursue as they wish their political, economic, social and cultural development”.

²⁵ *African Charter on Human and Peoples' Rights*, 1981. Art. 20 “All peoples shall have the right to existence. They shall have the unquestionable and inalienable right to self-determination. They shall

In base a simili formulazioni è stato ritenuto che attualmente il principio di autodeterminazione avrebbe assunto una specifica dimensione interna che imporrebbe agli Stati di garantire ad ogni popolo il diritto di scegliere liberamente e senza alcuna ingerenza esterna il proprio regime politico, economico e sociale.

Da tale diritto deriverebbe che nel momento in cui una parte della popolazione prenda le armi e si rivolti contro il governo costituito, gli Stati terzi debbano astenersi dall'intervenire a fianco del governo per aiutarlo a reprimere l'insurrezione. Se, infatti, Stati terzi intervenissero nel conflitto determinandone l'esito a favore del governo, il popolo verrebbe privato del diritto di scegliere senza interferenze esterne il proprio regime politico. La scelta circa il regime politico, che dovrebbe restare in principio nell'esclusiva disponibilità del popolo, verrebbe infatti influenzata attraverso un'indebita intromissione esterna che, se suscettibile di condizionare l'esito della rivolta, costituirebbe una violazione del principio di autodeterminazione²⁷.

Certamente l'intervento di uno Stato terzo su invito del governo può costituire in certi casi una violazione del principio di autodeterminazione, ma occorre circoscrivere e delineare con precisione quale sia il significato da attribuirsi al diritto di ogni popolo di scegliere liberamente e senza interferenze esterne il proprio regime politico, sociale ed economico, per verificare se effettivamente possa essere interpretato nel senso che esista "l'obligation pour les tiers de laisser le peuple (d'un autre) Etat régler lui-même les contestations qui s'élèvent en son sein"²⁸.

Da un'analisi degli strumenti internazionali contenenti disposizioni che riconoscono a tutti i popoli il diritto all'autodeterminazione inteso come diritto di scegliere liberamente il proprio regime politico, economico e sociale si possono trarre indicazioni circa il fatto che tale diritto non possa essere interpretato nel senso

freely determine their political status and shall pursue their economic and social development according to the policy they have freely chosen".

²⁶ *Arab Charter on Human Rights*, 2004. Art. 2 "All peoples have the right of selfdetermination and to control over their natural wealth and resources, and the right to freely choose their political system and to freely pursue their economic, social and cultural development"

²⁷ CHAUMONT, *Cours général de droit international public*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, 1970, pp. 406-407.

²⁸ CHAUMONT, *Cours général*, cit., p. 406. L'autore continua poi affermando che "la position du government établi n'est juridiquement ni meilleure, ni plus mauvaise, vis-à-vis des tiers, que celle des insurgés. Donc la mise par abstention sur un pied d'égalité du government établi et des insurgés, en vertu d'une interpretation globale de la non-intervention, tend à resoudre une des contradictions juridique du droit international traditionnel".

di conferire alla popolazione di uno Stato un diritto che, se interpretato come fa la dottrina precedentemente esposta, di fatto gli consenta di rivoltarsi contro il proprio governo.

Negli strumenti precedentemente menzionati appare evidente che il diritto di autodeterminazione venga riconosciuto a quattro categorie di “popolo”: 1) ai popoli sottoposti a dominazione coloniale, 2) ai popoli sottoposti a dominio straniero, 3) ai popoli sottoposti a regimi razzisti, 4) all’intera popolazione di un singolo Stato. Il popolo in quest’ultima accezione è quello che qui ci interessa.

In primo luogo, va sottolineato, che l’aver circoscritto in tal modo la nozione di popolo è stata funzionale all’esigenza di non lasciar in alcun modo intendere che il diritto ad autodeterminarsi potesse essere riconosciuto ad entità infra-statali, quali le minoranze, stroncando in tal modo future rivendicazioni secessioniste²⁹.

Il secondo obiettivo fu quello di proteggere gli Stati di nuova indipendenza contro i tentativi di ingerenza da parte degli ex Stati coloniali e da forme di neo-colonialismo.

Per questo motivo negli strumenti richiamati il principio di autodeterminazione appare strettamente legato ad altri due principi: quello della sovrana uguaglianza fra Stati e quello del non intervento negli affari interni di un altro Stato. La connessione fra questi principi risulta evidente dai testi e dai lavori preparatori che hanno condotto alla stesura degli strumenti summenzionati³⁰. Il diritto di autodeterminazione dei popoli, inteso come diritto di scegliere il proprio governo, risulta essere complementare rispetto a quello di non intervento ed aggiunge a quest’ultimo principio un’ulteriore dimensione.

Il diritto di autodeterminazione, nel senso di diritto di scegliere senza interferenze esterne il proprio regime politico, economico e sociale significa, in effetti, che tali scelte non possano essere imposte alla popolazione locale da parte di *un altro Stato*. In altri termini, né il governo può essere imposto alla popolazione da uno Stato terzo, né ad essa può essere imposta una determinata forma di governo.

²⁹ Il rilievo del principio di autodeterminazione in caso di tentativi di secessione sarà oggetto di specifica trattazione *infra*, Cap. IV, par. 8.

³⁰ Per un’approfondita analisi dei testi e dei lavori preparatori degli strumenti internazionali che richiamano il principio di autodeterminazione, inteso come diritto del popolo di scegliere liberamente il proprio regime politico, economico e sociale di rimanda a SUMMERS, *Peoples and International Law*², Leiden, 2014, pp. 447-456.

D'altra parte non è necessario che il governo rifletta la volontà della maggioranza della popolazione, né che sia democratico, dal momento che, come noto, il diritto internazionale non impone determinate forme di governo³¹.

Torniamo ora al problema che ci interessa più da vicino, cioè quello dell'intervento di Stati terzi a sostegno del governo di uno Stato in cui sia in corso una guerra civile. Seguendo il ragionamento che è stato svolto, l'intervento in questione sarà contrario al principio di autodeterminazione nei casi in cui l'autorità che effettua la richiesta di assistenza sia stata imposta solo grazie al sostanziale appoggio di uno Stato terzo, come nel caso degli interventi sovietici in Ungheria nel 1956, in Cecoslovacchia nel 1968 ed in Afghanistan nel 1979 o nel caso in cui l'intervento venga condotto su richiesta di una autorità che non sia quella governativa, come tale legittimata a rappresentare la popolazione di uno Stato sovrano ed indipendente, come nel caso degli interventi statunitensi in Repubblica Dominicana nel 1965 e a Grenada nel 1983³².

Che al principio di autodeterminazione non possa attribuirsi un significato così ampio, come ritiene la dottrina sopra citata, tale da costituire un limite alla possibilità per un governo costituito di chiedere assistenza ad un altro Stato ogniqualvolta sia in corso un conflitto interno, può essere spiegato anche con un'argomentazione strettamente logica, simile a quella che già abbiamo svolto in

³¹ Anche su questo punto si rimanda alla sentenza della Corte internazionale di Giustizia sul caso delle attività militari e paramilitari in e contro il Nicaragua. In tale sentenza la Corte affermò in primo luogo che "A State's domestic policy falls within its exclusive jurisdiction, provided of course that it does not violate any obligation of international law. Every State possesses a fundamental right to choose and implement its own political, economic and social systems. Consequently, there would normally be no need to make any enquiries, in a matter outside the Court's jurisdiction, to ascertain in what sense and along what lines Nicaragua has actually exercised its right". In secondo luogo, in risposta alla posizione statunitense, secondo la quale il Nicaragua fosse "a totalitarian Communist dictatorship", la Corte sottolineò che "(h)owever the régime in Nicaragua be defined, adherence by a State to any particular doctrine does not constitute a violation of customary international law ; to hold otherwise would make nonsense of the fundamental principle of State sovereignty. on which the whole of international law rests, and the freedom of choice of the political, social, economic and cultural system of a State. Consequently, Nicaragua's domestic policy options, even assuming that they correspond to the description given of them by the Congress finding, cannot justify on the legal plane the various actions of the Respondent complained of. The Court cannot contemplate the creation of a new rule opening up a right of intervention by one State against another on the ground that the latter has opted for some particular ideology or political system". ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgement of 27 June 1986, par. 258 e 263.

³² Per un'analisi più approfondita degli episodi citati, si rimanda *supra*, cap. III, par. 3.3.

riferimento al principio di non intervento negli affari interni di un altro Stato³³. Dal momento che le norme internazionali sono in senso lato il prodotto della volontà degli Stati e che tale volontà è generalmente manifestata dai governi, è presumibile che essi non abbiano voluto intendere il principio di autodeterminazione nel senso di privarsi della possibilità di chiedere sostegno a Stati terzi per reprimere fenomeni insurrezionali interni.

Infine, la prassi. Come già si è avuto modo di osservare e come vedremo nel prosieguo del lavoro, numerosissimi sono stati gli episodi in cui Stati terzi sono intervenuti nel corso di guerre civili al fianco del governo. Nei casi in cui fu contestata la legittimità dell'intervento, tali contestazioni furono causate da ragioni inerenti la validità stessa dell'invito, o meglio dell'inidoneità dell'autorità che aveva consentito all'intervento ad autorizzare tali operazioni.

D'altra parte, casi in cui fu lamentata nello specifico la violazione del principio di autodeterminazione, a parte quelli già menzionati dell'Ungheria, della Cecoslovacchia, dell'Afghanistan, della Repubblica Dominicana e di Grenada, non riguardarono episodi in cui uno Stato terzo intervenne in un conflitto interno a fianco del governo, privando il popolo del supposto diritto di scegliere libero da interferenze esterne il proprio regime, ma casi in cui uno Stato terzo intervenne, o comunque condusse operazioni militari, *contro* un altro Stato. Tra i più noti sia sufficiente ricordare l'intervento vietnamita in Cambogia³⁴, quello statunitense in Nicaragua³⁵, l'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq³⁶, l'occupazione della coalizione a guida

³³ *Supra*, Cap. III, par. 3.1.

³⁴ Si veda, ad esempio, la risoluzione 39/5 del 1984 in cui l'Assemblea Generale "reiterates its conviction that the withdrawal of all foreign forces from Kampuchea, the restoration and preservation of its independence, sovereignty and territorial integrity, the right of the Kampuchean people to determine their own destiny and the commitment by all States to non-interference and non-intervention in the internal affairs of Kampuchea are the principal components of any just and lasting resolution of the Kampuchean problem"; nonché la risoluzione 46/18 del 1991 in cui l'Assemblea Generale "calls upon all parties concerned to ensure respect for and full observance of the human rights and fundamental freedoms of the Cambodian people and to assist them to exercise their right to self-determination...".

³⁵ In uno degli incontri in cui in seno alla terza commissione dell'Assemblea Generale si discusse dell'intervento statunitense in Nicaragua, quest'ultimo "stresses the question of the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of people to self-determination". UN Doc. A/C.3/44/SR.9.

³⁶ Si vedano, ad esempio, gli interventi del Cile: "The right of peoples to self-determination was one of the cornerstones of the United Nations. All countries were indissolubly bound by that guiding principle. The recent invasion of Kuwait by Iraqi military forces constituted a serious violation of that right, which was embodied in the Charter of the United Nations" (UN Doc. A/C.3/45/SR.4, par. 9);

statunitense dell'Iraq³⁷, l'intervento di Uganda e Rwanda nella Repubblica Democratica del Congo³⁸.

3) L'AUTORITÀ LEGITTIMATA A MANIFESTARE IL CONSENSO AD UN INTERVENTO DI UNO STATO TERZO NEI CONFLITTI INTERNI PER IL CONTROLLO DEL GOVERNO CENTRALE: I REQUISITI DELL'EFFETTIVITÀ E DEL RICONOSCIMENTO ALLA LUCE DELLA PRASSI PIÙ RECENTE

L'interrogativo a cui è necessario rispondere a questo punto riguarda l'identificazione dell'autorità competente ad effettuare la richiesta di intervento ad uno Stato terzo nel caso di un conflitto per il controllo del governo centrale ed, in particolare, quali siano i requisiti che deve possedere una determinata entità per poter essere qualificata come governo, in quanto tale legittimata a consentire operazioni militari sul proprio territorio. Tradizionalmente si ritiene che il requisito essenziale che deve possedere un governo per essere definito come tale è l'*effettività*, intesa come effettivo controllo su tutto o su gran parte del territorio statale, unito al concreto esercizio di poteri di governo su tale ambito territoriale.

Tuttavia, è ben possibile che nel caso in cui sul territorio di uno Stato sia in corso una guerra civile, il controllo del territorio esercitato dal governo preesistente subisca un'importante compressione a causa della sostituzione, in determinate aree del territorio, del controllo degli insorti a quello governativo. La situazione descritta è suscettibile, inoltre, di consolidarsi e di acquisire una certa stabilità, nonché una

dell'Australia: "The right to self-determination, had always been a basic preoccupation of the United Nations and Iraq's brutal actions in Kuwait represented a violation of it..." (UN Doc. A/C.3/45/SR.3, par. 20); della Bulgaria, secondo la quale l'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq costituisce "an outrageous violation of the principle of self-determination." (UN Doc. A/C.3/45/SR.7, par. 3); degli Stati Uniti: "The United Nations stood unanimous in its demand that Kuwait's right of self-determination should be restored" (UN Doc. A/C.3/45/SR.7, par. 43).

³⁷ UN Doc. S/RES/1483 (2003): "*Stressing* the right of the Iraqi people freely to determine their own political future and control their own natural resources". UN Doc. S/RES/1511 (2003): "*Reaffirming* the right of the Iraqi people freely to determine their own political future and control their own natural resources".

³⁸ Nel caso delle attività militari sul territorio del Congo, tra le varie richieste, la Repubblica Democratica del Congo chiese alla Corte Internazionale di Giustizia di accertare la violazione da parte dell'Uganda del "respect for the sovereignty of States and the rights of peoples to self-determination, and hence to choose their own political and economic system freely and without outside interference". ICJ, *Armed Activities on the Territory of Congo (Democratic Republic of Congo v. Uganda)*, Merits, Judgement of 19 December 2005, par. 24.

durata più o meno prolungata nel tempo. Può anche verificarsi l'eventualità che una guerra civile dia vita ad una situazione in cui il controllo del territorio e l'esercizio di poteri governativi siano talmente frammentati che sia di fatto impossibile determinare chi costituisca l'autorità di governo. Un episodio significativo di questa eventualità è costituito dalla guerra civile scoppiata nella Repubblica Dominicana nel 1965, durante la quale sia la giunta militare arrivata al potere due anni prima grazie ad un colpo di Stato, sia i sostenitori del governo precedente, controllavano in maniera stabile porzioni pressoché della stessa ampiezza di territorio, in tali ambiti svolgevano funzioni di amministrazione, erano appoggiati ognuno da parti contrapposte della popolazione e addirittura le forze armate erano divise tra chi sosteneva una fazione e chi ne sosteneva un'altra³⁹. In casi di questo tipo, effettivamente, identificare quale delle due fazioni rappresenti il governo è estremamente difficile, se non di fatto impossibile⁴⁰.

Queste osservazioni hanno condotto diversi autori a sostenere che l'intervento su invito in un conflitto interno al fianco del governo costituito sia illecito proprio perché, se nel corso del conflitto i ribelli sono riusciti a conquistare porzioni di territorio, è impossibile determinare quale entità possa a tutti gli effetti considerarsi come quella governativa⁴¹.

Nelle pagine che seguono analizzeremo alcuni dei più recenti conflitti a carattere non internazionale finalizzati al controllo del governo centrale per verificare se effettivamente quando il governo abbia perso il controllo di parti del proprio territorio a favore del movimento insurrezionale non sia più possibile identificare una autorità governativa.

Particolare attenzione verrà rivolta alla tendenza, emersa soprattutto in relazione alle guerre civili in Libia ed in Siria, di riconoscere i gruppi ribelli quali "legittimi rappresentanti del popolo" e simili. Si analizzerà nello specifico la natura

³⁹ Per un maggiore approfondimento, *supra*, cap. III, par. 3.3.

⁴⁰ A dimostrazione di ciò, nel periodo della guerra civile, la Repubblica Dominicana non ebbe rappresentanti in seno agli organi delle Nazioni Unite, proprio perché in seno all'Organizzazione si reputò impossibile determinare a quali delle due fazioni spettasse il seggio del proprio Paese.

⁴¹ SKUBISZEWSKY, *L'organisation du Traité de Varsovie*, in *Revue Belge de droit international*, 1967, pp. 77-78; TANCA, *Foreign Armed Intervention in Internal Conflict*, cit., p. 23; GRAY, *International Law and the Use of Force*³, cit., p. 81 e pp. 98-99; cfr. FOX, *Intervention by Invitation* cit., pp. 825-826; CORTEN, *The Law Against War: the Prohibition on the Use of Force in Contemporary International Law*, Oxford, 2010, pp. 277 e ss.

di tale tipo di riconoscimento e che effetti esso possa avere rispetto allo *status* giuridico del governo preesistente, per verificare se tali episodi siano espressione di una nuova linea di tendenza nell'identificazione dell'autorità governativa legittimata a domandare assistenza militare esterna⁴². Ci si chiede, nello specifico, se la tendenza al riconoscimento di gruppi di opposizione abbia fatto emergere, tra i criteri per poter identificare quale sia l'autorità legittimata a manifestare la volontà dello Stato e a consentire ad un intervento armato esterno, anche fattori qualitativi e, in particolare, se il principio di legittimazione democratica abbia assunto rilievo nella questione dell'identificazione del governo⁴³.

a) *La prima guerra civile libica*

La rivolta scoppiata in Libia nei primi mesi del 2011 si iscrive nel generale contesto della c.d. primavera araba, un ampio movimento di sollevazioni popolari innescatosi a dicembre del 2010 in Tunisia e che ha interessato con modalità ed esiti diversi gran parte dei Paesi nordafricani, della Penisola Arabica e del Medio Oriente⁴⁴.

A differenza che in Tunisia ed in Egitto, dove le ampie proteste di massa portarono in tempi relativamente brevi ad un cambio di regime, rispettivamente a gennaio e febbraio dello stesso anno, le proteste originariamente scoppiate a partire da Bengasi il 16 febbraio si trasformarono rapidamente in una guerra civile tra ribelli e forze governative. In effetti, nel giro di pochi giorni i ribelli riuscirono a conquistare Bengasi ed altre città, tra cui Beida, Tobruk e Misurata⁴⁵, si riunirono sotto il Consiglio Nazionale di Transizione (CNT), inducendo le autorità governative a far uso di un ampio dispiegamento di forze militari per fronteggiare la rivolta.

La dura repressione attuata dal governo Gheddafi, che condusse ad un massiccio uso della forza contro la popolazione civile, a violazioni generalizzate dei diritti umani e ad una grave crisi umanitaria, spinse il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ad adottare il 26 febbraio 2011 la risoluzione 1970⁴⁶.

⁴² LIEBLICH, *International Law and Civil Wars*, cit., pp. 233 e ss.

⁴³ FOX, *Intervention by Invitation*, cit., pp. 833-834. Sul punto ci si soffermerà specificamente anche nel prossimo paragrafo.

⁴⁴ In generale sulla primavera araba si rimanda a *The Arab Spring. New Patterns for Democracy and International Law* (Panara, Wilson, eds.), Leiden, 2013 e ROGAN, *The Arabs. An History*, Londra, 2013.

⁴⁵ *Libya: the Fall of Gaddafi*, <http://bbc.co.uk>, 20 ottobre 2011.

⁴⁶ UN Doc. S/RES/1970 (2011) Peace and Security in Africa.

Ravvisando nella guerra civile in Libia una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, ed agendo in base all'articolo 41 della Carta delle Nazioni Unite, il Consiglio condannò fermamente “the violence and use of force against civilians” e “the gross and systematic violation of human rights... and the incitement to hostility and violence against the civilian population made from the highest level of the Libyan government”⁴⁷; chiese alle autorità libiche di cessare immediatamente le violenze, di adottare misure per soddisfare le legittime domande della popolazione, di assicurare il pieno rispetto dei diritti umani e del diritto umanitario e di permettere l'accesso immediato sul suolo libico agli osservatori internazionali sui diritti umani⁴⁸. Infine, il Consiglio adottò una serie di sanzioni nei confronti della Libia, consistenti nell'embargo sul trasferimento di armi⁴⁹, nel divieto di espatrio⁵⁰ e nel congelamento dei fondi⁵¹ a carico di alcune personalità legate al governo libico, indicate negli allegati I e II della risoluzione. Inoltre, la situazione libica venne deferita al Procuratore della Corte Penale Internazionale, per verificare se, a partire dal 15 febbraio 2011, fossero stati commessi crimini di competenza della Corte da parte delle autorità libiche⁵².

A distanza di poco più di due settimane, il 17 marzo, “deploring the failure of the libyan authorities to comply with resolution 1970 (2011)” e considerata la persistenza di violenze contro la popolazione civile, il Consiglio di sicurezza adottò la risoluzione 1973 (2011)⁵³, contenente misure più pesanti per fronteggiare la situazione in Libia. In particolare, venne istituita una *no-fly zone* “in order to help protect civilians”⁵⁴ e vennero autorizzati gli Stati membri, singolarmente o all'interno delle relative organizzazioni regionali, “to take all necessary measures... to protect civilians and civilian populated areas under threat of attack in the Libyan Arab Jamahiriya... while excluding a foreign occupation force of any form on any part of Libyan territory”⁵⁵.

⁴⁷ *Ibidem*, preambolo.

⁴⁸ *Ibidem*, parr. 1-2.

⁴⁹ *Ibidem*, parr. 9-14.

⁵⁰ *Ibidem*, parr. 15-16.

⁵¹ *Ibidem*, par. 17.

⁵² *Ibidem*, par. 4.

⁵³ UN Doc. S/RES/1973 (2011).

⁵⁴ *Ibidem*, par. 6.

⁵⁵ *Ibidem*, par. 4.

Forte dell'autorizzazione all'uso della forza da parte del Consiglio di sicurezza, il 19 marzo la Francia fu il primo Stato ad effettuare un bombardamento aereo su una colonna di carri armati governativi diretti verso Bengasi, roccaforte dei ribelli. Pochi giorni dopo il comando delle operazioni militari in Libia passò sotto il controllo della NATO, con l'operazione ribattezzata "Unified Protector", conclusasi ufficialmente il 31 ottobre, in seguito alla morte di Gheddafi a Sirte il 20 ottobre e alla definitiva caduta del suo governo⁵⁶.

Non ci si occuperà in questa sede del problema relativo alla liceità dell'intervento militare della NATO, basato sulla risoluzione 1973 e della sua corrispondenza allo scopo dichiarato nella risoluzione stessa, che era quello della protezione dei civili, ma che si è di fatto risolto nella caduta del regime guidato da Gheddafi, argomento al quale sono stati dedicati numerosi contributi e approfondimenti da parte della dottrina⁵⁷. Quel che ci interessa esaminare nello specifico è la questione dell'identificazione dell'autorità governativa nel contesto della guerra civile in Libia ed in particolare il valore da attribuirsi al riconoscimento che alcuni Stati terzi hanno accordato ai ribelli nel corso del conflitto e le conseguenze che tali atti hanno avuto rispetto allo *status* del governo di Gheddafi.

Già nelle primissime fasi del conflitto alcuni Stati dichiararono pubblicamente che il governo guidato da Gheddafi, non essendo più appoggiato dalla popolazione libica ed essendosi macchiato di gravi violazioni dei diritti umani, fosse ormai da considerarsi "an illegitimate regime" e avesse perduto "the legitimacy to rule"⁵⁸. Come è noto, tuttavia, al diritto internazionale è estraneo il concetto di

⁵⁶ http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_71652.htm

⁵⁷ Tra i numerosi contributi si rimanda a AKANDE, *Does SC Resolution 1973 Permit Coalition Military Support for Libyan Rebels?* www.ejiltalk.org del 31 marzo 2011; PICONE, *Considerazioni sulla natura della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza a favore di un intervento "umanitario" in Libia*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2011, pp. 213-231; VILLANI, *Aspetti problematici dell'intervento militare nella crisi libica*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2011, pp. 369-373; CORTEN, KOUTROULIS, *The Illegality of Military Support to Rebels in the Libyan War: Aspects of jus contra bellum et jus in bello*, in *Journal of Conflict and Security Law*, 2013, pp. 59-93; WILSON, *The United Nations Security Council Resolution 1973: Protection of Civilians or Tool for Regime Change?* in *The Arab Spring. New Patterns for Democracy in International Law* (Panara, Wilson, eds.), Leiden, 2013, pp. 101-122; YOUSSEF, *Security Council Resolution 1973: A New Interpretation of the Notion of Protecting Civilians?* In *The Arab Spring*, cit., pp. 145-168; JOHNSTON, *Transformation of Conflict Status in Libya*, in *Journal of Conflict and Security Law*, 2012, pp. 81-115.

⁵⁸ In particolare per le dichiarazioni di Stati Uniti, Francia e Gran Bretagna si rimanda a TALMON, *The Difference Between Rhetoric and Reality: Why an Illegitimate Regime May Still Be a Government in the Eyes of International Law*, www.ejiltalk.org del 3 marzo 2011; ID. *De-Recognition of Colonel*

“legittimità” del governo, inteso come il necessario possesso da parte del governo di requisiti di tipo qualitativo, come ad esempio il godere dell’appoggio della maggioranza della popolazione o l’essere stato eletto democraticamente, e così via⁵⁹. Pertanto tali dichiarazioni non possono che essere considerate come meramente politiche e prive di effetti sullo *status* del governo di Gheddafi come governo dello Stato libico ai sensi del diritto internazionale.

Come meramente politiche furono, nella prima parte del conflitto, le varie dichiarazioni di riconoscimento del Consiglio Nazionale di Transizione da parte di diversi Stati, che furono formulate già a partire dai primi giorni di marzo. La Francia fu il primo Stato che il 10 marzo 2011 riconobbe il Consiglio di Transizione Libico come “the sole legitimate representative of the Libyan people”⁶⁰. Ad essa fecero seguito, utilizzando espressioni simili, il Qatar (28 marzo 2011)⁶¹, le Maldive (3 aprile 2011)⁶², l’Italia (4 aprile 2011)⁶³, il Kuwait (13 aprile 2011)⁶⁴ il Gambia (26 aprile 2011)⁶⁵, la Giordania (24 maggio 2011)⁶⁶, il Senegal (28 maggio 2011)⁶⁷, la Germania (13 giugno 2011)⁶⁸, il Canada (14 giugno 2011)⁶⁹. Il riconoscimento del CNT come “(unico) rappresentante del *popolo* libico”, indica l’intenzione degli Stati che procedettero a tali dichiarazioni a non considerare tale entità come nuova autorità governativa, ma semplicemente ad entrare in relazione con essa ed offrirle supporto politico.

Un decisivo cambio di passo fu segnato il 15 luglio quando i 32 Paesi facenti parte del Libyan Contact Group dichiararono che “the Qaddafi regime no longer has

Qadhafi as Head of State of Libya, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2011, pp. 759-767.

⁵⁹ In inglese vengono usati due diversi termini, “legality” e “legitimacy”. Il primo indica la legittimità del governo ai sensi del diritto internazionale, mentre il secondo la legittimità del governo dal punto di vista politico.

⁶⁰ *France Becomes First Country to Recognize Libyan Rebels*, <http://www.nytimes.com>, 10 marzo 2011.

⁶¹ *Qatar Recognizes Libyan Rebel Council*, <https://www.wsj.com>, 28 marzo 2011.

⁶² *Maldives Recognizes Libyan National Council as sole Representative of Libyan People*, <http://www.presidencymaldives.gov.mv>, 3 aprile 2011.

⁶³ *Focus-Libya: Frattini, the NTC is Italy’s only Interlocutor*, <http://www.esteri.it>, 4 aprile 2011.

⁶⁴ *Kuwait Recognizes Libyan Rebels*, <https://sputniknews.com>, 22 aprile 2011.

⁶⁵ *Gambia: Government Recognizes Libya’s Transitional National Council*, <http://allafrica.com>, 26 aprile 2011.

⁶⁶ *Jordan Recognizes Libyan Rebels*, <https://www.taiwannews.com.tw>, 24 maggio 2011.

⁶⁷ *Senegal’s Wade: Rebels Should Lead Libyan Transition*, <https://af.reuters.com>, 20 maggio 2011.

⁶⁸ *Germany Recognizes Libya Rebels as Sole Government*, <http://www.bbc.com>, 13 giugno 2011.

⁶⁹ *Canada Recognizes Rebels as “Legitimate”*, <http://www.bbc.com>, 14 luglio 2011.

any legitimate authority in Libya and that Qaddafi and certain members of his family must go. Henceforth and until an interim authority is in place, participants agreed to deal with the National Transitional Council (NTC) as the legitimate governing authority in Libya”⁷⁰. Dal tenore di tali affermazioni è evidente che in questo caso si intese non solo offrire appoggio politico ai ribelli anti-gheddafiani, ma riconoscerli come le nuove autorità governative dello Stato libico e, di conseguenza, disconoscere il governo guidato da Gheddafi come governo della Libia.

Tuttavia, è dubbia la liceità di tali dichiarazioni in un momento in cui il Consiglio di Transizione non aveva ancora il controllo del territorio libico ad un livello tale da potersi considerare dotato del requisito dell’effettività⁷¹. Al momento del riconoscimento da parte del gruppo di contatto, il CNT controllava solo la parte orientale del Paese, mentre quella occidentale, compresa la capitale Tripoli, era ancora controllata dalle forze lealiste. Il riconoscimento prematuro è, del resto, generalmente considerato come una violazione del principio di non interferenza negli affari interni di un altro Stato.

Siamo dell’opinione, d’altra parte, che nel caso della guerra civile in Libia giocò un ruolo fondamentale per la questione che stiamo trattando il concomitante intervento militare ad opera della NATO. Come abbiamo già osservato, pur essendo stato autorizzato dal Consiglio di sicurezza l’uso della forza al fine di proteggere la popolazione civile, fin dall’inizio delle operazioni fu evidente che l’obiettivo della coalizione fu quello di far cadere il governo guidato da Gheddafi. Il riconoscimento da parte del gruppo di contatto (di cui va sottolineato che tutti i membri NATO impegnati nelle operazioni militari in Libia facevano parte) del CNT come autorità governativa della Libia, pur essendo avvenuto quando il Consiglio non poteva ancora essere ritenuto provvisto del requisito dell’effettività, tuttavia fu accordato in un momento in cui le prospettive per il governo di riconquistare il controllo sulle aree in mano ai ribelli erano pressoché nulle. A conferma di ciò, nel mese successivo, grazie al decisivo e consistente appoggio militare della NATO, i ribelli riuscirono ad avanzare verso la parte occidentale del Paese fino alla conquista di Tripoli negli

⁷⁰ *Republic of Turkey, Ministry of Foreign Affairs, Fourth Meeting of the Libya Contact Group Chair’s Statement*, <http://www.mfa.gov.tr>, 15 luglio 2011.

⁷¹ AKANDE, *Recognition of Libyan Transitional Council as Government of Libya*, www.ejiltalk.org del 23 luglio 2011; TALMON, *Recognition of the Libyan National Transitional Council*, cit.

ultimi giorni di agosto. A questo punto del conflitto, i ribelli riuniti sotto il CNT avevano dunque acquisito il controllo effettivo sulla gran parte del territorio libico, ciò che probabilmente consentì il 16 settembre all'Assemblea generale delle Nazioni Unite di riconoscere il Consiglio di Transizione come governo della Libia⁷². Pur se l'Assemblea Generale non possiede lo specifico potere di determinare autoritativamente quale entità rappresenti il governo di uno Stato, tuttavia, il fatto che essa riconosca una determinata entità come governo rappresenta una forte presunzione a favore del fatto che essa sia effettiva e che goda del riconoscimento di un ampio numero di Stati. D'altra parte, il conflitto civile libico si concluse ufficialmente appena un mese più tardi in seguito all'uccisione di Gheddafi⁷³.

È possibile ora svolgere alcune osservazioni. In primo luogo riguardo il diverso atteggiarsi del requisito dell'effettività nei confronti del governo preesistente e del movimento insurrezionale. Come abbiamo sottolineato, il riconoscimento del CNT (e il disconoscimento del governo Gheddafi), hanno avuto nella prima fase del conflitto, quando cioè i ribelli non controllavano che una parte del territorio e le cui prospettive di vittoria erano ancora incerte, un valore meramente politico. Nonostante, dunque, il governo avesse perso il controllo su parti sostanziose del proprio territorio, ai sensi del diritto internazionale esso continuava ad essere riconosciuto come il legittimo governo del Paese. L'assenza del controllo effettivo sull'intero o su buona parte del territorio dello Stato viene affiancata, nel caso del governo in carica, da una *presunzione di continuità* che gli consente di continuare ad essere considerato come la legittima autorità governativa ai sensi del diritto internazionale. Al contrario, affinché il movimento insurrezionale possa essere riconosciuto come il governo dello Stato esso deve effettivamente esercitare il controllo sull'intero, o comunque sulla grandissima parte del territorio. Come abbiamo visto, nel contesto della guerra civile libica, il CNT è stato ampiamente riconosciuto come nuova *autorità di governo* solo quando acquisì il controllo effettivo sulla quasi totalità del territorio ed il governo di Gheddafi perse obiettivamente ogni possibilità di riconquistarlo. Da ciò consegue che il requisito dell'effettività opera diversamente nei confronti del governo e dei ribelli: mentre

⁷² *After Much Wrangling, General Assembly Seats National Transitional Council of Libya as Country's Representative for Sixty-Sixth Session*, <https://www.un.org/press/en>, 16 settembre 2011.

⁷³ *NATO and Libya*, http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_71652.htm.

nel primo caso esso è temperato dalla presunzione di continuità del governo in carica, nel secondo caso, per evitare un riconoscimento prematuro, è necessario che realmente i ribelli si siano sostituiti all'autorità preesistente nel controllo e nel governo di tutto e della grandissima parte del territorio statale.

In secondo luogo, se la supposta garanzia di maggiore democraticità e di un maggiore rispetto per la tutela dei diritti umani e per la protezione della popolazione civile offerta dal CNT rispetto al governo di Gheddafi, fu il fattore che probabilmente spinse nelle prime fasi del conflitto numerosi Stati a riconoscere il Consiglio di Transizione come legittimo rappresentante del popolo libico, occorre ribadire che tale riconoscimento ebbe esclusivamente natura politica e che il riconoscimento del CNT come *governo* legittimo avvenne solo successivamente all'acquisizione del controllo effettivo sulla pressoché totalità del territorio libico da parte dello stesso e alla sconfitta irreversibile del governo presieduto da Gheddafi.

In ultimo, è importante riaffermare che ciò che consentì ai ribelli in tempi relativamente brevi di rovesciare il governo di Gheddafi e di conquistare il potere e di godere del riconoscimento della comunità internazionale fu senza dubbio il decisivo intervento militare condotto dalla NATO. Come vedremo a breve, questo elemento costituisce un'importante differenza rispetto al caso della guerra in Siria, nel corso della quale i ribelli non hanno ricevuto che un sostegno politico da parte della comunità internazionale.

b) Bahrein

È da inserirsi nel quadro delle coeve proteste nel mondo arabo anche la rivolta popolare scoppiata in Bahrein a partire dal 14 febbraio del 2011. Nel piccolo regno del Golfo Persico le proteste che miravano al cambiamento del regime politico furono provocate da un generale malcontento popolare, causato anche dalle lamentate discriminazioni interconfessionali subite dalla maggioranza della popolazione sciita ad opera della dinastia sunnita al potere. Sia la repressione da parte del governo che le proteste si inasprirono violentemente nei giorni successivi, fino a che il 13 marzo 2011 il re Hamad Bin Issa Al-Khalifa chiese il sostegno dei Paesi del Consiglio di cooperazione del Golfo (CCG), al fine di ristabilire l'ordine e sedare la rivolta. Il giorno seguente, sotto l'egida del CCG, l'Arabia Saudita e gli

Emirati Arabi Uniti inviarono alcune truppe sul territorio del Bahrein in supporto al re Al-Khalifa e vennero ritirate alla fine di giugno, dopo che la rivolta fu definitivamente sedata⁷⁴.

Le reazioni della comunità internazionale rispetto sia alla rivolta in corso che all'intervento dei Paesi del CCG al fianco del governo, furono abbastanza tiepide, soprattutto se comparate a quelle relative ad altre rivolte iscrivibili nel quadro della primavera araba.

L'unico Paese che criticò con veemenza l'intervento fu l'Iran. In una lettera inviata il 14 aprile al Segretario generale dell'ONU, al Presidente del Consiglio di sicurezza e al Presidente dell'Assemblea generale, venne espressa preoccupazione per il deterioramento della situazione in Bahrein. Ad avviso dell'Iran "(t)he foreign military intervention in Bahrain has only taken place to strengthen the Government's hands in repressing the popular legitimate demands. We strongly believe that the policy of suppression is never the right answer, especially in a situation where people have risen up to demand their basic rights". Inoltre venne condannato "the resort to violence against peaceful civilians" e venne richiesto "the withdrawal of foreign forces from Bahrain"⁷⁵.

A livello degli organi dell'ONU, invece, né il Consiglio di sicurezza, né l'Assemblea generale ritennero opportuno occuparsi della vicenda. Solo il Segretario generale nei giorni immediatamente successivi all'ingresso delle truppe saudite in Bahrein fece un generico appello alla moderazione ed invitò tutte le parti a ricercare una soluzione pacifica per risolvere la questione⁷⁶.

Anche l'Unione Europea si limitò ad una generica condanna dell'uso della violenza sia da parte delle forze governative che dei manifestanti ("The European Union urges all security forces in the country not to use violence against the

⁷⁴ Per un maggiore approfondimento riguardo gli eventi si rimanda a CORTEN, *La rébellion*, cit., pp. 161-164; DE CARA, *The Arab Uprising in the Light of Intervention*, in *German Yearbook of International Law*, 2012, pp. 15-17; JAUPART E VERDEBOUT, *L'intervention des forces du Conseil de Coopération du Golfe (CCG) au Bahreïn*, Centre de droit international de l'Université Libre de Bruxelles, 2011, visitabile su <http://iusadbellum.files.wordpress.com/2011/07/2011-arabie-saoudite-bahrein1.pdf>.

⁷⁵ *Identical letters dated 15 April 2011 from the Chargé d'affaires a.i. of the Permanent Mission of the Islamic Republic of Iran to the United Nations addressed to the Secretary-General, the President of the General Assembly and the President of the Security Council*, UN Doc S/2011/253.

⁷⁶ "Bahreïn: Ban Ki-moon inquiet de l'entrée de soldats saoudiens et émiriens", Service d'information de l'ONU, 13 marzo 2011 (disponibile su www.un.org); "Bahreïn: L'ONU appelle à nouveau à la retenue et à un dialogue national", Service d'information de l'ONU, 14 marzo 2011 (disponibile su www.un.org).

demonstrators. It calls on demonstrators to refrain from deliberately intimidating actions”⁷⁷) e invitò tutte le parti alla moderazione⁷⁸.

Da parte loro, gli Stati Uniti si dichiararono allarmati del deterioramento delle condizioni di sicurezza nel Paese ed invitarono sia il governo che l’opposizione a ricorrere ai negoziati per mettere fine al più presto alla situazione⁷⁹.

Le sommosse scoppiate nel regno del Bahrein non hanno dunque attirato una grande attenzione da parte della comunità internazionale e, fatta eccezione per la posizione dell’Iran, l’invio di truppe da parte dell’Arabia Saudita e degli Emirati Arabi Uniti su richiesta del re Al-Khalifa non è stato condannato né ritenuto illecito da alcuno Stato.

c) Siria

La lunga guerra civile scoppiata in Siria nel 2011 sulla scia delle concomitanti rivolte nei Paesi arabi e tuttora in corso rappresenta un ulteriore banco di prova per verificare in che modo nel corso di un conflitto armato a carattere non internazionale possa essere identificata l’autorità governativa legittimata a rappresentare lo Stato.

Come in altri Stati attraversati dal movimento della primavera araba, inizialmente le proteste ebbero il carattere di manifestazioni di piazza rivolte contro il governo di Bashar al-Assad, le quali si diffusero rapidamente in tutto il territorio a partire dai primi mesi del 2011. La situazione precipitò rapidamente e ben presto le iniziali dimostrazioni contro il governo centrale si trasformarono in una vera e propria guerra civile. Alle imponenti manifestazioni che si susseguirono in numerose città siriane il governo centrale oppose il proprio esercito e la repressione delle dimostrazioni si fece sempre più dura provocando un alto numero di vittime. D’altra parte, un sempre maggior numero di soldati disertò l’esercito regolare portando alla nascita dell’Esercito Siriano Libero (ESL), il quale rappresentò un’indubbia

⁷⁷ Council of the European Union, “Council conclusions on Bahrain”, 21 marzo 2011 (disponibile su http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/120067.pdf).

⁷⁸ Bahreïn - Déclaration de la Haute-Représentante de l’Union européenne pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité, 17 marzo 2011 (disponibile su http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo_833/bahrein_425/union-europeenne-bahrein_20632/bahreindeclaration-catherine-ashton-17.03.11_90903.htm).

⁷⁹ Si veda la dichiarazione del Segretario di Stato riportata in JAUPART E VERDEBOUT, *L’intervention des forces du Conseil de Coopération du Golfe*, cit., p. 5.

evoluzione a livello organizzativo e militare del movimento ribelle e vi fu conseguentemente un forte inasprimento degli scontri contro il governo e l'esercito regolare. Parallelamente venne, inoltre, creato ad Istanbul il Consiglio Nazionale Siriano, un organo che raccoglieva alcune tra le fazioni ribelli anti Assad, che avrebbe dovuto fungere da organo politico dell'opposizione.

Le tensioni interne al Consiglio Nazionale Siriano condussero, tuttavia, un anno più tardi della sua creazione, alla nascita di un nuovo organo: la Coalizione Nazionale Siriana delle forze dell'opposizione e della rivoluzione (CNS). La CNS venne fondata a Doha l'11 novembre del 2012, raggruppava anch'essa la maggior parte delle fazioni che si opponevano ad Assad (tra cui il Consiglio Nazionale Siriano stesso) con lo scopo di costituire un interlocutore che includesse in modo unitario la costellazione di gruppi di opposizione e che ne coordinasse le azioni⁸⁰. È da sottolineare, ad ogni modo, che alcuni importanti attori non statali impegnati nel conflitto siriano non confluirono nella coalizione, cioè alcuni gruppi islamisti⁸¹ ed i curdi⁸².

Come già verificatosi in Libia con riguardo al Consiglio di Transizione, furono diversi gli Stati che riconobbero l'organizzazione di nuova formazione come legittimo rappresentante del popolo siriano o con formule analoghe.

Già il giorno successivo alla sua fondazione la CNS venne riconosciuta dagli Stati membri del CCG come "the legitimate representative of the brotherly Syrian people"⁸³. Lo stesso giorno la Lega Araba si felicitò della formazione della Coalizione ed esortò tutti i gruppi dell'opposizione ad unirsi ad essa. Tuttavia, a causa della riluttanza di alcuni Paesi della Lega a voltare le spalle al governo di Assad e a causa dell'incertezza circa la reale rappresentatività della CNS, gli Stati della Lega Araba si limitarono a sollecitare "regional and international organizations

⁸⁰ Per una più dettagliata cronaca degli eventi e dei vari attori coinvolti nella guerra civile siriana si rimanda a GILL, *Classifying the Conflict in Syria*, in *International Law Studies*, 2016, pp. 354-380; DINSTEIN, *The Syrian Armed Conflict and its Singular Characteristics*, in *Israel Yearbook of Human Rights*, 2016, pp. 261-280; BANNELIER-CHRISTAKIS, *Military Interventions Against ISIL*, cit., pp. 759-773; *Involvement in Armed Conflicts: Syria*, RULAC, <http://www.rulac.org/countries/syria>; HOLLIDAY, *Syria's Armed Opposition*, in *Middle East Security Report 3*, 2 marzo 2012, pp. 6-57.

⁸¹ *Islamic Groups Reject Syria Opposition Bloc*, <http://gulfnews.com>, 13 novembre 2012.

⁸² *Syria Kurdish leader rejects new coalition*, <http://www.reuters.com>, 20 novembre 2012.

⁸³ *Arab League Recognizes Syria's New Opposition Bloc*, <https://english.alarabiya.net>, 12 novembre 2012.

to recognize it as a legitimate representative for the aspirations of the Syrian people”⁸⁴.

Il 13 novembre la Francia, anche in questo caso, fu il primo Paese occidentale a riconoscere la Coalizione come “la seule représentante du peuple syrien et donc comme le futur gouvernement provisoire de la Syrie démocratique permettant d'en terminer avec le régime de Bachar al-Assad”⁸⁵. Seguirono nei giorni successivi i riconoscimenti di diversi altri Stati, tra cui la Turchia (“the legitimate representative of Syrian people”)⁸⁶, la Gran Bretagna (“the sole legitimate representative of Syrian people”)⁸⁷, la Spagna (“único representante legítimo del pueblo sirio”)⁸⁸, la Germania (“the coalition represents the legitimate interests of the Syrian people”)⁸⁹, la Danimarca (“the legitimate representative of Syrian people”)⁹⁰, gli Stati Uniti (“the legitimate representative of the Syrian people”)⁹¹, l'Italia (“legittima rappresentante del popolo siriano”)⁹².

L'Unione Europea adottò una posizione più cauta, dapprima riconoscendo la CNS come “legitimate representatives of the aspirations of Syrian people”⁹³, ed in un secondo momento come “legitimate representatives of Syrian people”⁹⁴. L'uso del termine “representatives” al plurale indica qualcosa in meno rispetto all'uso del termine al singolare (in alcuni casi accompagnato da locuzioni quali “solo” o “unico”) e sembra testimoniare la non unanimità degli Stati dell'Unione Europea circa l'assoluta rappresentatività della Coalizione⁹⁵.

La stessa cautela venne espressa dal Gruppo degli Amici della Siria, un gruppo composto da Stati, organizzazioni internazionali e attori non statali nato nel

⁸⁴ *Arab League gives hesitant welcome to Syria opposition coalition*, <http://cn.reuters.com>, 13 novembre 2013.

⁸⁵ *La France reconnaît l'opposition syrienne unifiée comme la “seule représentante du peuple”*, <http://lemonde.fr>, 13 novembre 2012.

⁸⁶ *Statement by Mr. Ahmet Davutoglu, Minister of Foreign Affairs of Turkey, at the 39th Session of the OIC Council of Foreign Ministers in Djibouti*, <http://www.mfa.gov.tr>, 15 novembre 2012.

⁸⁷ *House of Commons, Official Reports, Parliamentary Debates*, 20 novembre 2012, p. 445.

⁸⁸ *España reconoce como único representante legítimo del pueblo sirio a la nueva coalición opositora*, <http://www.europapress.es>, 28 novembre 2012.

⁸⁹ *Germany Expels Syrian Embassy Staff*, <http://www.dw.com>, 10 dicembre 2012.

⁹⁰ *Denmark Strengthens Relations to the Syrian Opposition Forces*, <http://um.dk/en>, 20 dicembre 2012.

⁹¹ *Obama Recognizes Syrian Opposition Coalition*, <http://www.cnn.com>, 11 dicembre 2012.

⁹² *Siria: l'Italia riconosce la coalizione delle opposizioni*, <http://esteri.it>, 13 dicembre 2012.

⁹³ *Council of the European Union, Council Conclusions on Syria*, Doc 16392/12, 19 novembre 2012.

⁹⁴ *Council of the European Union, Council Conclusions on Syria*, Doc 17515/17, 10 dicembre 2012.

⁹⁵ TALMON, *Recognition of Opposition Groups*, cit., p. 222.

2012 al fine di ricercare soluzioni per la crisi siriana in seguito al veto posto da Russia e Cina in seno al Consiglio di sicurezza ad una risoluzione che condannava il governo siriano⁹⁶. Alla quarta riunione del Gruppo, tenutasi a Marrakech il 12 dicembre 2012, esso si limitò a dichiarare che “participants *acknowledged* the National Coalition of Syrian Revolution and Opposition Forces as the legitimate representative of Syrian people and the umbrella organization under which Syrian opposition groups are acting”⁹⁷. Alla riunione di Marrakech parteciparono 114 Stati, ma dal tenore della dichiarazione finale si evince chiaramente come essa non possa essere considerata come una sorta di riconoscimento collettivo. Innanzitutto nella dichiarazione viene usato il termine “*acknowledge*” invece che “*recognize*”, sintomo dei differenti orientamenti degli Stati partecipanti al *meeting* circa la volontà di riconoscere la Coalizione come *il* legittimo rappresentante del popolo siriano. In secondo luogo, la dichiarazione, formalmente non soggetta né a votazione né ad adozione per *consensus*, venne adottata non a nome degli Stati, ma dei “participants” all’incontro, includendo così anche gli attori non statali presenti nel gruppo. Infine, in seguito all’incontro, diversi Paesi espressero esplicitamente riserve circa la reale corrispondenza della dichiarazione alla posizione dell’insieme degli Stati presenti, mentre altri Paesi, nei giorni successivi alla riunione, utilizzarono formule diverse per riferirsi alla Coalizione⁹⁸.

A questo punto è necessario verificare che valore abbiano le dichiarazioni di riconoscimento della Coalizione Nazionale Siriana riportate e quali effetti abbiano avuto sullo *status* giuridico del governo guidato da Assad.

⁹⁶ Il progetto di risoluzione a cui ci si riferisce fu presentato da Bahrain, Colombia, Egitto, Francia, Germania, Giordania, Kuwait, Libia, Marocco, Oman, Portogallo, Qatar, Togo, Arabia Saudita, Tunisia, Turchia, emirati Arabi Uniti, Gran Bretagna e Stati Uniti (per il testo si rimanda a UN Doc. S/2012/77). Il progetto di risoluzione non venne approvato a causa del veto russo e cinese nella riunione del Consiglio di Sicurezza del 4 febbraio 2012 (si veda UN Doc. S/PV.6711).

⁹⁷ *The Fourth Ministerial Meeting of the Group of Friends of Syrian People, Chairman Conclusion*, 12 dicembre 2012, <http://rbs0.com>. Corsivo aggiunto.

⁹⁸ Ad esempio, la dichiarazione resa dal ministro degli esteri estone a nome degli Stati baltici e nordici (Danimarca, Islanda, Estonia, Lettonia, Lituania, Norvegia, Svezia e Finlandia): “Nordic and Baltic countries accept the new Coalition as legitimate representatives of the Syrian people”. TALMON, *Recognition of Opposition Groups*, cit., p. 224. Si veda anche lo schema riassuntivo presente nello stesso articolo a p. 253 che indica per ogni Stato il giorno in cui ha riconosciuto la Coalizione nazionale siriana e la formula utilizzata.

Come efficacemente dimostrato da Talmon in uno studio interamente dedicato al riconoscimento dei gruppi di opposizione⁹⁹, il riconoscimento di tali gruppi come “legittimi rappresentanti del popolo” ha mero valore politico. In effetti, affinché esso possa avere valore giuridico è necessario che dallo *status* di “rappresentanti del popolo” derivino conseguenze di ordine giuridico riguardo alla capacità di rappresentare il popolo. Se ciò accade per quanto riguarda i popoli sottoposti a dominazione coloniale o occupazione straniera, i quali posseggono uno *status* giuridico distinto da quello della madrepatria, alle stesse conclusioni non può giungersi riguardo al popolo inteso come intera popolazione di uno Stato indipendente e sovrano, dal momento che in questo caso il rappresentante del popolo è per il diritto internazionale il governo di tale Stato¹⁰⁰.

Non c'è dubbio che la Coalizione Nazionale Siriana sia stata riconosciuta solamente a livello politico: in effetti, non vi furono dichiarazioni simili a quelle riguardanti il Consiglio Nazionale di Transizione Libico, il quale venne riconosciuto, ad un certo punto del conflitto, “as the legitimate governing authority in Libya”¹⁰¹. È evidente la grande differenza che c'è nel riconoscere un gruppo d'opposizione come legittimo rappresentante del popolo o come legittima autorità governativa dello Stato: mentre nel primo caso, gli Stati che accordano il riconoscimento offrono solo supporto politico alla lotta del movimento e si impegnano ad instaurare relazioni con esso e ad allentare quelle col governo, senza tuttavia disconoscere giuridicamente il governo preesistente, nel secondo caso, gli Stati terzi riconoscono che il movimento ribelle possiede effettivamente i requisiti per poter essere considerato come l'autorità governativa capace di rappresentare lo Stato nella sua interezza.

In effetti, il conflitto libico e quello siriano presentano fra loro non indifferenti diversità che hanno condotto ad un trattamento differenziato dei gruppi armati che si opponevano al governo.

⁹⁹ TALMON, *Recognition of Opposition Groups*, cit., pp. 219-253. Nell'articolo l'autore distingue fra le varie dichiarazioni di riconoscimento compiute dagli Stati tre diverse formule, ordinate in base al livello di rappresentatività: 1) a representative/representatives of the aspirations of a people, 2) a representative/representatives of a people, 3) the (sole) legitimate representative of a people. In generale, sul diverso significato e valore giuridico del riconoscimento si veda anche Id. *Recognition of Governments in International Law: With Particular Reference to Governments in Exile*, Oxford, 2001, pp. 23-43.

¹⁰⁰ *Ibidem*, pp. 234-237.

¹⁰¹ *Republic of Turkey, Ministry of Foreign Affairs, Fourth Meeting of the Libya Contact Group Chair's Statement*, <http://www.mfa.gov.tr>, 15 luglio 2011. *Supra*, Cap. IV, par. 3, lett. a).

In primo luogo, mentre il Consiglio Nazionale di Transizione Libico costituì fin da subito un organo capace di riunire unitariamente le forze che si opponevano al governo di Gheddafi, al contrario, la Coalizione Nazionale Siriana, già nel momento della sua nascita non ricomprendeva alcune importanti formazioni impegnate nel conflitto, tra cui quelle islamiste e quelle curde. I gruppi d'opposizione ad Assad risultano dunque più frammentati che nel caso libico ed è impossibile ammettere che la CNS rappresenti in modo unitario l'intera opposizione al governo costituito di Assad.

In secondo luogo, nel corso del conflitto interno in Siria non sono state adottate da parte del Consiglio di sicurezza misure simili a quelle adottate durante la guerra civile libica ed, in particolare, risoluzioni sul modello della 1973 del 2011. All'interno del Consiglio di sicurezza il governo siriano ha sempre goduto dell'importante appoggio della Russia che, spesso insieme alla Cina, ha opposto il proprio veto a diversi progetti di risoluzione di condanna del governo guidato da Assad¹⁰². Questo ha fatto sì che in Siria mancasse quell'elemento che invece in Libia consentì ai ribelli di sostituirsi in breve tempo al governo di Gheddafi nel controllo dell'intero territorio statale, cioè il decisivo appoggio militare di Stati terzi, di modo che nel corso del conflitto i ribelli riuniti nella CNS non sono stati in grado di acquisire il controllo su ampie aree di territorio, né di consolidare stabilmente le proprie conquiste territoriali.

Il governo di Assad, oltre a godere di appoggio politico in seno al Consiglio di sicurezza, ha inoltre goduto di appoggio militare da parte di Stati e di attori non statali. L'Iran, in primo luogo, ha sostenuto il governo di Damasco offrendogli supporto finanziario, logistico e strategico, lo ha aiutato ad organizzare la Forza Nazionale Siriana, una milizia direttamente addestrata, finanziata ed equipaggiata dal

¹⁰² Si pensi, ad esempio, al progetto di risoluzione discusso il 4 ottobre 2011, a cui fu opposto il veto di Russia e Cina (per il testo della risoluzione proposta UN Doc. S/2011/612, per la discussione UN Doc. S/PV.6627), al progetto discusso il 4 febbraio 2012 a cui fu opposto il veto di Russia e Cina (testo risoluzione UN Doc. S/2012/77, discussione S/PV.6711), al progetto discusso il 26 ottobre 2016 a cui fu opposto il veto della Russia (testo risoluzione S/2016/846, discussione S/PV.7795), al progetto discusso il 5 dicembre 2012 a cui fu opposto il veto di Russia e Cina (testo S/2016/1026, discussione S/PV.7825). Il timore che potesse ripetersi ciò che avvenne in Libia in seguito all'adozione della risoluzione 1973/2011 emerge chiaramente dalle dure parole pronunciate dal delegato russo in occasione di una riunione del Consiglio di Sicurezza l'8 ottobre 2016, nel pieno della battaglia per la riconquista di Aleppo: "We all know the background to the Syrian crisis. After destroying Libya and considering that a great success, the troika of the three Western permanent members of the Security Council turned on Syria". (UN Doc. S/PV.7785, p. 5).

governo siriano che opera parallelamente all'esercito regolare, e soprattutto ha inviato sul campo alcune migliaia di membri del Corpo delle guardie della rivoluzione islamica¹⁰³. In secondo luogo, la Russia stessa, a partire dalla fine di settembre del 2015 intervenne nel conflitto con una campagna aerea su espressa richiesta del governo di Assad¹⁰⁴, dopo aver già offerto sostegno indiretto nei mesi precedenti al governo siriano¹⁰⁵. È interessante notare come la Russia, pur individuando l'obiettivo dell'assistenza militare fornita alla Siria "in combating the terrorist group Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL) and *other terrorist groups*"¹⁰⁶, abbia rivolto le proprie forze anche in aree controllate (almeno in parte) dai ribelli "moderati". In assenza di una definizione di gruppo armato terrorista generalmente accettata a livello internazionale ed in assenza di ulteriori precisazioni in riferimento a "other terrorist groups" si può supporre che la Russia abbia utilizzato questa espressione per riferirsi a tutti i gruppi avversi ad Assad, dal momento che tutti i gruppi ribelli erano da quest'ultimo considerati terroristi¹⁰⁷. Infine, Assad godette dell'appoggio di alcuni attori non statali, tra cui gli Hezbollah libanesi ed alcune milizie sciite irachene¹⁰⁸.

Un altro elemento va infine valutato. Come noto, il prolungarsi della guerra civile, dell'instabilità e dell'insicurezza nel Paese costituì terreno fertile per la nascita ed il rafforzamento di formazioni integraliste islamiche, che si imposero sulla scena del conflitto a partire dal 2013 e che cambiarono profondamente lo svolgimento dello stesso. Fra le più importanti è necessario menzionare il Fronte al-Nusra, e lo Stato Islamico dell'Iraq e del Levante (ISIL) o Stato Islamico dell'Iraq e della Siria (ISIS), poi ribattezzatosi Stato Islamico (IS) con la proclamazione del califfato il 29 giugno 2014.

Il Fronte al-Nusra, gruppo inizialmente affiliato ad Al-Qaeda dal quale si scisse nel 2016, era già attivo protagonista del conflitto siriano costituendo, insieme

¹⁰³ FULTON, HOLLIDAY, WYER, *Iranian Strategy in Syria*, Maggio 2013, disponibile all'indirizzo <http://understandingwar.org>

¹⁰⁴ Letter dated 15 October 2015 from the Permanent Representative of the Russian Federation to the United Nations addressed to the President of the Security Council, UN Doc. S/2015/792.

¹⁰⁵ GILL, *Classifying the Conflict in Syria*, cit., p. 356.

¹⁰⁶ UN Doc. S/2015/792. Corsivo aggiunto.

¹⁰⁷ Sull'assenza di una nozione di terrorismo internazionale generalmente riconosciuta dagli Stati e sulle ragioni politiche che spesso inducono i governi alle prese con ribellioni a ritrarre i propri oppositori come "terroristi" si veda più diffusamente *infra*, Cap. IV, par. 10.

¹⁰⁸ GILL, *Classifying the Conflict in Syria*, cit., p. 356.

ad altri gruppi armati jihadisti alleati, uno dei due maggiori raggruppamenti di oppositori al governo Assad, accanto ai gruppi riuniti sotto la CNS. Pur condividendo lo stesso obiettivo della caduta del governo, i gruppi jihadisti si propongono l'instaurazione nel Paese di un regime teocratico di stampo salafita, tanto che in varie occasioni si sono scontrati a loro volta con i ribelli "moderati" e molte delle aree nel nord del Paese, in precedenza sotto il controllo dei primi sono passate nel corso del conflitto nelle mani dei gruppi jihadisti¹⁰⁹.

Alle sue origini anche il gruppo Stato Islamico era affiliato ad Al-Qaeda. Nel 2004 nacque in Iraq la formazione Al-Qaeda in Iraq (AQI), che cambiò poi nome in Stato Islamico dell'Iraq quando il gruppo si unì ad altre milizie irachene sunnite il 12 ottobre 2006, e che divenne uno dei maggiori gruppi che si opponevano all'occupazione statunitense ed al governo sciita sostenuto dagli Stati Uniti, sorto dopo la caduta di Saddam Hussein¹¹⁰.

In seguito ad un'offensiva lanciata nel nord dell'Iraq a giugno del 2014, lo Stato Islamico riuscì a conquistare e a porre sotto il proprio controllo grosse porzioni del territorio iracheno e poi di quello siriano. Dopo la proclamazione del califfato, il 29 giugno del 2014, e dell'offensiva estiva, a settembre 2014 l'IS controllava la parte nord occidentale dell'Iraq, porzioni di territorio nella regione di Anbar e alcune importanti città come Mosul e Fallujah in Iraq e la parte centro-orientale della Siria, tra cui la città di Raqqa, che divenne la "capitale" del califfato e alcune aree nel nord del Paese nella regione a maggioranza curda¹¹¹.

L'obiettivo dell'IS è quello di costituire uno Stato fondamentalista islamico basato su un'interpretazione ultra-conservatrice e radicale della religione islamica nei territori degli Stati del Medio Oriente e del Nord Africa. Questi obiettivi, lontani da quelli espressi dai gruppi ribelli già impegnati nel conflitto contro il governo di Assad, hanno portato lo Stato Islamico a scontrarsi non solo con le forze governative, ma anche con tutti gli altri gruppi di opposizione¹¹².

¹⁰⁹ Per una panoramica completa della formazione, delle alleanze, delle strategie e degli obiettivi del Fronte Al-Nusra si veda CAFARELLA, *Jabhat al-Nusra in Syria: an Islamic Emirate for Al-Qaeda*, in *Middle East Security Report 25*, Institute for the Study of War, 2014, pp. 8-66.

¹¹⁰ *Islamic State group: the Full History*, <http://www.bbc.com>, 20 giugno 2016.

¹¹¹ Institute for the Study of War, *Islamic State Territory Map*, <http://understandingwar.org>, settembre 2014.

¹¹² GILL, *Classifying the Conflict in Syria*, cit., pp. 358-359.

La conquista di aree nel nord della Siria condusse poi all'apertura di un nuovo fronte del conflitto: quello tra l'IS e le forze curde. Nel 2012, quando le forze governative si ritirarono dall'area, le regioni a maggioranza curda passarono sotto il controllo del Partito dell'Unione Democratica (PYD) e delle forze armate ad esso collegate, le Unità di Protezione del Popolo (YPG/YPJ), poi confluite nel 2015 nelle Forze Democratiche Siriane (SDF).

Il prepotente irrompere sulla scena del conflitto di formazioni integraliste islamiche ed in particolare dello Stato islamico ha mutato radicalmente lo svolgimento del conflitto. La preoccupazione principale degli Stati terzi divenne, infatti, quella di contrastare l'avanzata del gruppo. L'IS, a causa del suo porsi in radicale rottura con il sistema internazionale, dello spregio dimostrato per ogni norma internazionale a tutela dei diritti umani fondamentali e del diritto umanitario, dei continui attacchi terroristici in diverse aree del mondo, è considerato, difatti, attualmente una delle maggiori minacce alla pace e alla sicurezza internazionali¹¹³ ed il territorio siriano è diventato teatro di operazioni militari condotte da numerosi Stati, volte ad arrestare l'avanzata del gruppo e a sconfiggerlo, alcune condotte col consenso del governo di Assad, come quelle russe e iraniane, altre senza il suo consenso, cioè quelle condotte da una coalizione di Stati a guida statunitense¹¹⁴.

¹¹³ Si vedano, ad esempio, le risoluzioni UN Doc. S/RES/2170 (2014), UN Doc. S/RES/2178 (2014), UN Doc. S/RES/2199 (2015), UN Doc. S/RES/2249 (2015).

¹¹⁴ Dopo che nel giugno del 2014 sono iniziate operazioni militari contro lo Stato Islamico sul territorio iracheno su richiesta del governo del Paese, nell'agosto dello stesso anno ha avuto inizio una campagna aerea contro postazioni dell'Isis anche in territorio siriano. Entrambe le operazioni sono guidate dagli Stati Uniti, ma vi partecipano Stati fra loro differenti. Gli Stati Uniti hanno ufficialmente giustificato le proprie operazioni sul suolo siriano ricorrendo alla legittima difesa collettiva dell'Iraq, facendo leva sul *unwilling or unable test* (*Letter dated 23 september 2014 from the Permanent Representative of the United States of America to the United States Addressed to the Secretary-General, S/2014/695*), così come la Gran Bretagna (*Identical Letters dated 25 november 2014 from the Permanent Representative of Great Britain and Northern Ireland to the United Nations Addressed to the Secretary-General and the President of the Security Council, S/2014/851*) e l'Australia (*Letter dated 9 september 2015 from the Permanent Representative of Australia to the United Nations Addressed to the President of the Security Council, S/2015/693*). Altri Stati partecipanti alla coalizione anti-IS hanno giustificato le proprie azioni sulla base della legittima difesa collettiva, sottolineando come nelle aree in mano allo Stato Islamico il governo di Assad non esercitasse più alcun tipo di controllo e sottolineando che le operazioni erano rivolte esclusivamente contro lo Stato Islamico e non contro la Siria (Germania, S/2015/946; Danimarca, S/2016/34; Norvegia, S/2016/513, Belgio, S/2016/523). Infine, alcuni Stati utilizzarono anche la legittima difesa individuale come giustificazione (Turchia, S/2015/563 e Francia dopo gli attacchi terroristici a Parigi il 13 novembre 2015). L'intervento della coalizione a guida statunitense ha suscitato un grande interesse da parte della dottrina. Tra i numerosissimi contributi sul tema si segnalano PICONE, *L'insostenibile leggerezza dell'art. 51 della Carta dell'ONU*, in *Rivista di diritto internazionale*, pp. 7-

Nel corso del conflitto, caratterizzato dalla partecipazione di numerosissimi attori, il governo guidato da Assad ha perduto il controllo di molte aree del Paese, a favore di diverse formazioni. Tuttavia il governo siriano, anche grazie all'intervento dei suoi alleati e degli attacchi aerei della coalizione a guida statunitense contro l'ISIS, è riuscito a riprendere il controllo su molte di esse, anche se attualmente (settembre 2018), restano sotto il controllo dei ribelli "moderati" alcune porzioni di territorio intorno ad Idlib (dove è presente anche il Fronte al-Nusra) e alcune aree nel sud del Paese; lo Stato Islamico, seppur fortemente ridimensionato controlla ancora alcune esigue porzioni di territorio a ridosso del confine con l'Iraq nella parte orientale del Paese, mentre la regione del Rojava, le regioni del nord della Siria e alcune aree nella parte centro-orientale del Paese, sottratte all'ISIS, sono sotto il controllo dei curdi.¹¹⁵

Nessuno dei gruppi summenzionati, tuttavia, raggiunse nel corso del conflitto un controllo effettivo sul territorio siriano tale da poter essere considerato come autorità governativa dello Stato. Il perdurare del conflitto e la volontà mostrata dal governo di Assad di riconquistare le aree sottratte al suo controllo nel corso della guerra rende difficile ammettere che tali gruppi abbiano consolidato il proprio controllo nei territori rispettivamente conquistati in maniera tale da poter essere considerati come governi *de facto* locali¹¹⁶.

Nonostante il fatto che diversi attori non statali controllino (o abbiano controllato nel corso del conflitto) parte del territorio dello Stato, il governo di Assad esercita il controllo su una gran parte del Paese, compresa la capitale Damasco e le maggiori città siriane, tra cui Aleppo, Homs, Hama e le città portuali di Latakia e Tartus, assicurandosi l'esclusivo accesso al Mar Mediterraneo. Esso, inoltre, esercita il proprio controllo sugli apparati amministrativi dello Stato e sull'esercito regolare. Infine, intrattiene relazioni diplomatiche con la maggior parte degli Stati ed in seno

31; CORTEN, *The "Unwilling or Unable" Test: Has it Been, and Could it be, Accepted?* In *Leiden Journal of International Law*, 2016, pp. 777-779; GILL, *Classifying the Conflict in Syria*, in *International Law Studies*, 2016, pp. 354-380; TSAGOURIAS, *Self-Defence Against Non-State Actors: the Interaction Between Self-Defence as a Primary Rule and Self-Defence as a Secondary Rule*, in *Leiden Journal of International Law*, 2016, pp. 801-825; STEGMILLER, *The Right of Self-Defence Under Article 51 of the UN Charter against the Islamic State in Iraq and the Levant*, in *Die Frieden-Warte. Journal of International Peace and Organization*, 2015, pp. 245-282.

¹¹⁵ <http://syriancivilwarmap.com/>, 17 settembre 2018.

¹¹⁶ Sulla nozione di governo *de facto*, FROWEIN, *De Facto Regime*, in *Max Planck Encyclopedia of International Public Law*, 2013.

all'Organizzazione delle Nazioni Unite è esso a rappresentare la Repubblica Araba di Siria. In conclusione, nonostante il fatto che nel corso del conflitto il governo abbia perso il controllo su alcune porzioni del territorio è tuttora il governo di Assad il governo della Siria ai sensi del diritto internazionale, come tale legittimato a chiedere assistenza militare a Stati terzi.

d) Yemen

Nel 2011 anche lo Yemen fu attraversato dall'ondata di proteste e rivolte che interessarono il mondo arabo. Le proteste scoppiate a partire da gennaio interessarono una larga fetta della popolazione yemenita, che chiedeva le dimissioni del Presidente Saleh, in carica da più di trenta anni. Anche in questo caso le manifestazioni si trasformarono in ben poco tempo in rivolte sempre più violente a cui le forze governative risposero con una dura repressione. Le violazioni dei diritti umani e l'eccessivo uso della forza contro i manifestanti da parte delle autorità yemenite vennero immediatamente condannate dal Consiglio di sicurezza¹¹⁷, che espresse anche preoccupazione per la crescente minaccia per la sicurezza costituita dal gruppo terroristico Al Qaeda nella Penisola Arabica (AQPA)¹¹⁸. Esso, inoltre, esortò le parti ad accettare ed attuare nel minor tempo possibile l'accordo di transizione proposto dal CCG per risolvere le tensioni senza l'utilizzo della forza¹¹⁹.

Nel novembre dello stesso anno il Presidente Saleh acconsentì alla firma dell'accordo, che prevedeva un periodo di transizione suddiviso in due fasi. Nella prima fase vi fu un trasferimento di poteri dal Presidente Saleh al vice-presidente Hadi, il quale ricevette la definitiva investitura con le elezioni presidenziali del 21 febbraio 2012, boicottate però dagli Houthi, un gruppo costituito in prevalenza da sciiti zaiditi, e da altre milizie. Le elezioni sancirono ufficialmente l'inizio della seconda fase: un periodo di circa due anni, in cui attraverso la Conferenza di Dialogo Nazionale (CND), organo appositamente creato per guidare la transizione, fossero approntate le necessarie riforme politiche e costituzionali che avrebbero condotto il Paese a nuove elezioni nell'arco di un periodo inizialmente previsto in due anni. Nel

¹¹⁷ UN Doc. S/RES/2014 (2011), par. 2.

¹¹⁸ *Ibidem*, par. 9.

¹¹⁹ *Ibidem*, par. 4.

gennaio del 2014 la CND concluse il suo lavoro con la predisposizione di una serie di raccomandazioni ed il Consiglio di Sicurezza adottò il 26 febbraio la risoluzione 2140¹²⁰ con la quale si felicitò del lavoro e dei risultati raggiunti dalla Conferenza di Dialogo Nazionale per condurre il Paese verso un sistema di tipo democratico, rispettoso dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Nella risoluzione venne, inoltre, imposto il congelamento dei beni e il divieto di espatrio nei confronti di individui “engaging in or providing support for acts that threaten the peace, security or stability of Yemen”¹²¹.

Gli Houthi, pur partecipando alla Conferenza di Dialogo Nazionale, negarono il sostegno all’accordo finale che avrebbe dovuto estendere il mandato di Hadi di un altro anno e furono particolarmente critici verso la proposta di dividere amministrativamente il Paese in sei regioni federali. A partire da marzo, gli Houthi si scontrarono duramente con le forze del governo Hadi e, grazie ad una alleanza di convenienza con i sostenitori del deposto Presidente Saleh, riuscirono ad estendere il proprio controllo su ampie aree del Paese. Nel mese di settembre gli Houthi riuscirono ad acquisire il controllo sulla capitale Sana’a. Il governo di Hadi fu a questo punto costretto ad accettare un accordo per porre fine alle violenze e venne formato un nuovo governo a metà dicembre, sempre guidato da Hadi, ma con una forte influenza degli Houthi. La situazione precipitò ulteriormente quando all’inizio del 2015 Hadi ed altri membri del governo vennero messi agli arresti domiciliari e vennero costretti alle dimissioni. Infine, il 6 febbraio gli Houthi sciolsero il parlamento e crearono un comitato rivoluzionario per guidare il Paese¹²².

Prontamente il Consiglio di sicurezza con la risoluzione 2201 (2015)¹²³ condannò con forza le azioni compiute dagli Houthi per sciogliere il parlamento e per prendere il potere sulle istituzioni governative yemenite¹²⁴ e chiese agli Houthi di “withdraw their forces from government institutions, including in the capital Sana’a, and normalize the security situation in the capital and other provinces, and relinquish

¹²⁰ UN Doc. S/RES/2140 (2014).

¹²¹ *Ibidem*, par. 17.

¹²² Per un ulteriore approfondimento dei fatti si vedano RUYE E FERRO, *Weathering the Storm*, cit., pp. 1-5; FABRI, *La licéité de l’intervention de la coalition internationale menée par l’Arabie Saoudite au Yémen*, cit., pp. 69-72; CORTEN, *La rébellion*, cit., p. 253; ALLEY, *Assessing (In)security After the Arab Spring: the Case of Yemen*, in *Political Science & Politics*, 2013, pp. 721-726.

¹²³ UN Doc. S/RES/2201 (2015).

¹²⁴ *Ibidem*, par. 1.

government and security institutions (and) safely release president Hadi... and all individuals under house arrest or arbitrarily detained”¹²⁵. Inoltre il Consiglio di sicurezza richiese “that all parties in Yemen cease all armed hostilities against the people and the *legitimate authorities* of Yemen”¹²⁶. Dal tenore di questa risoluzione, adottata subito dopo gli eventi del 6 febbraio, è evidente come il Consiglio di sicurezza ritenesse che il governo legittimo dello Yemen fosse quello guidato da Hadi, emerso dal processo di transizione, pur se in quel momento il Presidente e altri membri del governo erano agli arresti domiciliari e gli Houthi avevano acquisito il controllo su ampie porzioni del territorio statale, capitale compresa.

Il 21 febbraio il Presidente Hadi riuscì a fuggire dagli arresti domiciliari e a rifugiarsi ad Aden, che proclamò capitale temporanea del Paese, quindi ritirò le proprie dimissioni denunciando l’illegittimità del golpe degli Houthi. Le violenze e la situazione di insicurezza nel Paese continuarono a crescere, esacerbate anche dalla presenza di vari gruppi terroristici, tra cui l’IS e AQPA. La costante avanzata dei ribelli Houthi verso Aden costrinse, infine, Hadi a lasciare il Paese e rifugiarsi in Arabia Saudita e a chiedere aiuto a quest’ultima per fronteggiare la difficile situazione interna.

Il 26 marzo 2015 una coalizione di Stati, appartenenti per lo più al CCG e guidata dall’Arabia Saudita, lanciò l’operazione *Decisive Storm* con lo scopo di “protect Yemen and its people from the aggression of Houthi militias”¹²⁷ e di ripristinare il governo guidato da Hadi. L’operazione ebbe ufficialmente fine il 21 aprile dello stesso anno quando venne sostituita dall’operazione *Renewal of Hope*, anche se gli obiettivi e la composizione della coalizione rimasero grosso modo gli stessi.

Le reazioni della comunità internazionale all’intervento della coalizione a guida saudita furono per lo più positive: gli Stati che si espressero sulla situazione in Yemen, infatti, da un lato, continuarono a riconoscere il governo Hadi come il legittimo governo del Paese, dall’altro, nessuno di essi ritenne che l’operazione condotta dalla coalizione fosse illecita.

¹²⁵ *Ibidem*, par. 7.

¹²⁶ *Ibidem*, par. 8, corsivo aggiunto.

¹²⁷ *Identical letters dated 26 March 2015 from the Permanent Representative of Qatar to the United Nations addressed to the Secretary-General and the President of the Security Council*, UN Doc. S/2015/217

Gli Stati Uniti, che tra l'altro fornirono supporto logistico e strategico all'operazione, condannarono con forza "ongoing military actions taken by the Houthis against *the elected government* of Yemen"¹²⁸. In una successiva dichiarazione, inoltre, "The President... emphasized the United States' support for the action taken by Saudi Arabia, Gulf Cooperation Council (GCC) members, and others in response to President Hadi's request and in support of *the legitimate government* of Yemen"¹²⁹.

Anche altri Stati supportarono espressamente l'intervento della coalizione su richiesta del Presidente Hadi. Ad esempio, la Francia, dopo aver espresso la ferma condanna verso "les actions de déstabilisation conduites par la rébellion Houthi", espresse il suo supporto per "(l)es opérations militaires... conduites...en réponse à la demande *des autorités légitimes* du Yémen. La France réaffirme son soutien au gouvernement du Yémen et au Président Hadi"¹³⁰. In maniera simile il Primo Ministro del Regno Unito "emphasised the UK's firm political support for the Saudi action in Yemen, noting that it was right to do everything possible to deter Houthi aggression, to support President Hadi and his *legitimate government*"¹³¹. Anche il Canada espresse il proprio supporto per le operazioni condotte "to protect Yemen's *recognized government* at the request of Yemeni President"¹³². Altre reazioni furono più caute e misero in risalto il pericolo che una *escalation* delle violenze potesse provocare alla già fragile condizione del Paese e dei suoi abitanti¹³³.

¹²⁸ *Statement by NSC Spokesperson Bernadette Meehan on the Situation in Yemen*, The White House Office of the Press Secretary, 25 marzo 2015. Corsivo aggiunto.

¹²⁹ *Statement by NSC Spokesperson Bernadette Meehan on the President's Call with King Salman bin Abdulaziz al-Saud of Saudi Arabia*, The White House Office of the Press Secretary, 27 marzo 2015. Corsivo aggiunto.

¹³⁰ *Situation au Yémen*, France diplomatie, 26 marzo 2015 (www.diplomatie.gouv.fr). Corsivo aggiunto.

¹³¹ *PM Call with King Salman of Saudi Arabia*, UK Prime Minister's Office, 27 marzo 2015 (www.gov.uk). Corsivo aggiunto.

¹³² Minister Nicholson Concerned by Crisis in Yemen, Department of Foreign Affairs, Trade and Development, 27 marzo 2015 (www.international.gc.ca). Corsivo aggiunto.

¹³³ Si veda, in particolare, la dichiarazione dell'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza dell'Unione Europea, secondo la quale "military action is not a solution. Only a broad political consensus through negotiations can provide a sustainable solution, restore peace and preserve the unity and territorial integrity of Yemen... the Yemeni civilian population, already affected by dire living conditions are the first victims of the current military escalation" (European Union External Action, Statement of the high Representative and vice President Federica Mogherini on the Situation in Yemen, 26 marzo 2017). Si veda anche la dichiarazione del Segretario Generale delle Nazioni Unite, il quale in primo luogo "recalls the Security Council's presidential statement of 22 March, which, while supporting the legitimacy of the President of Yemen, Abdo Rabbo Mansour

Uno dei pochi Paesi che condannò apertamente l'intervento della coalizione fu l'Iran. In una lettera inviata al Consiglio di Sicurezza¹³⁴ l'Iran sottolineò come a suo avviso "the recent provocative foreign military air campaign... goes on in flagrant defiance of the most basic principles of international law, flouting the purposes and principles of the Charter of the United Nations, in particular the obligation to refrain from the threat or use of force in international relations". Particolare enfasi venne posta sul fatto che gli attacchi aerei fossero condotti in violazione del diritto umanitario, in quanto i Paesi della coalizione "have mostly targeted purely civilian infrastructures in Yemen, destroying, inter alia, hospitals, schools, roads, food factories and power plants, and thus depriving civilians of basic necessities". Infine, "(t)he Islamic Republic of Iran reiterates that there is no military solution to this conflict. The only way to restore peace and stability is to allow all Yemeni parties to establish, without any foreign interference, their own inclusive national unity government"¹³⁵.

Infine, tre settimane dopo l'inizio delle operazioni militari anche il Consiglio di sicurezza affrontò la questione dell'intervento della coalizione in Yemen, adottando la risoluzione 2216 (2015)¹³⁶. Innanzitutto, il Consiglio di sicurezza prese nota della lettera inviata il 24 marzo dal Presidente dello Yemen per informare il presidente del Consiglio di Sicurezza di aver richiesto ai Paesi del CCG di fornirgli sostegno in qualunque forma, compresa l'assistenza militare, al fine di proteggere lo Yemen e i suoi abitanti dall'aggressione degli Houthi, e della successiva lettera del 26 marzo con la quale i Paesi della coalizione annunciarono l'inizio delle operazioni

Hadi, called upon all parties and Member States to refrain from taking any actions that undermine the unity, sovereignty, independence and territorial integrity of Yemen" ed, in secondo luogo "reminds all parties involved of their obligations under international humanitarian law to ensure the protection of civilians, and of all humanitarian and United Nations and associated personnel, as well as of the rules and principles of international human rights law and refugee law".

¹³⁴ UN Doc. S/2015/263.

¹³⁵ Anche altri Paesi espressero qualche riserva sull'intervento della coalizione a guida saudita in Yemen. Si veda, ad esempio, la dichiarazione del ministro degli esteri russo all'indomani del lancio dell'operazione *Decisive Storm*: "Moscow is extremely concerned over the latest developments in the friendly Republic of Yemen, the sovereignty, unity and territorial integrity of which we have always and consistently supported. We consider it very important that all the parties involved in the Yemeni conflict and their external allies immediately cease any forms of warfare and give up attempts to achieve their goals through military force. We are convinced that the deep-running contradictions in Yemen can be resolved only on the basis of a broad national dialogue". Comment of the Foreign Minister on the Situation in Yemen, 27 marzo 2015 (www.russianembassy.org).

¹³⁶ UN Doc. S/RES/2216 (2015).

militari. In secondo luogo, il Consiglio di sicurezza riaffermò “its support for the legitimacy of the President of Yemen, Abdo Rabbo Mansour Hadi”, reiterò la richiesta “to all parties and Member States to refrain from taking any actions that undermine the unity, sovereignty, independence and territorial integrity of Yemen, and the legitimacy of the President of Yemen” e condannò nella maniera più ferma “the ongoing unilateral actions taken by the Houthis, and their failure to implement the demands in resolution 2201 (2015) to immediately and unconditionally withdraw their forces from government institutions, including in the capital Sana’a, normalize the security situation in the capital and other provinces, relinquish government and security institutions, and safely release all individuals under house arrest or arbitrarily detained”, così come “any attempt by the Houthis to take actions that are exclusively within the authority of the legitimate Government of Yemen”.

Già dal preambolo della risoluzione è, dunque, ravvisabile un evidente favore nei confronti del governo guidato da Hadi, considerato ancora il governo legittimo dello Yemen, anche dopo la perdita del controllo su ampie aree del territorio a seguito del golpe messo a punto dagli Houthis. La risoluzione, testimonia il fatto che, anche se il governo di Hadi aveva cessato di governare effettivamente grandi porzioni di territorio, fosse ancora riconosciuto dalla comunità internazionale come il legittimo rappresentante dello Stato. Il favore nei confronti del governo di Hadi è confermato nella parte operativa della risoluzione. In essa, infatti, solo gli Houthis furono oggetto delle imposizioni del Consiglio di sicurezza. In particolare, il Consiglio impose agli Houthis l’immediata ed incondizionata cessazione dell’uso della forza, il ritiro delle proprie forze dalle aree conquistate ed in particolare dalla capitale Sana’a, la restituzione di tutte le armi sottratte dalle installazioni militari, la cessazione di ogni attività di competenza esclusiva dei legittimi organi di governo ed il rilascio del Ministro della difesa, dei prigionieri politici e di tutti coloro detenuti arbitrariamente¹³⁷.

Alcuni Paesi si dissero contrari all’approccio unilateralistico adottato dalla risoluzione, ritenendo che la cessazione delle ostilità dovesse essere imposto ad entrambe le parti e non solo ai ribelli¹³⁸, mentre altri, pur approvando la risoluzione,

¹³⁷ *Ibidem*, parr. 1 e 5.

¹³⁸ Si veda, ad esempio, l’opinione della Russia, che si astenne dal votare a favore della risoluzione perché “the sponsors refused to include the requirement insisted upon by Russia, which were

insisterebbero sull'opportunità di risolvere la crisi yemenita senza l'utilizzo della forza¹³⁹. Nonostante ciò, nessuno dei membri del Consiglio di sicurezza, nemmeno la Russia, che si astenne dalla votazione, ritenne che l'intervento condotto dalla coalizione a guida saudita su richiesta del Presidente Hadi fosse illecito.

e) Osservazioni conclusive sull'individuazione dell'autorità governativa legittimata a chiedere l'intervento esterno nei conflitti interni per il controllo del governo centrale

Dall'analisi della prassi appena condotta emergono alcune interessanti indicazioni circa i criteri che consentono di determinare quale autorità sia legittimata a richiedere assistenza militare esterna nel corso di un conflitto armato non internazionale finalizzato al controllo del governo centrale.

In primo luogo, è da rigettarsi la posizione per cui l'intervento su invito nel corso di un conflitto interno sia illecito quando il movimento ribelle abbia posto sotto il proprio controllo alcune aree del territorio statale, perché in tali situazioni sarebbe impossibile determinare quale entità rappresenti il governo dello Stato ai sensi del diritto internazionale, dal momento che entrambe le fazioni non esercitano il controllo effettivo sull'intero territorio statale.

addressed to all parties to the conflict, to swiftly halt fire and begin peace talks", UN Doc. S/PV.7426 (2015), p. 2.

¹³⁹ Cina "If allowed to continue, the fighting and chaos in Yemen will not only plunge the people of Yemen into profound calamity, but will also spill over, affecting the entire region. There is no military solution; political negotiation is the only way out...we urge the parties to resolve the crisis through political dialogue on the basis of Security Council resolutions and the Gulf Cooperation Council initiative, to restore stability and order, as soon as possible, and to promote an inclusive political transition led by the Yemeni people", *ibidem*, p. 4; Cile "the humanitarian situation will not improve if the violence does not stop and if no progress is made with the political dialogue, which is why we call for speedy implementation of the ceasefire envisaged in today's resolution. The continued use of force will eliminate any possibility of an inclusive and sustainable political dialogue Venezuela "We emphasize that there can be no military solution to the conflict affecting the country. The only solution is a political, negotiated and peaceful one", *ibidem*, p. 5; Venezuela "We emphasize that there can be no military solution to the conflict affecting the country. The only solution is a political, negotiated and peaceful one", *ibidem*, p. 5; Nigeria "The only path to sustainable peace and stability in Yemen is through negotiation and dialogue. We call on all parties in Yemen to return to the political process in line with the Gulf Cooperation Council Initiative and Implementation Mechanism, as well as the outcomes of the National Dialogue Conference, in which all parties participated", *ibidem*, p. 8.

A nostro avviso, se per quanto riguarda i ribelli è necessario che essi realmente controllino effettivamente la grandissima parte del territorio statale per poter essere riconosciuti come autorità governative, senza che ciò costituisca un riconoscimento prematuro, come tale contrario al principio di non intervento negli affari interni di un altro Stato, alla stessa conclusione non può giungersi con riguardo al governo preesistente. La prassi dimostra, infatti, l'esistenza di una *presunzione di continuità* a favore del governo costituito, così che, anche se esso non esercita più il controllo su tutto il proprio territorio, resta purtuttavia il legittimo governo dello Stato ai sensi del diritto internazionale. Il controllo effettivo sul territorio continua a rappresentare il criterio principale per poter identificare l'autorità governativa di un determinato Stato, ma esso non va inteso in senso assoluto, come la necessità per il governo impegnato in un conflitto interno di mantenere il controllo sulla totalità del proprio territorio per poter essere considerato il legittimo rappresentante dello Stato. La sottoposizione di alcune parti del territorio statale al controllo dei ribelli è, finché dura il conflitto, temporanea ed instabile, come ovvia conseguenza delle alterne vicende belliche; ciò almeno fin quando il governo non cessi di combattere, consolidando così il controllo fattuale del movimento insurrezionale sulle aree da questo acquisite nel corso del conflitto, o finché il movimento insurrezionale non riesca a sostituirsi del tutto al governo centrale nel controllo del territorio e le prospettive per quest'ultimo di riconquistare le aree perdute siano obiettivamente del tutto nulle.

D'altra parte, nel caso in cui il governo perda il controllo su alcune parti del territorio, il fatto che esso continui a godere del riconoscimento della maggior parte degli Stati della comunità internazionale, costituisce una forte presunzione a favore del fatto che esso continui a rappresentare lo Stato. Come noto, il riconoscimento non possiede natura costitutiva¹⁴⁰, tuttavia, nei casi in cui nel corso di un conflitto interno il governo preesistente abbia perso il controllo su parti del territorio statale, il fatto che un ampio numero di Stati lo riconosca ancora come il legittimo governo dello Stato costituisce un elemento di prova a sostegno del fatto che esso continui a

¹⁴⁰ *Ex multis*, VILLANI, *Riconoscimento (diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XL, Milano, 1989, pp. 632 e ss.; FROWEIN, *Recognition*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2010.

rappresentare lo Stato ai sensi del diritto internazionale, anche se non sia più del tutto effettivo, perché parti del territorio statale sono sotto il controllo di altre entità.

Per quanto riguarda, infine, la tendenza manifestatasi nel corso delle guerre civili in Libia ed in Siria di accordare ai ribelli un riconoscimento con formule quali “legittimo rappresentante del popolo”, che riecheggiano quelle utilizzate in passato con riferimento ai movimenti di liberazione nazionale nel quadro delle lotte dei popoli sotto dominazione coloniale e regimi razzisti¹⁴¹, per il momento, è difficile andare oltre la constatazione che tali riconoscimenti abbiano natura politica e che non abbiano effetti sullo *status* del governo preesistente come governo ai sensi del diritto internazionale, tanto più se si consideri il fatto che nonostante siano stati numerosi gli Stati che hanno riconosciuto i gruppi ribelli operanti in Libia ed in Siria come legittimi rappresentanti del popolo, altrettanto numerosi sono quelli che non hanno proceduto ad un tale riconoscimento.

4) (Segue): L'IDENTIFICAZIONE DEL GOVERNO LEGITTIMATO A CHIEDERE ASSISTENZA ESTERNA IN CASO DI VIOLENTI CAMBI DI REGIME. VERSO L'EMERSIONE DI UN PRINCIPIO DI LEGITTIMITÀ DEMOCRATICA?

In alcuni casi può accadere che un governo democraticamente eletto venga rovesciato in seguito ad un colpo di Stato e che venga sostituito da un altro governo che, pur avendo il controllo effettivo sull'intero territorio statale, non venga riconosciuto da Stati terzi, i quali continuano a riconoscere come legittimo il governo deposto. In simili circostanze il problema che si pone è quello di verificare se il governo deposto, pur non avendo più alcun controllo sul territorio dello Stato, mantenga purtuttavia il potere di chiedere l'intervento di Stati terzi per essere reinsediato al potere. In particolare, ci si domanda se si sia manifestata o si stia manifestando una linea di tendenza volta a riconoscere in capo al governo deposto il potere di farsi assistere da Stati terzi per ripristinare la propria autorità in ragione della propria legittimazione democratica e se, di conseguenza, nei casi di violenti

¹⁴¹ Per una ricognizione della prassi riguardante il riconoscimento dei movimenti di liberazione nazionale in qualità di legittimi rappresentanti del popolo da parte dell'Assemblea Generale si rimanda a ROTH, *Governmental Illegitimacy*, cit., p. 227 e ss.

cambi di regime, data la totale mancanza di effettività del governo, a tale requisito possa essere sostituito quello della legittimazione democratica per poter ammettere la validità di una richiesta di assistenza militare da parte di un governo deposto¹⁴². Nella trattazione che segue, ai casi in cui un governo democraticamente eletto venga rovesciato a causa di un colpo di Stato verranno affiancati quelli in cui un governo che abbia vinto le elezioni non riesca ad insediarsi al potere a causa del rifiuto del governo sconfitto di dimettersi. Entrambe le situazioni sono, infatti, caratterizzate dalla circostanza per cui alla legittimazione democratica del governo e all'ampio riconoscimento internazionale di cui esso gode si accompagna una *totale* ineffettività dello stesso¹⁴³.

Esistono diversi episodi della prassi in cui si sono verificati interventi militari esterni volti a restaurare al potere governi democraticamente eletti o finalizzati a consentire ai vincitori delle elezioni di insediarsi alla guida del proprio Paese, nonostante il rifiuto da parte delle autorità preesistenti di lasciare il potere. Tali episodi verranno ora analizzati per verificare se gli stessi dimostrino, almeno in alcune circostanze, l'emergere di requisiti qualitativi, ed in particolare del requisito della legittimazione democratica, nell'individuazione dell'autorità legittimata a domandare assistenza a Stati terzi.

Uno dei casi più noti riguarda l'intervento militare ad Haiti nel 1994. Nel febbraio del 1991 Jean Bertrand Aristide fu eletto Presidente grazie alla larga vittoria ottenuta in seguito allo svolgimento di elezioni internazionalmente monitorate. Pochi mesi più tardi, il governo presieduto da Aristide fu, tuttavia, rovesciato da un colpo di Stato perpetrato dall'esercito, venne formato un nuovo governo ed Aristide fu costretto a lasciare il Paese¹⁴⁴. Il colpo di Stato fu prontamente condannato dalle

¹⁴² Favorevoli ad una maggiore rilevanza del requisito della legittimazione democratica rispetto a quello dell'effettività nell'individuazione del governo legittimato a chiedere assistenza a Stati terzi, Fox, *Intervention by Invitation*, cit., p. 839; ID. *Ukraine Insta-Symposium: Intervention in the Ukraine by Invitation*, www.opiniojuris.org; WIPPMAN, *Pro-Democratic Intervention by Invitation*, cit., pp. 293 e ss.; NOWROT, SCHBACKER, *The Use of Force to Restore Democracy: International Legal Implications of the ECOWAS Intervention in Sierra Leone*, in *American University International Law Review*, pp. 386-396.

¹⁴³ È da sottolineare che in questo paragrafo verranno analizzati solo i casi in cui il governo preesistente abbia del tutto perso il controllo sul territorio statale, a differenza dei casi esaminati in precedenza, in cui il governo aveva perso il controllo solo su alcune porzioni del proprio territorio.

¹⁴⁴ Per una dettagliata cronaca degli eventi si rimanda ad ACEVADO, *The Haitian Crisis and the OAS Response: a Test of Effectiveness in Protecting Democracy*, in *Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts* (Damrosch, ed.), 1993, pp. 119-129.

Nazioni Unite¹⁴⁵ e dall'Organizzazione degli Stati Americani (OAS)¹⁴⁶. Queste organizzazioni continuarono a considerare il governo di Aristide come il legittimo rappresentante dello Stato haitiano e imposero sanzioni economiche contro la giunta militare responsabile del colpo di Stato¹⁴⁷. Tali misure non riuscirono, tuttavia, a raggiungere lo scopo di costringere la giunta a lasciare il potere e si prospettò, dunque, la possibilità di intervenire militarmente per restaurare al potere il governo democraticamente eletto. Con la risoluzione 940 del 1994¹⁴⁸ il Consiglio di Sicurezza, agendo in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite e qualificando la situazione ad Haiti come una minaccia alla pace e alla sicurezza nella regione, autorizzò gli Stati membri a formare una forza multinazionale e ad adottare tutte le misure necessarie per consentire l'allontanamento della giunta militare dal potere e per favorire il ritorno "of the legitimately elected President and of.. the legitimate authorities of the Government of Haiti"¹⁴⁹. Sebbene nel preambolo della risoluzione fu fatto espresso riferimento al consenso prestato dalle autorità haitiane rappresentate da Aristide alle misure adottate nella risoluzione stessa¹⁵⁰, l'uso della forza fu autorizzato dal Consiglio di sicurezza, rendendo così evidente il fatto che tale consenso non fosse ritenuto sufficiente *di per sé* a giustificare un intervento militare volto a reinsediare al potere il governo illegittimamente destituito.

Alcuni anni più tardi si presentò una situazione analoga in Sierra Leone. Dopo diversi anni di conflitto interno, di insicurezza e instabilità, nel febbraio del 1996, in seguito allo svolgimento di elezioni internazionalmente monitorate, venne eletto Presidente Ahmad Tejan Kabbah. Nei mesi immediatamente successivi alla sua elezione Kabbah riuscì a concludere un accordo di pace con il Fronte Unito Rivoluzionario (RUF), un esercito ribelle impegnato da vari anni in un conflitto interno contro il governo centrale. Dopo aver ottenuto questo successo, tuttavia, il governo fu rovesciato da un colpo di Stato ordito da alcuni ufficiali dell'esercito e Kabbah fu costretto a lasciare il Paese. Venne quindi creato dai golpisti il Consiglio delle Forze Armate Rivoluzionarie (AFRC), venne sospesa la Costituzione, furono

¹⁴⁵ UN Doc. A/RES/46/7; UN Doc. A/RES/46/138.

¹⁴⁶ OAS Doc. CP/RES.567 (870/91).

¹⁴⁷ UN Doc. S/RES/841 (1993); OAS Doc. MRE/RES.1/91.

¹⁴⁸ UN Doc. S/RES/940 (1994).

¹⁴⁹ *Ibidem*, par. 4.

¹⁵⁰ *Ibidem*, quinto considerando.

banditi i partiti politici, vietate le manifestazioni ed il Paese sprofondò nuovamente in una situazione di violenza e insicurezza¹⁵¹. Come nel caso di Haiti, il colpo di Stato in Sierra Leone venne prontamente condannato, tanto dalle Nazioni Unite¹⁵², quanto da diverse organizzazioni regionali e sub-regionali¹⁵³, ed il governo guidato da Kabbah, seppur depresso e costretto ad abbandonare il Paese, continuò ad essere considerato come il legittimo governo della Sierra Leone. Il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite nella risoluzione 1132 del 1997¹⁵⁴, qualificando la situazione nel Paese come minaccia alla pace internazionale e alla sicurezza nella regione, chiese alla giunta militare di abbandonare immediatamente il potere e di consentire il reinsediamento del governo democraticamente eletto, a tal fine imponendo sanzioni a carattere diplomatico ed economico¹⁵⁵ nei confronti dell'AFRC ed autorizzando, a norma del Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite, l'ECOWAS a vigilare sul rispetto delle sanzioni previste dalla risoluzione, in particolare su quelle riguardanti l'embargo sul petrolio e sulle armi¹⁵⁶. Nonostante le richieste in tal senso provenienti dai rappresentanti del governo di Kabbah e dall'ECOWAS, il Consiglio di sicurezza non si spinse ad autorizzare l'uso della forza per riportare al potere il Presidente eletto, al contrario di quanto avvenne alcuni anni prima ad Haiti. Tuttavia, dimostrandosi le pressioni economiche e diplomatiche sostanzialmente inefficaci e rifiutandosi la giunta militare di lasciare il potere, le truppe nigeriane, operanti nominalmente sotto l'egida dell'ECOMOG (una forza militare multilaterale istituita dall'ECOWAS nel 1990) lanciarono un'offensiva militare contro l'AFRC e dopo alcuni giorni di aspri combattimenti il 13 febbraio conquistarono la capitale Freetown e costrinsero la giunta militare ad abbandonare il Paese. Particolarmente interessante è il fatto che l'ECOMOG, in assenza di un'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza e nonostante il consenso del governo di Kabbah, giustificò l'uso della forza facendo

¹⁵¹ Per una puntuale ricostruzione degli eventi si rimanda a NOWROT, SCHBACKER, *The Use of Force to Restore Democracy*, cit., pp. 325-332; ROTH, *Secession, Coups and the International Rule of Law: Assessing the Decline of the Effective Control Doctrine*, in *Melbourne Journal of International Law*, 2011, pp. 36-39; WIPPMAN, *Pro-Democratic Intervention by Invitation*, cit., pp. 303-311.

¹⁵² UN Doc. S/RES/1132 (1997).

¹⁵³ Decision of the 33rd Summit of the Organization of African Unity, Harare, 2-4 giugno 1997; Final Communiqué, ECOWAS Special Meeting of Foreign Ministers, Conakry, 26 giugno 1997.

¹⁵⁴ UN Doc. S/RES/1132 (1997).

¹⁵⁵ *Ibidem*, parr. 5-6.

¹⁵⁶ *Ibidem*, par. 8.

riferimento alla legittima difesa dei propri *peacekeepers*¹⁵⁷ presenti sul territorio della Sierra Leone con il consenso della giunta militare che aveva illegittimamente preso il potere al fine di monitorare l'implementazione di un accordo che avrebbe dovuto favorire il passaggio del potere dall'AFRC al governo Kabbah e che fatti oggetto di attacchi da parte del RUF e della giunta militare stessa. La possibilità di giustificare l'uso della forza attraverso la legittima difesa appare nel caso di specie davvero difficile, soprattutto in considerazione della necessità di rispettare il principio di proporzionalità che essa implica, essendosi spinta la Nigeria ben oltre l'obiettivo di proteggere i propri *peace-keepers*. È per questo molto significativo che, nonostante la debolezza della legittima difesa, questa sia stata l'unica giustificazione avanzata e che non sia stato fatto alcun richiamo al consenso all'intervento militare da parte del governo Kabbah. È evidente come anche in questo caso il consenso di un governo che, seppur riconosciuto universalmente dalla comunità internazionale e destituito in maniera illegittima, ma che non eserciti alcun controllo sul proprio territorio, non fosse ritenuto sufficiente a giustificare un intervento militare esterno.

Altre fattispecie che presentano caratteristiche comuni a quelle appena esaminate sono rappresentate, come anticipato, dai casi in cui il governo in carica si rifiuti di lasciare il potere ai legittimi vincitori delle elezioni. Qui il problema è quello di verificare se un'autorità mai salita al potere e priva di qualsivoglia controllo effettivo sul territorio statale, ma forte dell'investitura popolare, abbia il potere di chiedere assistenza a Stati terzi per potersi insediare al potere. Due episodi recenti in cui il governo stabilito ha rifiutato di allontanarsi dal potere sono offerti dalla prassi del continente africano e riguardano la Costa d'Avorio e il Gambia.

La crisi costituzionale verificatasi in Costa d'Avorio nel 2011 fu provocata dal rifiuto del Presidente uscente Laurent Gbagbo di ammettere la sconfitta alle elezioni del novembre 2010. Gbagbo, infatti, lamentò irregolarità nelle votazioni e non riconobbe la vittoria dello sfidante Alassane Outtara, annunciata dalla *Commission électorale indépendante* (CEI) il 2 dicembre 2010. Il rifiuto del Presidente di lasciare il potere provocò lo scoppio di scontri tra i sostenitori del Presidente uscente e di quello eletto che fecero piombare il Paese in una grave spirale

¹⁵⁷ Communiqué final, 9ème réunion ministérielle du Comité des Cinq de la CEDEAO sur la Sierra Leone, Addis Abeba, 25-27 febbraio 1998.

di violenza e instabilità¹⁵⁸. La vittoria di Outtara e la sua legittimità a rappresentare lo Stato ivoriano vennero prontamente riconosciute dalla comunità internazionale¹⁵⁹: in particolare, l'Unione Africana¹⁶⁰ e l'ECOWAS¹⁶¹ sanzionarono il rifiuto di Gbagbo di lasciare il potere sospendendo la partecipazione della Costa d'Avorio, nel primo caso, da tutte le attività dell'organizzazione, nel secondo caso, dagli organi decisionali dell'ECOWAS, fino a quando il Presidente eletto Outtara non fosse stato in grado di esercitare la propria autorità. L'ECOWAS, inoltre, in un successivo comunicato del 24 dicembre 2010¹⁶², ingiunse a Gbagbo di ammettere la sconfitta e di consentire a Outtara di assumere la carica, avvertendolo che il rifiuto a farsi da parte non avrebbe lasciato altra alternativa che adottare tutte le misure necessarie allo scopo, incluso l'uso della forza¹⁶³. Infine, il 24 marzo 2011, fallito ogni altro tentativo di risolvere la crisi, l'ECOWAS decise di rivolgersi al Consiglio di sicurezza¹⁶⁴ affinché questi autorizzasse l'immediata attuazione della decisione del 24 dicembre 2010 e rafforzasse il mandato dell'UNOCI (United Nations' Operation in Côte d'Ivoire), consentendo alla Missione di utilizzare tutti i mezzi necessari per proteggere la vita e i beni della popolazione ivoriana e per consentire l'immediato trasferimento del potere al Presidente eletto Outtara. Con la risoluzione 1975 del 30 marzo 2011¹⁶⁵, il Consiglio di sicurezza accolse parzialmente le richieste dell'ECOWAS: da un lato, pur rinnovando il proprio supporto alle iniziative compiute dall'Unione Africana e dalla Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale nella gestione della crisi, non autorizzò una missione che operasse sotto l'egida dell'ECOWAS, dall'altro lato, rafforzò invece il mandato dell'UNOCI autorizzando la missione ad utilizzare "all necessary means to carry out its mandate

¹⁵⁸ Per approfondimenti sugli eventi che condussero allo scoppio della guerra civile si rimanda a TLADI, *The Intervention in Côte d'Ivoire – 2011*, in *The Use of Force in international Law. A Case-based Approach* (Ruys, Corten, eds.), 2018, pp. 783 e ss.; D'ASPREMONT, *Duality of Government in Côte d'Ivoire*, www.ejiltalk.org del 4 gennaio 2011.

¹⁵⁹ UN Doc. S/RES/1962 (2010).

¹⁶⁰ *Communiqué of the Chairman of African Union*, 6 dicembre 2010.

¹⁶¹ *Final Communiqué, Extraordinary Session of the Authority of Head of State and Government on Côte d'Ivoire*, 7 dicembre 2010.

¹⁶² *Final Communiqué, Extraordinary Session of the Authority of Head of State and Government on Côte d'Ivoire*, 24 dicembre 2010.

¹⁶³ *Ibidem*, par. 10.

¹⁶⁴ *Resolution A/RES.1/03/11 of the Authority of Head of States and Government of ECOWAS on the Situation in Côte d'Ivoire*, 24 marzo 2011.

¹⁶⁵ UN Doc. S/RES/1975 (2011).

to protect civilians”¹⁶⁶. La crisi ebbe fine l’11 aprile quando, grazie all’appoggio delle truppe dell’UNOCI e di quelle francesi che gli fornivano supporto, Laurent Gbagbo venne catturato dalle truppe di Outtara. Nel caso appena analizzato va evidenziato come l’intervento risolutivo dell’UNOCI e delle truppe francesi fu possibile solo grazie all’azione del Consiglio di sicurezza che, agendo in base al Capitolo VII della Carta, autorizzò la Missione ad utilizzare “all necessary means to protect civilians”. Nonostante dall’inizio della crisi Outtara venne generalmente riconosciuto come il legittimo Presidente della Costa d’Avorio e nonostante avesse richiesto l’utilizzo di misure più incisive per costringere Gbagbo a lasciare il potere, è chiaro come il suo consenso non fosse ritenuto sufficiente a costituire la base giuridica sulla quale fondare un intervento militare esterno, come dimostra il fatto che l’ECOWAS richiese al Consiglio di sicurezza l’autorizzazione ad utilizzare la forza.

Per quanto riguarda il Gambia, la crisi iniziò quando il Presidente uscente Yahya Jammeh, sconfitto alle elezioni del 1 dicembre 2016 dal candidato dell’opposizione Adama Barrow, a circa una settimana di distanza dal voto si rifiutò di ammettere la sconfitta denunciando gravi anomalie e chiedendo di tenere nuovamente le elezioni, anche se in un primo momento aveva riconosciuto la vittoria dello sfidante¹⁶⁷. L’improvvisa negazione della regolarità delle elezioni e del riconoscimento della vittoria di Adama Barrow da parte di Jammeh, nonché il timore del possibile scoppio di violenze nel Paese spinse diverse organizzazioni internazionali, tra cui le Nazioni Unite, l’Unione Africana e l’ECOWAS a prendere posizione sulla questione. Queste condannarono il rifiuto di Jammeh di lasciare il potere nelle mani di Adama Barrow, eletto in seguito ad elezioni libere ed eque¹⁶⁸. Nonostante le pressioni e i tentativi di risolvere la crisi con mezzi diplomatici, Jammeh rimase fermo sulle sue posizioni rifiutando di riconoscere la vittoria di

¹⁶⁶ *Ibidem*, par. 6.

¹⁶⁷ Per una dettagliata cronaca degli eventi HALAL, *The ECOWAS Intervention in The Gambia – 2016*, in *The Use of Force in international Law. A Case-based Approach* (Ruys, Corten, eds.), 2018, pp. 912 e ss.; NUSSBERGER, *Post-Election Crisis in The Gambia, the Security Council and the Threat of the Use of Force*, www.ejiltalk.org del 17 febbraio 2017, HALLO DE WOLFE, *Rattling Sabers to Save Democracy in The Gambia*, www.ejiltalk.org del 1 febbraio 2017; CIMIOTTA, *L’uso della forza nei rapporti tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali e sub-regionali*, 2018, pp. 209-210.

¹⁶⁸ UNSC Press Release, SC/12616-AFR/3501; *Joint Declaration by the Economic Community of West African States, the African Union and the United Nations on the Political Situation of the Islamic Republic of the Gambia*, 10 dicembre 2016, disponibile su www.peaceau.org.

Barrow e di trasferirgli il potere. Nel frattempo, sia l'UA¹⁶⁹ che l'ECOWAS¹⁷⁰ si dichiarano pronte ad adottare "all necessary measures" per imporre il rispetto dei risultati delle elezioni del primo dicembre, avvertendo che dopo il 19 gennaio 2018, data di scadenza del mandato presidenziale, Jammeh non sarebbe più stato considerato il legittimo Presidente del Gambia dalle due organizzazioni. Inoltre, l'UA, esprimendo il suo supporto, sottopose all'attenzione del Consiglio di sicurezza la disponibilità dell'ECOWAS "to use all necessary means to ensure respect for the will of the people of the Gambia"¹⁷¹. Il 19 gennaio 2018, nel perdurante rifiuto di Jammeh di riconoscere la sconfitta, Adama Barrow assunse l'incarico di Presidente in una cerimonia celebrata nell'ambasciata gambiana in Senegal. Durante il suo discorso di insediamento fece appello all'ECOWAS, all'UA e al Consiglio di sicurezza dell'ONU "to support the government and the people of the Gambia in enforcing their will, restore their sovereignty and constitutional legitimacy"¹⁷². Immediatamente le truppe dell'ECOMIG (ECOWAS Mission in The Gambia), stazionate da tempo lungo il confine tra Senegal e Gambia, fecero il loro ingresso in territorio gambiano. Contemporaneamente il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite adottò la risoluzione 2337¹⁷³, nella quale, pur lodando le iniziative dell'ECOWAS e dell'UA volte alla risoluzione della crisi post-elettorale e il loro impegno nella promozione della pace e della sicurezza nella regione e pur appoggiando la decisione delle due organizzazioni di riconoscere Adama Barrow come legittimo rappresentante del Gambia, non autorizzò l'uso della forza per ripristinare l'ordine costituzionale, limitandosi a esprimere "its full support to the ECOWAS in its commitment to ensure, *by political means first*, the respect of the will of the people of The Gambia as expressed in the results of 1st December elections"¹⁷⁴. In seguito all'intervento del Consiglio di Sicurezza, l'ECOWAS ordinò alle proprie truppe di non avanzare ulteriormente sul territorio del Gambia e incaricò

¹⁶⁹ African Union Peace and Security Council 647th Meeting, *Communiqué*, 13 gennaio 2017, par. 3

¹⁷⁰ Fiftieth Ordinary Session of the ECOWAS Authority of Head of State and Government, *Final Communiqué*, 17 dicembre 2016, par. 38.

¹⁷¹ Letter Dated 19 December 2016 from the Chargé d'Affaires a.i. of the Permanent Mission of Senegal to the United Nations addressed to the President of the Security Council, S/2016/1089.

¹⁷² *Troops enter the Gambia after Adama Barrow is inaugurated in Senegal*, www.theguardian.com del 19 gennaio 2017.

¹⁷³ UN Doc. S/RES/2337 (2017).

¹⁷⁴ *Ibidem*, par. 6. Corsivo aggiunto.

i Presidenti di Mauritania e Guinea di compiere un estremo tentativo di mediazione, che si rivelò infine risolutivo e portò Jammeh a dimettersi il 21 gennaio. La presenza delle truppe dell'ECOWAS sul suolo del Gambia fu, per le circostanze del caso di specie e grazie al successivo esito dei negoziati, estremamente limitato, durò solo alcune ore e non provocò scontri e combattimenti. Probabilmente questo fu uno dei motivi per cui non venne sostanzialmente condannato da parte degli Stati della comunità internazionale. Tuttavia, la liceità dell'intervento stesso appare quantomeno dubbia. In assenza di una esplicita autorizzazione all'uso della forza da parte del Consiglio di sicurezza, l'unica base giuridica su cui poteva essere fondato l'intervento era rappresentata dalla richiesta di assistenza effettuata da Adama Barrow in occasione della cerimonia del suo insediamento.

Come abbiamo sottolineato, però, Barrow si trovava al momento della richiesta, oltre che materialmente lontano dal proprio Paese, anche privo di qualsivoglia controllo sul territorio e sulle istituzioni del Gambia, né lo aveva mai avuto. Ora, tale circostanza appare determinante per poter escludere la capacità di quest'ultimo rappresentare il proprio Stato. Inoltre, anche il contenuto stesso della richiesta appare piuttosto vago, essendosi limitato Barrow a fare appello alla comunità internazionale affinché fossero sostenuti il governo e la popolazione del Gambia nel tentativo di ripristinare la democrazia e la legittimità costituzionale, senza fare esplicito riferimento ad un intervento armato. Significativo è anche il fatto che l'ECOWAS abbia deciso, subito dopo l'adozione da parte del Consiglio di sicurezza della risoluzione 2337, priva di un'autorizzazione ad usare la forza, di bloccare le proprie truppe e di compiere un ulteriore tentativo di mediazione con il Presidente uscente.

In conclusione, non sembra che la prassi relativa ad interventi armati volti a ristabilire la democrazia e la legittimità costituzionale abbia comportato una modifica dei presupposti di liceità dell'intervento su invito in maniera tale da ammettere la validità di una richiesta di assistenza militare proveniente da un'autorità di governo che, pur godendo del riconoscimento internazionale e della legittimità democratica, non abbia alcun controllo effettivo sul proprio territorio. Negli episodi che sono stati esaminati, infatti, nessun intervento, a parte quello in Gambia (sulla cui liceità è possibile dubitare), è stato fondato sulla richiesta esplicita di assistenza da parte di

un'autorità totalmente ineffettiva. Seppur, in alcuni casi, è stato fatto riferimento al consenso del governo illegittimamente estromesso dal potere, tale consenso non è mai stato ritenuto di per sé solo sufficiente a giustificare un intervento militare in uno Stato straniero.

L'effettività rappresenta tutt'oggi il requisito principale per poter individuare l'autorità che rappresenta lo Stato. Se anche, come è stato rilevato nei precedenti paragrafi e come verrà sottolineato ancora nel prosieguo del lavoro, la perdita del controllo effettivo su parte del proprio territorio non comporta la perdita del potere di rappresentare lo Stato, essendo il governo costituito assistito da una presunzione di continuità, almeno fin quando non abbia obiettivamente più alcuna possibilità di sconfiggere e di riconquistare il territorio in mano ai ribelli, la *totale mancanza* di controllo sul proprio territorio comporta, di contro, l'incapacità dell'autorità governativa priva di tale requisito di rappresentare ed esprimere la volontà del proprio Stato e di consentire ad interventi militari da parte di Stati terzi.

5) LE CARATTERISTICHE DEI CONFLITTI INTERNI SECESSIONISTI

Una guerra di secessione può essere definita come un conflitto armato non internazionale nel quale una parte della popolazione lotta contro il governo centrale per distaccare una porzione del territorio dello Stato originario al fine di creare su di essa un nuovo Stato o per unirsi ad uno Stato diverso¹⁷⁵.

Nonostante spesso i conflitti di secessione e quelli finalizzati al controllo del governo centrale siano accomunati e fatti rientrare nella generale categoria di "guerra civile"¹⁷⁶, queste due tipologie di conflitti posseggono caratteristiche differenti in ragione delle quali si rende necessaria una trattazione distinta.

La differenza principale tra i conflitti finalizzati al controllo del governo centrale e dell'intero territorio statale e quelli di secessione è che, nel primo caso, la lotta tra il governo stabilito ed il movimento insurrezionale non avrà ripercussioni sui confini geografici dello Stato interessato dal conflitto, dal momento che lo scopo del movimento insurrezionale è il mutamento di regime dell'intero apparato statale. Al

¹⁷⁵ SALMON (ed.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, 2001, p. 538.

¹⁷⁶ Per tutti, si pensi alle risoluzioni dell'*Institut de droit international* del 1975 sul principio di non intervento nelle guerre civili e quella del 2011 sull'intervento su invito.

contrario, nel secondo caso, lo scopo del movimento secessionista è quello di distaccare una porzione del territorio statale per costituire su di esso un nuovo Stato indipendente o per unirsi ad un altro Stato. In entrambi i casi è l'integrità territoriale dello Stato originario ad essere compromessa, in quanto se il tentativo di secessione dovesse avere successo, si assisterà ad una diminuzione dell'estensione territoriale dello Stato preesistente e correlativamente alla nascita di un nuovo Stato o all'espansione territoriale di un altro Stato.

Ai fini del presente studio verrà adottata una nozione ristretta di secessione¹⁷⁷. Il termine secessione verrà riferito alla creazione di un nuovo Stato attraverso il distacco di una parte del territorio e della popolazione di uno Stato preesistente *senza il consenso* di quest'ultimo. In questi termini da tale nozione va distinta quella di "separazione", che indica la situazione in cui il distacco di una parte del territorio statale avviene con l'accordo ed il consenso dello Stato originario. L'ipotesi di secessione presa qui in esame va distinta anche da quella di "smembramento", che si riferisce, invece, alla situazione nella quale alla nascita di nuove entità statali si accompagna l'estinzione dello Stato preesistente. In tale ultimo caso non avrà alcun rilievo il principio di integrità territoriale, dal momento che in seguito al processo di smembramento si assiste alla scomparsa dello Stato originario, sul territorio del quale sorgeranno due o più Stati indipendenti. Per interventi di Stati terzi in un conflitto di secessione ci si riferirà ad interventi condotti quando il conflitto tra il movimento secessionista e lo Stato sia ancora in corso e l'esito dello stesso sia ancora incerto. Inoltre, per conflitti interni di secessione si intenderanno solo quelli nei quali l'obiettivo del distacco sia chiaramente espresso dal movimento ribelle e non quelli in cui entità infra-statali si prefiggano obiettivi più limitati, quali ad esempio, l'ottenimento di una maggiore autonomia all'interno dei confini statali.

Così come è stato già osservato in relazione ai conflitti interni per il controllo del governo centrale¹⁷⁸, anche nel caso di conflitti interni volti alla secessione di una parte del territorio statale nelle relazioni tra governo centrale e movimento secessionista non trova applicazione il divieto di uso della forza. Il diritto internazionale, in altri termini, non proibisce né l'uso della forza da parte di un

¹⁷⁷ THÜRER, BURRI, *Secession*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2009

¹⁷⁸ *Supra*, Cap. IV, par. 1.1.

movimento insurrezionale che miri al distacco di una porzione del territorio statale e alla formazione di un nuovo Stato, né l'uso della forza da parte del governo centrale al fine di opporsi a tale tentativo. Anche le guerre di secessione sono, dunque, considerate come questioni rientranti nel dominio riservato di ogni singolo Stato, rispetto alle quali il diritto internazionale adotta una posizione di neutralità.

Naturalmente, anche nel caso dei conflitti di secessione, come nei conflitti interni aventi diversa natura, la neutralità ha un significato ben circoscritto. Tale espressione viene utilizzata per sottolineare che il diritto internazionale non proibisce né consente l'uso della forza all'interno dei confini di un singolo Stato. Tuttavia, ai conflitti interni secessionisti si applicheranno le norme internazionali che regolano la disciplina dei conflitti armati non internazionali, le norme a tutela diritti umani, quelle che disciplinano l'uso della forza nelle relazioni internazionali nei rapporti tra lo Stato interessato dal conflitto e gli Stati terzi, quelle relative al principio di non intervento e così via. Inoltre, nel caso in cui il conflitto costituisca una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, il Consiglio di Sicurezza potrà esercitare le competenze attribuitegli dalla Carta delle Nazioni Unite.¹⁷⁹

In conclusione, se da un lato il diritto internazionale non impone uno specifico divieto relativamente all'utilizzo della forza all'interno dei confini statali al fine di distaccare una porzione del territorio o per impedire tale tentativo, esso tuttavia regola lo svolgimento del conflitto tra il movimento secessionista ed il governo centrale e le eventuali conseguenze che un conflitto di secessione può determinare per la pace e la sicurezza internazionale.

6) LA SECESSIONE NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

La nascita dello Stato è per il diritto internazionale una questione di puro fatto. Il diritto internazionale, infatti, non contiene norme che regolino il procedimento di formazione e di estinzione dello Stato, limitandosi a prendere atto dell'esistenza o meno di enti statali. Il diritto internazionale, in altri termini, non crea Stati, ma ne presuppone l'esistenza come entità sovrane di fatto¹⁸⁰.

¹⁷⁹ Per un maggiore approfondimento, *Supra*, Cap. IV, par. 1.1.

¹⁸⁰ ARANGIO-RUIZ, *Gli enti soggetto dell'ordinamento internazionale*, 1951, p. 20; *Id.*, *Diritto internazionale e personalità giuridica*, 1972, pp. 43 e ss.; *Id.* *La persona internazionale dello Stato*,

Sul fatto che il diritto internazionale non contenga norme relative al processo di creazione degli Stati non esiste un serio dissenso in dottrina. La disputa tra sostenitori della teoria per cui lo Stato sia un ente di fatto e quelli per cui lo Stato sia una persona giuridica riguarda una questione che si colloca successivamente alla nascita fattuale dell'ente statale¹⁸¹. Per i primi la nascita di fatto dello Stato, cioè di un'organizzazione di governo che eserciti un controllo effettivo su una comunità territoriale, è di per sé sufficiente affinché tale ente divenga destinatario dei diritti e degli obblighi che ad esso si indirizzano in quanto soggetto internazionale. Per i sostenitori della seconda teoria, che fa capo principalmente all'insegnamento di Kelsen¹⁸², una volta che lo Stato sia venuto ad esistenza come ente di fatto, per poter divenire soggetto dell'ordinamento internazionale è necessario che una norma di diritto internazionale lo qualifichi come tale. Secondo questa seconda impostazione la nascita fattuale dello Stato non sarebbe di per sé idonea a produrre effetti giuridici, ma sarebbe necessaria la qualificazione giuridica del fatto storico da parte di una norma dell'ordinamento internazionale, individuata nel principio di effettività, “en droit international, créatrice de droit au cas de formation d'un Etat nouveau”¹⁸³. Come sottolineato da Arangio-Ruiz, tuttavia, tale ricostruzione tende a ridurre “la pretesa «norma» di diritto internazionale costitutiva dello «Stato»-soggetto... ad una mera riproduzione della realtà storica”¹⁸⁴.

Dal momento che la secessione costituisce uno dei procedimenti di formazione di un nuovo Stato, si ritiene tradizionalmente che essa non sia né proibita, né permessa dal diritto internazionale. Qualora il gruppo secessionista risulti vittorioso all'esito del conflitto e riesca a costituire un'autorità di governo effettiva su una comunità territoriale, la conseguenza sarà quella della nascita di un nuovo

2014, pp. 32 e ss. La tesi secondo la quale lo Stato è per il diritto internazionale un ente di fatto è fortemente radicata nella dottrina internazionalistica italiana. Tra gli altri, ANZILLOTTI, *La formazione del Regno d'Italia nei riguardi del diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1912, p. 30; QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*⁵, 1968, p. 426. Si veda anche ABI-SAAB, *Cours général de droit international public*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, 1987, p. 68, il quale si riferisce allo Stato utilizzando l'ormai nota espressione di “fait primaire”, sottolineando come lo Stato sia un fatto “qui précède le droit”.

¹⁸¹ Per una approfondita ricostruzione delle varie posizioni dottrinali circa il fenomeno della secessione, qui solo accennata, si veda TANCREDI, *La secessione*, cit., pp. 13-67.

¹⁸² KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, 1954, pp. 123 e ss.

¹⁸³ KELSEN, *La naissance de l'Etat et la formation de sa nationalité. Les principes, leur application au cas de la Tchécoslovaquie*, in *Revue de droit international*, 1929, p. 621.

¹⁸⁴ ARANGIO-RUIZ, *Gli enti soggetto*, cit., p. 212.

Stato, di cui il diritto internazionale si limita a prendere atto e che risulterà destinatario delle norme internazionali che si indirizzano agli Stati, senza che il procedimento di formazione abbia ripercussioni sull'acquisto della soggettività internazionale del nuovo ente. D'altra parte, nel caso in cui la lotta del movimento secessionista fallisca, la comunità internazionale si limita a prendere atto del mantenimento dello *status quo*. Da un lato la pretesa secessionista non risulta fondata su un titolo che garantisca un diritto all'indipendenza ad entità infra-statali, quali gruppi etnici, minoranze e così via, mentre dall'altro il diritto internazionale non impedisce a tali gruppi di combattere contro il governo centrale al fine di separarsi dal resto dello Stato. Non esiste, pertanto, nel diritto internazionale attuale né un diritto, né un divieto di secessione. Il risultato di tale costruzione è la neutralità dal punto di vista sostanziale del diritto internazionale rispetto ad eventi secessionisti.

La tesi appena esposta, secondo la quale la secessione non è né proibita né permessa dal diritto internazionale, è confermata da ultimo nel parere consultivo della Corte internazionale di giustizia relativo alla *Conformità al diritto internazionale della proclamazione unilaterale di indipendenza da parte dell'Autorità provvisoria del Kosovo*¹⁸⁵, del 22 luglio 2010. La Corte, invero, dedica all'inquadramento del problema uno spazio limitato, accertando, tuttavia, che il diritto internazionale generale non contiene norme riguardanti il procedimento di formazione degli Stati¹⁸⁶.

Tale posizione è messa in discussione da recenti correnti dottrinarie secondo le quali il diritto internazionale attuale non sarebbe sempre "neutrale" rispetto ai procedimenti formativi degli Stati. Tale teoria si fonda sull'assunto per cui l'effettività non costituisce più l'unico criterio al quale far riferimento per stabilire se uno Stato si sia formato o si sia estinto, ma che occorra prendere in considerazione anche criteri di legittimità¹⁸⁷. Tale conclusione produrrebbe un duplice ordine di conseguenze.

¹⁸⁵ ICJ, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, Advisory Opinion of 20 July 2010.

¹⁸⁶ *Ibidem*, parr. 79 e ss.

¹⁸⁷ Per un'analisi dettagliata di tale problematica si veda TANCREDI, *Lo Stato nel diritto internazionale tra effettività e legalità/legittimità*, in *Ars Interpretandi. Annuario di ermeneutica giuridica*, 2011, pp. 131 e ss.

Da un lato, nel caso in cui il procedimento attraverso il quale si è formato un nuovo Stato risulti viziato dalla violazione di norme imperative, come quella che vieta l'uso della forza nelle relazioni internazionali o quella che impone il rispetto del principio di autodeterminazione dei popoli, ciò avrebbe ripercussioni sulla soggettività del nuovo ente. In altri termini, la violazione di norme cogenti renderebbe il procedimento di formazione dello Stato illegittimo e la secessione sarebbe di conseguenza *proibita* dal diritto internazionale¹⁸⁸.

Dall'altro lato, esisterebbero norme internazionali che attribuirebbero il diritto a determinate entità a costituirsi Stati, di modo che, in tali circostanze la secessione sarebbe espressamente *consentita* dal diritto internazionale, fondandosi sull'esistenza di un titolo giuridico direttamente attributivo del diritto di costituire uno Stato indipendente¹⁸⁹.

Dal momento che entrambe le ipotesi sono suscettibili di avere riflessi sulla liceità dell'intervento di uno Stato terzo al fianco del governo dello Stato minacciato

¹⁸⁸ Ad esempio, CHRISTAKIS, *Le droit à l'autodétermination*, cit., pp. 262-285; ID. *Les conflits de secession en Crimée et dans l'Est de l'Ukraine et le droit international*, in *Journal de droit international*, 2014, pp. 748-750; ID. *The State as a "Primary Fact": some Thoughts on the Principle of Effectiveness*, in *Secession. International Law Perspectives* (Kohen, ed.), 2006, pp. 163-170; FAWCETT, *Security Council Resolutions on Rhodesia*, in *British Yearbook of International Law*, 1965, pp. 112-113; KOHEN, *La création d'Etats en droit international contemporain*, in *Cursos Euromediterráneos de Derecho Internacional*, 2002, pp. 590-591 e 629; DUGARD, *The Secession of States and their Recognition in the Wake of Kosovo*, in *Recueil des cours de L'Académie de droit international*, 2010, pp. 30-31; TAKI, *Effectiveness*, in *Max Planck Encyclopedia of International Public Law*, 2013, par. 10. La questione di cui si discorre ha travalicato l'ambito esclusivamente dottrinario quando nel corso della procedura consultiva dinnanzi alla Corte internazionale di giustizia sulla conformità al diritto internazionale della dichiarazione di indipendenza del Kosovo, la Serbia nel proprio *written statement* sostenne che "the assertion that "the creation of States is a matter of fact and not of law" is not accurate...contemporary international law does not content itself with ascertaining the existence of a de facto situation of an entity effectively controlling a territory and its population, in order to automatically consider it as a State. The creation of a new State is also contingent on the respect of applicable rules of international law". *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence by the Provisional Institutions of Self-Governemnt of Kosovo (Request for an Advisory Opinion), Written Statement of the Government of the Republic of Serbia*, 15 aprile 2009, in <http://www.icj-cij.org/files/case-related/141/15642.pdf>, p. 335. Si veda, per maggiori approfondimenti, *infra*, par. 3.

¹⁸⁹ Pur con alcune differenze, ora fondandosi maggiormente sulle *gross violations* dei diritti umani, ora sulla violazione dell'autodeterminazione interna, questa posizione è sostenuta, tra gli altri, da TOMUSCHAT, *Secession and Self-Determination*, in *Secession. International Law Perspective*, (Kohen, ed.), pp. 38-42; GRADO, *Guerre civili e Stati terzi*, cit., pp. 230-232; CHRISTAKIS, *Le droit à l'autodétermination*, cit. pp. 296-315; DOHERING, *Art. 1, Self-Determination*, in *The Charter of United Nations. A Commentary*², 2002, p..58; CASSESE, *Self-Determination of Peoples*, cit., pp. 119-123; MURSWICK, *The Issue of a Right to Secession – Reconsidered*, in *Modern Law of Self-Determination* (Tomuschat, ed.), 1993, pp. 38-39; RAIČ, *Statehood and the Law of Self-Determination*, 2002, pp. 323-328. Per maggiori approfondimenti, *infra*, par. 4.

da un tentativo di secessione, esse verranno analizzate nei prossimi paragrafi per valutarne la corrispondenza al diritto internazionale attuale.

7) LA VIOLAZIONE DI NORME COGENTI NEL PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DI NUOVI STATI

Come abbiamo anticipato, in contrasto con la tesi per cui il diritto internazionale non prevede norme riguardanti la formazione e l'estinzione di Stati in quanto entità puramente di fatto, esiste una corrente dottrina secondo la quale il diritto internazionale, al contrario, disciplina con proprie norme il processo di formazione di nuovi Stati. La violazione di norme cogenti nel processo di nascita del nuovo Stato, individuate specialmente nella violazione del divieto di uso della forza e del principio di autodeterminazione, renderebbe illegittimo il processo stesso¹⁹⁰.

In virtù del principio *ex iniuria ius non oritur*, nel caso in cui una secessione avvenga violando le norme cogenti predette, l'ente formatosi, per quanto effettivo, non potrebbe essere considerato uno Stato ai sensi del diritto internazionale¹⁹¹. Nonostante un'entità sia dotata dei classici requisiti della statualità, questa gli sarebbe negata a causa dell'illegittimo processo di formazione. Secondo questa prospettiva, negando l'esistenza di entità effettivamente impostisi in via di fatto, in ragione della violazione di norme imperative nel procedimento attraverso il quale esse sono venute ad esistenza, il diritto internazionale *vieterebbe* in determinate ipotesi la secessione. Verrebbe confutata così la tesi per cui la secessione non sia di per sé un fenomeno né proibito, né permesso e, più in generale, che non esistano norme internazionali volte a regolare la formazione di nuovi Stati.

Per giungere a tali conclusioni è stato valorizzato tutto un filone della prassi internazionale che fin dagli anni '70 del secolo scorso ha teso a disconoscere Stati formati in violazione di norme cogenti e a dichiarare "null and void" gli atti compiuti dagli stessi¹⁹².

¹⁹⁰ *Supra*, Cap. IV, par. 6.

¹⁹¹ In particolare LAUTERPACHT, *Recognition in International Law*, 1947, pp. 420 e 410, secondo il quale "the principle *ex iniuria jus non oritur* is one of the fundamental maxims of jurisprudence. An illegality cannot, as a rule, become a source of legal rights for the wrongdoer" e "facts, however undisputed, which are the results of conduct violative of international law cannot claim the same right to be incorporated automatically as part of the law of the nations".

¹⁹² TANCREDI, *Lo Stato nel diritto internazionale*, cit., pp. 141-142.

Per quanto riguarda la violazione del principio di autodeterminazione dei popoli, si pensi ai casi della Rhodesia del Sud o dei *bantustans* sudafricani.

Quanto al primo caso, all'indomani della dichiarazione di indipendenza dal Regno Unito, proclamata nel 1965, nella Rhodesia del Sud si impose un governo guidato da un'esigua minoranza bianca razzista il quale sottopose il resto della popolazione ad un regime di *apartheid*, in violazione del principio di autodeterminazione dei popoli. Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, con la risoluzione 216 del 12 novembre 1965¹⁹³, condannò “the unilateral declaration of independence made by a racist minority in Sothern Rhodesia” e chiese a tutti gli Stati “not to recognize this illegal racist minority régime”¹⁹⁴.

I *bantustans* vennero, invece, creati dal Sudafrica alcuni anni dopo con l'intento di privare della cittadinanza sudafricana e di altri diritti un gran numero di individui di razza nera, nel quadro di una politica di *apartheid* perseguita già da anni dalle autorità del Paese. Con la risoluzione 3411D del 28 novembre 1975, l'Assemblea generale condannò “the establishment of bantustans as designed to consolidate the inhuman policies of *apartheid*, to perpetuate white minority and to dispossess the african people of South Africa of their inalienable rights in their country” e fece appello a tutti gli Stati “not to deal with any institutions or authorities of the Bantustans or to accord any recognition to them”¹⁹⁵.

Infine, può essere menzionata la condanna della continua presenza del Sudafrica in Namibia dopo il termine del mandato nel 1966 da parte del Consiglio di Sicurezza il quale, con la risoluzione 276 del 1970¹⁹⁶, dichiarò che “the continued presence of South African authorities in Namibia is illegal and that consequently all acts taken by the Government of South Africa on behalf or concerning Namibia after the termination of the Mandate are illegal and invalid”¹⁹⁷ e fece appello a tutti gli Stati “to refrain from any dealings with the Government in South Africa inconsistent with paragraph 2 of the resolution”¹⁹⁸.

¹⁹³ S/RES/216 (1965).

¹⁹⁴ Si vedano anche le risoluzioni dell'Assemblea generale del 12 ottobre 1965, A/RES/2012 (XX), del 5 novembre 1965, A/RES/2022 (XX), dell'11 novembre 1965, A/RES/2024 (XX).

¹⁹⁵ A/RES/3411(XXX)D.

¹⁹⁶ S/RES/276 (1976).

¹⁹⁷ *Ibidem*, par. 2.

¹⁹⁸ *Ibidem*, par. 5. Al riguardo si veda anche il parere consultivo della Corte internazionale di giustizia, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South-West*

Per quanto, invece, riguarda la violazione del divieto di uso della forza, si pensi alla situazione della Repubblica turca di Cipro del Nord. Tale Repubblica, proclamatasi indipendente dallo Stato cipriota nel 1983, grazie alla presenza militare della Turchia sull'isola dal 1974, non è riconosciuta ad oggi da nessuno Stato (fatta eccezione per la Turchia). Subito dopo la dichiarazione di indipendenza la situazione fu oggetto dell'attenzione dell'Assemblea generale, la quale "reiterate(d) its full support for the sovereignty, independence, territorial integrity, unity... of the Republic of Cyprus"¹⁹⁹ e del Consiglio di Sicurezza che "deplore(d) the declaration of the Turkish Cypriot authorities of the purported secession of the Republic of Cyprus", "consider(ed) the declaration... as legally invalid" e "call(ed) upon all States not to recognize any Cypriot State other than the Republic of Cyprus"²⁰⁰.

Un ultimo episodio di tale prassi proviene, infine, dal caso della Crimea. Come noto, in seguito al decisivo intervento militare russo, l'11 marzo 2014 il Parlamento della Crimea approvò una dichiarazione di indipendenza dall'Ucraina²⁰¹. Tale dichiarazione venne perfezionata il 16 marzo attraverso un *referendum* popolare, con cui la grandissima maggioranza della popolazione della regione si espresse in favore dell'indipendenza, nonché della successiva annessione alla Russia²⁰². Il giorno seguente le autorità crimeane proclamarono l'indipendenza dall'Ucraina e formalizzarono la richiesta di adesione alla Federazione Russa, che avvenne il 18 marzo 2014.

Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion of 21 June 1971, parr. 121- 124.

¹⁹⁹ A/RES/37/253 (1983).

²⁰⁰ S/RES/541 (1983).

²⁰¹ Per alcuni contributi sul tema si rimanda a SCISO, *La crisi ucraina e l'intervento russo: profili di diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2014, pp. 992-1031; MILANO, *The Non-Recognition of Russia's Annexation of Crimea: Three Different Legal Approaches and one Unanswered Question*, in *Questions of International Law, Zoom Out I*, pp. 35-55; TANCREDI, *The Russian Annexation of Crimea: Questions of International Law*, in *Questions of International Law, Zoom Out I*, pp. 5-34; ID., *Crisi in Crimea, referendum e autodeterminazione dei popoli*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2014, pp. 480-490; CIMIOTTA, *Le regioni alla "sottrazione" della Crimea all'Ucraina. Quali garanzie di diritto internazionale di fronte a gravi illeciti imputati a grandi potenze?* in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2014, pp. 491-504; ARCARI, *Violazione del divieto di uso della forza, aggressione o attacco armato in relazione all'intervento militare della Russia in Ucraina?* in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2014, pp. 473-479; ROTH, *The Virtues of Bright Lines: Self-Determination, Secession and External Intervention*, in *German Law Journal*, 2015, pp. 384-415.

²⁰² Al *referendum* parteciparono circa l'80% degli aventi diritto e l'indipendenza e la successiva annessione alla Russia ottenne circa il 97% di voti favorevoli.

Nei giorni che precedettero tali fatti, un progetto di risoluzione²⁰³ presentato dagli Stati Uniti e teso a riaffermare la sovranità, l'indipendenza, l'unità e l'integrità territoriale dell'Ucraina, e nel cui preambolo venne riaffermato il principio di non riconoscimento di acquisizioni territoriali risultanti dalla minaccia o dall'uso della forza, non venne approvato dal Consiglio di sicurezza a causa del veto russo²⁰⁴. Il 27 marzo venne, invece, adottata dall'Assemblea generale la risoluzione 68/262²⁰⁵, riguardante l'integrità territoriale dell'Ucraina. In tale risoluzione l'Assemblea generale fece appello a tutti gli Stati “to desist and refrain from actions aimed at the partial or total disruption of the national unity and territorial integrity of Ukraine, including any attempts to modify Ukraine’s borders through the threat or use of force or other unlawful means” e “not to recognize any alteration of the status of the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol on the basis of the above-mentioned referendum and to refrain from any action or dealing that might be interpreted as recognizing any such altered status”.

Occorre a questo punto domandarsi quali effetti abbia la prassi brevemente riportata relativa alla tendenza al non riconoscimento di situazioni territoriali create in violazione delle norme imperative sull'uso della forza e sull'autodeterminazione dei popoli rispetto alla statualità dell'ente stesso. Come abbiamo visto, secondo una posizione decisamente legalista, la violazione di norme poste a protezione di interessi fondamentali della comunità internazionale inficerebbe la legittimità della situazione di fatto venutasi a creare in difformità rispetto a tali norme. Ora, ci sembra difficile ammettere che ad un'entità che si consolidi in maniera effettiva, stabile e permanente su un determinato territorio possa essere disconosciuta la statualità in maniera indefinita. In altri termini, l'esistenza di una situazione di fatto non sarebbe pregiudicata dall'eventuale violazione di norme imperative nel processo di nascita.

D'altra parte, nel caso di uno Stato formatosi in seguito ad una secessione sarà necessario valutare in maniera stringente il possesso dei requisiti della statualità. Si fa riferimento, in particolare, alla dottrina dell'*ultimate success*, sulla base della quale, esistendo una presunzione a favore dell'integrità territoriale dello Stato originario, quest'ultimo deve aver cessato di compiere ogni sforzo per ristabilire la

²⁰³ UN Doc. S/2014/189.

²⁰⁴ UN Doc. S/PV.7138.

²⁰⁵ UN Doc. A/RES/68/262. La risoluzione fu adottata con 100 voti a favore, 11 contrari e 58 astenuti.

propria autorità sul territorio oggetto del distacco e l'effettività del nuovo Stato deve essere provata "beyond all reasonable doubt"²⁰⁶. Il motivo per cui alcune entità che hanno acquisito il controllo su parte del territorio di uno Stato, nonostante l'attiva opposizione di quest'ultimo, non siano riconosciuti come veri e propri Stati sovrani dalla quasi totalità della comunità internazionale, non è dovuto all'illegittimità del procedimento di formazione, quanto alla mancanza in capo a tali entità degli elementi classici della statualità. Primo su tutti, l'indipendenza. Si pensi, oltre al caso della Repubblica turca di Cipro del Nord, all'Ossezia del Sud²⁰⁷ e all'Abkhazia in Georgia²⁰⁸.

In conclusione, non un'effettività ed un controllo territoriale temporaneo, raggiunti nel corso del conflitto interno con il governo centrale, sono sufficienti a stabilire oltre ogni ragionevole dubbio che un nuovo Stato sia venuto ad esistenza, ma un'effettività permanente e stabile sul territorio distaccatosi dallo Stato originario²⁰⁹. Una volta che tali condizioni siano soddisfatte è però difficile negare l'esistenza del nuovo Stato e la sua qualità di Stato-soggetto ai sensi del diritto internazionale, qualunque sia stato il procedimento attraverso il quale esso è venuto ad esistenza. Si può, al più, ammettere con Tancredi che l'obbligo di non riconoscimento di situazioni create in violazione di norme poste a tutela di interessi generali della comunità internazionale possa risultare non tanto nella negazione

²⁰⁶ LAUTERPACHT, *Recognition in International Law*, 1948, p. 8. Si veda anche ID. *Recognition of States in International Law*, in *Yale Law Journal*, 1944, pp. 385-458; TANCREDI, *Lo Stato nel diritto internazionale tra effettività e legalità/legittimità*, cit., p. 149.

²⁰⁷ NUßBERGER, *South Ossetia*, in *Max Planck Encyclopedia of International Public Law*, 2013, secondo la quale, per quanto l'Ossezia del Sud possieda i requisiti di territorio e popolazione, alla stessa mancherebbe un governo effettivo. Infatti "Due to the fact that the majority of the citizens had acquired Russian nationality on the basis of the Russian passportization policy, Russia could claim personal jurisdiction over them. Furthermore, Russian officials had *de facto* control over South Ossetia's institutions, especially over the security institutions and security forces". A questo riguardo si veda anche l'opinione espresso dall'*Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia*, che definisce l'Ossezia del Sud come "an entity short of statehood", Vol. II, p. 134.

²⁰⁸ NUßBERGER, *Abkhazia*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013. Secondo l'autrice, in questo caso "effective government", is a question of degree. It is true that Abkhaz authorities had, to a certain extent, effective control over the relevant territory and its inhabitants. Most of the Abkhaz citizens had, however, acquired Russian citizenship and were therefore not exclusively under the jurisdiction of Abkhazia. Moreover, security and defence institutions remained to a large extent under Russian control". A differenza dell'Ossezia del Sud, dall'*Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia* ha definito l'Abkhazia come "State-like entity", implicitamente riconoscendo che rispetto all'Ossezia del Sud, l'Abkhazia fosse più vicina ad essere considerate uno Stato. Vol. II, p. 134.

²⁰⁹ TANCREDI, *Lo Stato nel diritto internazionale tra effettività e legalità/legittimità*, cit., p. 149.

dell'esistenza dell'ente o della sua personalità giuridica, quanto determinare “a condition of social isolation which results in the *material impossibility* of acting”²¹⁰.

8) IL RILIEVO DEL PRINCIPIO DI AUTODETERMINAZIONE NEL PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DEGLI STATI. IN PARTICOLARE LA C.D. SECESSIONE RIMEDIO

L'altro aspetto riguardo al quale viene contestata l'inesistenza nel diritto internazionale di norme che regolino il procedimento di formazione e di estinzione degli Stati concerne un aspetto speculare a quello discusso nel precedente paragrafo. Se in esso è stato posto in evidenza come una corrente dottrina ritenga che esistano situazioni nelle quali la secessione è *vietata*, in questo paragrafo analizzeremo la posizione secondo la quale in determinati casi la secessione è invece *consentita* dal diritto internazionale.

Come noto, il principio per cui il diritto internazionale non prevede norme riguardo la formazione di Stati conosce un'eccezione pacifica in un caso: il legittimo esercizio del diritto di autodeterminazione dei popoli inteso in senso classico, cioè il diritto dei popoli sottoposti a dominazione coloniale, occupazione straniera e regimi razzisti di rendersi indipendenti. La nascita di nuovi Stati in tali contesti fu fondata sull'esercizio di un diritto, quello all'autodeterminazione, che rappresentò una norma direttamente costitutiva della statualità, al di là di ogni considerazione circa l'effettività²¹¹. Per quanto riguarda gli Stati sorti durante il periodo della decolonizzazione, non si trattò in effetti di veri e propri fenomeni di secessione, in quanto, secondo la Dichiarazione relativa ai principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione fra gli Stati, approvata dall'Assemblea generale nel 1970:

“The territory of a colony or other Non-Self-Governing Territory has, under the Charter, a status separate and distinct from the territory of the State administering

²¹⁰ TANCREDI, *A Normative “Due Process” in the Creation of States Through Secession*, in *Secession. International Law Perspectives*, (Kohen, ed.), pp. 206. Continua l'autore “such a measure (the non-recognition of unlawfully created States), then, does not exclude the legal capacity of the new entity, but simply represents a cause of *factual* limitation of its legal sphere and of the effects deriving from the acts performed by its organs”.

²¹¹ KOHEN, *Possession contestée et souveraineté territoriale*, 1997, pp. 422-423.

it; and such separate and distinct status under the Charter shall exist until the people of the colony or Non-Self-Governing Territory have exercised their right of self-determination in accordance with the Charter, and particularly its purposes and principles”²¹².

Esauritosi, con alcune eccezioni, il processo di decolonizzazione, si discute oggi se il diritto ad autodeterminarsi possa essere riconosciuto in ambiti ulteriori rispetto a quelli “classici”, ed in particolare, se possa essere posto a fondamento di pretese di entità infra-statali di distaccarsi dallo Stato originario e rendersi indipendenti. Secondo l’impostazione tradizionale, il diritto all’autodeterminazione “esterna”, cioè a rendersi indipendenti dallo Stato originario, spetta solo ai popoli sottoposti a dominazione coloniale o occupazione straniera, mentre per i gruppi infra-statali non esiste un diritto all’autodeterminazione su cui si possa fondare la pretesa secessionista. Secondo un diverso orientamento, a cui aderisce attualmente un buon numero di autori²¹³, esisterebbe, invece, un vero e proprio diritto di secessione in capo a gruppi infra-statali, quali minoranze o gruppi etnici, invocabile come *extrema ratio* (di qui l’espressione “secessione-rimedio”) in risposta alla commissione da parte dello Stato territoriale di gravi e massicce violazioni dei diritti umani in danno al gruppo e alla negazione allo stesso dell’autodeterminazione interna, intesa come diritto del gruppo di vedersi rappresentato nello Stato nella sua interezza senza subire discriminazioni e di vedersi concedere all’interno dello Stato spazi di autorganizzazione. La violazione da parte dello Stato di tali norme, farebbe conseguentemente sorgere in capo al gruppo il diritto all’autodeterminazione esterna, quindi a costituirsi in Stato indipendente.

L’esistenza di un diritto di secessione come *extrema ratio* in caso di grave violazione da parte dello Stato originario dei diritti umani del gruppo infra-statale e del mancato rispetto dell’autodeterminazione interna è stata sostenuta non solo dalla dottrina, ma anche da alcuni Stati nel corso del procedimento consultivo svoltosi

²¹² *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations*, del 24 ottobre 1970, A/RES/25/2625.

²¹³ *Supra*, Cap. IV, par. 6.

davanti alla Corte internazionale di Giustizia relativo alla conformità al diritto internazionale della dichiarazione di indipendenza del Kosovo²¹⁴.

I sostenitori dell'esistenza di un diritto alla secessione-rimedio fondano le proprie tesi su svariati dati riguardanti sia l'*opinio juris* che la prassi²¹⁵.

Viene innanzitutto richiamato il parere della Commissione di *Rapporteurs* incaricata dal Consiglio della Società delle Nazioni di dirimere la controversia sulle isole Aaland del 1921²¹⁶, ma soprattutto la c.d. clausola di salvaguardia, contenuta nel paragrafo 7 del quinto principio della Dichiarazione sulle relazioni amichevoli fra Stati dell'Assemblea generale del 1970.

Nel parere relativo alla controversia fra Svezia e Finlandia riguardo la sovranità sulle isole Aaland, la Commissione ha ammesso che “the separation of a minority from a State of which it forms part (...) can only be considered as an altogether exceptional solution, a last resort when the State lacks either the will or the power to enact and apply just and effective guarantees”²¹⁷. La secessione di una minoranza dallo Stato originario rappresenterebbe, dunque, ad opinione della Commissione di *Rapporteurs*, una soluzione eccezionale ed estrema nel caso in cui ad essa non fosse riconosciuta adeguata protezione dallo Stato al quale è sottoposta.

La clausola di salvaguardia contemplata nella Dichiarazione sulle relazioni amichevoli fra Stati da parte sua recita:

“Nothing in the foregoing paragraphs shall be construed as authorizing or encouraging any action which would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent States conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of

²¹⁴ Albania, *Written Statement of the Government of the Republic of Albania*, April 2009, parr. 81-83; Finlandia, *Statement of Finland*, April 2009, parr. 6-13; Irlanda, *Statement of the Government of Ireland*, 17 April 2009, parr. 8-10; Germania, *Statement of the Federal Republic of Germany*, April 2009, parr. 34-35; Maldive, *Statement by the Republic of Maldives in Support of the Independence of Republic of Kosovo*, 15 April 2009, p. 1; Paesi Bassi, *Written Comments of the Kingdom of Netherlands*, 17 July 2009, parr. 3.1-3.11; Svizzera, *Written Statement Addressed to the Court by the Swiss Confederation*, 25 maggio 2009, parr. 60-68; Estonia, *Written Statement of the Republic of Estonia*, April 2009, par. 2.1; Polonia, *Written Statement of the Republic of Poland*, April 2009, parr. 6.7-6.16.

²¹⁵ TANCREDI, *Lo Stato nel diritto internazionale*, cit., pp. 143-144.

²¹⁶ *Report Submitted to the Council of the League of Nations by the Commission of Rapporteurs*, 16 aprile 1921, League of Nations Document B7.21/68/106

²¹⁷ *Ibidem*, p. 28.

peoples as described above and thus possessed of a government representing the whole people belonging to the territory without distinction as to race, creed or colour”²¹⁸.

Da tale affermazione se ne desumerebbe *a contrario* che quando uno Stato non garantisca alla propria popolazione l’autodeterminazione interna (intesa nel senso di garantire la rappresentanza della popolazione nella sua interezza senza discriminazioni di razza, credo o colore), la pretesa del gruppo discriminato di distaccarsi da esso sarebbe legittima. Prevarrebbe in questo caso eccezionale la pretesa di costituire uno Stato indipendente rispetto alla salvaguardia dell’integrità territoriale dello Stato originario.

Alcune Corti interne di Paesi interessati da fenomeni di secessione hanno fatto indirettamente riferimento alla “clausola di salvaguardia”. Tra esse, degna di nota, è la pronuncia della Corte Suprema canadese del 1998 nel caso *Reference Re Secession of Quebec from Canada*²¹⁹.

In tale caso la Corte Suprema canadese fu investita del compito di pronunciarsi circa l’esistenza di un diritto ad una secessione unilaterale della provincia del Quebec dallo Stato federale del Canada²²⁰. In particolare il Governatore generale del Canada pose alla Corte tre quesiti: il primo riguardante il diritto alla secessione da parte del Quebec alla luce della Costituzione canadese; il secondo riguardante il medesimo diritto ai sensi del diritto internazionale, ed in particolare fu chiesto alla Corte Suprema se il diritto all’autodeterminazione potesse essere posto a fondamento della secessione unilaterale del Quebec dal Canada; infine, il terzo riguardante la soluzione del conflitto tra diritto interno e diritto internazionale, nel caso in cui l’esame dei precedenti quesiti avesse condotto ad esiti contrastanti.

²¹⁸ A/RES/25/2625, *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations*, del 24 ottobre 1970, par. 7.

²¹⁹ Supreme Court of Canada, *Reference by the Governor in Council, Pursuant to art. 53 of the Supreme Court Act, Concerning the Secession of Quebec from Canada*, 20 agosto 1998.

²²⁰ Per una ricostruzione dei fatti che portarono il governo del Canada a rivolgersi alla Corte si rimanda a TANCREDI, *La secessione*, cit., pp. 597-600. Per una disamina delle posizioni espresse dagli esperti nominati nel corso della procedura, con particolare riferimento alla sussistenza del diritto alla secessione del Quebec alla luce del diritto internazionale, si veda *Self-determination in International Law: Quebec and Lessons Learned*, (Bayefsky, ed.), TheHague, 2000.

Dopo aver negato che il Quebec, alla luce della Costituzione canadese, potesse distaccarsi unilateralmente dal Canada invocando il principio di autodeterminazione, ma che al più la volontà chiaramente espressa dal popolo del Quebec di separarsi dal resto dello Stato avrebbe posto l'obbligo in capo alle altre provincie della Federazione di negoziare la secessione su base bilaterale²²¹ (questione politica sulla quale la Corte rifiutò di pronunciarsi), la Corte passò ad esaminare il problema della secessione alla luce del diritto internazionale.

La Corte, innanzitutto, affermò che il diritto internazionale non vieta, né consente la secessione²²². In secondo luogo, essa rilevò come alla luce del diritto internazionale il principio di autodeterminazione (esterna) venisse riconosciuto in maniera pacifica da una parte "to colonial peoples"²²³, dall'altra ai popoli "subject to alien subjugation, domination or exploitation outside a colonial context"²²⁴.

La Corte ha successivamente posto in evidenza come diversi autori ritenessero che il diritto all'autodeterminazione potesse essere riconosciuto in una terza ipotesi, in particolare quando ad un gruppo infra-statale fosse negata l'autodeterminazione interna dal proprio Stato, con ciò richiamandosi quindi alla dottrina che si fondava sulla c.d. "clausola di salvaguardia". La Corte ha quindi sottolineato come il Canada garantisse alla popolazione del Quebec il diritto all'autodeterminazione: alla popolazione *québécoise* non veniva, infatti, negato l'accesso al governo e godeva di rappresentanza nelle istituzioni politiche, legislative, giudiziarie ed economiche dello Stato canadese. Con tali ultime considerazioni la Corte intese negare che il Quebec potesse vantare un diritto alla secessione unilaterale internazionalmente previsto e tutelato.

È interessante notare che una volta accertato che il diritto internazionale riconosce il diritto all'autodeterminazione esterna in capo ai popoli sottoposti a dominazione coloniale o occupazione straniera, ed avendo escluso che la popolazione del Quebec rientrasse in tali categorie, la Corte utilizzò il terzo argomento (quello della secessione come *extrema ratio* in caso di violazione da parte dello Stato dell'autodeterminazione interna) *ad abundantiam* per negare il diritto del

²²¹ Supreme Court of Canada, *Reference by the Governor in Council, Pursuant to art. 53 of the Supreme Court Act, Concerning the Secession of Quebec from Canada*, 20 agosto 1998, parr. 87-105.

²²² *Ibidem*, par. 122.

²²³ *Ibidem*, par. 132.

²²⁴ *Ibidem*, par. 133.

Quebec di distaccarsi dal Canada. In effetti, la Corte riconobbe che “it remains unclear whether this... proposition actually reflects an established international law standard”, per continuare sostenendo che “*even assuming that (this) circumstance is sufficient to create a right to unilateral secession under international law, the current Quebec context cannot be said to approach such a threshold*”²²⁵.

Del resto, la lettura data dai sostenitori della secessione-rimedio del paragrafo 7 della Dichiarazione sulle relazioni amichevoli fra Stati non è affatto pacifica. Da un lato, i lavori preparatori che condussero alla stesura e all’approvazione della dichiarazione dimostrano chiaramente come gli Stati non avessero alcuna intenzione di costruire la clausola in esame al fine di legittimare pretese secessioniste²²⁶. Dall’altro, una lettura sistematica della Dichiarazione nel suo insieme rende evidente come la preoccupazione principale degli Stati fosse quella di garantire la protezione dell’integrità territoriale. In effetti, la disposizione immediatamente successiva alla c.d. clausola di salvaguardia è tesa a riaffermare il rispetto dell’unità e dell’integrità territoriale di ogni Stato²²⁷. Infine, va tenuto a mente il momento storico in cui venne redatta la Dichiarazione, segnato dall’esistenza di regimi di segregazione razziale, in particolare in Sudafrica e in Rhodesia del Sud. Come sottolineato da Cassese, furono proprio le situazioni di *apartheid* ad occasionare l’inserimento della disposizione in esame nella Dichiarazione ed era a tali situazioni che guardarono i redattori della stessa²²⁸.

Per quanto riguarda, invece, la prassi statale, si fa riferimento soprattutto alla secessione del Bangladesh dal Pakistan nel 1971. Gli eventi che condussero all’indipendenza avvennero dopo che le autorità pakistane annullarono il risultato delle votazioni in Bangladesh (allora Pakistan orientale) che consegnò la vittoria elettorale all’*Awami League*, partito che si batteva per l’ottenimento di maggiori

²²⁵ *Ibidem*, par. 135 (corsivo aggiunto).

²²⁶ Per una sintesi dei lavori preparatori e delle opinioni espresse dagli Stati riguardo il par. 7 della Dichiarazione sulle relazioni amichevoli, si rimanda a TANCREDI, *La secessione nel diritto internazionale*, cit., pp. 254-277.

²²⁷ Il Paragrafo 8 testualmente recita “Every State shall refrain from any action aimed at the partial or total disruption of the national unity and territorial integrity of any other State or country”. *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations*, del 24 ottobre 1970, A/RES/25/2625.

²²⁸ CASSESE, *Self-Determination of Peoples*, cit., pp. 122-123. In questo senso anche SALMON, *Le droit international à l’épreuve au tournant du XXI^{ème} siècle* in *Cursos Euromediterráneos de Derecho Internacional*, 2002, p. 319; KOHEN, *La creation des Etats*, cit., p. 595.

autonomie per la regione orientale del Pakistan²²⁹. La popolazione del Bangladesh, negli anni che precedettero la secessione, era stata infatti oggetto di pesanti discriminazioni a livello politico, sociale ed economico da parte delle autorità pakistane. All'indomani del voto, le autorità del Pakistan reagirono mettendo fuori legge l'*Awami League*, uccidendo e imprigionandone gli esponenti ed intervenendo militarmente nella regione orientale del Paese. Questo provocò un grosso afflusso di rifugiati in India, la quale intervenne militarmente contro il Pakistan. Il decisivo intervento dell'India consentì la vittoria sull'esercito pakistano in breve tempo e consentì al governo formato dall'*Awami League* di acquisire il controllo effettivo sul territorio del Bangladesh e di proclamare l'indipendenza. Il caso in esame viene portato ad esempio dell'esistenza di un diritto alla secessione come *last resort*, dal momento che la popolazione del Bangladesh, negli anni in cui fu sottoposta all'autorità del Pakistan, subì pesanti discriminazioni e gli venne negato il diritto all'autodeterminazione all'interno del Paese.

Tuttavia, per quanto riguarda l'intervento indiano nel Pakistan orientale, la reazione degli organi delle Nazioni Unite tese a riaffermare l'obbligo degli Stati di rispettare la sovranità e l'integrità territoriale degli altri Stati chiedendo "the withdrawals... of all armed forces to their respective territories"²³⁰. L'India, da parte sua, giustificò il proprio intervento facendo ricorso alla legittima difesa individuale, imputando al Pakistan attacchi a paesi di confine tra i due Stati²³¹ e una presunta aggressione economica ai suoi danni, dovuta al massiccio afflusso migratorio di cittadini provenienti dal Bangladesh nel proprio territorio²³², ed, infine, alla necessità di proteggere la popolazione del Pakistan orientale dagli attacchi sferratigli dalle forze armate pachistane²³³. L'espresso riferimento da parte dell'India alla legittima

²²⁹ Per una puntuale ricostruzione degli eventi si vedano NOLTE, *Secession and External Intervention*, in *Secession. International Law Perspectives* (Kohen, ed.), 2006, pp. 89-90; TANCREDI, *La secessione*, cit., pp. 354-362; SALMON, *Naissance et reconnaissance du Bangladesh*, in *Multitudo Legum Ius Unum, Allgemeine Rechtlehre und Völkerrecht*, Berlino, 1973, pp. 476-490; VIDMAR, *Remedial Secession in international Law: Theory and (Lack of) Practice*, in *St. Antony's International Review*, 2010, pp.42-43; TOMUSCHAT, *Secession and Self-Determination*, cit., pp. 29-30; RASHID, *Bangladesh: the First Successful Secessionist Movement in the Third World*, in *Secessionist Movements in Comparative Perspective*, (Premdas, Samarasinghe, Anderson, eds.), Londra, 1990, pp. 93-110.

²³⁰ UN Doc. S/RES/307 (1971). Si veda anche la risoluzione dell'Assemblea generale UN Doc. A/RES/2793 (XXVI).

²³¹ UN SCOR S/PV.1606 (1971). Par. 163.

²³² *Ibidem*, par. 161.

²³³ *Ibidem*, par. 159.

difesa individuale evitò una esplicita condanna dell'intervento da parte del Consiglio di sicurezza, il quale, però, nella risoluzione 307 del 1971, implicitamente negò la liceità dell'intervento chiedendo l'immediato ritiro delle truppe indiane dal territorio pakistano, riaffermando il dovere di rispettare l'integrità territoriale degli altri Stati. Fatta eccezione per l'URSS e per altri Stati socialisti, l'intervento indiano nel Pakistan orientale venne, inoltre, fermamente condannato dalla comunità internazionale per essere stato direttamente causale della secessione del Bangladesh, ribadendo come nessuna causa potesse giustificare un sostegno a movimenti secessionisti in altri Paesi.²³⁴

Da ultimo, il caso del Kosovo costituisce un ulteriore vicenda che si pone in contrasto con la pretesa esistenza di un diritto di secessione in caso di gravi violazioni di diritti umani e del mancato riconoscimento dell'autodeterminazione interna. Nel corso della procedura consultiva svoltasi innanzi alla Corte internazionale di giustizia, come abbiamo già sottolineato, alcuni Stati fecero espresso riferimento e sostennero la teoria della secessione-rimedio. Tuttavia, un numero altrettanto elevato, se non maggiore di Stati, negò espressamente che il diritto internazionale riconoscesse l'autodeterminazione esterna al di fuori di contesti di colonizzazione od occupazione straniera, anche se caratterizzati da massicce violazioni dei diritti umani e dell'autodeterminazione interna²³⁵. Significativo è il fatto che la Corte internazionale di giustizia ammise che:

“Whether, outside the context of non-self-governing territories and peoples subject to alien subjugation, domination and exploitation, the international law of self-determination confers upon part of the population of an existing State a right to separate from that State is, however, a subject on which radically different views were expressed by those taking part in the proceedings and expressing a position on

²³⁴ Per le posizioni assunte dai vari Stati in seno all'Assemblea delle Nazioni Unite, si rimanda in particolare ai verbali delle discussioni svoltisi in seno all'Assemblea delle Nazioni Unite, UN GAOR A.PV/2002 (1971); UN GAOR A.PV/2003 (1971).

²³⁵ Si vedano, ad esempio, le opinioni espresse da Argentina, *Written Statement of the Argentine Republic*, April 2009, parr. 93-97 ; Bolivia, *Written Commentary by the Plurinational State of Bolivia*, 17 July 2009, par. 7; Cina, *Written Statement of the People's Republic of China*, April 2009, par. III; Romania, *Written Statement of Romania*, April 2009, par. 132-159; Serbia, *Written Statement of the Government of the Republic of Serbia*, April 2009, parr. 601-638; Spagna, *Written Statement of the Kingdom of Spain*, April 2009, par. 22; Iran, *Written statement of the Islamic Republic of Iran*, April 2009, parr. 4.1-4.2; Slovacchia, *Statement by the Slovak Republic*, April 2009, par. 6; Azerbaijan, *Written Statement of the Republic of Azerbaijan*, April 2009, par. 25.

the question. Similar differences existed regarding whether international law provides for a right of “remedial secession” and, if so, in what circumstances.”²³⁶

Il fatto che sia l’esistenza di un diritto all’autodeterminazione esterna al di fuori dei contesti di colonizzazione o occupazione straniera, sia il diritto a una “secessione rimedio” sono state oggetto di “radically different views” degli Stati che si sono espressi sul punto nel corso della procedura consultiva, dimostra come l’esistenza di un ipotetico diritto di secessione come *last resort* non sia supportata dalla *opinio juris* degli Stati.

Tutto ciò considerato, contrariamente alla tendenza recente di individuare ipotesi in cui il diritto internazionale *consenta* la secessione, la conclusione da trarre in base all’analisi appena svolta è che allo stato attuale non esiste nel diritto internazionale una norma che fondi la pretesa secessionista di entità infra-statali al di fuori dei casi “classici” di autodeterminazione esterna.

9) L’INTERVENTO DI STATI TERZI NEI CONFLITTI INTERNI DI SECESSIONE

La prassi relativa ad interventi di Stati terzi in conflitti interni secessionisti è relativamente scarsa, soprattutto se comparata a quella riguardante interventi di Stati terzi in conflitti interni aventi diversa natura ed, inoltre, piuttosto risalente nel tempo. Tuttavia, essa, congiuntamente all’analisi delle norme e dei principi applicabili nei rapporti tra Stati terzi e Stato interessato dal conflitto di secessione, offre significative indicazioni circa la ricostruzione degli obblighi che gli Stati terzi sono tenuti ad osservare rispetto ad un conflitto secessionista in corso sul territorio di un altro Stato.

L’assistenza da parte di Stati terzi a favore di movimenti secessionisti si scontra, innanzitutto, con il divieto di uso della forza e con il principio di non intervento negli affari interni di un altro Stato.

L’assistenza militare diretta ai secessionisti, prestata attraverso l’invio di truppe regolari o irregolari o di mercenari, o attraverso l’invio di armi e

²³⁶ ICJ, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, Advisory Opinion of 20 July 2010, par. 82.

equipaggiamenti, costituisce un uso della forza contro lo Stato sul cui territorio sia in corso il conflitto, vietato tanto dall'articolo 2, paragrafo 4 della Carta delle Nazioni, quanto dalla norma consuetudinaria corrispondente²³⁷. Per contro, l'assistenza prestata attraverso aiuti economici e finanziari, pur non costituendo un illecito uso della forza nelle relazioni internazionali, costituisce una violazione del principio di non intervento²³⁸.

In secondo luogo, oltre a violare il divieto di uso della forza e il principio di non intervento, l'assistenza militare prestata da uno Stato terzo ad un movimento secessionista costituisce anche una violazione del rispetto dell'integrità territoriale degli altri Stati, corollario della sovrana uguaglianza tra Stati.

La prassi, peraltro non particolarmente abbondante, conferma queste conclusioni. Abbiamo già evidenziato nelle pagine precedenti, come siano stati condannati pressoché unanimemente l'intervento turco sull'isola di Cipro, che condusse alla proclamazione di indipendenza della Repubblica turca di Cipro del Nord nel 1983, e l'intervento indiano nel Pakistan orientale, che consentì agli indipendentisti bengalesi di acquisire il controllo effettivo su tale regione e a proclamarne l'indipendenza dal Pakistan nel 1971.

Ulteriori conferme del divieto di assistere i movimenti secessionisti provengono da alcuni casi relativi ai Paesi facenti parte dell'ex URSS, ed in particolare dal conflitto che oppose la Georgia alla Russia nell'agosto del 2008.

Nella notte tra il 7 e l'8 agosto del 2008 scoppiarono degli scontri tra le autorità della Georgia e quelle dell'Ossezia del Sud, regione formalmente facente parte dello Stato georgiano. Il conflitto si trasformò in un conflitto internazionale dopo che, il giorno successivo, la Russia intervenne al fianco degli indipendentisti dell'Ossezia del Sud²³⁹. La Russia giustificò il proprio intervento con varie argomentazioni: la necessità di proteggere i cittadini russi nella regione, la necessità di fornire assistenza ai propri *peacekeepers* presenti nell'area e asseritamente fatti oggetto di attacco da parte delle autorità georgiane e la necessità di fornire assistenza

²³⁷ ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgement of 27 June 1986, par. 228.

²³⁸ *Ibidem*.

²³⁹ Per maggiori approfondimenti NUßBERGER, *South Ossetia*, cit.; WATERS, *South Ossetia*, in *Self-determination and Secession in International Law* (Walter, von Ungern-Sternberg, Abushov, eds.), 2014, pp. 175-190.

umanitaria alla popolazione civile nella zona del conflitto²⁴⁰. La Russia, inoltre, il 26 agosto 2008 riconobbe ufficialmente l'Ossezia del Sud e la regione separatista dell'Abkhazia come Stati indipendenti²⁴¹. La reazione degli altri Stati della comunità internazionale durante e dopo lo scoppio del conflitto fu di ferma condanna sia dell'intervento russo, qualificato da alcuni delegati in seno al Consiglio di sicurezza come aggressione e invasione²⁴², sia del successivo riconoscimento da parte della Russia delle due regioni georgiane come Stati indipendenti. Nei dibattiti svoltisi in Consiglio di sicurezza, gli Stati si espressero con decisione in favore dell'unità e dell'integrità territoriale della Georgia²⁴³.

L'episodio appena analizzato conferma il fatto che gli Stati terzi siano tenuti ad astenersi dal prestare assistenza ai movimenti secessionisti nel corso del conflitto che oppone questi ultimi al governo statale e dal compiere azioni che possano minare l'integrità territoriale degli altri Stati

Rimane a questo punto da analizzare se, escluso che Stati terzi possano fornire sostegno ai movimenti secessionisti, l'assistenza a favore del governo centrale su sua espressa richiesta sia invece lecita.

²⁴⁰ UN Doc. S/PV.5953 (2008), p. 9.

²⁴¹ Nel corso del dibattito in Consiglio di sicurezza circa la questione georgiana, il delegato russo diede lettura dei decreti del Presidente della federazione russa che riconoscevano l'indipendenza dell'Ossezia del Sud e dell'Abkhazia, UN Doc. S/PV.5969, pp. 6-7.

²⁴² Si vedano in particolare gli interventi degli Stati Uniti, del Costa Rica e della Georgia. UN Doc. S/PV.5969, pp. 12, 15 e 16.

²⁴³ Si vedano in particolare, tra le altre, le opinioni espresse dall'Italia ("territorial integrity of Georgia is an uncontested principle"), dal Panama ("support to peoples striving for self-determination... should not be understood as support for any action designed to destroy or undermine the territorial integrity of States"), dalla Gran Bretagna, la quale espresse "full support for Georgia's sovereignty and integrity" e richiese "full withdrawal of Russian forces back to the positions occupied prior to 7 august", dal Costa Rica ("We are faced with a situation that my country thus far regards as a forcible dismemberment of a State Member of this Organization, a situation that my country regards as unacceptable"), dalla Croazia ("Croatia reiterates its support for the independence, sovereignty and territorial integrity of Georgia with its internationally recognized borders"), dagli Stati Uniti ("Over the course of these meetings, certain facts have not changed: first, Russia's military invasion of Georgia; secondly, Russia's continued occupation of parts of Georgia in contravention of the ceasefire agreement... and thirdly, Russia's disregard for Georgia's territorial integrity. We now recognize those stubborn facts for what they were: a prelude to Russia's illegal attempt to redraw the borders of its neighbour". UN Doc. S/PV.5969, pp. 10-15. Inoltre, secondo il rapporto presentato dall'Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia "the Russian intervention in Georgia was not limited to a "Blitz"-type action and was not solely focused on rescuing and evacuating Russian citizens. Its intensity surpassed the minimum threshold of intensity required by Art. 2(4) of the UN Charter. It cannot be said that the military action was not "directed against the territorial integrity or political independence" of Georgia, because it did support the territorial separation of South Ossetia". p. 288 (corsivo aggiunto).

Con riferimento a tale distinta fattispecie di intervento, va evidenziato in primo luogo che, diversamente da quanto avviene nei conflitti per il controllo del governo centrale, nel caso di conflitti secessionisti non si pone il problema di identificare l'autorità statale legittimata a manifestare il consenso o a richiedere l'assistenza ad uno Stato terzo. Dal momento che l'obiettivo del movimento che si contrappone al governo centrale è quello di distaccare una parte dello Stato per costituirvi uno Stato indipendente o per unirsi ad un altro Stato, il governo centrale continua ad essere considerato il legittimo rappresentante dello Stato. Lo scopo per cui combatte il movimento secessionista ha come possibile esito non tanto la sostituzione dell'autorità nell'intero Paese, quanto in una sua parte determinata. L'autorità del governo centrale viene dunque messa in discussione solo relativamente ad un limitato ambito territoriale e gli altri Stati della comunità internazionale continuano a riconoscere tale governo come il legittimo rappresentante dello Stato²⁴⁴.

Per quanto riguarda, invece, la rilevanza del divieto di uso della forza e del principio di non intervento, possono essere ripetute le considerazioni già svolte nel corso del lavoro. Non potrà ritenersi applicabile il divieto di uso della forza nella relazione tra Stato che richiede l'assistenza e quello che la presta, in quanto in tal caso la forza non si rivolgerebbe contro l'integrità e l'indipendenza politica di un altro Stato, ma, al contrario, avrebbe per fine quello di assistere lo Stato in questione a reprimere una minaccia alla propria integrità territoriale proveniente dall'interno dei propri confini²⁴⁵. L'intervento di uno Stato terzo su invito dello Stato territoriale non violerebbe neanche il principio di non intervento, dal momento che, provenendo tale richiesta dall'autorità legittimata a rappresentare lo Stato, viene a mancare l'elemento della "dictatorial interference" che rende l'intervento contrario al dovere posto in capo ad ogni Stato di non ingerirsi nelle questioni interne di un altro Stato²⁴⁶.

Infine, per quanto riguarda l'eventuale contrarietà di un intervento su invito rispetto al principio di autodeterminazione dei popoli, abbiamo visto come sia da escludere che attualmente il diritto internazionale riconosca un diritto di autodeterminazione esterna "secessionista", compresa nella forma di una

²⁴⁴ TANCREDI, *Secession and Use of Force*, cit., pp. 77-78.

²⁴⁵ *Supra*, cap. I, par. 4.

²⁴⁶ *Supra*, Cap. III, par. 3.1.

“secessione-rimedio” nel caso in cui lo Stato da cui vuole distaccarsi il movimento secessionista si sia macchiato di gravi violazioni dei diritti umani in danno al gruppo o non abbia garantito allo stesso l'autodeterminazione interna²⁴⁷. Pertanto, è da escludersi che l'assistenza prestata da uno Stato terzo allo Stato minacciato da un fenomeno di secessione si ponga in contrasto con il principio di autodeterminazione dei popoli.

La liceità dell'intervento di uno Stato terzo a sostegno del governo potrà essere negata solo quando il movimento secessionista sia riuscito ad acquisire in maniera *stabile e permanente* il controllo sul territorio oggetto della contesa ed eserciti in tale ambito funzioni di governo sulla comunità territoriale, escludendo in tale porzione di territorio l'autorità dello Stato originario e rendendo in tal modo le prospettive di ristabilire lo *status quo ante* assolutamente marginali. In altri termini non è consentito l'uso della forza da parte di uno Stato terzo contro un'entità che possieda *de facto* i requisiti della statualità, pur non essendo riconosciuta da alcuno Stato della comunità internazionale²⁴⁸.

La prassi di interventi su invito a fianco del governo in un conflitto secessionista, pur non essendo abbandonante, ne conferma l'ammissibilità ai sensi del diritto internazionale.

Per quanto concerne l'assistenza militare diretta, il caso più rilevante riguarda l'intervento dell'India nel 1987 a favore del governo dello Sri Lanka, impegnato in un conflitto interno con i separatisti Tamil. La popolazione Tamil, stabilita principalmente nella parte nord orientale del Paese, rappresenta una minoranza all'interno dello Stato cingalese, distinta dal resto della popolazione per etnia e religione. Il non riconoscimento da parte dello Sri Lanka di spazi di partecipazione alla vita politica del Paese e di maggiori autonomie, condusse all'insorgere di pretese secessioniste a partire dalla metà degli anni '70. Il conflitto tra governo centrale e separatisti ebbe il suo culmine nel 1987, quando il governo lanciò un'imponente offensiva nella penisola di Jaffna, sotto il controllo dei secessionisti. La violenta azione perpetrata dalle autorità governative contro la popolazione Tamil, condusse l'India, in questa fase, ad appoggiare i Tamil inviando loro aiuti umanitari e di altro

²⁴⁷ *Supra*, par. 8.

²⁴⁸ *Supra*, par. 7.

tipo. In seguito, India e Sri Lanka raggiunsero un accordo di pace, in base al quale venne previsto, tra le altre cose, l'impegno dell'India a riconoscere la sovranità, l'unità e l'integrità territoriale dello Sri Lanka, l'immediato disarmo dei combattenti Tamil e che l'attuazione del disarmo fosse garantita dall'invio di *peace-keepers* indiani sul suolo cingalese se richiesto dallo Sri Lanka. Il giorno successivo all'entrata in vigore dell'accordo di pace siglato tra i due Stati, lo Sri Lanka richiese l'intervento dell'India per assisterla nel sedare la rivolta Tamil. L'intervento dell'India, per quanto particolarmente violento, non fu risolutivo e le truppe indiane vennero ritirate tra il 1989 e il 1990 su richiesta del governo cingalese²⁴⁹.

L'intervento indiano non fu oggetto di attenzione da parte del Consiglio di sicurezza, né di condanna da parte degli altri Stati. Tuttavia, esso venne menzionato durante i dibattiti in Consiglio di sicurezza circa la questione dell'intervento turco a Cipro. La Turchia, infatti, tentò di evidenziare le analogie tra il proprio intervento sull'isola e quello indiano in Sri Lanka²⁵⁰. India e Sri Lanka si affrettarono, tuttavia, a rigettare la tesi turca circa le analogie tra i due interventi, sottolineando come le truppe indiane si trovassero in territorio cingalese su espresso invito dello Sri Lanka con l'obiettivo di proteggerne la sovranità, l'unità e l'integrità territoriale e quindi che l'intervento fosse in totale conformità col diritto internazionale²⁵¹.

Altri interventi di minor rilievo a favore del governo sono stati condotti dalle Barbados in Saint Vincent and Grenadine nel 1979 e dalle truppe di Francia, Gran Bretagna e Papua Nuova Guinea in Vanuatu nel 1980²⁵². Anche tali interventi non hanno suscitato particolari reazioni da parte della comunità internazionale.

Sulla base delle considerazioni svolte, è evidente che il diritto internazionale, tra la pretesa del gruppo secessionista a distaccarsi dallo Stato originario e quella dello Stato stesso a mantenere intatta la propria integrità territoriale, favorisca, in modo tutt'altro che sorprendente, quest'ultima pretesa.

²⁴⁹ Per maggiori approfondimenti, LE MON, *Unilateral Intervention by Invitation*, cit., pp. 782-786; TANCREDI, *La secessione*, cit., pp. 568-574; DE SILVA, *Separatism in Sri Lanka: the "Traditional Homelands" of the Tamils*, in *Secessionist Movements in Comparative Perspective*, (Premdas, Samarasinghe, Anderson, eds.), Londra, 1990, pp. 32-47; SAMARANSIGHE, *The Dynamics of Separatism: the Case of Sri Lanka*, in *Secessionist Movements*, cit., pp. 48-70.

²⁵⁰ UN Doc. S/PV.2771 (1987), pp. 54-55.

²⁵¹ UN Doc. S/19354 (1987) e UN Doc. S/19355 (1987).

²⁵² NOLTE, *Secession and External Intervention*, cit., pp. 86-87.

Nonostante il diritto internazionale non contenga regole che proibiscano ad un gruppo infra-statale di utilizzare la forza per tentare di separarsi dallo Stato preesistente e di dar vita così ad un nuovo Stato indipendente, tuttavia, esso accorda protezione alla conservazione dello Stato. Quale conseguenza di questo stato di cose, come abbiamo visto, il movimento secessionista non potrà godere dell'assistenza di Stati terzi nella sua lotta per l'indipendenza, costituendo questa al contempo e secondo le forme concrete con cui venga prestata, una violazione del divieto di uso della forza, del principio di non intervento e del principio di integrità territoriale. Al contrario, l'assistenza fornita al governo centrale nel corso del conflitto contro i separatisti è da considerarsi lecita se prestata su sua espressa richiesta.

10) INTERVENTO SU INVITO E LOTTA AL TERRORISMO

Negli ultimi anni, il numero di interventi militari compiuti da Stati terzi su invito del governo dello Stato sul cui territorio fosse in corso un conflitto armato non internazionale sono diventati sempre più numerosi, circostanza che, come è stato già rilevato²⁵³, ha condotto ad un rinnovato interesse della dottrina nei confronti di tale istituto. Il consenso dello Stato, in particolare, è stato posto a fondamento di alcuni interventi in cui il sostegno al governo in carica si è affiancato alla lotta a gruppi terroristici, come nel caso del Mali o degli interventi contro lo Stato Islamico in Siria, in Iraq e in Libia.

La circostanza per cui molti dei più recenti e dei più importanti interventi su invito siano stati compiuti in contesti caratterizzati dalla presenza di gruppi armati terroristici ha spinto parte della dottrina ad avanzare l'ipotesi per cui la specifica finalità di combattere il terrorismo costituisca attualmente una eccezione alle norme generali che regolano l'intervento su invito in un conflitto armato non internazionale²⁵⁴. Nello specifico, ad opinione di tali autori, la prassi più recente di

²⁵³ *Supra*, cap. III, par. 1.

²⁵⁴ Questa ricostruzione è in particolare sostenuta da Christakis e Bannelier, secondo i quali per valutare la liceità di un intervento su invito del governo sarebbe necessario aver riguardo agli scopi perseguiti tramite l'intervento stesso (c.d. "purpose-based approach"). Gli autori ritengono che la liceità dell'intervento sia da escludersi se esso sia finalizzato a risolvere un conflitto puramente interno a favore del governo, mentre sarebbe lecito quando uno Stato ne assiste un altro nell'ambito di una lotta congiunta contro il terrorismo. CHRISTAKIS, BANNELIER, *Volenti non fit iniuria*, cit., pp. 124-126; ID. *Under Security Council Watchful Eyes*, cit., pp. 866-867; ID. *Military Intervention Against ISIL*, cit., pp. 745-749. Si veda anche STEENBERGHE, *The Alleged Prohibition on Intervening in Civil Wars is*

assistenza militare di Stati terzi su domanda del governo non dimostrerebbe l'inesistenza nel diritto internazionale di un generale divieto di assistere ciascuna delle parti impegnate nel conflitto interno. Al contrario, l'intervento su invito risulterebbe tuttora proibito dalle norme di diritto internazionale generale sia se condotto su richiesta del governo stabilito sia se condotto a sostegno dei gruppi insurrezionali, ma la prassi avrebbe condotto alla nascita di un'eccezione relativamente alle ipotesi in cui il conflitto interno si leghi alla lotta al terrorismo: solo nei casi in cui l'assistenza prestata da Stati terzi sia esclusivamente finalizzata a combattere la minaccia costituita dai gruppi armati terroristi e non a risolvere a favore del governo un conflitto puramente interno il sostegno di Stati terzi al governo può essere considerato lecito.

La ricostruzione appena esposta si presta, tuttavia, a diverse critiche. Innanzitutto, come abbiamo tentato di dimostrare nelle pagine precedenti, non sembra che la prassi, tanto recente, quanto più risalente, dimostri l'esistenza di un generale divieto di prestare assistenza al governo di uno Stato impegnato in un conflitto interno.

In ogni caso, il punto più debole della teoria ora esposta è costituito dalle incertezze che circondano la definizione di terrorismo a livello internazionale e che dunque hanno ricadute sull'approccio che basa sulla lotta congiunta al terrorismo lo scopo che renderebbe lecito l'intervento.

Come noto, nel diritto internazionale si registra l'assenza di una definizione di terrorismo (e di gruppi terroristici) comunemente accettata²⁵⁵ ed immediatamente sorge il problema relativo a chi competa di stabilire se un gruppo armato possa considerarsi o meno terrorista²⁵⁶. È di comune evidenza, infatti, che spesso gli Stati

still Alive after the Airstrike Against Islamic State in Iraq: a Response to Dapo Akande and Zachary Vermeer, in www.ejiltalk.org, 12 febbraio 2015. L'autore da ultimo citato avanza anche la tesi per cui l'intervento contro gruppi armati "universellement qualifiés de terroristes" sarebbe lecito in quanto tali gruppi nella loro lotta non eserciterebbero il diritto di autodeterminazione dei popoli, che altrimenti preverrebbe l'intervento di Stati terzi a favore del governo in un conflitto interno. STEENBERGHE, *Les interventions militaires étrangères récentes contre le terrorisme international*, in *Annuaire français de droit international*, 2015, p. 170.

²⁵⁵ Per un esame delle diverse teorie relative alla definizione di terrorismo si rimanda a NIGRO, *La definizione di terrorismo nel diritto internazionale*, Napoli, 2013, pp. 47-66.

²⁵⁶ Il problema relativo all'identificazione dei soggetti che possano definire un gruppo come terroristico non sfugge agli autori summenzionati, i quali però si limitano a concludere che "une... coopération armée pour lutter contre un mouvement terroriste «authentique» ne semble faire l'objet d'aucune contestation sérieuse dans la pratique internationale" (corsivo aggiunto), senza

interessati da ribellioni o insurrezioni interne tendano a ritrarre i propri oppositori come “terroristi”. La definizione dei propri oppositori come terroristi è spesso dettata più da ragioni politiche o comunque a fini interni, che da ragioni strettamente giuridiche rilevanti a livello internazionale. Per questo motivo, ed in assenza di una definizione di terrorismo comunemente accettata dalla generalità di Stati, la ricostruzione di un’eccezione al divieto di intervento in un conflitto interno nell’ambito di una comune lotta contro il terrorismo si può prestare ad abusi da parte degli Stati, che potrebbero essere indotti a qualificare i propri oppositori come terroristi allo scopo di delegittimarli politicamente agli occhi della comunità internazionale e per poter chiedere assistenza esterna al fine di sconfiggerli.

Inoltre, come evidenziato da altri studiosi²⁵⁷, il tentativo di individuare questo tipo di eccezioni ad una supposta regola generale (nel caso in esame quella che vieta di intervenire in un conflitto interno al fianco di ciascuna delle parti in lotta) può condurre a confondere i motivi politici che sono alla base dell’intervento con le ragioni giuridiche su cui si fonda l’intervento stesso, confondendo in tal modo il piano politico con quello giuridico.

Tuttavia, va rilevato come, nonostante l’assenza di una definizione di terrorismo comunemente accettata, sia possibile tracciare una distinzione tra gruppi armati che nella loro lotta contro il governo centrale, sia essa finalizzata alla conquista del potere sull’intero territorio statale, sia essa finalizzata alla secessione e alla creazione di una nuova entità statale su parte del territorio dello Stato preesistente, non si pongono in contrasto con l’attuale ordine internazionale, mirando anzi ad entrare a far parte della comunità internazionale, e gruppi che invece disconoscono del tutto l’odierno sistema internazionale e si pongono in radicale rottura con la struttura della comunità internazionale e con il sistema di valori da essa espresso, minacciandone alle fondamenta l’esistenza²⁵⁸. Mentre nel primo caso la minaccia costituita dalla lotta dei gruppi armati insurrezionali riguarda l’esistenza e gli interessi individuali del singolo Stato interessato dal conflitto interno, nel secondo

però dare ulteriori delucidazioni su cosa sia da intendersi per movimenti terroristici “autentici”. CHRISTAKIS, BANNELIER, *Volenti non fit iniuria*, cit., p. 125.

²⁵⁷ AKANDE, VERMEER, *The Airstrikes against Islamic State in Iraq and the Alleged Prohibition on Military Assistance to Governments in Civil Wars*, <http://www.ejiltalk.org>, 2 febbraio 2015.

²⁵⁸ Per una distinzione tra lotte sistemiche e lotte anti-sistemiche nell’ambito della definizione di terrorismo si veda NIGRO, *La definizione di terrorismo*, cit., pp. 97-99.

caso è in linea di principio la generalità degli Stati ad essere interessata a combattere una situazione che costituisce una minaccia alla struttura e all'esistenza stessa della comunità internazionale. È in questa seconda ipotesi che la qualificazione di un gruppo armato come "terroristico" e la percezione di esso come minaccia a valori comuni a tutti gli Stati tende a convergere, dato che è la generalità degli Stati ad essere interessata al mantenimento e alla sopravvivenza dell'ordine internazionale.

Come è stato messo in luce nei precedenti paragrafi, tradizionalmente, il fine che spinge il governo di uno Stato a domandare assistenza militare ad un altro Stato è quello di preservare il proprio potere nel caso in cui esso venga minacciato dall'esistenza di gruppi ribelli che cerchino di sostituirsi al governo in carica nell'intero territorio statale o che, invece, tentino di creare una nuova entità statale sul territorio dello Stato in cui si svolge il conflitto. Appare, dunque, evidente che tradizionalmente l'istituto dell'intervento su invito è stato concepito come strumento di tutela di interessi "privatistici" ed individuali del singolo Stato, posto al servizio della tutela della sovranità e dell'integrità territoriale in un'ottica statocentrica. Nell'ipotesi in cui il conflitto possa, invece, mettere a repentaglio valori alla cui protezione sono interessati in linea di principio tutti gli Stati, l'intervento su invito, se effettuato allo scopo di eliminare le minacce indirizzate a tali valori, diverrebbe strumento di tutela di interessi globali. In altri termini, la richiesta di assistenza effettuata dallo Stato territoriale e l'eventuale conseguente intervento esterno, sarebbe funzionale non solo e non tanto alla tutela della sovranità e dell'integrità territoriale del singolo Stato, ma queste riceverebbero indirettamente tutela nell'ottica della protezione di valori comuni e generali della comunità internazionale.

Nei conflitti che verranno analizzati nei prossimi paragrafi è rilevabile la presenza di gruppi armati "anti-sistema". Tanto l'ISIS, quanto Al-Qaeda ed i gruppi ad esso affiliati o assimilabili, infatti, non solo non si propongono di diventare parte della comunità degli Stati, ma espressamente ne disconoscono le norme che ne sono alla base e hanno come obiettivo quello di demolire l'attuale ordine globale²⁵⁹.

Data la particolare natura del conflitto, delle parti che ad esso partecipano e degli interessi coinvolti, ci si chiede se i criteri che sono stati messi in luce nelle

²⁵⁹ A questo proposito si rimanda in particolare, per quanto riguarda più specificamente l'Isis all'analisi di TOMUSCHAT, *The Status of the "Islamic State" under International Law*, in *Die Friedens-Warte. A Journal of International Peace and Organization*, 2015, pp. 231-232.

precedenti pagine per poter identificare l'autorità legittimata a chiedere assistenza a terzi Stati subiscano attenuazioni e siano maggiormente elastiche nel caso in cui il conflitto interno, per le sue caratteristiche, possa rappresentare una minaccia per interessi alla cui protezione sono in linea di principio interessati tutti gli Stati, come la pace e la sicurezza internazionale e in generale la tenuta e la conservazione del sistema internazionale attuale.

a) Mali

Nel 2012 il Mali andò incontro ad una fase di grave instabilità interna. A gennaio scoppiò un conflitto all'interno del Paese tra il governo centrale e il Movimento Nazionale di Liberazione dell'Azawad (MLNA), un gruppo Tuareg che da tempo rivendicava la secessione della regione settentrionale dello Stato maliano. Nelle fasi iniziali del conflitto il MNLA si alleò con alcuni gruppi fondamentalisti islamici presenti nell'area: Al-Qaeda nel Maghreb Islamico (AQMI), il Movimento per l'unità e la jihad nell'Africa occidentale (MUJAO) e Ansar Dine, un movimento ribelle di Tuareg islamisti. La destabilizzazione provocata dal conflitto tra il governo del Mali e i gruppi ribelli presenti nel nord del Paese, condusse, nel mese di marzo, ad un colpo di Stato ad opera di parte dell'esercito a danno del governo in carica. Il Presidente Amadou Toumani Touré venne deposto da una giunta militare e costretto a rifugiarsi in Senegal, vennero sciolte le istituzioni democratiche e sospesa la Costituzione. In conseguenza al colpo di Stato e al collasso dell'esercito, la situazione nel nord del Paese si deteriorò ulteriormente e le forze governative persero altro terreno in favore dei gruppi ribelli: il 6 aprile del 2012 il MLNA proclamò unilateralmente la nascita della Repubblica dell'Azawad, nel nord del Mali, la quale non ottenne però alcun riconoscimento e sostegno a livello internazionale.

L'alleanza tra il MNLA da un lato e i gruppi armati fondamentalisti islamici dall'altro, che consentì l'assunzione del controllo da parte dei ribelli sull'intera regione settentrionale del Mali, con la conseguente estromissione da tale area delle forze governative e la dichiarazione di indipendenza, terminò tuttavia molto rapidamente, a causa degli obiettivi inconciliabili delle diverse formazioni ribelli. In breve tempo AQMI, MUJAO e Ansar Dine sconfissero completamente il MLNA,

espulsero i suoi membri dalle posizioni di potere e si sostituirono ad esso nel controllo del territorio, imponendo la *sharjah*²⁶⁰.

La crisi attraversata dal Mali fu da subito oggetto di attenzione da parte delle organizzazioni internazionali, tanto regionali, come ad esempio l'ECOWAS e l'Unione Africana, tanto universali, in particolare l'ONU. La preoccupazione e l'attenzione per la situazione in Mali fu dovuta non solo e non tanto all'esistenza di un conflitto interno, ma anche e soprattutto alla presenza e al rafforzamento di formazioni terroristiche presenti non solo in Mali, ma in tutta la regione del Sahel. Queste ultime, trovando una base sicura in Mali, avrebbero infatti potuto costituire una minaccia alla stabilità dell'intera regione.

È da sottolineare che furono oggetto di attenzione da parte delle organizzazioni internazionali tutte le varie fasi della crisi in Mali. Per quanto riguarda la fase seguente al colpo di Stato, il Consiglio di sicurezza condannò prontamente il violento rovesciamento del governo democraticamente eletto e richiese l'immediato ripristino delle istituzioni costituzionali²⁶¹. Dal canto suo, l'ECOWAS si affrettò a comminare sanzioni a carattere politico, diplomatico, economico e finanziario contro il neo costituito Comitato Nazionale per il ripristino della democrazia e dello Stato (CNRDRE), al fine di ristabilire immediatamente l'ordine costituzionale in Mali²⁶². Le sanzioni furono revocate il 6 aprile 2012, quando venne raggiunto, tra l'ECOWAS e il CNRDRE, un accordo quadro in base al quale venne prevista la creazione di un governo di transizione, con lo scopo di condurre il Paese ad elezioni libere, democratiche e trasparenti sull'intero territorio nazionale e di gestire la crisi militare nel nord²⁶³. Vennero designati come membri del governo di transizione sia personalità facenti parte della giunta militare

²⁶⁰ Per approfondimenti sugli eventi si rimanda a BANNELIER, CHRISTAKIS, *Under the Security Council's Watchful Eyes: Military Intervention by Invitation in the Malian Conflict*, in *Leiden Journal of International Law*, pp. 856-858; ID. *French Military Intervention in Mali: It's Legal but... Why? Part II: Consent and the UNSC Authorisation*, <http://www.ejiltalk.org>, del 25 gennaio 2013; MAGI, *Sulla liceità dell'intervento francese in Mali*, in *Rivista di diritto internazionale*, pp. 552-553.

²⁶¹ *Security Council Press Statement on Mali Crisis*, 22 marzo 2012, UN Doc. SC/10590.

²⁶² *Mini Sommet d'Urgence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEDAIO sur la situation au Mali*, Abidjan, 29 marzo 2012. Disponibile su <http://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2015/02/2012-Mini-March.pdf>.

²⁶³ *Accord Cadre de mise en œuvre de l'engagement solennel du 1er avril 2012*. Disponibile su <http://mjp.univ-perp.fr/constit/ml2012.pdf>

responsabile del colpo di Stato, sia personalità politiche legate al precedente governo e l'incarico di Presidente *ad interim* fu affidato a Dioncounda Traoré.

L'iniziativa dell'ECOWAS ricevette l'appoggio del Consiglio di Sicurezza, il quale elogiò “the efforts of the Economic Community of West African States (ECOWAS) and of the African Union (AU), and the cooperation of neighbouring countries and other countries in the region, in assisting with the restoration of the constitutional order in Mali”²⁶⁴, si felicitò della formazione del governo di unità nazionale in seguito alla firma dell'accordo quadro del 6 aprile 2012, dichiarandosi pronto “to respond to the request of the Transitional authorities of Mali regarding an international military force assisting the Malian Armed Forces in recovering the occupied regions in the north of Mali”²⁶⁵.

Spinto dal consolidarsi del controllo delle formazioni integraliste islamiche sulle regioni settentrionali del Paese, il governo di transizione si risolse dunque a chiedere assistenza militare ad alcune organizzazioni regionali e all'ONU²⁶⁶ per fronteggiare la situazione. Il Consiglio di Sicurezza, con la risoluzione 2085 del 20 dicembre 2012²⁶⁷, agendo in base al Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, autorizzò il dispiegamento dell'*African-led International Support Mission in Mali* (AFISMA), operante sotto il controllo dell'ECOWAS, con lo scopo di aiutare le autorità maliane a riconquistare le regioni settentrionali del proprio territorio cadute sotto il controllo di gruppi armati terroristi ed estremisti e a combattere la minaccia rappresentata da tali gruppi. Il ritardo nel costituire l'AFISMA condusse ad un ulteriore rafforzamento dei gruppi ribelli del nord, che riuscirono, nei giorni successivi all'adozione della risoluzione del Consiglio di Sicurezza, a conquistare la città di Konna, porta di accesso alla parte meridionale del Paese e alla capitale Bamako.

Il repentino precipitare della situazione spinse quindi il Presidente Traoré a chiedere l'aiuto della Francia²⁶⁸. L'operazione *Serval* fu prontamente lanciata dallo

²⁶⁴ UN Doc. S/RES/2056 (2012).

²⁶⁵ UN Doc. S/RES/2071 (2012).

²⁶⁶ *Letter dated 18 september 2012 from the interim President and the Prime Minister of Mali addressed to the Secretary-General, S/2012/727.*

²⁶⁷ UN Doc. S/RES/2085 (2012).

²⁶⁸ *Identical letters dated 11 January 2013 from the Permanent Representative of France to the United Nations addressed to the Secretary-General and the President of the Security Council, UN Doc. S/2013/17.*

Stato francese l'11 gennaio 2013, dapprima attraverso attacchi aerei, finalizzati ad arrestare l'avanzata verso sud dei ribelli e, in un secondo momento, anche attraverso l'invio di truppe di terra. L'intervento francese venne affiancato dal dispiegamento di alcuni contingenti del Ciad e in seguito da truppe di altri Stati africani, operanti tuttavia questi ultimi nell'ambito dell'AFISMA.

L'intervento francese, non solo non ricevette sostanzialmente alcuna condanna a livello internazionale, ma anzi venne esplicitamente supportato da singoli Stati, da organizzazioni regionali, dal Segretario Generale delle Nazioni Unite e dallo stesso Consiglio di Sicurezza, che nella risoluzione 2100 del 25 aprile 2013 espressamente “(w)elcom(ed) the swift action by the French forces, at the request of the transitional authorities of Mali, to stop the offensive of terrorist, extremist and armed groups towards the South of Mali”²⁶⁹.

La Francia, all'indomani del lancio dell'operazione *Serval*, giustificò il proprio intervento su tre basi: la richiesta di assistenza da parte del Presidente Traoré, la legittima difesa collettiva e le risoluzioni del Consiglio di sicurezza riguardanti la crisi in Mali. È interessante, però, sottolineare come nelle lettere ufficiali che la Francia indirizzò al Consiglio di Sicurezza per metterlo al corrente dell'inizio delle operazioni militari sul suolo del Mali, lo Stato francese non fece menzione delle ultime due giustificazioni indicate, ma dichiarò solamente che “France has responded today to a request for assistance from the Interim President of the Republic of Mali, Mr. Dioncounda Traoré. Mali is facing terrorist elements from the north, which are currently threatening the territorial integrity and very existence of the State and the security of its population”²⁷⁰.

L'utilizzo della legittima difesa collettiva e dell'autorizzazione da parte del Consiglio di sicurezza come giustificazioni si prestano, infatti, nel quadro dell'operazione condotta dalla Francia, a critiche difficilmente superabili e sembra siano state utilizzate più per ragioni di politica interna e internazionale che per ragioni strettamente giuridiche.

²⁶⁹ UN Doc. S/RES/2100 (2013).

²⁷⁰ *Identical letters dated 11 January 2013 from the Permanent Representative of France to the United Nations addressed to the Secretary-General and the President of the Security Council*, UN Doc. S/2013/17.

Per quanto riguarda l'argomento della legittima difesa collettiva, pur tralasciando la dibattuta questione della liceità della legittima difesa contro attacchi lanciati da attori non statali, l'ostacolo maggiore alla possibilità di utilizzare tale argomentazione da parte della Francia è che i supposti attacchi armati ai danni del Mali non provenissero dal di fuori del proprio territorio, ma dall'interno dei suoi confini e che le operazioni militari francesi si siano limitate al territorio maliano. Nonostante le interpretazioni estensive cui è andato incontro l'articolo 51 della Carta dell'ONU negli ultimi anni, sembra difficile ammettere la sua configurabilità in interventi di questo genere, considerato altresì che essi sono da considerarsi già ammissibili dal diritto internazionale generale, restando in capo al singolo Stato la possibilità di contrastare e rispondere ad operazioni militari condotte da gruppi armati non statali presenti sul proprio territorio e di richiedere assistenza militare ad altri Stati a tal fine.

Per quanto, invece, riguarda, il richiamo alle rilevanti risoluzioni del Consiglio di sicurezza relative alla situazione in Mali, va sottolineato come esse, nonostante il riferimento al Capitolo VII della Carta, non contenessero alcuna autorizzazione, né esplicita, né implicita, all'uso della forza da parte di Stati terzi per fronteggiare la crisi nel Paese africano. L'unica forza autorizzata dal Consiglio di sicurezza ad adottare "all necessary measures... to support the Malian authorities in recovering the areas in the north of its territory under the control of terrorist, extremist and armed group" era infatti l'AFISMA²⁷¹, mentre, rispetto agli Stati terzi, la risoluzione si limitava a sollecitare "Member States, regional and international organizations to provide coordinated assistance, expertise, training, including on human rights and international humanitarian law, and capacity-building support to the Malian Defence and Security Forces, consistent with their domestic requirements, in order to restore the authority of the State of Mali over its entire national territory, to uphold the unity and territorial integrity of Mali and to reduce the threat posed by terrorist organizations and associated groups"²⁷².

²⁷¹ UN Doc. S/RES/2085 (2012) par. 9.

²⁷² *Ibidem*, par. 7. Si veda anche il par. 14, in cui il Consiglio di sicurezza "Urges Member States, regional and international organizations to provide coordinated support to AFISMA, including military training, provision of equipment, intelligence, logistical support and any necessary assistance in efforts to reduce the threat posed by terrorist organizations, including AQIM, MUJWA and

Alla luce delle considerazioni appena svolte, è evidente che la sola base giuridica per inquadrare l'intervento francese in Mali è il consenso e la richiesta di assistenza da parte delle autorità di questo Stato, come giustificazione autonoma.

A tal proposito, la questione più delicata da affrontare è quella riguardante la legittimazione del governo di transizione a prestare il proprio consenso alle operazioni militari francesi. Non solo, infatti, il governo di transizione al momento dell'intervento aveva il controllo effettivo su appena un terzo dell'intero territorio dello Stato, ma, ancora più importante, esso rappresentava un governo sorto sulla base di un accordo concluso in seguito ad un colpo di Stato, ricomprendeva al suo interno membri appartenenti alle forze militari responsabili di tale colpo di Stato ed era stato costituito con il precipuo scopo di condurre il Paese ad elezioni libere e di ripristinare le istituzioni democraticamente elette. Per questi motivi potrebbe essere lecito dubitare che un tale governo potesse avere il potere di gestire interessi così rilevanti per uno Stato, quale quello di consentire ad altri Stati di condurre operazioni militari sul proprio territorio.

Va tuttavia considerato, come è stato già evidenziato, che la crisi in Mali fu, sin dai suoi primi sviluppi, oggetto di attenzione da parte sia dell'ONU che delle rilevanti organizzazioni regionali, in considerazione soprattutto della presenza di gruppi armati terroristi e del loro possibile rafforzamento in ragione della fase di instabilità e debolezza attraversata dal Paese e della conseguente potenziale estensione della minaccia rappresentata da questi ben oltre i confini dello Stato maliano.

Come abbiamo già osservato, il Consiglio di sicurezza riconobbe espressamente nella risoluzione 2071 del 12 ottobre 2012 il governo di transizione sorto sulla base dell'accordo quadro del 6 aprile tra l'ECOWAS e le autorità del CNRDNE, sottolineando la propria disponibilità a rispondere ad un'eventuale richiesta di assistenza per riconquistare le province settentrionali del Paese²⁷³. In tal modo il Consiglio di sicurezza risolse il problema riguardante l'identificazione dell'autorità capace di manifestare il consenso per conto dello Stato, indicandola nel

associated extremist groups in accordance with paragraph 9 (b), in close coordination with AFISMA and the Malian authorities".

²⁷³ UN Doc. S/RES/2071 (2012), par. 6.

governo di transizione e sottolineando esplicitamente la possibilità da parte di questo di richiedere assistenza per riconquistare le province del nord.

Ciò che è necessario evidenziare è, inoltre, che nell'ottica delle organizzazioni regionali, *in primis* ECOWAS e Unione Africana, delle Nazioni Unite, e in particolare del Consiglio di sicurezza, della Francia e degli altri Stati che a vario titolo si sono interessati della crisi in Mali, la riaffermazione della sovranità del Mali sul proprio territorio e la difesa della sua integrità territoriale non sono mai state slegate dalla finalità di combattere la minaccia globale rappresentata dal rafforzamento di formazioni espressamente qualificate terroriste²⁷⁴ e dalla possibilità che esse riuscissero a stabilire un "safe haven" nel cuore del continente africano.

L'assistenza prestata dalla Francia alle autorità governative maliane ebbe, dunque, come finalità principale quella di contrastare una situazione suscettibile di minacciare la pace e la sicurezza internazionali e dunque di mettere a repentaglio valori e interessi di importanza fondamentale per l'intera comunità internazionale. L'istituto dell'intervento su invito venne dunque utilizzato, in questa specifica situazione, non tanto per soddisfare un interesse individuale del singolo Stato a riaffermare il proprio controllo sul territorio statale e a sconfiggere i propri oppositori, ma la tutela e la riaffermazione della sovranità e dell'integrità territoriale del Mali fu funzionale alla protezione e alla soddisfazione di interessi ulteriori e più ampi alla cui salvaguardia sono interessati tutti gli Stati.

Degno di attenzione è in questa prospettiva il ruolo svolto dal Consiglio di sicurezza: pur non avendo autorizzato né espressamente, né implicitamente l'uso della forza in Mali (eccezion fatta per l'AFISMA, la quale però iniziò ad operare dopo l'intervento francese), esso gettò le basi per l'intervento unilaterale della Francia, che fu condotto al di fuori del quadro istituzionale delle Nazioni Unite, in base al diritto internazionale generale. Da un lato, come abbiamo visto, il Consiglio di sicurezza risolse il problema relativo all'identificazione dell'autorità abilitata a prestare il consenso per conto dello Stato, identificazione che nel caso di specie poteva altrimenti risultare problematica. Dall'altro lato, individuò e delimitò lo scopo dell'intervento: esso, infatti, fin dalle prime risoluzioni adottate sulla situazione in

²⁷⁴ Si veda il decimo considerando della risoluzione 2056 del Consiglio di sicurezza del 5 luglio 2012. S/RES/2056 (2012).

Mali, identificò nella minaccia per la pace e la sicurezza internazionale costituita dalle formazioni terroriste attive e operanti nelle province settentrionali del Paese lo scopo di un intervento armato in Mali. L'intervento francese, dunque, pur collocandosi al di fuori del quadro istituzionale dell'ONU, fu in un certo senso "guidato" dal Consiglio di sicurezza nei due aspetti richiamati e cioè nella finalità dell'intervento e nell'individuazione della minaccia a cui esso era chiamato a far fronte e nell'autorità capace di manifestare il consenso ad un tale intervento per conto dello Stato.

b) Iraq

L'ascesa dello Stato Islamico avvenne, come noto, a partire dal giugno del 2014, quando in seguito ad un'offensiva lanciata nel nord dell'Iraq esso riuscì a conquistare vaste aree dello Stato iracheno e della Siria, quest'ultima già funestata da tre anni di guerra civile tra il governo guidato da Bashar al-Assad e diverse formazioni ribelli²⁷⁵. L'IS in brevissimo tempo stabilì il proprio controllo su una vasta area a cavallo tra i due Paesi, riuscendo ad estromettere da tali territori le rispettive autorità statali.

Fin dal primo momento l'IS fu considerato "a global and unprecedented threat to international peace and security"²⁷⁶. Lo Stato Islamico ha, infatti, come obiettivo quello di costituire un califfato che ricomprenda i territori degli Stati medio-orientali e nord africani, ispirato ad una visione ultra conservatrice dell'Islam e all'applicazione della *sharjia* come legge fondamentale. Nel corso della propria esistenza ha sempre dimostrato disprezzo per qualsiasi norma a tutela dei diritti umani e di diritto internazionale umanitario, ha compiuto numerosi attacchi terroristici in varie parti del mondo, ponendosi in tal modo in radicale rottura e contrapposizione con il sistema internazionale attuale e con i valori da questo espressi.

La conquista da parte dello Stato Islamico di vaste aree del territorio iracheno, ed in particolare di alcune importanti città tra cui Mosul e Fallujah, e la manifesta incapacità dell'esercito iracheno di respingere e sconfiggere i combattenti dell'IS e di

²⁷⁵ Dello Stato Islamico e del conflitto siriano si è già trattato diffusamente *supra*, Cap. IV, par. 3, lett. c), a cui si rimanda per maggiori approfondimenti.

²⁷⁶ UN Doc. S/RES/2170 (2014), UN Doc. S/RES/2178 (2014), UN Doc. S/RES/2199 (2015), UN Doc. S/RES/2249 (2015).

riacquisire le porzioni di territorio da essi sottratte al controllo del governo centrale, spinse l'Iraq a chiedere l'assistenza di Stati terzi per raggiungere tali obiettivi.

In una lettera indirizzata al Segretario generale delle Nazioni Unite il 25 giugno 2014²⁷⁷, il governo di Baghdad lanciò un appello affinché “the United Nations and international community... recognize the serious threat our country and the international order are facing”, chiedendo inoltre ai “ Member States to assist (them) by providing military training, advanced technology and the weapons required to respond to the situation, with a view to denying terrorists staging areas and safe havens”.

L'8 agosto dello stesso anno ebbero inizio i primi attacchi aerei da parte di una coalizione di Stati contro le postazioni dello Stato Islamico in Iraq. All'operazione *Inherent Resolve*, coordinata dagli Stati Uniti, parteciparono diversi Stati, tra cui l'Australia, il Canada, la Francia, la Gran Bretagna, il Belgio, la Danimarca, la Giordania e i Paesi Bassi²⁷⁸.

Il governo iracheno affermò esplicitamente in diverse occasioni come le operazioni militari dalla coalizione a guida statunitense fossero condotte su sua espressa richiesta. In una lettera inviata il 22 settembre 2014 al Presidente del Consiglio di sicurezza²⁷⁹ l'Iraq si dichiarò “grateful for the military assistance it is receiving, including the assistance provided by the United States of America in response to Iraq's specific requests”, sottolineando come “in accordance with international law... (we) have requested the United States of America to lead international efforts to strike ISIL sites and military strongholds, with our express consent. The aim of such strikes is to end the constant threat to Iraq, protect Iraq's citizens and ultimately, arm Iraqi forces and enable them to regain control of Iraq's border”. Nessuno Stato si oppose o mise in dubbio la liceità dell'intervento armato della coalizione, che trovava nel consenso del governo iracheno un solido fondamento giuridico.

Oltre che alla coalizione a guida statunitense, il governo iracheno chiese assistenza e manifestò il proprio consenso alla conduzione di operazioni militari

²⁷⁷ UN Doc. S/2014/440. Letter dated 25 June 2014 from the Permanent Representative of Iraq to the United Nations addressed to the Secretary-General.

²⁷⁸ <https://www.defense.gov/OIR>.

²⁷⁹ UN Doc. S/2014/691. Letter dated 20 September 2014 from the Permanent Representative of Iraq to the United Nations addressed to the President of the Security Council.

finalizzate a respingere l'avanzata e il rafforzamento dell'ISIS anche ad altri Stati, in particolare ad Iran e Russia, che cominciarono ad operare nel territorio iracheno rispettivamente a dicembre 2014 e ottobre 2015²⁸⁰. Sebbene il coinvolgimento nel conflitto iracheno di Russia ed Iran andò incontro alla manifesta contrarietà di alcuni Stati, timorosi delle aspirazioni egemoniche delle due potenze nella regione mediorientale, le riserve al loro coinvolgimento furono dettate esclusivamente da ragioni politiche, mentre dal punto di vista giuridico, anche in questo caso, non vennero espresse obiezioni una volta che l'Iraq ebbe prestato il proprio consenso alla conduzione di operazioni militari sul suo territorio.

La necessità del consenso dello Stato territoriale per legittimare interventi di Stati terzi è testimoniata anche dalla reazione manifestatasi in seguito ad un massiccio dispiegamento di truppe turche nel campo di Bashiqa, nei pressi della città di Mosul, il 13 dicembre 2015. Il centro era utilizzato come campo di addestramento di volontari iracheni che avrebbero costituito il nucleo della Guardia nazionale di Mosul da schierare contro lo Stato Islamico, ma la Turchia non ricevette alcuna autorizzazione da parte dell'Iraq all'invio di tali contingenti. L'Iraq protestò vigorosamente contro le attività e le incursioni della Turchia sul proprio territorio, sottolineando come, nell'imperversare del conflitto tra lo Stato iracheno e l'ISIS, gli altri Stati avessero il dovere di garantire e rispettare la sicurezza e la sovranità dell'Iraq ed assisterlo nella sua lotta contro lo Stato Islamico. L'attraversamento del confine turco-iracheno e la penetrazione fino alla città di Mosul di centinaia di soldati, di carri armati e di veicoli corazzati “without prior coordination or consultation with the federal Government of Iraq” fu, infatti, considerato dall'Iraq “(a) flagrant violation of the provisions and principles of the Charter of United Nations (and a) violat(ion of) the territorial integrity and sovereignty of Iraqi State”. L'Iraq dichiarò anche come, a sua opinione, le attività turche fossero da considerarsi “an act of aggression under the Charter and the relevant provisions of international law”,²⁸¹.

²⁸⁰ BANNELIER-CHRISTAKIS, *Military Interventions against ISIL*, cit., pp. 751-752; STEENBERGHE, *Les interventions militaires étrangères récentes contre le terrorisme international*, cit., pp. 157-158.

²⁸¹ UN Doc. S/2015/963. *Letter dated 15 december 2015 from the Permanent Representative of Iraq to the United Nations addressed to the President of the Security Council.*

Dal canto suo, la Turchia cercò di minimizzare la gravità dell'accaduto dichiarando che le operazioni da essa effettuate sul suolo iracheno fossero operazioni di *routine* da iscriversi nel quadro dei programmi di addestramento delle truppe irachene, iniziati con l'occupazione di Mosul da parte dell'IS, e che il contrasto insorto con l'Iraq circa la presenza di propri contingenti militari sul territorio di quest'ultimo fosse in realtà dovuto a problemi di comunicazione tra i due Stati. La Turchia ribadì, inoltre, il proprio sostegno e rispetto per la sovranità e l'integrità territoriale dell'Iraq²⁸².

In conclusione, non c'è dubbio che gli interventi militari compiuti dalle diverse coalizioni di Stati su invito del governo iracheno si siano tutti fondati sul consenso validamente espresso da quest'ultimo. Anche se all'epoca in cui il governo di Baghdad chiese assistenza esterna, una vasta porzione del proprio territorio, comprese alcune importanti città, fosse stata sottratta al suo controllo dallo Stato Islamico, il governo guidato da al-Abadi continuò purtuttavia ad essere considerato il legittimo rappresentante dello Stato iracheno, come tale pienamente legittimato a chiedere assistenza militare a Stati terzi.

La circostanza per cui gli interventi militari a sostegno del governo iracheno si rivolsero contro un gruppo armato universalmente qualificato come terroristico non vale da sola a giustificare tali interventi, come dimostra la ferma condanna alle operazioni militari compiute dalla Turchia senza l'autorizzazione del governo iracheno, né costituisce il solo obiettivo suscettibile di rendere lecito un intervento esterno in un conflitto armato non internazionale a sostegno del governo in carica, come affermato da quella parte della dottrina che ritiene che l'unica eccezione al divieto di intervenire in una guerra civile a fianco di ciascuna delle parti in conflitto sia costituita dalla lotta congiunta contro il terrorismo internazionale²⁸³.

D'altronde, la necessità di fronteggiare un gruppo armato che, come lo Stato Islamico, non costituisce una minaccia solo per il singolo Stato territoriale coinvolto nel conflitto, ma anche per gli altri Stati della comunità internazionale (come, tra l'altro, a più riprese evidenziato dall'Iraq, che sottoliedò come l'ISIS rappresentasse

²⁸² UN Doc. S/PV.7589.

²⁸³ *Supra*, nota n. 141.

“(a) serious threat our country *and the international order* are facing”²⁸⁴ e che “Iraq is currently waging a war against global terrorism in order to defend itself and *all the States of the world*”²⁸⁵), può condurre a riconsiderare il ruolo tanto dello Stato che chiede assistenza esterna, quanto degli Stati terzi e, più in generale, le finalità a cui può essere chiamato a rispondere l’istituto dell’intervento su invito. Nel primo caso, lo Stato territoriale si fa portatore, quantomeno indirettamente, di istanze facenti capo alla generalità degli Stati, mentre nel secondo caso gli Stati terzi, attraverso il proprio intervento, mirano non tanto alla conservazione del potere del governo in carica, ma alla soddisfazione di un fine più ampio, quale quello della tutela di interessi comuni e generali della comunità internazionale.

c) La seconda guerra civile libica

In seguito alla morte di Gheddafi, che pose fine alla c.d. prima guerra civile libica scoppiata nel 2011²⁸⁶, nel luglio del 2012 il Consiglio Nazionale di Transizione lasciò il potere al neoeletto Congresso Nazionale Generale (GNC), che aveva un mandato di 18 mesi e che fu investito del compito di redigere una nuova Costituzione da approvarsi mediante referendum popolare. In questo arco di tempo si approfondirono, tuttavia, le fratture fra le varie componenti che avevano già animato il Consiglio di Transizione Libico e che condussero in breve tempo il Paese ad una situazione di grave instabilità, alla formazione di due governi in lotta tra loro e allo scoppio di una seconda guerra civile.

Le tensioni esplosero nei primi mesi del 2014 con l’avvio di due distinte operazioni militari: l’Operazione Dignità, guidata dal generale Haftar a Bengasi contro gruppi armati islamisti, e l’operazione Alba Libica, condotta da milizie armate islamiste di Tripoli e Misurata contro le truppe fedeli ad Haftar. Nel frattempo, si tennero le elezioni per la formazione di un nuovo parlamento, la Camera dei Rappresentanti, che avrebbe dovuto avere sede a Bengasi, ma che invece si stabilì a Tobruk e che, per questo motivo, venne boicottata da numerosi parlamentari

²⁸⁴ UN Doc. S/2014/440. *Letter dated 25 June 2014 from the Permanent Representative of Iraq to the United Nations addressed to the Secretary-General.* Corsivo aggiunto.

²⁸⁵ UN Doc. S/2015/963. *Letter dated 15 december 2015 from the Permanent Representative of Iraq to the United Nations addressed to the President of the Security Council.* Corsivo aggiunto.

²⁸⁶ In riferimento alla guerra civile scoppiata in Libia nel 2011 si veda *supra*, cap. IV, par. 3, a).

neoeletti, trovandosi Tobruk in un'area controllata dal generale Haftar e perciò considerata non neutrale. Da parte sua, Alba Libica, acquisito il controllo sulla città di Tripoli, vi ristabilì il Congresso Nazionale Generale con la partecipazione dei parlamentari che avevano boicottato la Camera dei Rappresentanti stabilitasi a Tobruk²⁸⁷.

Il Paese si ritrovò così in una situazione di dualismo istituzionale, sostanzialmente diviso in due aree, con due autorità in competizione tra loro per la rappresentanza dell'intero territorio statale: uno con base a Tripoli riconducibile ad Alba Libica, l'altro a Tobruk legato ad Operazione Dignità che continuò ad essere quello internazionalmente riconosciuto fino alla firma degli accordi di Skhirat²⁸⁸, pur non avendo alcun controllo sulla parte occidentale del Paese.

Una situazione così critica e instabile rappresentò tra l'altro terreno fertile per la comparsa e il consolidamento di formazioni estremistiche di matrice islamista. Alla fine del 2014, un gruppo armato islamista della città di Derna proclamò la propria affiliazione all'ISIS e da allora esso si espanse e si rafforzò, attirando nel territorio libico combattenti da altri Stati, in particolare da Siria e Iraq e giunse a controllare alcune porzioni di territorio soprattutto in Cirenaica, fino a raggiungere la città di Sirte, che divenne la roccaforte dello Stato Islamico in Libia.

Il conflitto tra Tripoli e Tobruk, causando una grave situazione di instabilità nel Paese ed il conseguente proliferare di formazioni di estremisti islamisti, attirò ben presto l'attenzione della comunità internazionale, che tentò di ricomporre la frattura tra i due schieramenti e di gestire la crisi libica.

Il risultato dell'azione diplomatica fu la firma dell'accordo di pace negoziato sotto l'egida delle Nazioni Unite a Skhirat in Marocco il 17 dicembre 2015²⁸⁹. L'accordo prevedeva la costituzione di un governo di unità nazionale che avrebbe dovuto ricomprendere membri appartenenti ai diversi schieramenti, il cui fulcro era rappresentato dal Consiglio presidenziale, un organo composto da nove membri, incluso il Primo Ministro Al Serraj, deputato a svolgere in maniera collegiale la

²⁸⁷ Per un'accurata descrizione degli eventi e dei principali attori coinvolti si veda TOALDO, *I principali attori libici*, in *La crisi libica. Situazione attuale e prospettive di soluzione* (a cura dell'Istituto affari internazionali), 2016, pp. 3-10; SOSSAI, *Libia Stato fallito: quale effettività per un governo legittimato dalle Nazioni Unite? in I conflitti in Siria e Libia. Possibili equilibri e le sfide al diritto internazionale* (a cura di Ronzitti e Sciso), Torino, 2018, pp. 173 e ss.

²⁸⁸ *Infra*.

²⁸⁹ Libyan Political Agreement, 17 dicembre 2015, disponibile su <https://unsmil.unmissions.org>.

funzione di Capo dello Stato. Un ruolo chiave fu riservato inoltre alla Camera dei Rappresentanti, dalla quale il Consiglio presidenziale doveva ottenere la fiducia.

A pochi giorni dalla firma dell'accordo, il Consiglio di sicurezza adottò all'unanimità la risoluzione 2259²⁹⁰, con la quale “welcom(ed) the formation of the Presidency Council and... endors(ed) the Rome Communiqué of 13 december 2015 to support the Government of National Accord *as the sole legitimate government of Libya*²⁹¹”, intimando inoltre a tutti gli Stati di porre fine a qualunque sostegno e contatto ufficiale con qualsiasi altra istituzione parallela presente in Libia che avesse rivendicato di essere l'autorità legittima del Paese²⁹².

Nella stessa risoluzione il Consiglio di sicurezza, dopo aver riconosciuto il Governo di Accordo Nazionale (GNA) come l'unico governo legittimo della Libia, invitò gli Stati membri “to swiftly assist the Government of National Accord in responding to threats to Libyan security and to actively support the new government in defeating ISIL, groups that have pledged allegiance to ISIL, Ansar Al Sharia, and all other individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida operating in Libya, *upon its request*”²⁹³.

Il Consiglio di sicurezza, dunque, dopo aver guidato attraverso la Missione di supporto dell'ONU in Libia (UNSMIL) il processo di formazione di un nuovo governo di unità nazionale, nella prospettiva di superare e ricucire le fratture tra i due opposti schieramenti che avevano condotto il Paese ad una situazione di ingovernabilità ed insicurezza, la quale aveva altresì favorito la presenza e il consolidarsi di formazioni terroristiche di matrice islamica, si mosse su due fronti.

Da un lato, espressamente sostenne la formazione ed il riconoscimento del Governo di Accordo Nazionale come unico rappresentante dello Stato libico, imponendo inoltre a tutti gli Stati di porre termine a qualsiasi rapporto con le altre autorità libiche ed in particolare con quella espressa dalla Camera dei Rappresentanti, che fino ad allora era stata l'autorità che aveva goduto del riconoscimento internazionale. Dall'altro lato, la creazione ed il riconoscimento del GNA fu funzionale al raggiungimento di un altro obiettivo, ulteriore rispetto a quello

²⁹⁰ UN Doc. S/RES/2259 (2015).

²⁹¹ *Ibidem*, parr. 2 e 3. Corsivo aggiunto.

²⁹² *Ibidem*, par. 5.

²⁹³ *Ibidem*, par. 14. Corsivo aggiunto.

di risanare e risolvere il dualismo istituzionale: quello, cioè, di combattere e sconfiggere lo Stato Islamico ed i gruppi ad esso affiliati, nonché altre formazioni terroristiche, quali Ansar Al Sharia e tutti i gruppi riconducibili ad Al-Qaeda.

Come espressamente risulta dalla risoluzione 2259, questo secondo e più ampio obiettivo, funzionale alla protezione di interessi che vanno oltre quelli del singolo Stato, cioè quello di combattere ed impedire il consolidamento e la costituzione di un “safe haven” sul suolo libico di gruppi armati terroristi, doveva essere raggiunto attraverso la necessaria partecipazione delle autorità governative libiche, cioè attraverso un’espressa richiesta di assistenza rivolta da queste a Stati terzi. Gli sforzi diplomatici che condussero alla firma degli accordi di Skhirat e alla formazione di un governo di unità nazionale furono dunque orientati alla creazione di un’autorità che avesse il potere di rappresentare lo Stato nella sua interezza e di gestirne unitariamente gli interessi più rilevanti²⁹⁴, quale quello appunto di consentire operazioni militari di Stati terzi sul proprio territorio, eliminando le incertezze che in tal senso sarebbero derivate dall’esistenza di due differenti autorità in competizione tra loro per il potere, nessuna delle quali esercitante un controllo effettivo sul suolo libico.

È inoltre interessante rilevare, da questo punto di vista, come la risoluzione in oggetto limiti lo scopo dell’assistenza militare che gli Stati terzi avrebbero potuto fornire su richiesta del Governo di Accordo Nazionale all’obiettivo di combattere le formazioni terroristiche menzionate nella risoluzione stessa, senza prevedere alcunché riguardo al conflitto tra i diversi schieramenti impegnati nel conflitto interno. Certo, nell’ottica degli accordi di pace, il Governo di Accordo Nazionale avrebbe dovuto sostituirsi ai due governi fino ad allora presenti in Libia e porre fine al conflitto tra i due opposti schieramenti e alla dualità di governo.

Tuttavia, il Governo di Accordo Nazionale ebbe grosse difficoltà nell’insediarsi e nel diventare operativo. Fino alla fine di marzo del 2016 il GNA rimase di base a Tunisi e riuscì a raggiungere solo all’inizio di aprile Tripoli, dove si installò inizialmente presso una base militare a causa dell’opposizione del governo di

²⁹⁴ Va ricordato che la risoluzione 2259, oltre a sottolineare come il GNA avesse il potere di richiedere assistenza a Stati terzi per combattere la minaccia terroristica, si concentrò anche su altri interessi alla cui gestione e tutela era chiamato a provvedere il Governo di Accordo Nazionale. Esso infatti fu chiamato a garantire l’integrità e l’unità della National Oil Foundation, della Banca Centrale libica e della Libyan Investment Authority.

Tripoli al suo insediamento ufficiale. Nel frattempo, il Consiglio di sicurezza rinnovò il suo appoggio all'implementazione dell'accordo di pace e al riconoscimento del GNA come il solo governo legittimo della Libia e reiterò l'invito rivolto a tutti gli Stati a cessare ogni sostegno e contatto con altre autorità che non fossero il GNA²⁹⁵. Il problema maggiore, tuttavia, fu che il GNA non ottenne la fiducia da parte della Camera dei Rappresentanti di Tobruk, che secondo l'accordo di pace doveva costituire la Camera bassa del nuovo assetto istituzionale e la cui fiducia era essenziale per l'implementazione dell'accordo. Esso, inoltre, non era in grado di esercitare un controllo effettivo sul territorio libico, che restava sostanzialmente soggetto al controllo delle forze fedeli ad Haftar nell'est ed Alba Libica ad ovest.

Fu nel perdurare di questa situazione di stallo che ebbe luogo l'intervento militare degli Stati Uniti su richiesta del governo di Al Serraj il 1 agosto del 2016²⁹⁶. L'operazione *Odissey Lightning*, che durò alcuni mesi (a differenza di alcuni precedenti episodici attacchi aerei già condotti dagli statunitensi e da altri Stati contro postazioni dell'Is e di gruppi affiliati sul suolo libico²⁹⁷), venne condotta dagli Stati Uniti con il preciso scopo di "support GNA-affiliated forces seeking to defeat ISIL in its primary stronghold in Libya"²⁹⁸. L'operazione si concluse ufficialmente il 19 dicembre dello stesso anno in seguito all'annuncio da parte del governo libico della fine delle operazioni militari nella città di Sirte e dopo aver raggiunto l'obiettivo di "enabling GNA-aligned forces to drive Daesh out of Sirte"²⁹⁹. L'intervento statunitense in Libia, essendosi limitato a combattere la minaccia rappresentata in particolar modo dall'ISIS non è andato incontro a rilevanti condanne da parte della comunità internazionale, nonostante, come abbiamo sottolineato, il governo di Accordo Nazionale di Al Serraj non avesse il controllo effettivo su sostanzialmente alcuna parte del territorio libico e non fosse stato costituito in

²⁹⁵ UN Security Council Press Statement on Libya, 14 marzo 2016. Disponibile su <https://unsmil.unmissions.org>.

²⁹⁶ Statement by Pentagon Press Secretary Peter Cook on US Air Strike in Libya, 1 agosto 2016. Disponibile su <https://www.defense.gov/News/News-Releases/News-Release-View/Article/881794/statement-by-pentagon-press-secretary-peter-cook-on-us-air-strike-in-libya/>

²⁹⁷ Si veda BANNELIER-CHRISTAKIS, *Military Interventions Against ISIL*, cit., pp. 756-758.

²⁹⁸ Statement by Pentagon, cit.

²⁹⁹ U.S. Africa Command Press Release, *AFRICOM Concludes Operation Odissey Lightning*, 20 dicembre 2016. Disponibile su www.africom.mil.

conformità con l'accordo di pace, che prevedeva la fiducia da parte della Camera dei Rappresentanti.

Nonostante l'estrema precarietà e debolezza del governo guidato da Al Serraj, è presumibile che la sostanziale acquiescenza da parte della comunità internazionale all'intervento statunitense sia stata dovuta all'obiettivo degli attacchi. Una situazione di così grave instabilità e insicurezza e potenzialmente suscettibile di costituire una minaccia non solo per lo Stato libico, giustificò, da un lato, gli sforzi diplomatici condotti dall'UNSMIL volti alla costituzione e al pronto riconoscimento di un governo quantomeno nominalmente in grado di richiedere assistenza per fronteggiare una crisi interna capace di ledere interessi generali di tutti gli Stati, dall'altro, determinò la sostanziale acquiescenza all'intervento stesso da parte della comunità internazionale.

Nel caso in esame sembra, in conclusione, che la creazione di un governo di unità nazionale, condotta sotto l'egida e con la mediazione delle Nazioni Unite, avesse come scopo quello di ricomporre ad unità le diverse autorità che si contendevano il potere, con la finalità di creare un interlocutore unico che avrebbe potuto gestire gli interessi nazionali libici e soprattutto che avrebbe fugato le incertezze per quanto riguardava il consenso ad operazioni militari di Stati terzi sul suolo libico per combattere la minaccia costituita dai gruppi armati terroristi.

11) OSSERVAZIONI SULLA PRASSI IN MATERIA DI INTERVENTI SU INVITO LEGATI ALLA LOTTA AL TERRORISMO

La prassi relativa ai conflitti interni in cui il gruppo armato in lotta contro il governo centrale sia universalmente qualificato come "terrorista" e la cui esistenza costituisca una minaccia a valori alla cui tutela sono interessati la generalità degli Stati, conduce a riconsiderare la finalità che l'intervento su invito può essere volto a soddisfare.

Accanto al fine tradizionale di preservare il potere del governo in carica, sembra essere emersa negli ultimi anni la tendenza ad utilizzare l'istituto dell'intervento su invito per rispondere a gravi crisi che mettono a repentaglio interessi generali della comunità internazionale. La sfida posta dalle formazioni terroristiche all'attuale ordine internazionale ha spinto, infatti, ad utilizzare un istituto classico del diritto internazionale per soddisfare esigenze collettive,

aggiungendo un ulteriore fine ad un istituto originariamente concepito ed utilizzato per tutelare interessi “privatistici” ed individuali del singolo Stato impegnato nel conflitto armato non internazionale.

Questa ulteriore e più ampia finalità e la natura del conflitto e degli interessi coinvolti sembrano aver influenzato i presupposti di validità dell’intervento su invito e, in particolar modo, i criteri che consentono di individuare l’autorità governativa legittimata a chiedere assistenza a Stati terzi.

Da un lato, nel caso delle operazioni militari condotte contro l’ISIS in Siria ed in Iraq su domanda dei rispettivi governi, non si osservano particolari novità rispetto al problema dell’identificazione del governo. In tali casi, infatti, anche se nel corso del conflitto i rispettivi governi persero il controllo su parte dei propri territori, essi continuarono ciononostante ad essere riconosciuti come i legittimi rappresentanti del proprio Stato, e gli interventi degli Stati terzi si fondarono indubbiamente sul consenso validamente espresso dai rispettivi governi.

Dall’altro lato, nei casi del conflitto in Mali e della seconda guerra civile libica, risultava, invece, problematico poter identificare quale autorità all’interno dello Stato potesse legittimamente chiedere l’assistenza militare di Stati terzi. Nel primo caso, infatti, il governo di transizione era un’autorità sorta immediatamente dopo un colpo di Stato, senza un controllo effettivo sulla gran parte del territorio e con il compito di condurre il Paese ad elezioni democratiche e libere, rispetto alla quale poteva essere lecito dubitare che avesse il potere di gestire interessi così vitali per uno Stato, quale quello di consentire l’intervento di Stati terzi sul proprio territorio. Nel secondo caso, la Libia attraversava una fase di instabilità e insicurezza così grave che sul suo territorio esistevano due autorità che ne controllavano ciascuna una parte e che erano in lotta tra loro, tanto da far ritenere la Libia uno Stato sostanzialmente fallito³⁰⁰.

Come osservato, tuttavia, in entrambe le situazioni fu il Consiglio di sicurezza a risolvere il problema relativo all’individuazione del governo legittimato a prestare il consenso per conto dello Stato: per quanto riguarda il Mali, il Consiglio espressamente riconobbe il governo di transizione sorto grazie all’accordo raggiunto

³⁰⁰ RONZITTI, *Prospettive di soluzione della crisi libica: problemi di diritto internazionale*, in *La crisi libica. Situazione attuale e prospettive di risoluzione* (a cura di Briani), 2016, p. 17.

tra l'ECOWAS e la giunta militare responsabile del colpo di Stato, manifestando, inoltre, la propria disponibilità a rispondere ad una sua richiesta di assistenza per combattere i gruppi terroristici presenti nelle regioni settentrionali; per quanto, invece, concerne la Libia, da un lato, venne guidato il processo di formazione di un nuovo governo di unità nazionale che avrebbe dovuto sostituire le due autorità in lotta fra loro, dall'altro, il Consiglio di sicurezza impose agli Stati membri delle Nazioni Unite di cessare qualsiasi rapporto con altre autorità che non fossero il Governo di Accordo Nazionale, invitandoli, inoltre, a prestare la propria assistenza su espresso invito di quest'ultimo per combattere lo Stato Islamico e gli altri gruppi terroristici.

In entrambe le situazioni, suscettibili di mettere a repentaglio interessi comuni a tutti gli Stati e in cui sarebbe risultato problematico per gli Stati terzi intervenire su invito del governo per tutelare tali interessi data la sostanziale assenza (soprattutto in Libia) di un'autorità legittimata a prestare il consenso a tali operazioni, fu, dunque, il Consiglio di sicurezza che guidò il processo che condusse all'intervento di Stati terzi in tali conflitti armati: la legittimazione del governo abilitato a prestare il proprio consenso ad operazioni di terzi provenne, in diversa misura in questi due casi, non dall'interno dello Stato, ma ad opera di un organo esterno, per l'appunto il Consiglio di sicurezza.

D'altra parte, l'azione del Consiglio e la sostanziale acquiescenza se non l'approvazione e il sostegno a tali interventi da parte della comunità internazionale furono dovute allo specifico scopo perseguito tramite i detti interventi, cioè quello di tutelare valori a cui sono interessati tutti gli Stati.

D'altro canto, la parziale modifica dei presupposti di validità dell'intervento su invito (in particolare la legittimazione esterna dell'autorità governativa), dovuta alla specifica finalità di combattere il terrorismo internazionale, pone una serie di importanti problematiche. La questione assume particolare importanza per quanto riguarda la situazione libica, caratterizzata dalla quasi totale assenza di effettività in capo al governo internazionalmente riconosciuto.

In Mali, in effetti, il Consiglio di sicurezza si limitò ad avallare i risultati raggiunti dall'Accordo quadro concluso grazie alla mediazione dell'ECOWAS, finalizzato al ripristino dell'ordine costituzionale turbato dal colpo di Stato: tale

accordo condusse alla nascita di un governo di transizione che, da un lato, pur non esercitando il controllo effettivo su un'ampia area del territorio a causa della presenza nel nord del Paese di varie formazioni terroristiche, controllava bensì la parte meridionale dello Stato e che, dall'altro lato, poteva essere considerato come il successore del governo rovesciato dal golpe. In questo caso, dunque, il Consiglio di sicurezza ebbe il ruolo di guidare il processo che condusse all'intervento francese, identificando l'autorità governativa legittimata a rappresentare lo Stato e individuando l'obiettivo dell'intervento militare nella necessità di sconfiggere le formazioni terroristiche nel nord del Paese.

Di tutt'altra portata fu, invece, il ruolo del Consiglio di sicurezza con riguardo alla situazione in Libia. In questo contesto, il Consiglio non solo premette per la conclusione di un accordo che creasse *ex novo* un'autorità capace di sostituire i due governi rivali, ma si spinse fino a disconoscere l'autorità che fino a quel momento aveva goduto del riconoscimento internazionale (la Camera dei Rappresentanti di Tobruk) ed a considerare il nuovo Governo di Accordo Nazionale come unico governo legittimo della Libia, imponendo agli Stati membri di cessare qualunque rapporto con qualsiasi altra autorità. Il problema principale è, come abbiamo in precedenza sottolineato, la mancanza del requisito dell'effettività in capo al GNA: per alcuni mesi successivi alla sua formazione esso addirittura era basato a Tunisi e quando infine riuscì a fare ingresso in Libia, e al momento dell'intervento statunitense, non controllava che un'area limitata a Tripoli e agli immediati dintorni della città e non aveva il controllo degli apparati statali e delle risorse strategiche del Paese.

La questione che, dunque, si pone è se la legittimazione esterna proveniente dal Consiglio di sicurezza e il riconoscimento internazionale³⁰¹ siano idonei a sostituire del tutto il requisito dell'effettività al fine di individuare, all'interno di un determinato Stato, l'autorità legittimata a consentire operazioni militari di Stati terzi nei casi in cui l'intervento militare sia finalizzato, più che a favorire la sopravvivenza

³⁰¹ Si ricordi che il Consiglio di sicurezza appoggiò il Comunicato di Roma del 3 dicembre 2015, sottoscritto, tra gli altri, da Algeria, Cina, Egitto, Francia, Italia, Germania, Giordania, Marocco, Russia, Qatar, Arabia Saudita, Spagna, Tunisia, Regno Unito, Russia, Emirati Arabi Uniti, Stati Uniti, Unione Europea, Unione Africana, Lega degli Stati Arabie Nazioni Unite, nel quale gli Stati e le organizzazioni internazionali firmatarie espressamente riconobbero il Governo di Accordo Nazionale come "the sole legitimate government of Libya". *Ministerial Meeting for Libya, Joint Communiqué*, Roma, 13 dicembre 2015.

del governo in carica, a far fronte a gravi minacce a valori collettivi alla cui protezione sono interessati la generalità degli Stati. La reazione internazionale all'intervento statunitense in Libia sembrerebbe far propendere per tale conclusione. Vanno sottolineati, ad ogni modo, alcuni elementi peculiari che caratterizzano il caso libico che, globalmente considerati, potrebbero aver concorso alla generale accettazione e al sostegno all'intervento degli Stati Uniti. Innanzitutto, l'individuazione di una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale costituita dalla presenza di gruppi armati terroristi (ISIS, Ansar Al Sharia e Al Qaida e individui ed entità ad essi affiliati)³⁰² ad opera del Consiglio di sicurezza; in secondo luogo, l'esplicito sostegno al Governo di Accordo Nazionale³⁰³; terzo, l'espressa previsione della possibilità di chiedere assistenza armata a Stati terzi in capo a tale autorità governativa³⁰⁴; infine, l'esatta individuazione della finalità per soddisfare la quale gli Stati terzi avrebbero potuto rispondere ad una richiesta di intervento del GNA, cioè sconfiggere l'ISIS e gli altri gruppi terroristi presenti sul suolo libico³⁰⁵.

Tuttavia, il caso della Libia è l'unico in cui sia stato condotto un intervento militare esterno fondato sulla richiesta di un'autorità di governo sostanzialmente priva del requisito dell'effettività, ma legittimata e riconosciuta internazionalmente e condotto al fine di far fronte a minacce a valori fondamentali della comunità internazionale, accolto col generale favore da parte della generalità degli Stati. Occorrerà, dunque, valutare se la futura prassi degli Stati confermerà o meno la tendenza a ritenere sufficiente a giustificare un intervento militare esterno la richiesta proveniente da un'autorità di governo quasi del tutto privo di effettività, ma internazionalmente riconosciuta e legittimata, nel caso siano coinvolti interessi e valori fondamentali della comunità internazionale e se verranno confermati gli elementi che caratterizzano il caso libico summenzionati.

Restano, tuttavia, aperti alcuni interrogativi. In particolare, non è chiaro quali possano essere le conseguenze nel caso in cui in un conflitto interno che minacci valori generali della comunità internazionale non sia possibile individuare un'autorità

³⁰² S/RES/2259 (2015), par. 12.

³⁰³ *Ibidem*, parr. 1-2-3; *Ministerial Meeting for Libya, Joint Communiqué*, Roma, 13 dicembre 2015.

³⁰⁴ *Ibidem*, par. 12.

³⁰⁵ *Ibidem*.

abilitata a rappresentare lo Stato ed il Consiglio di sicurezza non proceda esso stesso a tale identificazione.

CONCLUSIONI

Lo studio che è stato condotto ha messo in evidenza come, secondo la concezione tradizionale, in assenza di disordini e tumulti interni il governo di uno Stato abbia il potere di richiedere a Stati terzi qualunque tipo di assistenza. Tale potere rientra, infatti, nel normale esercizio della sovranità e tale richiesta proviene dal soggetto che rappresenta lo Stato nella sua interezza e che esercita in tale ambito territoriale le funzioni governative. Il problema sorge nel caso in cui il governo che chiede assistenza militare a Stati terzi si trovi a fronteggiare situazioni conflittuali più gravi di semplici disordini, situazioni, cioè, che oltrepassino la soglia di gravità del conflitto armato a carattere non internazionale. In tali circostanze, secondo parte della dottrina, l'assistenza militare prestata da uno Stato terzo su richiesta del governo dello Stato impegnato nel conflitto per aiutarlo a sedare la rivolta sarebbe da considerarsi illecita. Ciò per diversi ordini di ragioni: in primo luogo, a causa dell'impossibilità di determinare quale sia l'autorità legittimata a rappresentare lo Stato nella sua interezza, nel caso in cui nel corso del conflitto i ribelli abbiano acquisito un significativo controllo su parti del territorio dello Stato; in secondo luogo perchè l'intervento esterno condotto su richiesta di un governo che nel corso del conflitto abbia perduto il controllo su rilevanti aree del territorio violerebbe il principio di non intervento negli affari interni di un altro Stato; infine, perchè l'assistenza fornita da Stati terzi al governo in carica, se determinante per l'esito del conflitto, priverebbe il popolo del supposto diritto di autodeterminazione nel suo versante "interno", cioè del diritto di scegliere senza interferenze esterne il proprio regime politico, sociale ed economico.

Ad opinione di chi scrive, l'approccio che basa sull'intensità del conflitto il criterio per determinare in via generale la liceità o meno dell'intervento su invito è da rigettare, così come la conclusione per cui l'intervento esterno condotto nel corso di un conflitto armato a carattere non internazionale sia illecito tanto se prestato ai ribelli, quanto se fornito su espressa richiesta del governo. Riteniamo, infatti, che se da un lato un intervento a favore dei ribelli sia illecito perchè, a seconda delle forme

in cui si concretizza, risulta contrario al divieto di uso della forza nelle relazioni internazionali e al principio di non intervento negli affari interni di un altro Stato, dall'altro lato riteniamo che l'intervento armato prestato su richiesta e con il consenso validamente espresso del governo sia lecito.

Innanzitutto, per quanto riguarda la presunta contrarietà dell'intervento su invito del governo al principio di autodeterminazione dei popoli nella sua dimensione interna va precisato che, come ampiamente dimostrato nel corso del lavoro, il diritto internazionale attuale non contempli l'esistenza di un diritto in capo alla popolazione di uno Stato di scegliere liberamente il proprio regime politico, economico e sociale che di fatto imponga agli Stati terzi di astenersi dall'intervenire in un conflitto interno su richiesta del governo per lasciare che sia la popolazione di un determinato Stato a regolare in autonomia e senza interferenze esterne le contestazioni all'autorità costituita e le rivolte che si sollevino al suo interno. Il diritto di scegliere liberamente il proprio sistema politico, sociale ed economico, essendo legato al principio di sovrana uguaglianza fra Stati e a quello di non intervento negli affari interni di un altro Stato, è limitato ad impedire che tali fondamentali scelte possano essere imposte alla popolazione locale da un altro Stato o che uno Stato terzo possa imporre autoritativamente un determinato governo o una determinata forma di governo ad un altro Stato. Tale diritto non implica, invece, che al governo di uno Stato, per quanto insidiato da un conflitto interno, sia impedito di farsi assistere da terzi per ristabilire la propria autorità. D'altra parte al diritto internazionale attuale è sconosciuto anche il diritto all'autodeterminazione che, fuori dai casi dei popoli sottoposti a dominazione coloniale, occupazione straniera e regime razzisti, si risolve in un diritto alla "secessione rimedio" nel caso in cui, all'interno di uno Stato, ad entità infrastatali vengano negati spazi di autorganizzazione o se lo Stato territoriale si macchi di gravi violazioni dei diritti umani ai danni di tali entità.

Escluso che l'assistenza militare fornita da Stati terzi al governo di un altro Stato alle prese con un conflitto interno su richiesta di quest'ultimo sia contraria al diritto di autodeterminazione dei popoli nella sua accezione interna, dal momento che il diritto internazionale attuale non riconosce un simile diritto nei termini sopra esposti, il problema che si pone è quello di determinare quali siano i criteri che permettono di individuare l'autorità governativa nel caso in cui sul territorio di un

determinato Stato sia in corso un conflitto armato a carattere non internazionale. Una volta individuata l'autorità di governo, infatti, una richiesta proveniente da quest'ultima non potrà dirsi contraria al principio di non intervento negli affari interni di un altro Stato, dato che per il diritto internazionale è il governo l'ente gestore dell'ordinamento statale e l'organo legittimato ad esprimerne la volontà. L'intervento armato di uno Stato terzo su invito del governo di un altro Stato non può, inoltre, ritenersi contrario alla norma che vieta l'utilizzo della forza nelle relazioni internazionali, dato che in circostanze di questo genere, la forza non è utilizzata da uno Stato contro un altro Stato, ma entrambi collaborano nel contesto di un conflitto non internazionale per reprimere la ribellione scoppiata in seno ad uno dei due.

L'approccio scelto nel presente lavoro per evidenziare quali siano i requisiti che un'autorità governativa deve possedere per poter essere considerata la legittima rappresentante dello Stato si basa sulla distinzione dei conflitti interni in varie tipologie in ragione degli obiettivi che di volta in volta si prefiggono i ribelli: si sono così distinti i conflitti interni per il controllo del governo centrale, i conflitti di secessione, i conflitti causati da violenti cambi di regime ed, infine, quelli legati alla lotta al terrorismo e che coinvolgono interessi generali della comunità internazionale.

In linea generale, il criterio principale per poter individuare quale sia il governo di uno Stato legittimato a richiedere l'intervento del terzo è quello dell'effettività: il governo, in altri termini, per poter essere considerato il legittimo rappresentante dello Stato, come tale abilitato a chiedere assistenza a Stati terzi e a consentire allo svolgimento di operazioni militari sul proprio territorio, deve avere il controllo effettivo sul territorio dello Stato ed esercitare funzioni di governo sulla comunità territoriale. È di comune evidenza che nel corso di un conflitto interno il governo costituito possa perdere il controllo su alcune porzioni, anche estese, di territorio. Questa circostanza, tuttavia, non conduce alla conclusione per cui, ogniquale volta il movimento insurrezionale riesca a sottrarre al controllo del governo stabilito porzioni di territorio, non sia più possibile individuare un'autorità governativa all'interno dello Stato che possa esprimerne la volontà. L'effettività non va, infatti, intesa in termini assoluti, nel senso che il governo, per continuare ad essere riconosciuto come tale debba necessariamente mantenere il controllo

sull'interezza o, in ogni caso, sulla larghissima parte del territorio statale. La prassi analizzata relativa ai conflitti interni per il controllo del governo centrale evidenzia la sostanziale disparità di posizione tra governo costituito da un lato e movimento insurrezionale dall'altro: se per quanto concerne il secondo, è necessario che questo si sia effettivamente sostituito del tutto al governo pre-esistente nel controllo dell'intero territorio o quasi, il governo centrale è invece assistito da una *presunzione di continuità*. Tale presunzione gli consente di continuare ad essere considerato come il legittimo rappresentante dello Stato, almeno finché il movimento insurrezionale di fatto non arrivi a controllare effettivamente la grandissima parte del territorio statale e le prospettive per il governo di riconquistare il territorio perduto siano obiettivamente del tutto nulle oppure se il governo centrale abbia cessato di combattere, consolidando così le conquiste territoriali effettuate ai suoi danni dai ribelli. Oltre che godere di una presunzione di continuità il governo, nel corso di un conflitto interno, spesso gode anche del riconoscimento da parte degli altri Stati della comunità internazionale. Anche se il riconoscimento, come noto, non ha natura costitutiva, esso può contribuire a rafforzare la posizione del governo e ad attenuare le conseguenze della parziale perdita di effettività. In conclusione, il governo che nel corso di un conflitto interno per il controllo del potere centrale non abbia perso il controllo sull'intero o sulla larghissima parte del proprio territorio o non abbia perso obiettivamente ogni possibilità di riconquistarlo e non abbia cessato di combattere, dimostrando così la volontà di ristabilire la propria autorità sulla totalità del territorio, continua a rappresentare lo Stato ai sensi del diritto internazionale e continua ad avere il potere di chiedere assistenza militare a Stati terzi per sconfiggere i propri oppositori.

Nella diversa ipotesi in cui sia in corso un conflitto interno ed il movimento insurrezionale abbia come obiettivo quello di distaccare parte del territorio dello Stato pre-esistente per costituire su di esso un nuovo Stato o per unirsi ad un altro Stato, non sorgono rilevanti problemi in ordine all'identificazione dell'autorità governativa legittimata a chiedere assistenza a terzi Stati. Dal momento che lo scopo dei ribelli è quello di sostituirsi all'autorità di governo solo su una parte circoscritta del territorio statale, il governo in carica continua a rappresentare lo Stato nella sua interezza e l'intervento armato esterno su sua richiesta è conseguentemente lecito.

Solo nel caso in cui il movimento secessionista abbia acquisito il controllo sul territorio oggetto del potenziale distacco in maniera *stabile e permanente* ed il governo centrale abbia cessato di compiere ogni sforzo per ristabilire la propria autorità in tale ambito territoriale è da escludersi che quest'ultimo conservi il potere di chiedere assistenza armata a Stati terzi.

In alcuni casi può accadere che il conflitto interno scoppi o perchè il governo legittimo sia deposto in seguito ad un colpo di Stato o perchè il governo in carica, sconfitto alle elezioni si rifiuti di lasciare il potere. In tali situazioni si osserva in capo al governo uno scollamento tra effettività da un lato, che è del tutto assente, dal momento che il governo è stato illegittimamente destituito o gli è stato illegittimamente impedito di prendere il potere, e legittimità democratica e riconoscimento internazionale dall'altro. In merito al problema dell'individuazione dell'autorità governativa legittimata a chiedere assistenza o a prestare il proprio consenso all'intervento armato di Stati terzi, siamo dell'opinione che, almeno per il momento, non siano emersi nel diritto internazionale criteri alternativi a quello dell'effettività ed, in particolare, che a tale requisito non possa essere sostituito quello della legittimità democratica. Per quanto la perdita di controllo effettivo su parte del proprio territorio non escluda, come abbiamo sottolineato, che il governo in carica conservi il potere di consentire ad operazioni militari esterne, essendo questo assistito da una presunzione di continuità, la *totale mancanza* di effettività comporta, di converso, l'incapacità dell'autorità governativa priva di tale requisito di rappresentare lo Stato e di esprimerne la volontà. Tale conclusione è supportata dalla prassi analizzata relativa ad interventi armati volti a ristabilire la democrazia e la legittimità costituzionale, che sono stati invariabilmente condotti fondandosi non sul consenso del governo destituito, ma su altre basi giuridiche.

Infine, nel corso del presente lavoro è stato sottolineato come, soprattutto negli ultimi anni, interventi armati di Stati terzi su invito del governo siano stati condotti in contesti conflittuali caratterizzati dalla presenza di gruppi armati terroristici, potenzialmente suscettibili di minacciare interessi e valori alla cui protezione sono interessati la generalità degli Stati. È stata, dunque, ravvisata nell'istituto dell'intervento su invito una finalità più ampia di quella di preservare e ristabilire il potere del governo in carica: quella di tutelare, attraverso l'intervento

armato condotto nel corso di un conflitto interno sul territorio di un altro Stato con il consenso del governo di quest'ultimo, interessi generali della comunità internazionale, quali il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali e, più in generale, la conservazione e la tenuta del sistema internazionale odierno. Ora, questa più ampia finalità potrebbe avere conseguenze sui presupposti di validità dell'intervento su invito. In proposito, viene, in particolare, in rilievo la tendenza del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite di guidare il processo attraverso cui si giunge all'intervento armato esterno, soprattutto per quanto riguarda l'individuazione del governo legittimato a chiedere l'assistenza militare di Stati terzi. In circostanze in cui è in concreto impossibile identificare un'entità governativa all'interno di uno Stato e nelle quali il conflitto interno in corso sul territorio di quest'ultimo sia suscettibile di minacciare la pace e la sicurezza internazionali, la legittimazione esterna di un governo ed il suo riconoscimento da parte della comunità internazionale risulta funzionale a sopperire alla mancanza del requisito dell'effettività in capo all'autorità governativa. In altri termini, nel caso di conflitti interni suscettibili di minacciare valori alla cui tutela sono interessati la generalità degli Stati, il requisito dell'effettività potrebbe essere sostituito dalla legittimazione esterna e dal riconoscimento internazionale, in ragione della specifica finalità che l'intervento su invito è in questi casi chiamato a soddisfare. Tale tendenza è emersa, tuttavia, solo recentemente. Perciò occorrerà valutare se la prassi futura degli Stati confermi questa linea di tendenza o se gli episodi in cui l'intervento su invito è stato condotto su richiesta di un'autorità priva del requisito dell'effettività, ma legittimata e riconosciuta internazionalmente, per rispondere a gravi minacce alla pace alla sicurezza internazionale, rimangono episodi isolati.

BIBLIOGRAFIA

ABASS, *Consent Precluding State Responsibility: A Critical Analysis*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, Cambridge, 2004, pp. 211-225

ABI-SAAB, *Cours général de droit international public*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, 1987

ACEVADO, *The Haitian Crisis and the OAS Response: a Test of Effectiveness in Protecting Democracy*, in *Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts* (Damrosch ed.), 1993, pp. 119-139

AGO, *Eight Report on State Responsibility by Mr. Roberto Ago, Special Rapporteur – the internationally Wrongful act of the State, source of international Responsibility*, Document A/CN.4/318 and Add. 1-4, 1979

AKANDE, *Does SC Resolution 1973 Permit Coalition Military Support for Libyan Rebels?* www.ejiltalk.org del 31 marzo 2011

AKANDE, *Recognition of Libyan Transitional Council as Government of Libya*, www.ejiltalk.org del 23 luglio 2011

AKANDE, *Are Extraterritorial Conflicts with Non-State Groups International or non-International?* in www.ejil-talk.org del 18 ottobre 2011

AKANDE, *Classification of Armed Conflicts: Relevant Legal Concepts*, in *International Law and the Classification of Conflicts* (Wilmshurst ed.), Oxford, 2012, pp. 32-79

AKANDE, *Self-Determination and the Syrian Conflict – Recognition of the Syrian as the Sole Legitimate Representative of the Syrian People: What Does this Mean and What Implications Does it Have?* in www.ejiltalk.org del 6 dicembre 2012

AKANDE, VERMEER, *The Airstrikes against Islamic State in Iraq and the Alleged Prohibition on Military Assistance to Governments in Civil Wars*, <http://www.ejiltalk.org>, 2 febbraio 2015

ALAIMO, *La questione dell'Afghanistan alle Nazioni Unite e il problema del consenso nell'illecito internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1981, pp. 287-300

ALAIMO, *Natura del consenso nell'illecito internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, Milano, 1982, pp. 257-288

ALLEY, *Assessing (In)security After the Arab Spring: the Case of Yemen*, in *Political Science & Politics*, 2013, pp. 721-726

ARANGIO-RUIZ, *Gli enti soggetto dell'ordinamento internazionale*, Milano, 1951

ARANGIO-RUIZ, *Diritto internazionale e personalità giuridica*, Bologna, 1972

ARANGIO-RUIZ, *La persona internazionale dello Stato*³, Milano, 2014

ARCARI, *Violazione del divieto di uso della forza, aggressione o attacco armato in relazione all'intervento militare della Russia in Ucraina?* in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2014, pp. 473-479

BANNELIER, CHRISTAKIS, *Under the Security Council's Watchful Eyes: Military Intervention by Invitation in the Malian Conflict*, in *Leiden Journal of International Law*, Cambridge, 2013, pp. 855-874

BANNELIER-CHRISTAKIS, *Military Interventions Against ISIL in Iraq, Syria and Libya, and the Legal Basis of Consent*, in *Leiden Journal of International Law*, Cambridge, 2016, pp. 743-775

BARSOZZI, *Insorti*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Milano, 1971, pp. 796-827

BELLAL, DOSWALD-BECK, *Evaluating the Use of Force During the Arab Spring*, in *Yearbook of International Humanitarian Law*, 2011, pp. 3-35

BENNOUNA, *Le consentement à l'ingérence militaire dans les conflits internes*, Parigi, 1974

BENVENUTI, *Movimenti insurrezionali e Protocolli aggiuntivi alle Convenzioni di Ginevra del 1949*, in *Rivista di diritto internazionale*, Milano, 1981, pp. 513-558

BROWNLIE, *International Law and the Use of Force by States*, Oxford, 1963

BRUNNÉE, *Consent*, in *Max Planck Encyclopedia of International Public Law*, 2010

BYRON, *Armed Conflicts: International or Non-International?* in *Journal of Conflict and Security Law*, Oxford, 2001, pp. 63-90

CARACCILO, *Il problema del diritto applicabile ai conflitti armati interni, alle guerre civili regionalizzate e alle guerre transnazionali*, in *Conflitti armati interni e regionalizzazione delle guerre civili* (a cura di Caracciolo e Montuoro), Torino, 2016, pp. 37-56

CASSESE, *The Status of Rebels Under the 1977 Geneva Protocol on Non-International Armed Conflicts*, in *International and Comparative Law Quarterly*, Cambridge, 1981, pp. 416-439

CASSESE, *The Geneva Protocols of 1977 on the Humanitarian Law of Armed Conflict and Customary International Law*, in *Pacific Basin Law Journal*, 1984, pp. 55-118

CASSESE, *La guerre civile et le droit international*, in *Revue générale de droit international public*, 1986, pp. 553-578

CASSESE, *Self-determination of Peoples. A Legal Reappraisal*, Cambridge, 1995

CASSESE, *The Nicaragua and Tadic Tests Revisited in Light of the ICJ Judgment on Genocide in Bosnia*, in *European Journal of International Law*, Oxford, 2007, pp. 649-668

CASSESE, *International Law*², Oxford, 2005

CASSESE, GAETA, *Le sfide attuali del diritto internazionale*, Bologna, 2008

CASTELLANETA, *Conflitti armati (diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del diritto, Annali V*, Milano, 2012, pp. 316-370

CHAUMONT, *Cours général de droit international public*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, 1970, pp. 333-528

CHRISTAKIS, *Le droit à l'autodétermination en dehors des situations de décolonisation*, Parigi, 1999

CHRISTAKIS, *The State as a "Primary Fact": Some Thoughts on the Principle of Effectiveness*, in *Secession. International Law Perspectives*, (Kohen ed.), Cambridge, 2006, pp.138-170

CHRISTAKIS, *Les conflits de secession en Crimée et dans l'est de l'Ukraine et le droit international*, in *Journal du droit international*, 2014, pp. 733-764

CHRISTAKIS, *Self-determination, Territorial Integrity and Fait Accompli in the Case of Crimea*, in *ZaöRV*, 2015, pp. 75-100

CHRISTAKIS, BANNELIER, *Volenti non fit iniuria? Les effets du consentement à l'intervention militaire*, in *Annuaire français de droit international*, Parigi, 2004, pp. 102-137

CHRISTAKIS, BANNELIER, *French Military Intervention in Mali: It's Legal but... Why? Part II: Consent and the UNSC Authorisation*, <http://www.ejiltalk.org>, del 25 gennaio 2013

CIMIOTTA, *L'Italia arma le forze curde impegnate a contrastare il c.d. "Stato Islamico". Brevi note di diritto internazionale*, in *Osservatorio AIC*, 2014, pp. 1-17

CIMIOTTA, *Le rezioni alla "sottrazione" della Crimea all'Ucraina. Quali garanzie del diritto internazionale di fronte a gravi illeciti imputati a grandi potenze?* in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2014, pp. 491-504

CIMIOTTA, *L'uso della forza nei rapporti tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali e sub-regionali*, Napoli, 2018

CIOBANU, *The Concept and the Determination of the Existence of Armed Conflict not of an International Character*, in *Rivista di diritto internazionale*, Milano, 1975, pp. 43-79

CLAPHAM, *The Concept of International Armed Conflict*, in *The 1949 Geneva Conventions. A Commentary* (Clapham, Gaeta, Sassoli eds.), Oxford, 2015, pp. 3-26

CORTEN, *Droit des peuples de disposer d'eux mêmes et uti possidetis: deux faces d'une même médaille?* in *Revue belge de droit international*, 1998, pp. 161-189

CORTEN, *Are There Gaps in the International Law of Secession?* in *Secession. International Law Perspectives*, (Kohen ed.), Cambridge, 2006, pp. 231-253

CORTEN, *La liceité douteuse de l'action militaire del l'Ethiopie en Somalie et ses implications sur l'argument de l' "intervention consentie"*, in *Revue général de droit international public*, 2007, pp. 513-537

CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit contemporain*, Parigi, 2008

CORTEN, *Déclarations unilatérales d'indépendance et reconnaissances prématurées: du Kosovo à l'Ossétie du sud et à l'Abkhazie*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 2008, pp. 721-760

CORTEN, *La rebellion et le droit international: le principe de neutralité en tension*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, Leiden, 2014, pp. 53-312

CORTEN, *The "Unwilling or Unable" Test: Has it Been, and Could it be, Accepted?* in *Leiden Journal of International Law*, 2016, pp. 777-779

CORTEN, *L'intervention de la Russie en Syrie: que reste-t-il du principe de non-intervention dans les guerres civiles?* In *Questions of international Law*, 30 septembre 2018

CORTEN, KOUTROULIS, *The Illegality of Military Support to Rebels in the Libyan War: Aspects of jus contra bellum et jus in bello*, in *Journal of Conflict and Security Law*, 2013, pp. 59-93

CRAWFORD, *The Criteria of Statehood in International Law*, in *British Yearbook of International Law*, 1977, pp. 93-182

CRAWFORD, *The Rights of Peoples: "Peoples" or "Governments"?* in *The Rights of Peoples* (Crawford ed.), Oxford, 1988, pp. 55-69

CRAWFORD, *Second Report on State Responsibility*, by James Crawford, *Special Rapporteur*, Document A/CN.4/498 and Add. 1-4, 1999

CRAWFORD, *The Creation of States in International Law*, Oxford, 2006

CULLEN, *The Concept of Non-International Armed Conflict in International Law*, Cambridge, 2010

D'ASPROMONT, *Legitimacy of Governments in the Age of Democracy*, in *Journal of International Law & Policy*, 2006, pp. 877-917

DAVID, *Portée et limite du principe de non-intervention*, in *Revue belge de droit international*, 1990, pp. 350-367

- DAVID, *Principes de droit des conflits armés*⁴, Bruxelles, 2008
- DE CARA, *The Arab Uprising in the Light of Intervention*, in *German Yearbook of International Law*, 2012, pp. 11-53
- DEEKS, *Consent to the Use of Force and International law Supremacy*, in *Harvard International Law Journal*, 2013, pp. 1-60
- DEL MAR, *The Requirement of “Belonging” under International Humanitarian Law*, in *European Journal of International Law*, Oxford, 2010, pp. 105-124
- DE SILVA, *Separatism in Sri Lanka: the “Traditional Homelands” of the Tamils*, in *Secessionist Movements in Comparative Perspective*, (Premdas, Samarasinghe, Anderson, eds.), Londra, 1990, pp. 32-47
- 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*, 2013, pp. 353-369
- DE WET, *The Modern Practice of Intervention by Invitation in Africa and Its Implication for the Prohibition of the Use of Force*, in *European Journal of International Law*, Oxford, 2015, pp. 979-998
- DINSTEIN, *Non-International Armed Conflict in International Law*, Cambridge, 2014
- DINSTEIN, *The Syrian Armed Conflict and its Singular Characteristics*, in *Israel Yearbook of Human Rights*, 2016, pp. 261-280
- DÖRR, *Use of Force, Prohibition of*, in *Max Planck Encyclopedia of International Public Law*, 2015
- DÖRR, RANDELZHOFFER, *Ch.I, Principle and Purposes, Article 2(4)*, in *The Charter of United Nations: a Commentary*³, Volume I, (Simma, Khan, Nolte, Paulus, eds.), 2012
- DOSWALD-BECK, *The Legality of the United States’ Intervention in Grenada*, in *Netherland International Law Review*, 1984, pp. 355-377
- DOSWALD-BECK, *The Legal Validity of military Intervention by Invitation*, in *British Yearbook of International Law*, Oxford, 1986, pp. 189-252
- DUGARD, *The Secession of States and their Recognition in the Wake of Kosovo*, in *Recueil des cours de L’Académie de droit international*, 2011, pp. 23-221

FABBRICOTTI, *Legittima difesa e autodeterminazione dei popoli*, in *Usò della forza e legittima difesa nel diritto internazionale contemporaneo*, (a cura di Lanciotti e Tanzi), Napoli, 2012, pp.255-282

FABRI, *La licéité de l'intervention de la coalition internationale menée par l'Arabie Saoudite au Yémen au regard des principes de l'interdiction du recours à la force et de non-intervention dans les guerres civiles*, in *Revue belge de droit international*, 2016, pp. 69-101

FALK, *Janus Tormented: the International Law of Internal War*, in *International Aspects of Civil Strife*, New Jersey, 1964, pp. 185-248

FALK, *Introduction*, in *The International Law of Civil Wars* (Falk ed.), Baltimora, 1971, pp. 11-29

FAWCETT, *Security Council Resolutions on Rhodesia*, in *British Yearbook of International Law*, 1965, pp. 103-121

FLECK, *The Law of Non-International Armed Conflict*, in *The Handbook of International Humanitarian Law*³ (Fleck, Bothe eds.), Oxford, 2013, pp. 281-310

FOCARELLI, *Trattato di diritto internazionale*, Milano, 2015

FOX, *Ukraine Intra-Symposium: Intervention in the Ukraine by Invitation*, www.opiniojuris.org del 10 marzo 2014

FOX, *Intervention by Invitation*, in *The Oxford Handbook on the Use of Force*, (Weller ed.), Oxford, 2015, pp. 816-840

FROWEIN, *Self-Determination as a limit to Obligations under International Law*, in *Modern Law of Self-Determination*, (Tomuschat ed.), Dordrecht, 1993, pp. 211-224

FROWEIN, *Recognition*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2010

FROWEIN, *De Facto Regime*, in *Max Planck Encyclopedia of International Public Law*, 2013

GARGIULO, *Usò della forza (diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del diritto, Annali V*, Milano, 2012, pp. 1367-1430

GASSER, *Internationalized Non-International Armed Conflicts: Case Studies of Afghanistan, Kampuchea and Lebanon*, in *American University Law Review*, Washington, 1983, pp. 145-161

GAZZINI, *The Changing Rules on the Use of Force in International Law*, New York, 2005

GILL, *Classifying the Conflict in Syria*, in *International Law Studies*, U.S. Naval War College, Newport, 2016, pp. 354-380

GIOIA, *Diritto internazionale*⁵, Milano, 2015

GRAHAM, *Defining Non-International Armed Conflict: A Historically Difficult Task*, in *International Law Studies*, U.S. Naval War College, Newport, 2012, pp. 43-55

GRADO, *Guerre civili e Stati terzi*, Padova, 1998

GRAY, *International Law and the Use of Force*³, Oxford, 2008

GREENWOOD, *International Humanitarian Law and the Tadic Case*, in *European Journal of International Law*, Oxford, 1996, pp. 265-283

GREENWOOD, *The Development of International Humanitarian Law by the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Leiden, 1998, pp. 97-140

GREENWOOD, *Scope of Application of Humanitarian Law*, in *The Handbook of International Humanitarian Law*² (Fleck ed.), Oxford, 2008

GUARINO, *Autodeterminazione dei popoli e diritto internazionale*, Napoli, 1984

HALLO DE WOLF, *Rattling Sabers to Save Democracy in The Gambia*, www.ejiltalk.org del 1 febbraio 2017

HELAL, *Crisis in The Gambia: How Africa is Rewriting Jus ad Bellum*, www.opinioiuris.org del 24 gennaio 2017

HELAL, *The ECOWAS Intervention in The Gambia – 2016*, in *The Use of Force in international Law. A Case-based Approach* (Ruys, Corten, eds.), 2018, pp. 912-930

HAFNER, *Problèmes actuels du recours à la force en droit international, sous-groupe: intervention sur invitation*, in *Annuaire de l'Institut de droit international*, 2009, pp.

299- 447

HENDERSON, *The Provision of Arms and “Non-lethal” Assistance to Governmental and Opposition Forces*, in *University of New South Wales Law Journal*, 2013, pp. 642-681

JAMNEJAD, WOOD, *The Principle of Non-Intervention*, in *Leiden Journal of International Law*, Cambridge, 2009, pp. 345-381

JANIK, *The Use of Force to (Re-)Establish Democracies: Lessons from The Gambia*, www.ejiltalk.org, 16 febbraio 2017

JAUPART, VERDEBOUT, *L'intervention des forces du Conseil de Coopération du Golfe (CCG) au Bahreïn*, Centre de droit international de l'Université Libre de Bruxelles, 2011

JOHNSTON, *Transformation of Conflict Status in Libya*, in *Journal of Conflict and Security Law*, 2012, pp. 81-115

JUNOD, *Protocol II, Article 1 – Material Field of Application*, in *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949* (Sandoz, Swinarsky, Zimmermann eds.), Ginevra, 1987, pp. 1343-1356

KELLER, *Friendly Relation Declaration (1970)*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2009

KELSEN, *La naissance de l'Etat et la formation de sa nationalité. Les principes, leur application au cas de la Tchécoslovaquie*, in *Revue de droit international*, 1929, pp. 623-641

KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1963

KLEFFNER, *Scope of Application of International Humanitarian Law*, in *The Handbook of International Humanitarian Law*³ (Fleck ed.), Oxford, 2013, pp. 43-78

KOHEN, *Possession contestée et souveraineté territoriale*, Parigi, 1997

KOHEN, *La création d'Etats en droit international contemporain*, in *Cursos Euromediterráneos de Derecho Internacional*, Valencia, 2002, pp. 543-636

KOHEN, *Secession – A Legal Approach*, in *International Law Conflict and Development. The Emergence of a Holistic Approach in International Affairs* (Kälin,

Kolb, Spenlé, Voyame, eds.), Leiden, 2010, pp. 1-17

KOLB, *Ius contra bellum. Le droit international relatif au maintien de la paix*², Basilea, Bruxelles, 2009

KOLB, *Ius in bello. Le droit international des conflits armés*², Basilea, Bruxelles, 2009

KOUTROULIS, *The Fight Against Islamic State and Jus in Bello*, in *Leiden Journal of International Law*, Cambridge, 2016, pp. 827-852

KREß, *Major Post-Westphalian Shifts and Some Important Neo-Westphalian Hesitation in the State Practice on the International Law on the Use of Force*, in *Journal on the Use of Force and International Law*, 2014, pp. 11-54

KREß, MÉGRET, *The Regulation of Non-International Armed Conflicts: Can a Privilege of Belligerency be Envisioned in the Law of Non-International Armed Conflicts?* in *International Review of the Red Cross*, 2014, pp. 29-66

KRITSTIOTIS, *Interrogations of Consent: a Reply to Erica de Wet*, in *European Journal of International Law*, Oxford, 2015, pp. 999-1008

LAUTERPACHT, *Recognition in International Law*, Cambridge, 1947 (ristampato nel 2013)

LE MON, *Unilateral Intervention by Invitation in Civil Wars: the Effective Control Test Tested*, in *New York University Journal of International Law & Politics*, 2003, pp. 741-793

LEVITT, *Humanitarian Intervention by Regional Actors in Internal Conflicts: the Cases of ECOWAS in Liberia and Sierra Leone*, in *Temple Journal of International and Comparative Law*, 1998, pp. 333-375

LEVITT, *Pro Democratic Intervention in Africa*, in *Wisconsin International Law Journal*, 2007, pp. 785-833

LIEBLICH, *Intervention and Consent: Consensual Forcible Interventions in Internal Armed Conflicts as International Agreements*, in *Boston University International Law Journal*, 2011, pp. 339-382

LIEBLICH, *International Law and Civil Wars: Intervention and Consent*, Oxon, 2013.

LOWE, *Precluding Wrongfulness or Responsibility: a Plea for Excuses*, in *European Journal of International Law*, Oxford, 1999, pp. 405-411

LUBELL, *Extraterritorial Use of Force Against Non-State Actors*, Oxford, 2010

MAGI, *Sulla liceità dell'intervento francese in Mali*, in *Rivista di diritto internazionale*, Milano, 2013, pp. 551-561

MALANCZUK, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, New York, 2006

MÉGRET, *Le droit international peut-il être un droit de résistance? Dix conditions pour un renouveau de l'ambition normative internationale*, in *Revue Études internationales*, 2008, pp. 39-62

MERON, *The Geneva Conventions as Customary Law*, in *American Journal of International Law*, Cambridge, 1987, pp. 348-370

MERON, *Classification of Conflict in Former Yugoslavia: Nicaragua's Fallout*, in *American Journal of International Law*, Cambridge, 1998, pp. 236-242

MILANO, *Il ricorso all'uso della forza nei confronti degli attori non statali*, in *Uso della forza e legittima difesa nel diritto internazionale contemporaneo*, (a cura di Lanciotti e Tanzi), Napoli, 2012, pp. 105-137

MILANO, *The Non-Recognition of Russia's Annexation of Crimea: Three Different Legal Approaches and one Unanswered Question*, in *Questions of International Law, Zoom Out I*, pp. 35-55

MILANO, *Oltre l'esegesi della risoluzione 2249*, in SidiBlog, <http://www.sidi-isil.org> del 2 marzo 2016

MILANOVIC, *State Responsibility for Genocide*, in *European Journal of International Law*, Oxford, 2006, pp. 553-604

MILANOVIC, *What Exactly Internationalize an Internal Armed Conflict?*, <http://www.ejiltalk.org>, del 7 maggio 2010

MILANOVIC, *The Applicability of the Conventions to "Transnational" and "Mixed" Conflicts*, in *The 1949 Geneva Conventions. A Commentary* (Clapham, Gaeta, Sassòli eds.), pp. 27-51

MOIR, *The Law of Internal Armed Conflict*, Cambridge, 2002

MOIR, *The Concept of Non-International Armed Conflict*, in *The 1949 Geneva Conventions. A Commentary* (Clapham, Gaeta, Sassòli eds.), Oxford, 2015, pp. 391-414

MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*³, Padova, 1951

MULLERSON, *Intervention by Invitation*, in *Law and Force in the New International Legal Order* (Fisler Damrosch, Scheffer, eds.), 1991, pp. 127-134

MURSWICK, *The Issue of a Right to Secession – Reconsidered*, in *Modern Law of Self-Determination* (Tomuschat ed.), 1993, pp. 21-40

NOLTE, *Secession and External Intervention*, in *Secession. International Law Perspectives*, Cambridge, 2006, pp. 65-94

NIGRO, *La definizione di terrorismo nel diritto internazionale*, Napoli, 2013

NIGRO, *La risoluzione del Consiglio delle Nazioni Unite n. 2249 (2015) e la legittimità dell'uso della forza contro l'ISIS*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2016, pp. 137-156

NOLTE, *Intervention by Invitation*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2010

NOLTE, *The Resolution of the Institut de Droit International on Military Assistance on Request*, in *Revue belge de droit international*, Bruylant, Bruxelles, 2012, pp. 241-263

NOWROT, SCHBACKER, *The Use of Force to Restore Democracy: International Legal Implications of the ECOWAS Intervention in Sierra Leone*, in *American University International Law Review*, 1998, pp. 322-412

NUßBERGER, *South Ossetia*, in *Max Planck Encyclopedia of International Public Law*, 2013

NUßBERGER, *Abkhazia*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013

NUßBERGER, *The Post-Election Crisis in Gambia: an Interplay of a Security Council's "Non-Authorization" and Intervention by Invitation*, in www.opiniojuris.org dell'8 febbraio 2017

NUßBERGER, *Post-Election Crisis in The Gambia, the Security Council and the Threat of the Use of Force*, www.ejiltalk.org del 17 febbraio 2017

OETER, *Self-Determination*, in *The Charter of United Nations: a Commentary*³, Volume I, (Simma, Khan, Nolte, Paulus, eds.), Oxford, 2012

PALMISANO, *Autodeterminazione dei popoli*, in *Enciclopedia del diritto, Annali V*, 2012, pp. 83-133

PAULUS, VASHAKMADZE, *Asymmetrical War and the Notion of Armed Conflict: a Tentative Conceptualization*, in *International Review of the Red Cross*, Ginevra, 2003, pp. 95-125

PEDRAZZI, *The Distinction Between International and Non-International Armed Conflicts: Challenges for IHL?*, in *XXXVIII Round Table on Current Issues of International Humanitarian Law*, Sanremo, 2015, pp. 1-10

PEJIC, *The Protective Scope of Common Article 3: More than Meets the Eye*, in *International Review of the Red Cross*, Ginevra, 2011, pp. 189-225

PICONE, *Considerazioni sulla natura della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza a favore di un intervento "umanitario" in Libia*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2011, pp. 213-231

PICONE, *L'insostenibile leggerezza dell'art. 51 della Carta dell'ONU*, in *Rivista di diritto internazionale*, Milano, 2016, pp. 7-31

PINTO, *Les règles de droit international concernant la guerre civile*, in *Recueil des cours de L'Académie de droit international*, 1965, pp. 451-582

PUSTORINO, *Movimenti insurrezionali e diritto internazionale*, Bari, 2018

PUSTORINO, *The Principle of Non-Intervention in Recent Non-International Armed Conflicts*, in *Questions of International Law*, 30 settembre 2018

QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*⁵, Napoli, 1968

QUEGUINER, *Dix ans après la creation du Tribunal pénal international pour l'ex-Jougoslavie: evaluation de l'apporte de sa jurisprudence au droit international humanitaire*, in *International Review of the Red Cross*, Ginevra, 2003, pp. 271-311

- RAIČ, *Statehood and the Law of Self-Determination*, Leiden, 2002
- RANDELZHOFFER, DÖRR, *Ch.I, Principle and Purposes, Article 2(4)*, in *The Charter of United Nations: a Commentary*³, Volume I, (Simma, Khan, Nolte, Paulus, eds.), 2012, pp. 200-234
- RASHID, *Bangladesh: the First Successful Secessionist Movement in the Third World*, in *Secessionist Movements in Comparative Perspective*, (Premdas, Samarasinghe, Anderson, eds.), Londra, 1990, pp. 93-110
- RONZITTI, *Use of Force, Jus Cogens and State Consent*, in *The Current Legal Regulation of the Use of Force* (Cassese ed.), 1986, Dordrecht, pp. 147-166
- RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*⁴, Torino, 2011
- RONZITTI, *Conflitti armati interni e intervento di Stati terzi*, in *Conflitti armati interni e regionalizzazione delle guerre civili* (a cura di Caracciolo e Montuoro), Torino, 2016, pp. 57-67
- RONZITTI, *Prospettive di soluzione della crisi libica: problemi di diritto internazionale*, in *La crisi libica. Situazione attuale e prospettive di risoluzione* (a cura di Briani), Roma, 2016, pp. 17-24
- RONZITTI, *Impiego di armi chimiche in Siria, intervento d'umanità e responsabilità di proteggere*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2018, pp. 851-861
- ROSAS, *Internal Self-Determination*, in *Modern Law of Self-Determination*, (Tomuschat ed.), Dordrecht, 1993, pp. 225-252
- ROSENSTOCK, *The ILC and State Responsibility*, in *American Journal of International Law*, 2002, pp. 792-800
- ROTH, *Governmental Illegitimacy in International Law*, Oxford, 2000
- ROTH, *Secessions, Coups and the International Rule of Law: Assessing the Decline of Effective Control Doctrine*, in *Melbourne Journal of International Law*, 2010, pp. 394-440
- ROTH, *The Virtues of Bright Lines: Self-Determination, Secession and External Intervention*, in *German Law Journal*, 2015, pp. 384-415
- RUYS, *Of Arms, Funding and "Non-lethal Assistance"-Issues Surrounding Third*

State Intervention in the Syrian Civil War, in *Chinese Journal of International Law*, Oxford, 2014, pp. 13-53

RUYS, FERRO, *Weathering the Storm: Legality and Legal Implications of the Saudi-led Military Intervention in Yemen*, in *International & Comparative Law Quarterly*, Cambridge, 2016, pp. 1-34

SAMARANSIGHE, *The Dynamics of Separatism: the Case of Sri Lanka*, in *Secessionist Movements in Comparative Perspective*, (Premdas, Samarasinghe, Anderson, eds.), Londra, 1990, pp. 48-70

SALMON, *Naissance et reconnaissance du Bangladesh*, in *Multitudo Legum Ius Unum. Allgemeine Rechtlehre und Völkerrecht*, Berlino, 1973, pp. 476-490

SALMON (ed.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, 2001

SALMON, *Le droit international à l'épreuve au tournant du XXIème siècle* in *Cursos Euromediterráneos de Derecho Internacional*, Valencia, 2002, pp. 35-364

SASSOLI, *Transnational Armed Groups and International Humanitarian Law*, in *Harvard University Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, Occasional Papers*, settembre 2006, pp. 1-43

SERRA, *Sul "diritto" di ribellione. Riflessioni a margine delle recenti sollevazioni popolari dal Nord Africa al Golfo Persico, con particolare riferimento al caso della Libia*, in *Costituzionalismo.it*, 2011, pp. 1-40

SCISO, *La crisi ucraina e l'intervento russo: profili di diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2014, pp. 992-1031

SCHACHTER, *The Right of States to Use Force*, in *Michigan Law Review*, 1984, pp. 1620-1646

SCHINDLER, *Le principe de non-intervention dans les guerre civiles (Huitième Session). Rapport provisoire et rapport définitif*, in *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1973

SCHINDLER, *The Different Types of Armed Conflicts According to the Geneva Conventions and Protocols*, in *Recueil des cours de l'Academie de droit international*, Alphen aan den Rijn, 1979, vol. II, pp. 117-163

SCHINDLER, *International Humanitarian Law and Internationalized Armed Conflicts*,

in *International Review of the Red Cross*, Ginevra, 1982, pp. 255-264

SCHÖBERL, *The Geographical Scope of Application of the Conventions*, in *The 1949 Geneva Conventions. A Commentary* (Clapham, Gaeta, Sassòli, eds.), Oxford, 2015, pp. 67-84

SCHRIJVER, *Article 2, paragraphe 4*, in *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*³ (Cot, Pellet, Forteau, eds.), Parigi, 2005, pp. 437-466

SHAW, *International Law*⁷, Cambridge, 2014

SIVAKUMARAN, *Re-envisaging the International Law of Internal Armed Conflict*, in *European Journal of International Law*, Oxford, 2011, pp. 219-264

SIVAKUMARAN, *The Law of Non-International Armed Conflict*, Oxford, 2012

SKUBISZEWSKY, *L'organisation du Traité de Varsovie*, in *Revue Belge de droit international*, 1967, pp. 69-83

SOLIS, *The Law of Armed Conflict. International Humanitarian Law in War*, Cambridge, 2010

SOSSAI, *Libia Stato fallito: quale effettività per un governo legittimato dalle Nazioni Unite?* in *I conflitti in Siria e Libia. Possibili equilibri e le sfide al diritto internazionale* (a cura di Ronzitti e Sciso), Torino, 2018, pp. 173-189

SPINEDI, *On the Non-Attribution of the Bosnian Serb's Conduct to Serbia*, in *Journal of International Criminal Justice*, Oxford, 2007

STARITA, *L'intervento francese in Mali si basa su un'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza?*, in *Rivista di diritto internazionale*, Milano, 2013, pp. 561-572

STEGMILLER, *The Right of Self-Defence Under Article 51 of the UN Charter against the Islamic State in Iraq and the Levant*, in *Die Frieden-Warte. Journal of International Peace and Organization*, 2015, pp. 245-282

STEENBERGHE, *Les interventions militaires étrangères récentes contre le terrorisme international*, in *Annuaire français de droit international*, 2015, pp. 145-197

STEENBERGHE, *The Alleged Prohibition on Intervening in Civil Wars Is Still Alive after the Airstrikes against Islamic State in Iraq: a Response to Dapo Akande and Zachary Vermeer*, www.ejiltalk.org, 12 febbraio 2015

STEWART, *Towards a Single Definition of Armed Conflict in International Humanitarian Law: a Critique of Internationalized Armed Conflicts*, in *International Review of the Red Cross*, Ginevra, 2003, pp. 313-350

SUMMERS, *Peoples and International Law*², Leiden, 2014

TAKI, *Effectiveness*, in *Max Planck Encyclopedia of International Public Law*, 2013

TALMON, *Recognition of Government in International Law: with Particular Reference to Governments in Exile*, Oxford, 2001

TALMON, *The Responsibility of Outside Powers for Acts of Secessionist Entities*, in *International and Comparative Law Quarterly*, Cambridge, 2009, pp. 493-517

TALMON, *The Difference Between Rhetoric and Reality: Why an Illegitimate Regime May Still Be a Government in the Eyes of International Law*, www.ejiltalk.org del 3 marzo 2011

TALMON, *De-Recognition of Colonel Qadhafi as Head of State of Libya*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2011, pp. 759-767

TALMON, *Recognition of the Libyan Transitional Council*, in www.asil.org del 16 giugno 2011

TALMON, *Recognition of Opposition Groups as the Legitimate Representative of People*, in *Chinese Journal of International Law*, 2013, pp. 219-253

TANCA, *Foreign Armed Intervention in Internal Conflicts*, Dordrecht, 1993

TANCREDI, *La secessione nel diritto internazionale*, Padova, 2001

TANCREDI, *Autodeterminazione dei popoli*, in *Dizionario di diritto pubblico* (a cura di S. Cassese), Vol. I, Milano, 2006, pp. 568-578

TANCREDI, *A Normative "Due Process" in the Creation of States Through Secession*, in *Secession. International Law Perspectives*, (Kohen, ed.), Cambridge, 2006, pp. 171-207

TANCREDI, *Lo Stato nel diritto internazionale tra effettività e legalità/legittimità*, in *Ars Interpretandi. Annuario di ermeneutica giuridica*, 2011, pp. 131-172

TANCREDI, *Sulla liceità dell'intervento su richiesta alla luce del conflitto in Mali*, in *Rivista di diritto internazionale*, Milano, 2013, pp. 946-955

TANCREDI, *The Russian Annexation of the Crimea: Questions Relating to the Use of Force*, in *Questions of International Law, Zoom Out*, 2014, pp. 5- 34

TANCREDI, *Crisi in Crimea, referendum e autodeterminazione dei popoli*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2014, pp. 480-490

TANCREDI, *Secession and Use of Force*, in *Self-determination and Secession in International Law* (Walter, von Ungern-Sternberg, Abushov, eds.), Oxford, 2014, pp. 68-94

TANZI, *Riflessioni introduttive per un dibattito sull'uso della forza armata e la legittima difesa nel diritto internazionale contemporaneo*, in *Usò della forza e legittima difesa nel diritto internazionale contemporaneo*, (a cura di Lanciotti e Tanzi), Napoli, 2012, pp. 1-35

TLADI, *The Intervention in Côte d'Ivoire – 2011*, in *The Use of Force in international Law. A Case-based Approach* (Ruys, Corten, eds.), Oxford, 2018, pp. 783-793

TOMUSCHAT, *Secession and Self-Determination*, in *Secession. International Law Perspective*, (Kohen, ed.), Cambridge, 2006, pp. 23-45

TOMUSCHAT, *The Status of the “Islamic State” Under International Law*, in *Die Friedens-Warte. A Journal of International Peace and Organization*, 2015, pp. 223-244

TSAGOURIAS, *Self-Defence Against Non-State Actors: the Interaction Between Self-Defence as a Primary Rule and Self-Defence as a Secondary Rule*, in *Leiden Journal of International Law*, 2016, pp. 801-825

VENTURINI, *The Temporal Scope of Application of the Conventions*, in *The 1949 Geneva Conventions. A Commentary* (Clapham, Gaeta, Sassoli, eds.), Oxford, 2015, pp. 51-66

VERHOEVEN, *International and Non-International Armed Conflicts*, in *Institute for International Law Working Paper No. 107 – March 2007*, Leuven, pp. 1-22

VIDMAR, *Remedial Secession in international Law: Theory and (Lack of) Practice*, in *St. Antony's International Review*, 2010, pp. 37-56

VIDMAR, *Human Rights, Democracy and the Legitimacy of Governments in International Law: Practice of States and UN Organs*, in *The Arab Spring. New Patterns for Democracy and International Law* (Panara, Wilson, eds.), Leiden, 2013

VILLANI, *Riconoscimento (diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XL, Milano, 1989

VILLANI, *Aspetti problematici dell'intervento militare nella crisi libica*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2011, pp. 369-373

VISSER, *Russia's Intervention in Syria*, <http://ejiltalk.org>, del 25 novembre 2015

VITÉ, *Typology of Armed Conflicts in International Humanitarian Law: Legal Concepts and Actual Situations*, in *International Review of the Red Cross*, Ginevra, 2009, pp. 69-94

WALTER, *The Kosovo Advisory Opinion. What It Says and What It Does Not Say*, in *Self-determination and Secession in International Law* (Walter, von Ungern-Sternberg, Abushov, eds.), Oxford, 2014, pp. 13-26

WEDGWOOD, *Commentary in Intervention by Invitation*, in *Law and Force in the New International Legal Order* (Fisler Damrosch, Scheffer, eds.), Boulder, 1991, pp. 135-146

WEHBERG, *La guerre civile et le droit international*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, 1938, pp. 1-128

WEILER, *Armed Intervention in a Dichotomized World: the Case of Grenada*, in *The Current Regulation of the Use of Force* (Cassese, ed.), Dordrecht, 1986, pp. 241-267

WILSON, *The United Nations Council, Libya and Resolution 1973: Protections of Civilians or Tool for Regime Change?* in *The Arab Spring. New Patterns for Democracy and International Law* (Panara, Wilson, eds.), Leiden, 2013

WIPPMAN, *Change and Continuity in Legal Justifications for Military Intervention in Internal Conflicts*, in *Columbia Human Rights Law Review*, 1996, pp. 435-485

WIPPMAN, *Pro-democratic Intervention by Invitation*, in *Democratic Governance and International Law* (Fox, Roth, eds.), Cambridge, 2000, pp. 293-327

WRIGHT, *Editorial Comment, United States Intervention in Lebanon*, in *American Journal of International Law*, 1959, pp.112-125

YOUSSEF, *Security Council Resolution 1973: A New Interpretation of the Notion of Protecting Civilians?* in *The Arab Spring. New Patterns for Democracy and International Law* (Panara, Wilson, eds.), Leiden, 2013, pp. 145-168

ZIMMERMANN, *Protocol I. Article 1 – General Principles and Scope of Application*, in *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949* (Sandoz, Swinarsky, Zimmermann, eds.), Ginevra, 1987, pp. 33-56