



*Dipartimento di Scienze Politiche Cattedra di Diritto Internazionale*

*Uso della forza e terrorismo internazionale*  
*Un caso di studio: l'ISIS*

RELATORE

Prof.ssa Flavia Lattanzi

CANDIDATO

Simone Calzetta

Matr. 075792

ANNO ACCADEMICO 2016 – 2017

A mio padre,

*in memoriam.*

Alla mia famiglia e a chi mi vuole bene,  
per avermi sempre sostenuto e incoraggiato.

# INDICE

## INTRODUZIONE

### 1. TERRORISMO E DIRITTO INTERNAZIONALE

1.1. Esiste nel diritto internazionale una definizione generale di terrorismo?

1.2. Il terrorismo quale crimine di diritto internazionale:

1.2.1 Il terrorismo internazionale in tempo di pace

1.2.2 Il terrorismo internazionale in tempo di guerra

1.3. Il terrorismo internazionale quale «*threat to the peace*»

### 2. TERRORISMO E USO DELLA FORZA NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

2.1. Il divieto dell'uso della forza a norma dell'art. 2 § 4 della Carta delle Nazioni Unite

2.2. Le eccezioni al divieto dell'uso della forza:

2.2.1 La legittima difesa *ex art.* 51 della Carta

2.2.2 Il sistema di sicurezza collettiva *ex artt.* 42 e seguenti della Carta

2.3. Intervento armato a titolo collettivo: un *tertium genus*?

2.4. Intervento umanitario: esiste una “responsabilità di proteggere”, e si può applicare a situazioni di terrorismo internazionale?

### 3. L'USO DELLA FORZA CONTRO L'ISIS IN IRAQ E IN SIRIA

3.1. ISIS: entità statale o gruppo terroristico?

3.2. La *risoluzione n. 2249 (2015)* del Consiglio di Sicurezza

3.3. Intervenire contro lo Stato Islamico come forza occupante di territori iracheni e siriani:

4.3.1 Il caso iracheno

4.3.2 Il caso siriano

## CONCLUSIONI

## BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

## SUMMARY

## INTRODUZIONE

I recenti avvenimenti di Londra e di Barcellona<sup>1</sup> rendono più attuale e drammatico che mai il fenomeno del terrorismo internazionale, che da circa un secolo semina morte e terrore tra la popolazione civile. In effetti, un simile ricorso alla violenza indiscriminata è stata globalmente condannata come contraria «to fundamental rules of law, whether enshrined in international treaties protecting the human being or codified by domestic law, in particular criminal law»<sup>2</sup>. A causa di un *modus operandi* efferato e crudele, e di una finalità alquanto odiosa (quella di diffondere uno stato di paura e inquietudine nella popolazione civile nella conduzione della vita quotidiana), il fenomeno terroristico ha sempre rappresentato una sfida piuttosto impegnativa per gli Stati, i quali hanno generalmente risposto predisponendo strumenti giuridici repressivi sia a livello interno (legislazioni penali) sia a livello internazionale (trattati multilaterali). Inoltre, gli Stati hanno combattuto il terrorismo internazionale con misure coercitive implicanti *anche* l'uso della forza, a norma del Capo VII della Carta delle Nazioni Unite (d'ora innanzi, Carta NU). Pur non volendo sminuire la grande importanza che rivestono le sanzioni economiche che le Nazioni Unite hanno posto contro i membri delle organizzazioni internazionali (ad es., il congelamento dei beni), vivo interesse hanno suscitato in dottrina le risposte armate contro il terrorismo internazionale, poiché le basi giuridiche su cui si fondano tali interventi non sempre appaiono del tutto fondate alla luce del diritto internazionale.

L'intento di questo scritto è proprio quello di dimostrare se e quando sia possibile ricorrere all'uso della forza armata contro un'organizzazione terroristica quale lo Stato Islamico, nonostante il divieto generale posto dall'art. 2 § 4 della Carta NU.

Anzitutto, il primo capitolo sarà dedicato all'analisi del terrorismo. Indagherò, quindi, sull'esistenza di una definizione generale di terrorismo nel diritto internazionale e sui possibili elementi costitutivi di un crimine di terrorismo tanto in tempo di pace quanto in tempo di guerra. Infine, cercherò di valutare se il terrorismo internazionale possa costituire a giusto titolo una "minaccia alla pace" (ai sensi dell'art. 39 della Carta NU), poiché da siffatta

---

<sup>1</sup> Mi riferisco agli attentati terroristici occorsi il 17 agosto 2017 a Barcellona, dove un furgone ha investito la folla sulla Rambla, causando decine di morti e centinaia di feriti; e il 15 settembre 2017 a Londra, dove un'esplosione nella metropolitana ha ferito ca. 30 persone.

<sup>2</sup> Gasser, H.P. 2002. Acts of Terror, "Terrorism" and International Humanitarian Law, in *International Review of the Red Cross*, 84 (847), pp. 547-548.

qualificazione dipende la possibilità per il Consiglio di Sicurezza di adottare misure coercitive implicanti *anche* l'uso della forza, a norma del Capo VII della Carta NU.

Proseguirò, nel secondo capitolo, esaminando le norme internazionali in materia di ricorso all'uso della forza armata. Pertanto, dopo aver analizzato l'art. 2 § 4 della Carta, che pone il divieto generale dell'uso (e della minaccia dell'uso) della forza armata nei rapporti interstatali, cercherò di dare conto delle due eccezioni a tale divieto, espressamente contenute negli artt. 42 e 51 della Carta. Infine, tenterò di esporre altre possibili esimenti, due delle quali, tuttavia, sono ancora dibattute in dottrina – cioè, l'intervento *uti universi*, autorizzato o meno dal Consiglio di Sicurezza, che esso sia di umanità in senso lato del termine o strettamente funzionale a reprimere il terrorismo internazionale.

Cercherò di dare applicazione a quanto precedentemente esposto tramite l'analisi di un caso di studio, concernente l'ISIS. Il vaglio delle possibili giustificazioni agli interventi militari contro lo Stato Islamico, in Iraq e Siria, formerà dunque l'oggetto del terzo e ultimo capitolo. Preferirò trattare separatamente il caso iracheno da quello siriano, poiché diverse sono le situazioni politico-giuridiche sottostanti a ciascuno di esso e, conseguentemente, diverse sono le basi giuridiche sulle quali gli Stati fondano i loro interventi.

Nelle conclusioni cercherò di tirare le fila del discorso in una sintesi possibilmente armoniosa, che contenga altresì mie riflessioni personali sul fenomeno enucleato nel corso della trattazione.

Nel mio lavoro, mi avvarrò principalmente di fonti secondarie, reperite su riviste giuridiche specializzate (in formato perlopiù elettronico) ovvero, per le parti più generaliste, su quotidiani on-line. Ulteriori informazioni saranno estrapolate da database elettronici e da siti istituzionali (CIG, TPIY, coalizione OIR, ecc.). Infine, ricorrerò in misura minore a fonti primarie, in particolar modo risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, sentenze e pareri di tribunali internazionali e trattati multilaterali.

# 1. TERRORISMO E DIRITTO INTERNAZIONALE

## 1.1 Esiste nel diritto internazionale una definizione generale di terrorismo?

“Terrorismo” è un termine magmatico e dai confini labili, che è stato impiegato con riferimento agli atti e ai crimini più disparati, sebbene la sua ampiezza e la sua applicabilità nel diritto internazionale siano ancora controversi e dibattuti in dottrina. Altrettanto dubbia è l'utilità di riunire sotto l'etichetta di “terrorismo” talune violazioni del diritto internazionale, visto che esse sono (quasi) sempre già regolate da specifiche branche di tale diritto (in particolare, diritto internazionale umanitario (DIU) e diritto internazionale dei diritti dell'uomo (DU)); visto, altresì, che un regime derogatorio – dettato dalla necessità di reprimere un fenomeno tanto deprecabile quale il terrorismo – può comportare abusi ai più basilari diritti umani (alla vita, all'obbligo di *non-refoulement*, a un giusto processo, ecc.).

La difficoltà di giungere a una definizione internazionale chiara, precisa e unitaria di “terrorismo” è soprattutto politica, essendo dovuta all'ostilità di taluni Stati di vedersi privati della possibilità di criminalizzare i propri oppositori politici quali “terroristi” a norma dei rispettivi sistemi penali nazionali. Ciononostante, occorre altresì ricordare le notevoli difficoltà di natura tecnico-giuridica. Non parrebbe esserci, in effetti, una *opinio iuris* consolidata tra gli Stati né per quanto concerne l'elemento oggettivo (*actus reus*), cioè quali atti o comportamenti siano sempre e inequivocabilmente terroristici, né per quanto riguarda l'elemento soggettivo (*mens rea*): è necessario un dolo generico o anche un dolo speciale? E quale dolo speciale? Ad esempio, un movente politico-ideologico è di per sé sufficiente per qualificare un atto come terroristico?

Di conseguenza, sin dall'inizio del secolo scorso si sono avvicinati tentativi (a livello tanto universale che regionale) di pervenire a una siffatta definizione, ma con scarsi risultati<sup>3</sup> – tanto da far parlare di una vera e propria “ricerca del Santo Graal”<sup>4</sup>. Le soluzioni più promettenti sono state quelle derivate da un approccio induttivo (o “*ground-up approach*”), in quanto, evitando qualsiasi definizione generale di “terrorismo” (che, invece, costituisce

---

<sup>3</sup> Sandoz, Y. 2002. Lutte contre le terrorisme et droit international: risques et opportunités, in *Swiss Review of International and European Law*, 3/2002, pp. 325 e ss.

<sup>4</sup> Levitt, G. 1986. Is “Terrorism” Worth Defining? In *Ohio Northern University Law Review*, 13/1986, pp. 97 e ss., l'autore descrive la ricerca di una definizione giuridica di terrorismo come una «quest for the Holy Grail», in cui periodicamente «eager souls set out, full of purpose, energy and self-confidence, to succeed where so many others have tried and failed». Questo è dovuto particolarmente, secondo l'autore, ai difetti intrinseci all'approccio deduttivo.

l'oggetto di ricerca dell'approccio deduttivo), presentano una maggiore flessibilità e adattabilità nelle definizioni teoriche e nelle formule operative, e appaiono, quindi, maggiormente accettabili agli occhi degli Stati<sup>5</sup>.

Solo recentemente, tuttavia, sembrerebbe emergere nella Comunità Internazionale la necessità di contrastare con strumenti universali e/o regionali di portata generale (e non più meramente settoriale) l'eschecabile fenomeno del terrorismo internazionale. Un primo e timido tentativo è rappresentato dalla "Convenzione sulla soppressione del finanziamento del terrorismo", adottata nel 1999 in seno alle Nazioni Unite e contenente una definizione che vuole essere generale di "terrorismo". Un tentativo più avanzato e ambizioso è, invece, il progetto di Convenzione internazionale presentato inizialmente dall'India nel 1996<sup>6</sup>. A differenza della Convenzione del 1999, la *Draft Comprehensive Convention* non ha, come suggerisce d'altronde il nome, un respiro settoriale, ma mira a reprimere le attività terroristiche in qualsiasi ambito. A tal fine, anch'essa predispone una definizione generale di terrorismo. Essa è a tutt'oggi discussa ed esaminata da due organi sussidiari dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite – senza, tuttavia, aver registrato progressi sostanziali negli ultimi dieci anni.

Nonostante le sopracitate difficoltà e la vasta eterogeneità degli strumenti predisposti nella lotta contro il terrorismo, autorevole dottrina è riuscita a individuare almeno taluni elementi comuni sui quali potrebbe fondarsi una possibile definizione generale di terrorismo. Per quanto concerne l'elemento materiale del crimine di terrorismo, e cioè l'*actus reus*, esso dovrebbe essere costituito da una condotta avente carattere transnazionale, che causi la morte o gravi danni fisici a persone o beni (siano essi pubblici o privati). Mentre, per quanto riguarda l'elemento psicologico, e cioè la *mens rea*, essa richiederebbe che la suddetta condotta fosse commessa intenzionalmente e con uno specifico intento (*dolus specialis*) di diffondere il panico tra la popolazione civile ovvero obbligare uno Stato o una organizzazione internazionale a tenere o astenersi dal tenere una determinata condotta e ciò, generalmente, attraverso un *modus operandi* che prevede l'attacco arbitrario e indiscriminato contro la popolazione civile ovvero l'attacco mirato contro specifiche istituzioni (pubbliche o private) o rappresentanti statali<sup>7</sup>. Rimane, tuttavia, controverso se una siffatta condotta terroristica debba

---

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> *Draft International Convention on the Suppression of Terrorism* (UN Doc A/C.6/51/6). Il progetto è stata successivamente emendata nel 2000 da parte dell'India stessa. Ciononostante, anche questa *Draft Comprehensive Convention on International Terrorism* (UN Doc A/C.6/55/1) non ha visto tuttora sostanziali sviluppi.

<sup>7</sup> Cassese, A. 2006. The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law, in *Journal of International Criminal Justice*, 4/2006, pp. 957-58; Ambos, Kai e Anina Timmermann. 2014. Terrorism and Customary International Law, in *Research Handbook on International Law and Terrorism*, ed. Ben Saul, pp. 32-3.

essere ispirata o meno da motivazioni di ordine religioso, politico o ideologico. Effettivamente, come sostenuto da taluni, sebbene il movente non basti a qualificare un atto di terrorismo, nondimeno, esso è utile a mettere in luce il carattere *collettivo* degli atti terroristici, che ci permette di distinguerli dai reati ordinari<sup>8</sup>.

Ulteriori elementi utili alla formulazione di una definizione generale di terrorismo possono essere ricavati dalla prassi del Consiglio di Sicurezza, che è stata sapientemente ripercorsa da un autorevole studioso<sup>9</sup>. Certo, le risoluzioni del Consiglio non creano norme generali di diritto internazionale, ma esse pongono obblighi giuridici a carico degli Stati membri, e possono, altresì, riflettere una *opinio iuris* diffusa. Inoltre, esse acquistano una importanza maggiore da quando, in seguito agli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, il Consiglio di Sicurezza ha cominciato ad assumere un nuovo ruolo, di "quasi-legislatore".

Solo a partire dal 1985 il Consiglio di Sicurezza ha cominciato a ricorrere al termine di "terrorismo" nelle proprie risoluzioni per condannare specifiche condotte criminose<sup>10</sup>. Non che prima di allora non si fossero verificati analoghi episodi di terrorismo internazionale, ma la delicata situazione geopolitica determinata dalla Guerra Fredda aveva prodotto una vera e propria paralisi decisionale del Consiglio di Sicurezza. Numerose altre risoluzioni hanno, in seguito, fatto espresso riferimento al terrorismo per condannare taluni atti, giudicati particolarmente odiosi dalla Comunità Internazionale<sup>11</sup>. Nessuna di queste, tuttavia, conteneva una definizione generale di terrorismo, aprendo di fatto la strada a possibili abusi da parte degli Stati, i quali erano, da un lato, tenuti a criminalizzare il reato di terrorismo nei rispettivi sistemi penali, ma, dall'altro, godevano della più ampia discrezionalità nella definizione dello stesso. Il Consiglio di Sicurezza ha provveduto a definire in termini generali il fenomeno del terrorismo internazionale solo con la SC Res 1566 (2004), secondo la quale costituisce terrorismo qualsiasi «criminal acts [...] committed [...] with the purpose to provoke a state of

---

<sup>8</sup> Cassese, A. *op. cit.*, pp. 939-41. L'autore mette in evidenza come, contrariamente ai reati ordinari, i terroristi agiscano con una qualche finalità politica, ideologica o religiosa utile al proprio gruppo, e non per il perseguimento di meri vantaggi personali.

<sup>9</sup> Saul, B. 2005. Definition of "Terrorism" in the UN Security Council: 1985-2004, in *Chinese Journal of International Law*, 4 (1), pp. 143 e ss.

<sup>10</sup> È la SC Res 579 (1985) par. 3, con cui il CdS condannava «all acts of hostage-taking and abduction» quali «manifestations of international terrorism».

<sup>11</sup> A mero titolo esemplificativo, si possono citare le SC Res. 687 (1991), con cui si chiedeva all'Iraq di «condemn [...] and renounce all acts, methods and practices of terrorism»; 731 (1992), riguardante l'affare Lockerbie, che incoraggiava la Libia ad aiutare a eliminare lo «international terrorism»; 1368 (2001), successiva all'attentato contro le Torri Gemelle, con cui il CdS – a norma del Capo VII – condannava «in the strongest terms the horrifying terrorist attacks» e qualificava «any act of international terrorism, as a threat to international peace and security» (corsivi miei).

terror [...], intimidate a population or compel a government or an international organisation to do or abstain from doing any act [...]»<sup>12</sup>.

Dunque, a tutt'oggi non esiste una definizione generale univoca e onnicomprensiva di terrorismo che incontri il favore della Comunità Internazionale, ma esistono piuttosto numerose definizioni settoriali e particolari. Seppure il professor Richard Baxter non avesse torto allorquando asseriva che il termine “terrorismo” – per la sua ambiguità e imprecisione – «serves no operative legal purposes»<sup>13</sup>, mentre i numerosi strumenti predisposti da trattati e convenzioni settoriali presentano una maggiore flessibilità e adattabilità al mutevole contesto internazionale, gli sviluppi recenti<sup>14</sup> sembrerebbero avallare l'opinione del professor Cassese, secondo il quale «however imperfect and incomplete, a common working definition is necessary so that all states concerned may agree on the target of their repressive action»<sup>15</sup>.

Come si è già accennato, solo recentemente, e in particolar modo a partire dal 2001, il Consiglio di Sicurezza – uscito dalla “paralisi” che lo aveva afflitto durante la Guerra Fredda – ha avvocato a sé funzioni “quasi-legislative” nella lotta contro il terrorismo internazionale, fino a giungere, con la risoluzione 1566 (2004), a predisporre una definizione operativa *in nuce* di terrorismo. Piuttosto, l'assenza di una seppur minima armonizzazione delle norme penali nazionali in materia di terrorismo, prassi statali contrastanti, una acuta divisione ideologica sia fra gli Stati che in dottrina, nonché il fatto che un progetto di Convenzione sulla definizione di terrorismo presentata dall'India nel 1996 non abbia registrato alcuno sviluppo degno di nota negli ultimi 20 anni, sembrerebbero suggerirci che non sia ancora maturato in seno alla Comunità Internazionale alcun consenso su una definizione generale di terrorismo internazionale.

Eppure, la giurisprudenza di alcune corti penali nazionali e sovranazionali sembrerebbe suggerire l'esistenza di almeno una «definizione minima» di terrorismo<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> UN S/RES/1566 (2004), par. 3.

<sup>13</sup> Baxter, R. 1974. A Skeptical Look at the Concept of Terrorism, in *Akron Law Review*, 7 (3): 380.

<sup>14</sup> Si vedano le Convenzioni sul terrorismo adottate da diverse organizzazioni regionali (Lega Araba, Unione Europea, Unione Africana e Conferenza degli Stati Islamici) e universali (ONU), oltre che la prassi legislativa e giudiziaria degli Stati.

<sup>15</sup> Cassese, A. 2006, *cit.*, p. 934. L'autore asserisce ciò in virtù della natura transnazionale del fenomeno terroristico.

<sup>16</sup> Di Filippo, M. 2014, The Definition of Terrorism in International Law, in *Research Handbook on International Law and Terrorism*, ed. Ben Saul, p. 11. La prassi nazionale si concentra massimamente sul *modus operandi* (l'uso indiscriminato della violenza contro i civili) e sul *dolus specialis* (creare un sentimento di paura e insicurezza nella popolazione), ignorando, invece, il movente dell'atto; Ambos e Timmermann, *cit.*, pp. 23-4. La *Appeals Chamber* del Tribunale Speciale per il Libano fornisce, in una sua decisione del 2011, tre elementi per una definizione generale di terrorismo: a) «perpetration or threatening of a criminal act»; b) «intent to spread fear among the population or coerce a national or international authority to take some action or to refrain from taking it»; e, c) «a transnational element as part of the act».

Sembrerebbe opportuno, dunque, stabilire se esista realmente un “*legal framework*” generale che proibisca e criminalizzi gli atti qualificabili di terrorismo tanto in tempo di pace quanto in tempo di guerra.

## 1.2 Il terrorismo quale crimine di diritto internazionale:

È dibattuto in dottrina se il terrorismo sia assunto a crimine nel diritto internazionale consuetudinario e sia, pertanto, perseguibile universalmente dagli Stati – indipendentemente da una previa criminalizzazione nazionale o dai tradizionali legami giurisdizionali – o da istituzioni penali internazionali (quali, ad esempio, la Corte Penale Internazionale), indipendentemente da una specifica previsione statutaria della loro competenza in materia e quindi come crimine ricompreso tra i crimini contro l’umanità<sup>17</sup>.

Sappiamo che le consuetudini in diritto internazionale si formano per la contestuale presenza di un elemento oggettivo, ovverossia la ripetizione generalizzata di un comportamento da parte degli Stati (*diuturnitas* o *usus*), e da un elemento soggettivo, cioè la percezione o convinzione da parte della generalità degli Stati che il suddetto comportamento sia obbligatorio (*opinio iuris ac necessitatis*). Particolari garanzie, poi, circondano la nascita di consuetudini internazionali nel diritto internazionale penale, *in primis* il rispetto del principio di legalità (*nullum crimen sine lege*). Stante il principio di legalità, infatti, la condotta criminosa deve costituire l’oggetto di una norma già esistente al momento della commissione del reato (*lex praevia*) e in grado di fornire una definizione chiara e inequivocabile del reato in questione (*lex certa*)<sup>18</sup>. In conseguenza di ciò, appare assai difficile che una norma di diritto internazionale generale possa soddisfare i predetti requisiti – soprattutto, quello della *lex certa*<sup>19</sup>.

Ma quali sono gli elementi costitutivi di un crimine di diritto internazionale? La *Appeals Chamber* della Corte penale internazionale per la ex-Jugoslavia (TPIY), nella decisione sul caso *Tadić*, ha elaborato tre criteri (c.d. “*Tadić criteria*”) affinché si possa parlare di crimine di diritto internazionale: 1) la proibizione (norma primaria) deve essere contenuta in una norma di diritto internazionale (sia essa consuetudinaria o contenuta in un

---

<sup>17</sup> Ambos e Timmermann, *cit.*, pp. 23-4. I crimini di diritto internazionale generale, dunque, creano una responsabilità penale internazionale e una conseguente giurisdizione universale; contrariamente, i «treaty-based crimes» dipendono interamente da strumenti di “*law enforcement*” nazionali e richiedono un qualche legame giurisdizionale per la loro procedibilità.

<sup>18</sup> *Ibid.*, pp. 21-2.; Sandoz, Y., *cit.*, p. 348. Come precisa l’autore, infatti, le norme penali debbono definire gli atti criminali «d’une manière stricte et sans équivoque ni ambiguïté».

<sup>19</sup> Ambos e Timmermann, *cit.*, p. 22.

trattato); 2) la violazione della suddetta proibizione deve essere di particolare gravità, ossia deve coinvolgere «important universal values» - producendo, così, un «collective concern among the international community»; infine, 3) tale violazione deve comportare la «individual criminal responsibility of the person breaching the rule», indipendentemente da una previa criminalizzazione nel diritto penale nazionale<sup>20</sup>.

### 1.2.1 Il terrorismo internazionale in tempo di pace

Sicuramente, il terrorismo internazionale rispetta il secondo criterio, poiché la Comunità Internazionale è sempre stata unanime nel considerare tale fenomeno quale una minaccia a importanti valori universali<sup>21</sup>. Per quanto concerne il primo criterio, l'esistenza di una norma di diritto internazionale consuetudinario sul crimine di terrorismo sembrerebbe essere avallata sia da una prassi (legislativa e giudiziaria) statale sempre più diffusa, nonché dalla presenza di un cospicuo numero di convenzioni e di trattati regionali e universali, e di risoluzioni delle Nazioni Unite<sup>22</sup>. La *communis opinio* ritiene che l'atto terroristico debba consistere in una condotta «*already criminalised under any national body of criminal law*»<sup>23</sup>; che abbia natura transnazionale e sia commesso non solo con un mero *dolus generalis*, bensì anche con il *dolus specialis* di costringere un'autorità (pubblica o privata) a compiere, o ad astenersi dal compiere, una determinata azione.

Tuttavia, difetta il terzo criterio, in quanto il terrorismo internazionale non sembrerebbe essere – perlomeno, ancora – percepito come crimine di diritto internazionale<sup>24</sup> dalla Comunità Internazionale. Esso, difatti, è piuttosto percepito, e disciplinato dalle convenzioni internazionali, come crimine soltanto *transnazionale* piuttosto che internazionale. E, durante i lavori preparatori della CPI, questo argomento veniva tra gli altri portato a sostegno della sua non previsione come crimine specifico di competenza della Corte. In

---

<sup>20</sup> TPIY, 1995. *Prosecutor v. Tadić*, IT-94-1, §94, in Ambos e Timmermann, *cit.*, pp. 25-27; *Ibid*, p. 26 (35).

<sup>21</sup> In tal senso depone la *Draft Comprehensive on International Terrorism* del 2000, che nel preambolo descrive gli atti terroristici come «a threat to international peace and security [...] and aim at the undermining of human rights, fundamental freedoms and the democratic bases of society» (corsivi miei); ma, altresì, la UN S/RES/2249 (2015), che nel preambolo dichiara che «terrorism in all forms and manifestations constitutes one of the most serious threats to international peace and security» (corsivi miei).

<sup>22</sup> STL-11-01/I/AC/R176bis, 16 febbraio 2011. *Interlocutory Decision on the Applicable Law: Terrorism, Conspiracy, Homicide, Perpetration, Cumulative Charging*, parr. 88-89; 92-97; 99-100.

<sup>23</sup> Cassese, A., *cit.*, pp. 938-941 (corsivi originali).

<sup>24</sup> Come fanno notare Ambos e Timmermann, *cit.*, pp. 36-7, a riconferma di ciò vi è il fatto che il crimine di terrorismo non sia stato inserito nello Statuto della CPI (malgrado la sua rilevanza internazionale e sebbene fosse contenuto nell'art. 24 dei Draft Codes del 1991) e che a tutt'oggi non sia stata adottata una Convenzione generale sul terrorismo – e, di conseguenza, il crimine di terrorismo, esistendo solo nei codici penali nazionali, necessita ancora di misure di *law enforcement* statali.

verità, c'erano dietro soprattutto ragioni politiche, che portarono a escludere siffatta competenza. Nondimeno, essendo il terrorismo internazionale inquadrabile tra i *crimini di guerra* di cui all'art. 8 dello Statuto della CPI, nulla esclude che – a determinate condizioni – il terrorismo possa essere fatto rientrare anche fra i *crimini contro l'umanità*, nella sottocategoria degli altri “atti disumani” di cui all'art. 7, lett. k) dello Statuto («altri atti inumani di analogo carattere diretti a provocare intenzionalmente grandi sofferenze o gravi danni all'integrità fisica o alla salute fisica o mentale»)<sup>25</sup>.

È quanto sostiene un autorevole giurista<sup>26</sup>, purché siano rispettate alcune condizioni. Anzitutto, l'*actus reus* deve consistere in una condotta comportante «murder, or great suffering or serious injury to body or to mental and physical health, or else take the form of torture, rape or even enforced disappearances of persons»<sup>27</sup>. La *mens rea*, invece, richiede, oltre a un *dolus generalis*, anche un *dolus specialis*, consistente nell'intento di costringere un'autorità pubblica o privata a fare o ad astenersi dal fare alcunché. Tuttavia, occorre altresì che l'atto terroristico si inserisca in un «widespread or systematic attack against a civilian population» o che l'autore sia, comunque, a conoscenza che «his action is part of a widespread or systematic attack»<sup>28</sup>. Infine, una volta acquisita dignità di crimini contro l'umanità, diventa assolutamente irrilevante che i sottostanti atti terroristici siano stati compiuti in tempo di pace o di guerra, al fine della loro repressione e perseguibilità.

Dunque, potremmo definire il reato di terrorismo come un crimine autonomo di diritto internazionale *in statu nascendi*<sup>29</sup> (sebbene, come si è potuto constatare, atti terroristici possono costituire, in certi casi, un crimine di guerra ovvero un crimine contro l'umanità). In realtà, sembrerebbe che «le terrorisme est bien davantage la *composante* de beaucoup d'infractions qu'une infraction que l'on peut isoler»<sup>30</sup>.

---

<sup>25</sup> Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale, firmato il 17 luglio 1998 ed entrato in vigore il 1 luglio 2002, artt. 7 e 8. Gli atti di terrorismo possono dunque, a determinate condizioni, costituire dei crimini di guerra e dei crimini contro l'umanità. In tali casi vige il criterio della giurisdizione penale universale, e pertanto gli autori di tali atti potranno essere perseguiti e giudicati da Stati o Tribunali Internazionali, senza che sia necessario dimostrare alcun “legame giurisdizionale”.

<sup>26</sup> Cassese A., *cit.*, pp. 948-50.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 948. Le categorie presentate dall'autore rispecchiano quelle contenute negli Statuti di numerosi Tribunali Penali Internazionali (Norimberga, TPIY, TPIR, ICC, SCSL), nonché nei Draft Codes (1996) della DCI.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 949.

<sup>29</sup> Ambos e Timmermann, *cit.*, p. 38. Gli autori parlano di terrorismo «as a particularly *serious transnational, treaty-based crime* that is on the brink of becoming a true international crime» (corsivi dell'autore).

<sup>30</sup> Sandoz, Y., *cit.*, p. 348 (corsivo mio). Insomma, il “terrorismo” sembrerebbe più una “etichetta” da applicare su atti particolarmente odiosi e gravi, piuttosto che un crimine in sé.

Il terrorismo in sé (in quanto *treaty-based crime*) non è soggetto a una giurisdizione penale universale – così richiedendo un qualche «jurisdictional link to the crime»<sup>31</sup> per la sua procedibilità. In tal senso parrebbe deporre la sua esclusione dallo Statuto della CPI tra i crimini sui quali essa ha competenza a giudicare<sup>32</sup>. Nondimeno, recentemente sembra stia emergendo una consuetudine internazionale sul reato di terrorismo, quale autonomo crimine di diritto internazionale (in tempo di pace). A conferma di ciò vi sono le dichiarazioni dei governi, le legislazioni penali nazionali in materia e la giurisprudenza dei tribunali statali (*diuturnitas*); nonché le numerose risoluzioni ONU, i trattati e le convenzioni regionali e universali (*opinio iuris*)<sup>33</sup>.

Purtuttavia, la giurisdizione penale universale è ipotizzabile laddove, in virtù della sua particolare gravità, un atto terroristico acquisisca la dignità di crimine di guerra o di crimine contro l'umanità. In tali casi, difatti, visti i delicati e vitali valori da proteggere, siffatte forme aggravate di terrorismo possono essere «directly punishable under international law»<sup>34</sup>.

### 1.2.2 Il terrorismo internazionale in tempo di guerra

Atti di terrorismo possono essere perpetrati anche durante conflitti armati internazionali e non internazionali. Tuttavia, detti atti sono già adeguatamente affrontati dal diritto internazionale umanitario (DIU) – o *jus in bello* – e dal diritto internazionale penale. In particolare, il DIU fissa dei limiti invalicabili all'uso della violenza perfino nei conflitti armati. In effetti, il nocciolo duro delle disposizioni di DIU riguardanti il terrorismo consiste nella proibizione «sans aucune ambiguïté à quiconque d'attaquer la population civile»<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> Ambos e Timmermann, *cit.*, p. 24. Ad es. «territoriality, nationality and the protective principle». Viceversa, il terrorismo quale crimine di guerra o crimine contro l'umanità è soggetto a giurisdizione penale universale.

<sup>32</sup> Ciò non preclude, comunque, che il terrorismo possa divenire un crimine per il diritto internazionale consuetudinario. L'art. 10 dello Statuto di Roma precisa, infatti, che: «nothing in this Part shall be interpreted as limiting or prejudicing in any way existing or developing rules of international law for purposes other than this Statute».

<sup>33</sup> Nella sua *Interlocutory Decision*, *supra* nota 22, lo STL afferma che una norma di diritto consuetudinario riguardante il terrorismo sia già emersa (par. 104). A parere di chi scrive, tuttavia, manca una *opinio iuris*, non esistendo ancora un consenso diffuso sugli elementi costitutivi e caratterizzanti il terrorismo. Le stesse convenzioni internazionali contengono definizioni non sempre sovrapponibili. In particolare, il nodo della questione ruota attorno all'inclusione o meno del movente (politico, ideologico o religioso) tra gli elementi costitutivi, alla qualificazione del «terrorismo di Stato» e alla possibilità di deroghe per gli atti commessi dai *freedom fighters*.

<sup>34</sup> Ambos e Timmermann, *cit.*, p. 38.

<sup>35</sup> Sandoz, Y., *cit.*, p. 322. È quanto esplicitato chiaramente negli artt. 48 e ss. del I Protocollo Addizionale e agli artt. 13 e ss. del II Protocollo Addizionale alle quattro Convenzioni di Ginevra.

Non mi soffermerò – in quanto esula dall’oggetto del presente lavoro – sulla dilemmatica questione dello *State terrorism* (o *terror*), cioè a dire il coinvolgimento di un belligerante «in the financing, support, or conduct of serious violent activities, through the use of irregular groups or their own agents»<sup>36</sup> dirette contro «the enemy civilian population»<sup>37</sup>. Basti sapere che, sebbene atti di terrorismo possano essere perpetrati anche da entità statali, in tali casi acquistano pertinenza e rilevanza «broader legal questions and entire sets of legal provisions»<sup>38</sup>.

È bene chiedersi se l’uso della forza perpetrata da e contro gruppi terroristici possa costituire un conflitto armato, e, quindi, essere regolato dal DIU. La risposta è affermativa, ma ulteriori precisazioni sono doverose a seconda del tipo di conflitto nel cui contesto gli atti terroristici vengono commessi.

Per quanto riguarda i conflitti armati internazionali, due dei possibili scenari si avvicinano maggiormente alla odierna fenomenologia del terrorismo internazionale. Anzitutto, il caso in cui la violenza sia impiegata – con metodi e mezzi terroristici – dalle forze armate convenzionali di uno dei belligeranti<sup>39</sup>. In effetti, a norma dell’art. 2 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra del ‘49, un conflitto armato internazionale esiste laddove la forza militare sia usata «between two or more of the High Contracting Parties». Tuttavia, un conflitto armato internazionale esiste anche laddove la violenza venga esercitata dalle forze irregolari di uno Stato contro un altro Stato, siano esse operanti «in or outside their own

---

<sup>36</sup> Di Filippo, M., *cit.*, p. 4.

<sup>37</sup> Cassese, A., *cit.*, p. 944.

<sup>38</sup> Di Filippo, M., *cit.*, p. 4. Di particolare importanza sono le disposizioni contenute nel cap. 2 (artt. 4 al 10) della *Draft Articles on the Responsibility of States* adottata nel 2001 dalla CDI. Laddove, poi, gli atti terroristici siano commessi da forze irregolari - quale che sia la loro definizione – è sufficiente che lo Stato eserciti su di esse un *overall control*. Si vedano: TPIY, Case No. IT-94-1-A, 15 luglio 1999, *Tadić (Appeal Judgement)*, par. 102; e, implicitamente, [2007] ICJ Rep 43, *Bosnian Genocide case (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, parr. 404-5. Il professor Cassese, invece, nel suo *The Multifaceted crime*, *cit.*, p. 944 fa notare che atti di terrorismo commessi dagli Stati costituiscono una grave violazione del diritto internazionale umanitario solo qualora siano *intenzionali* e prendano di mira *solamente* la popolazione civile o quando, pur dirigendosi contro obiettivi militari belligerante, causino danni collaterali sproporzionati a obiettivi non-militari. In entrambi i casi, poi, occorre che lo Stato agisca con lo specifico scopo (*dolus specialis*) di «spread terror» - così escludendo, di fatto, i casi in cui il terrore nasca quale “effetto collaterale” di un attacco sferrato contro obiettivi aventi natura militare (corsivi miei).

<sup>39</sup> Saul, B. 2014. Terrorism and International Humanitarian Law, in *Research Handbook on International Law and Terrorism*, ed. Ben Saul, capitolo 13, p. 2.

territory»<sup>40</sup> – così come desumibile dall’art. 4 § 2 della Terza Convenzione di Ginevra del ’49<sup>41</sup>.

Più complesso è il discorso concernente i conflitti armati non internazionali, cioè quei conflitti che intercorrono «between governmental authorities and organized armed groups or between such groups within a State»<sup>42</sup>. Infatti, in tali situazioni i terroristi vengono perlopiù trattati quali “criminali” ai sensi dei rispettivi sistemi penali nazionali e non come “belligeranti” secondo il diritto internazionale umanitario. Perché atti di terrorismo – da meri crimini – possano assurgere a una situazione di conflitto armato non internazionale, occorre che essi superino una «minimum threshold of intensity»<sup>43</sup> e che il gruppo terroristico che li pone in essere sia «sufficiently organised»<sup>44</sup>. La cospicua giurisprudenza del TPIY, poi, ci fornisce preziosi chiarimenti (portata, durata ed estensione del conflitto; numero di combattenti e di morti; capacità del gruppo, ecc.) per determinare se i due criteri dell’intensità e dell’organizzazione siano o meno stati soddisfatti<sup>45</sup>.

Resta, però, lo spinoso problema della commissione di atti terroristici in conflitti armati aventi dimensione transnazionale – cioè quei conflitti che, quali che siano le parti in lotta, si estendono oltre i confini politici di un solo Stato<sup>46</sup>. In seguito agli attentati dell’11 settembre 2001 numerosi autori si sono chiesti se il DIU sia adeguato oppure no per affrontare le sfide poste dagli odierni conflitti transnazionali contro gruppi terroristici che hanno un’estensione sempre più globale. Una risposta affermativa ci viene data dalla Corte Suprema degli Stati Uniti, che in *Hamdan v. Rumsfeld*<sup>47</sup> afferma che l’art. 3 comune delle *Convenzioni*

---

<sup>40</sup> Geneva Convention Relative to the Treatment of Prisoners of War (“Third Geneva Convention”), adottata il 12 agosto 1949, 75 UNTS 135 (entrata in vigore il 21 ottobre 1950), art. 4 § 2. È questo il caso più lampante del fenomeno dello *State terrorism*.

<sup>41</sup> Ibid. L’art. 4 § 2 contiene un elenco non esaustivo delle forze irregolari impiegabili dagli Stati. Comunque, quale che sia la denominazione del gruppo armato, occorre che lo Stato eserciti su di esso perlomeno un controllo generale (non già effettivo). Pur ammettendo che un gruppo terroristico possa essere connesso e controllato dalle autorità di uno Stato, è altamente improbabile che siffatto gruppo soddisfi le quattro “condizioni minime di belligeranza” (essere sotto un comando responsabile, portare un segno distintivo, portare apertamente le armi, condurre le proprie operazioni in ottemperanza al diritto internazionale umanitario) contenute nello stesso art. 4 § 2, lett. a), b), c) e d).

<sup>42</sup> TPIY, 2 ottobre 1995, *Prosecutor v. Tadić (Interlocutory Appeal on Jurisdiction)* (IT-94-1), par. 70.

<sup>43</sup> In tal senso depongono sia l’art. 3 comune delle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 e l’art. 1 § 2 del secondo Protocollo Addizionale del 1977. Vengono, difatti, escluse «situations of internal disturbances and tensions, such as riots, isolated and sporadic acts of violence and other acts of similar nature» (corsivi miei).

<sup>44</sup> Saul, B. 2014. *Terrorism, cit.*, capitolo 13, p. 4-5.

<sup>45</sup> A mero titolo esemplificativo: TPIY *Prosecutor v. Tadić* (*supra* nota 42), parr. 67 e ss.; TPIY, 15 marzo 2002, *Prosecutor v. Krnojelac*, parr. 51-2; TPIY, 10 luglio 2008, *Prosecutor v. Boskoski* (IT-04-82-T), parr. 177-8; TPIY, 30 novembre 2005, *Prosecutor v. Limaj et al.* (IT-03-66-T), parr. 83-4.

<sup>46</sup> L’art. 3 comune delle Convenzioni di Ginevra del ’49 si basa sul presupposto che i conflitti armati non internazionali assumano le fattezze di guerre civili combattute tra i ribelli e il governo di uno Stato, nel solo territorio dello stesso.

<sup>47</sup> US Supreme Court, 2006, *Hamdan v. Rumsfeld*, 548 US 557, parte 2, VI, D, ii) <https://casebook.icrc.org/case-study/united-states-hamdan-v-rumsfeld> (22 agosto 2017).

di Ginevra del '49 si applichi – in via residuale rispetto a quanto regolato dall'art. 2 comune – «to any conflict not between two States, regardless of where it takes place»<sup>48</sup>. Un'altra ipotesi è quella di interpretare estensivamente il dettato dell'art. 2 comune, il quale fa riferimento a conflitti armati insorti tra le «High Contracting Parties» e, quindi, alla entità giuridica dello Stato (compreso il suo territorio). Quindi, potrebbe altresì esistere un conflitto armato qualora la violenza fosse impiegata da uno Stato *anche* contro forze irregolari sul territorio di un altro Stato, senza che quest'ultimo vi abbia acconsentito.

Gli atti di terrorismo commessi in tempo di guerra possono, laddove posseggano determinati requisiti di gravità e intenzione, costituire delle *grave breaches* del DIU – ovvero, dei crimini di guerra di una particolare gravità e commessi nel contesto di un conflitto internazionale che possano ricomprendersi nei “wilfully causing great suffering”, per i quali viene posto nelle *Convenzioni di Ginevra* del '49 l'obbligo di giurisdizione universale<sup>49</sup>.

Anzitutto, l'art. 33 § 1 della quarta Convenzione di Ginevra del '49 proibisce «all measures [...] of terrorism»<sup>50</sup>, sia quelle commesse da una delle parti in conflitto sia quelle perpetrate da civili o gruppi organizzati «in occupied territories or in the territory of a party to the conflict»<sup>51</sup>. Inoltre, sempre con riferimento ai conflitti armati internazionali, analoga proibizione è contenuta altresì nell'art. 51 §§ 2 e 4 del primo Protocollo Addizionale del 1977<sup>52</sup>. Entrambe le disposizioni mirano a proteggere la popolazione civile, vietando quegli attacchi che siano diretti contro di essa o che, pur diretti contro obiettivi militari, finiscano per

---

<sup>48</sup> Saul, B. *Terrorism*, *cit.*, capitolo 13, pp. 5-6 (corsivi miei). Come statuito dalla Corte Suprema americana (v. *supra* 46) «the commentaries also make clear “that the scope of the Article must be as wide as possible”».

<sup>49</sup> Come fa notare Cassese (*cit.*, pp. 944 e ss.), il TPIY nella sentenza del caso *Galić* (TPIY, IT-98-29-T, parr. 113-29) ha dimostrato che una grave violazione «of the prohibition against terrorizing the civilian population entailed, at least under treaty law, the individual criminal responsibility». In tal senso depone altresì l'introduzione degli “acts of terrorism” negli Statuti dello TPIR e della Corte Speciale per il Sierra Leone tra i crimini sui quali i due tribunali avessero giurisdizione. La loro assenza nell'art. 8 dello Statuto di Roma, invece, non deve preoccupare, in quanto – così come chiarito nell'art. 10 – le disposizioni dello stesso non sono dirette a codificare preesistenti consuetudini internazionali. L'autore, poi, chiarisce che, affinché un atto terroristico possa qualificarsi come crimine di guerra, occorre che la violenza (o la sua minaccia) sia diretta contro una delle “persone protette” dal DIU, con lo specifico intento di diffondere il panico – al fine non già di condizionare la condotta delle pubbliche autorità (come in tempo di pace), ma di fiaccare lo spirito del belligerante nemico.

<sup>50</sup> Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War (“Fourth Geneva Convention”), adottata il 12 agosto 1949, 75 UNTS 287 (entrata in vigore il 21 ottobre 1950), art. 33 § 1.

<sup>51</sup> Cassese, A., *cit.*, p. 944. Dunque, l'art. 33 sembrerebbe costituire un divieto di portata generale, applicabile tanto nei conflitti armati internazionali quanto in conflitti armati meramente interni.

<sup>52</sup> Il par. 2 recita: «Acts or threats of violence the primary purpose of which is to spread terror among the civilian population are prohibited»; il par. 4 proibisce, inoltre, gli attacchi indiscriminati che: «are not directed at a specific military objective» o «employ a method or means of combat which cannot be directed at specific military objective» o, ancora, «employ a method or means of combat the effects of which cannot be limited as required by the law».

causare danni collaterali sproporzionati alla stessa – purché tali attacchi siano commessi con lo specifico intento di diffondere il terrore. Gli atti terroristici che soddisfino le predette condizioni sono, di conseguenza, qualificabili come crimini di guerra e, a determinate condizioni, perseguibili dalla Corte Penale Internazionale<sup>53</sup>.

Specifiche disposizioni, poi, garantiscono una “protezione giuridica” contro atti di terrorismo anche ai combattenti – i quali, però, rimangono bersagli legittimi di operazioni militari. In particolare, l’art. 35 §§ 1 e 2 del primo Protocollo Addizionale limita la scelta dei metodi e dei mezzi bellici, vietando quelli che produrrebbero sofferenze inutili e superflue<sup>54</sup>. La prima e seconda Convenzione di Ginevra si riferiscono ai feriti e ai malati, i quali, essendo *hors de combat*, godono dello *status* di persone protette dal DIU<sup>55</sup>. La terza Convenzione, invece, estende la protezione ai membri delle forze armate che siano stati catturati e detenuti dal nemico, garantendo loro lo *status* di prigioniero di guerra (POW)<sup>56</sup>. Infine, il primo Protocollo Addizionale (concernente solo il conflitto internazionale) rinforza gli standard internazionali a tutela della popolazione civile, che in *nessun* caso deve essere il bersaglio delle ostilità. In conseguenza di ciò, laddove un atto di terrorismo comporti una violazione di una certa gravità delle summenzionate disposizioni, esso costituirebbe un crimine di guerra.

Ma il DIU vieta specificamente e categoricamente la commissione di atti di terrorismo anche nei conflitti armati non internazionali<sup>57</sup> – quali crimini di guerra per i quali non si pone però il criterio dell’universalità della giurisdizione – in virtù del combinato disposto dell’art. 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra e al secondo Protocollo Addizionale<sup>58</sup>; della

---

<sup>53</sup> In ogni caso, comunque, la CPI ha competenza sussidiaria (artt. 1 e 17 dello Statuto di Roma). Spetta, quindi, dapprima allo Stato che vanta un legame giurisdizionale con l’autore del crimine perseguirlo penalmente.

<sup>54</sup> Protocol Additional to the Four Geneva Conventions of 1949, and relating to the Protections of Victims of International Armed Conflict (“Protocol I”) adottato l’8 giugno 1977 (entrato in vigore il 7 dicembre 1978). L’art. 35 dichiara nel par. 1 che «the right of parties to the conflict to choose methods or means of warfare is *not unlimited*» e, nel par. 2 vieta l’utilizzo di «weapons, projectiles and material or methods of warfare of a nature to cause *superfluous* injury or *unnecessary* suffering» (corsivi miei).

<sup>55</sup> Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field (“First Geneva Convention”), adottata il 12 agosto 1949, 75 UNTS 31 (entrata in vigore il 21 ottobre 1950), art. 12, par. 2; Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea (“Second Geneva Convention”), adottata il 12 agosto 1949, 75 UNTS 85 (entrata in vigore il 21 ottobre 1950), art. 12, par. 2. Entrambe sostengono che i membri delle forze armate *hors de combat* «shall be treated humanely» e, in particolare, «shall not be murdered or exterminated».

<sup>56</sup> Third Geneva Convention (*supra* nota 40), art. 13 («[...] must at all times be humanely treated») e 17, par. 4 («no physical or mental torture, nor any other form of coercion may be inflicted [...]).»

<sup>57</sup> Saul, B. *Terrorism*, *cit.*, pp. 13 e ss.; Cassese, A., *cit.*, pp. 943 e ss.; Gasser, H.P., *cit.*, pp. 554 e ss. Dunque, la natura “transnazionale” del conflitto armato appare, ad avviso di chi scrive, assolutamente irrilevante ai fini di determinare l’estensione della proibizione dell’uso della violenza con metodi e mezzi terroristici.

<sup>58</sup> L’articolo 3 in comune afferma che «persons taking no active part in the hostilities [...] shall in all circumstances be treated humanely»; il Protocollo II, invece, condanna esplicitamente all’art 4, parr. 1 e 2 (d) «acts of terrorism» perpetrati contro «all persons who do not take a direct part or who have ceased to take part in hostilities»; mentre, all’art. 13, parr. 1 e 2, proibisce «acts or threats of violence the primary purpose of which is to spread terror» commessi contro «the civilian population and individual civilians».

*clausola Martens*<sup>59</sup> e della giurisprudenza dello TPIY<sup>60</sup>. Dunque, non soltanto gli Stati debbono condurre le ostilità nel rispetto del DIU, ma un tale obbligo incombe anche agli attori non statali che prendano parte a un conflitto armato<sup>61</sup>.

Dunque, il terrorismo costituisce, sì, un crimine – sia in tempo di pace che in tempo di guerra – particolarmente detestabile. Purtuttavia, una fenomenologia proteiforme e la mancanza di una definizione generale fanno sì che il terrorismo internazionale in sé non sia ancora considerato un crimine di diritto internazionale e pertanto, salvo in specifici casi<sup>62</sup>, non gode di una giurisdizione penale universale.

Ma l'ulteriore questione che bisogna porsi è se il terrorismo è così pericoloso per la Comunità Internazionale da poter costituire una minaccia alla pace, ai sensi del Capo VII della Carta NU.

### 1.3 Il terrorismo quale «*threat to the peace*»

Il terrorismo internazionale è un fenomeno che ha mietuto innumerevoli vittime nel corso (almeno) dell'ultimo secolo. Il fenomeno si è imposto prepotentemente nell'*agenda-building* della Comunità Internazionale, non solo perché gli autori di atti terroristici ricorrono a metodi e mezzi particolarmente infidi e odiosi<sup>63</sup> con il fine – altrettanto odioso – di generare un senso di perenne e continua insicurezza nella popolazione civile, ma altresì a causa della estensione (quasi) globale degli odierni gruppi terroristici (di matrice jihadista) e della minaccia ai valori fondamentali della società internazionale – *in primis* quelli della pace e della sicurezza internazionali.

La minaccia alla pace è – assieme alla violazione della pace e all'atto di aggressione – una delle situazioni giuridiche contenute nell'art. 39 della Carta delle Nazioni Unite, la di cui

---

<sup>59</sup> La *clausola Martens* (secondo la quale, in mancanza di una specifica proibizione, la popolazione civile e i combattenti restano comunque sotto la protezione e l'impero «of the principles of international law derived from established custom, from the principles of humanity and from the dictates of public conscience») è stata riaffermata nel preambolo del Protocollo II con riferimento ai conflitti armati interni.

<sup>60</sup> TPIY Appeals Chamber, 2 ottobre 1996, *Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction (Prosecutor v. Tadić)* (IT-94-1-AR72), parr. 77 e ss.

<sup>61</sup> Gasser, H-P., *cit.*, p. 562.

<sup>62</sup> Cioè quando, per la sua particolare gravità, l'atto terroristico assurge a crimine di guerra oppure a crimine contro l'umanità.

<sup>63</sup> Ad esempio, l'attacco diretto contro bersagli non militari (spesso avvalendosi di metodi e mezzi volti a causare la morte o seri danni a un grande numero di persone) o di particolare interesse storico-culturale o, ancora, di natura religiosa.

sussistenza il Consiglio di Sicurezza può determinare in maniera del tutto discrezionale<sup>64</sup>. Delle tre ipotesi contenute nella sopracitata disposizione, sicuramente quella di minaccia alla pace è la più flessibile e malleabile<sup>65</sup>. Difatti, contrariamente a quanto accade per le violazioni alla pace o per gli atti di aggressione, una minaccia alla pace non richiede necessariamente che vi siano operazioni «implicanti l'uso della violenza bellica»<sup>66</sup> o, in generale, un illecito internazionale. A conferma di ciò vi è una cospicua prassi del Consiglio, che ha qualificato come *threat to the peace* un insieme proteiforme di situazioni che vanno da conflitti non internazionali alla proliferazione di armi nucleari, chimiche e batteriologiche, passando per violazioni dei diritti umani, dei principi democratici e del diritto internazionale umanitario, nonché, più recentemente, perfino atti di terrorismo internazionale<sup>67</sup>.

A parere di chi scrive, sembra doveroso un *caveat* sul termine di “pace” contenuto nell’art. 39. La “pace” può essere definita sia in senso “negativo” (o ristrettivo), per cui vi è pace laddove non vi siano conflitti armati (internazionali o non), sia – tendenza abbastanza recente – in senso “positivo” (o estensivo), per cui la pace è un «insieme di circostanze politiche, sociali ed economiche che impediscono l’insorgere di conflitti armati futuri»<sup>68</sup>. Il dispositivo dell’art. 39 sembra suggerire che il Consiglio di Sicurezza – in quanto organo «reaction-oriented» – abbia solo una facoltà di rispondere a un attacco armato (in potenza o in atto) e che, dunque, l’accezione ristrettiva sia a tutt’oggi da preferire<sup>69</sup>.

Con riguardo al terrorismo internazionale, il Consiglio di Sicurezza ha tardato molto a intervenire nella lotta contro siffatto fenomeno, demandando soprattutto all’Assemblea Generale il delicato compito di predisporre gli strumenti giuridici atti a contrastarlo. Come dimostrato da una attenta analisi della prassi consiliare contro il terrorismo<sup>70</sup>, solo a partire dalla Risoluzione 579 (1985) il Consiglio di Sicurezza utilizza esplicitamente il termine

---

<sup>64</sup> Ai sensi dell’art. 39, infatti, il Consiglio di Sicurezza semplicemente ne «constata («shall determine» nel testo inglese e «constate» in quello francese) l’esistenza». Il CdS gode, pertanto, di un’ampia discrezionalità nel determinare se, nel caso di specie sussista una delle tre ipotesi; nondimeno, il suo potere incontra taluni limiti sistemici – quali, ad es., l’art. 51 della Carta sulla legittima difesa (per cui l’uso della forza in legittima difesa non può costituire una minaccia alla pace, violazione della pace o atto di aggressione) e la necessità che le misure da esso adottate incontrino la *communis opinio* degli Stati membri (in quanto il CdS agisce, ai sensi dell’art. 24 della Carta, in nome e per conto degli Stati parte).

<sup>65</sup> Conforti Benedetto e Carlo Focarelli. 2015. *Le Nazioni Unite*. X ed., CEDAM, cap. 3, pp. 237 e ss.; Vark, René. 2009. Terrorism as a Threat to Peace, in *Juridica International*, XVI, p. 218. Akehurst, M. 1987. *A Modern Introduction to International Law*, VI ed., Londra: Allen & Unwin, p. 219. L’autore riconosce, laconicamente, che «a threat to the peace is whatever the Security Council says is a threat to the peace» (corsivo mio).

<sup>66</sup> Conforti e Focarelli, *op. cit.*, cap. 3, p. 240.

<sup>67</sup> Vark, R., *cit.*, p. 219. Per un elenco completo – corredato di esempi storici – v. Conforti e Focarelli, *op. cit.*, pp. 240-5.

<sup>68</sup> Conforti e Focarelli, *op. cit.*, p. 238.

<sup>69</sup> Conforti e Focarelli, *op. cit.*, p. 238; Vark, R. *op. cit.*, p. 219.

<sup>70</sup> Saul, B., Definition of “Terrorism”, *cit.*, pp. 143 e ss.

“terrorismo” per qualificare una condotta criminosa (nel caso di specie, la presa di ostaggi)<sup>71</sup>. Di notevole rilevanza ai fini della presente trattazione sono, poi, le risoluzioni del Consiglio numero: 687 (1991), adottata a seguito della Guerra del Golfo contro l’Iraq<sup>72</sup>; 731 (1992), concernente il caso *Lockerbie*<sup>73</sup>; 1044 (1996), sul tentato omicidio del presidente egiziano in Etiopia<sup>74</sup>; 1189 (1998), riguardante gli attacchi terroristici contro le ambasciate statunitensi in Kenya e Tanzania<sup>75</sup>; 1267 (1999) contro il governo dei Talebani in Afghanistan<sup>76</sup>; 1368 e 1373 (2001), facenti seguito all’attentato terroristico dell’11 settembre 2001<sup>77</sup>; 2249 (2015), adottata in seguito agli attacchi di Parigi del 2015 da parte dell’ISIS<sup>78</sup>.

In tutte queste risoluzioni, in effetti, il terrorismo – compreso quello che veda gli Stati «directly or indirectly involved» – viene condannato quale grave «threat to international peace and security» sia esplicitamente che implicitamente, visto che esso ha un «deleterious effect on international relations and jeopardise the security of States». Inoltre, le risoluzioni ribadiscono la determinazione della Comunità Internazionale «to prevent and suppress acts of terrorism», nella convinzione che ciò sia «an essential element for the maintenance of international peace and security», in quanto il terrorismo è ritenuto «contrary to the purposes and principles of the United Nations». Dunque, una volta qualificato un atto terroristico come minaccia alla pace, il Consiglio di Sicurezza può lecitamente adottare misure «acting under Chapter VII» della Carta NU.

Problematiche appaiono le risoluzioni 1368 (2001), 1373 (2001) e 2249 (2015), le quali dichiarano che «any act of international terrorism constitute a threat to international peace and security». In particolare, risulta dubbia la liceità di risoluzioni che classifichino

---

<sup>71</sup> UN doc. S/RES/579 (1985), preambolo e parr. 1 e 5.

<sup>72</sup> UN doc. S/RES/687 (1991), preambolo e par. 32.

<sup>73</sup> UN doc. S/RES/731 (1992), preambolo. Se, da un lato, appare sacrosanto che il sostegno ad atti terroristici da parte di uno Stato «have a deleterious effect on international relations and jeopardise the security of States»; dall’altro, tuttavia, appare dubbio che la mancata estradizione dei presunti terroristi possa costituire una «threat to the international peace and security». Tanto più che, tanto la Convenzione applicabile nel caso di specie (la Convenzione di Montreal del ’71 sulla repressione degli atti illeciti contro l’aviazione civile) quanto il diritto internazionale generale sono concordi nell’attribuire – allo Stato che detenga i presunti rei – la facoltà di *o* estradarli *o* processarli (*aut dedere aut iudicare*).

<sup>74</sup> UN doc. S/RES/1044 (1996), preambolo e parr. 1 e 2. Anche in questo caso valgono le medesime considerazioni (*supra* nota 73) sul fatto che la mancata estradizione del presunto autore del reato possa costituire una minaccia alla pace.

<sup>75</sup> UN doc. S/RES/1189 (1998), preambolo e parr. 1 e 5.

<sup>76</sup> UN doc. S/RES/1267 (1999), preambolo e parr. 1, 4 e 6. Di particolare rilievo è il § 6, con cui viene istituito un Comitato avente compiti di assistenza e informazione nei confronti del CdS, e preposto a vigilare sull’ottemperanza degli obblighi previsti dalla risoluzione che lo ha istituito.

<sup>77</sup> UN doc. S/RES/1368 (2001), preambolo e parr. 1 e 4; UN doc. S/RES/1373 (2001), preambolo e parr. 1, 2, 3 e 5. Anche questa risoluzione un Comitato (il *Counter-Terrorism Committee*) con funzioni di vigilanza e assistenza nei confronti del CdS, nonché di assistenza tecnica agli Stati nell’elaborazione di specifiche legislazioni anti-terrorismo (così come richiesto dalla stessa risoluzione, ai parr. 1 e 3).

<sup>78</sup> UN doc. S/RES/2249 (2015), preambolo e parr. 1 e 5.

«acts of terrorism, without any further qualification, a threat to international peace and security [...] without ascribing these acts of terrorism to a particular State»<sup>79</sup>, poiché, in mancanza di una definizione comprensiva – o, comunque, di un qualsiasi limite spaziotemporale – di un fenomeno tanto mutevole come il terrorismo internazionale, esse potrebbero dare vita a diversi abusi (nazionali e internazionali). In ogni caso, però, questo nuovo approccio “quasi legislativo” adottato dal Consiglio di Sicurezza in seguito agli attentati dell’11 settembre appare giustificabile, data la gravità del fenomeno terroristico e soprattutto la particolare competenza di cui il Consiglio è investito nell’ambito del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale<sup>80</sup>.

Insomma, la prassi ci dimostra che il terrorismo internazionale può costituire una minaccia alla pace ai sensi dell’art. 39 della Carta delle Nazioni Unite. È opportuno ricordare che il ricorso alla categoria giuridica più flessibile e dinamica conferisce al Consiglio di Sicurezza un’ampia discrezionalità nel valutare caso per caso se e quando un attacco terroristico sia qualificabile quale “*threat to the peace*”. La conseguenza più saliente di una siffatta qualificazione è la possibilità, per il Consiglio di Sicurezza, di adottare misure coercitive *anche* implicanti l’uso della forza<sup>81</sup>, in situazioni che siano anche puramente interne (saltando il naturale diaframma della *domestic jurisdiction*)<sup>82</sup>, e di autorizzare l’uso della forza da parte degli Stati membri ai sensi del Capo VII della Carta<sup>83</sup>.

Il ricorso alla violenza in qualsiasi altra circostanza è invece proibito, in termini generali, *ex art. 2 § 4* della Carta NU – salvo alcune eccezioni, quale anzitutto quella della legittima difesa (individuale e collettiva), espressamente prevista all’art. 51 della Carta.

---

<sup>79</sup> ICJ Reports (2004) 136, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion*, Separate Opinion of Judge Koojimens, par. 35, citato in Vark, R., *cit.*, p. 221.

<sup>80</sup> Carta delle Nazioni Unite, Capitolo V, art. 24. Ai sensi di detto articolo, infatti, «i Membri conferiscono al Consiglio di Sicurezza la *responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale* [...]».

<sup>81</sup> Carta delle Nazioni Unite, Capitolo VII, artt. 41 e 42.

<sup>82</sup> Carta delle Nazioni Unite, art. 2 § 7, ult. parte.

<sup>83</sup> Conforti e Focarelli, *op. cit.*, p. 245.

## 2. TERRORISMO E USO DELLA FORZA NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

### 2.1 Il divieto dell'uso della forza a norma dell'art. 2 § 4 della Carta delle Nazioni Unite

Fino a un secolo fa gli Stati godevano di un illimitato *jus ad bellum*, cioè potevano ricorrere liberamente alla guerra come strumento risolutivo delle controversie che li vedevano opposti. Ma la tendenza a limitare il ricorso alla forza militare si riscontra in un lungo processo, le cui tappe sono scandite da trattati internazionali di grande importanza – ultimo fra tutti la *Carta di San Francisco* (o Carta NU), istitutiva dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU)<sup>84</sup>. Il combinato disposto degli artt. 1 e 2 § 4 della Carta NU pone, infatti, un divieto generale e assoluto al ricorso alla forza armata nelle relazioni interstatali<sup>85</sup>, divieto che ha senza dubbio acquisito lo *status* di norma di diritto internazionale generale<sup>86</sup> avente – forse – anche natura cogente<sup>87</sup>.

La Carta NU contiene, altresì, due importanti eccezioni al suddetto divieto, ovverossia le misure coercitive implicanti l'uso della forza armata adottate dal Consiglio di Sicurezza – a determinate condizioni – a norma del Capo VII della Carta (c.d. “sicurezza collettiva”); e il

---

<sup>84</sup> Ronzitti, N. 2013. *Introduzione al diritto internazionale*, IV ed. Torino: Giappichelli, pp. 411-413. Dopo un timido tentativo operato dalle due Convenzioni dell'Aja del 1899 e del 1907, furono il *Covenant* della Società delle Nazioni (1920), il Patto Briand-Kellogg (1928) e l'Accordo di Londra istitutivo del Tribunale di Norimberga (1945) a sancire la progressiva rinuncia alla guerra e a condannarne il ricorso nelle relazioni internazionali.

<sup>85</sup> La proibizione dell'uso della forza è contenuta nell'art. 2 § 4, il quale recita: «I Membri devono astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera *incompatibile con i fini* delle Nazioni Unite» (corsivo mio). Questi ultimi, contenuti nell'art. 1, sono indicati in una maniera così vaga e flessibile che, in pratica, «non c'è materia [...] che non possa rientrare nel campo d'azione dell'ONU» (Conforti e Focarelli, *op. cit.*, 170).

<sup>86</sup> Il divieto di ricorso alla forza militare nelle relazioni internazionali, difatti, non è più contenuto solo in una norma di diritto internazionale pattizio (quale l'art. 2 § 4 Carta NU), bensì anche in un'autonoma consuetudine internazionale. In tal senso si esprime la prassi conforme degli Stati e la giurisprudenza della Corte Internazionale di Giustizia (ICJ *Reports* (1986), *Nicaragua v. United States*, par. 190). Per maggiori informazioni cfr. Green, J. A., 2011. Questioning the Peremptory Status of the Prohibition of the Use of Force, in *Michigan Journal of International Law*, vol. 32, pp. 221 e ss.; O'Connell Mary E. 1991. Enforcing the Prohibition on the Use of Force: The U.N.'s Response to Iraq's Invasion of Kuwait, *Scholarly Works* (Paper 317), in *Southern Illinois University Law Journal*, vol. 15, pp. 457 e ss.

<sup>87</sup> La tesi maggioritaria è propensa a riconoscere la natura cogente della norma che pone il divieto dell'uso della forza, almeno al nocciolo duro riguardante l'utilizzo (perplessità, invece, sorgono in merito alla cogenza del divieto di minacciare un simile uso). Seppure minoritaria in dottrina, taluni autori sostengono la tesi secondo cui le norme di diritto internazionale avente natura imperativa (*jus cogens*) non esistono (o, comunque, siffatta classificazione non avrebbe alcun valore giuridico) o, seppure ne ammettano l'esistenza, il divieto dell'uso della forza – per la sua particolare essenza e per la presenza di eccezioni – non vi farebbe parte. Per un discorso più completo e analitico, v. Green, J. A., *cit.*, pp. 219 e ss.

ricorso alla forza in legittima difesa (individuale o collettiva) *ex art. 51 della Carta*. Dibattuto in dottrina è, invece, lo *status* di altre due possibili esimenti che sarebbero *in statu nascendi*, cioè a dire l'utilizzo della forza armata in difesa di valori particolarmente vitali della Comunità Internazionale (cc.dd. “intervento umanitario” e “intervento tutelare *uti universi*”), su cui mi soffermerò nei prossimi paragrafi.

Sorvolando sulla problematica relativa alla natura *anche* cogente della proibizione<sup>88</sup>, il ricorso all'uso della forza da parte di uno Stato contro un altro Stato costituisce – fatte salve le eccezioni accennate poc'anzi – un illecito internazionale, comportante la responsabilità internazionale dello Stato a norma del *Progetto di Articoli* approvato dalla Commissione di Diritto Internazionale (CDI) nel 2001. Il discorso si complica quando la violenza è esercitata in legittima difesa contro un attore non statale (ad es., un gruppo terroristico), poiché non sempre è possibile qualificare una serie di «less grave forms»<sup>89</sup> di uso della forza (ad es., un atto terroristico) quale un “attacco armato” – condizione necessaria affinché lo Stato possa reagire in legittima difesa.

A parere di chi scrive la “*war against terrorism*” – avanzata dagli Stati Uniti a giustificazione delle operazioni militari intraprese nel territorio di altri Stati – è, in linea di massima, illecita (ma non necessariamente anche illegittima) secondo il diritto internazionale. Effettivamente, pur volendo omettere le questioni giuridiche intrinseche<sup>90</sup> a una siffatta retorica, l'atteggiamento statunitense sembrerebbe rievocare la (controversa) dottrina della “guerra giusta” – la quale incontra, tuttavia, il perentorio e categorico divieto posto dall'art. 2 § 4 della Carta NU. A conferma di quanto sostenuto, la prassi dimostra che gli Stati Uniti e i suoi alleati abbiano talvolta attaccato *preventivamente*<sup>91</sup> altri Stati o gruppi terroristici presenti

---

<sup>88</sup> Se il divieto dell'uso della forza fosse una norma di *jus cogens*, infatti, non sarebbe più possibile invocare le tradizionali esimenti (intervento su invito del Sovrano territoriale, forza maggiore, *distress*, ecc.). Per maggiori informazioni, v. Green, J.A., *cit.*, pp. 225-255.

<sup>89</sup> ICJ *Reports* (1986), *Nicaragua v. United States*, par. 191. La versione francese parla di «modalités moins brutales».

<sup>90</sup> La “guerra al terrorismo” sembra giustificare una risposta militare a oltranza al terrorismo, con evidenti problemi per il regime dei diritti dell'uomo. L'assunto giuridico su cui si fonda tale retorica è che un conflitto armato esiste «as long as the violence remains sufficiently intense and the parties organised» e gli atti terroristici «can be sporadic and low level but rapidly flare up»! Di conseguenza, anche una cellula terroristica possiede i requisiti di intensità necessari a fare continuare un conflitto armato. Ulteriori e gravi problemi concernono, altresì, il regime dei diritti umani. Per maggiori informazioni, v. Fitzpatrick, Joan. 2014. *Speaking Law to Power: The War Against Terrorism and Human Rights*, in *the European Journal of International Law*, 14 (2): 241-264.

<sup>91</sup> La distinzione, assai sottile, è meglio comprensibile impiegando i termini inglesi di *pre-emptive* e *preventive*, entrambi tradotti in italiano con “preventivo”. Solo che, il primo termine evoca una situazione in cui un attacco armato sia *già* stato sferrato ma non abbia ancora colpito l'obiettivo. In tal caso è considerato ammesso il ricorso alla forza in legittima difesa. Il secondo, invece, si riferisce a una situazione in cui non c'è nessun attacco in corso, ma solo il timore che – laddove non si intervenga (appunto) preventivamente – esso vi possa essere in futuro (la

sul territorio di uno Stato terzo con il fine (forsanche legittimo, ma sicuramente illecito) di eliminare il terrorismo internazionale<sup>92</sup>.

L'incapacità di rispondere efficacemente alle sfide poste alla Comunità Internazionale dal terrorismo internazionale e da altre catastrofi umanitarie ha fornito la molla perché numerosi autori teorizzino una riduzione della portata del divieto all'uso della forza<sup>93</sup>, attraverso una lettura estensiva del diritto di legittima difesa. Tuttavia, siffatti tentativi di allargare *estensivamente* la portata dell'art. 51 della Carta NU e delle risoluzioni del Consiglio<sup>94</sup>, seppure condivisi da gran parte della dottrina, appaiono oltre che infondati anche dannosi, in quanto depauperano il ruolo del CdS di garante della pace e della sicurezza internazionale e ne limitano la possibilità di intervenire in situazioni che, per la loro particolare delicatezza e importanza, richiederebbero invece la maggiore ponderazione insita nel processo decisionale del Consiglio<sup>95</sup>.

Insomma, ai sensi del diritto internazionale, nelle loro reciproche relazioni, gli Stati non possono assolutamente ricorrere all'uso della forza armata. La norma che proibisce il ricorso alla violenza nelle relazioni internazionali non è, dunque, caduta in desuetudine per effetto di una prassi contraria – come sostenuto da alcuni giuristi. In effetti, quando gli Stati usano la forza nei moderni conflitti armati, i Governi si premurano di trovare una base giuridica per giustificare siffatto ricorso, sia essa la legittima difesa o il consenso del Sovrano territoriale<sup>96</sup>.

Le due possibili eccezioni a tale proibizione concernono l'uso della forza in legittima difesa ad opera degli Stati (art. 51) ovvero direttamente da parte del Consiglio di Sicurezza, che adotti misure coercitive implicanti il ricorso alla forza a norma del Capo VII della Carta

---

celeberrima “dottrina Bush”). In questo caso, al contrario, l'uso della forza armata costituisce un illecito internazionale.

<sup>92</sup> Si vedano, *inter alia*, l'attacco contro l'Iraq del 2003, giustificato dalla paura di una probabile (ma mai verificata) ricostruzione dell'arsenale di armi di distruzione di massa e di un possibile (ma anche qui, non verificato) legame tra Al-Qaeda e il governo iracheno; o anche gli attacchi contro l'ISIS in Iraq e Siria, visto che il CdS non sembrerebbe aver autorizzato l'uso della forza nella Regione, né gli Stati Uniti (o i suoi alleati) hanno invocato l'esimente della legittima difesa (individuale o collettiva). Inoltre, le dichiarazioni dei presidenti Bush e Obama sembrano adombrare una sorta di “missione divina” di cui gli US sarebbero investiti, dovendo essi «erase every trace of evil from the world!» e fermare e sconfiggere «any terrorist group».

<sup>93</sup> Wood, Michael. 2013. International Law and the Use of Force, in *Indian Journal of International Law*, 53/2016, p. 353. Un esempio è la formazione di un diritto unilaterale di ricorso alla forza per motivi umanitari.

<sup>94</sup> Mi riferisco alla “dottrina Bush” sulla *preventive self-defence*, per quanto riguarda l'art. 51; e alla possibilità di autorizzazioni implicite all'uso della forza, per quanto riguarda le risoluzioni.

<sup>95</sup> È bene ricordare, però, che l'art. 51 consente di reagire in legittima difesa «[...] fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale». Tuttavia, la struttura e il funzionamento del CdS fa sì che le suddette misure siano prese con estremo ritardo (o non prese affatto).

<sup>96</sup> O'Connell, M.E., *cit.*, pp. 457-464; Cassese, Antonio. 1986. *Violenza e diritto nell'era nucleare*. Laterza, pp. 35-39.

NU (artt. 42). Ciò nonostante, come avrò modo di spiegare in seguito, gli articoli 43 e ss. della Carta (concernenti la formazione e il funzionamento dell'esercito ONU) non hanno mai trovato applicazione e, per questa ragione, è invalsa la prassi (poco ortodossa) delle "risoluzioni autorizzative", le quali sembrerebbero fondare, secondo autorevole dottrina<sup>97</sup>, la propria liceità su una norma consuetudinaria, interna comunque al Capo VII.

Sembra opportuno, ora, soffermarsi sulla portata delle suddette deroghe e indagare, in particolar modo, se e quando uno Stato possa ricorrere a interventi *manu militari* contro attori non-statali – quali sono i gruppi terroristici.

## 2.2 Le eccezioni al divieto dell'uso della forza:

Viene da chiedersi se i numerosi conflitti armati, a oggi esistenti nonostante il divieto dell'uso della forza, abbiano fatto cadere in desuetudine la proibizione di cui all'art. 2 § 4 della Carta NU. La risposta non può che essere *negativa*, laddove si pensi che la quasi totalità dei conflitti armati odierni sono di natura *non-internazionale* (e, pertanto, l'uso della forza è lecito) o, comunque, qualora coinvolgano due o più Stati, l'uso della forza viene sempre giustificato ricorrendo a un'esimente che ne rimuovi (o sani) l'illiceità<sup>98</sup>. Il fatto che esistano eccezioni al divieto dell'uso della forza suffraga, *inter alia*, la tesi (minoritaria in dottrina) secondo cui siffatto divieto *non* avrebbe natura cogente<sup>99</sup>.

Le principali eccezioni al divieto posto dall'art. 2 § 4 della Carta NU sono esplicitamente previste dalla Carta stessa, agli artt. 42 ("sicurezza collettiva") e 51 (legittima difesa) – e verranno affrontate, separatamente, più in seguito. Partendo dall'assunto che la norma sul divieto dell'uso della forza non abbia natura imperativa, se non limitatamente a un nucleo ristretto<sup>100</sup>, è possibile ipotizzare ulteriori esimenti, atte a legittimare un intervento armato contro il terrorismo internazionale.

L'intervento di uno Stato sul territorio di un altro Stato può avvenire, in primo luogo, laddove il Sovrano territoriale vi abbia acconsentito – purché siano rispettate determinate condizioni<sup>101</sup> – oppure nell'ambito di un'azione intrapresa da un'organizzazione regionale *ex*

---

<sup>97</sup> Conforti e Focarelli, *op. cit.*, p. 331.

<sup>98</sup> O'Connell, M.E., *cit.*, p. 457.

<sup>99</sup> Per ulteriori dettagli, v. Green, *cit.*, pp. 229 e ss.

<sup>100</sup> Realisticamente, tale nucleo ricomprende le situazioni in cui la forza sia utilizzata contro i valori fondanti della Comunità Internazionale, quali ad esempio una guerra d'aggressione o con il fine di impedire a un popolo di esercitare il proprio diritto all'autodeterminazione.

<sup>101</sup> Ronzitti N., *op. cit.*, pp. 429-430. Il consenso dell'avente diritto, infatti, deve essere dato nel rispetto di alcune norme procedurali, che riguarda la natura del soggetto abilitato a prestare il consenso; le modalità di formazione

art. 53 della Carta. Infine, la dottrina sembra prospettare due ipotesi in cui l'uso della forza sarebbe lecito (oltreché legittimo), ossia l'intervento umanitario e l'intervento unilaterale *uti universi* (o "tutelare" di sicurezza immediata). Nel primo caso saremmo di fronte a un meccanismo "integrativo" del sistema di sicurezza collettiva disposto dal Capo VII della Carta NU. Difatti, è oggi assodato che una emergenza umanitaria possa costituire una minaccia alla pace, così abilitando il Consiglio di Sicurezza a intervenire a norma del Capo VII (perlopiù attraverso la prassi delle autorizzazioni). Nel secondo caso, invece, come sostenuto dagli stessi autori, si tratterebbe di un meccanismo "suppletivo" e parallelo rispetto a quello onusiano, chiamato a operare in caso di paralisi del Consiglio di Sicurezza. Secondo questa dottrina, gli Stati sarebbero autorizzati a intervenire *unilateralmente* – ma *uti universi* – in nome e per conto della Comunità Internazionale, per porre fine a una grave violazione di una norma di diritto internazionale generale che ponga obblighi *erga omnes*<sup>102</sup>.

### 2.2.1 La legittima difesa ex art. 51 della Carta delle Nazioni Unite

Eppure, non tutti gli interventi armati richiedono una previa autorizzazione da parte del Consiglio (e l'effetto di liceità che ne deriva), poiché sono già leciti di per se stessi. Ciò avviene quando lo Stato utilizza la forza in legittima difesa (individuale o collettiva), ai sensi dell'art. 51 della Carta NU – oltreché di un'autonoma norma di diritto internazionale consuetudinario<sup>103</sup>. Precondizione necessaria perché lo Stato possa esercitare il suo diritto di legittima difesa è che lo stesso abbia subito – o stia per subire un imminente – attacco armato<sup>104</sup>, da intendersi quale «violazione dell'art. 2 § 4, particolarmente qualificata»<sup>105</sup>. Contrariamente a quanto sostenuto in dottrina e nella giurisprudenza della Corte

---

del consenso; la conformità dello stesso a norme di diritto internazionale generale o pattizio, e soprattutto a quelle aventi natura imperativa (*jus cogens*). Il consenso opera quale esimente solo con rispetto ai limiti spaziali e temporali forniti dal Sovrano territoriale e purché non sia in contrasto con principi fondamentali della CI. L'effetto di liceità dura solo fintantoché il consenso non viene ritirato, e questo può avvenire in qualsiasi momento (v. ICJ Reports 168, (2005) *Armed Activities on the Territory of the Congo (DRC v. Uganda)*, par. 42-54).

<sup>102</sup> Picone, P. 2015. Unilateralismo e guerra contro l'ISIS, in *Rivista di Diritto Internazionale*, pp. 13-18. Ziccardi Capaldo, G. 2014. Le nuove situazioni territoriali illegittime [...], in <http://www.sidi-isil.org/?p=9046>, pp. 3 e ss.

<sup>103</sup> Ronzitti N., *op. cit.*, pp. 420 e ss.

<sup>104</sup> Qualsiasi «acte d'hostilité armée» può essere «constitutif d'une agression armée» (Sandoz Y., *cit.*, p. 335), sia esso realizzato tramite le forze armate regolari di uno Stato che da gruppi irregolari o bande armate operanti secondo le direttive di quest'ultimo, purché compiano atti di una tale gravità da equivalere a un vero e proprio attacco armato compiuto da forze regolari – la c.d. "aggressione indiretta" (v. A/RES/29/3314 (1974) sulla *Dichiarazione di principi* relativa alla definizione di aggressione). V. Ronzitti N., *op. cit.*, pp. 420-425; Conforti e Focarelli, *op. cit.*, p. 239.

<sup>105</sup> Ronzitti N., *op. cit.*, p. 422. A riprova di ciò, l'autore richiama la giurisprudenza della ICJ che, nel caso *Nicaragua v. Stati Uniti* (ICJ Reports (1986), 101, par. 191) ha distinto «le forme più gravi di uso della forza dalle forme meno gravi».

Internazionale di Giustizia (CIG)<sup>106</sup>, è oggi indubbio che un attacco armato possa scaturire anche da attori non statali<sup>107</sup>. La risposta in legittima difesa deve essere informata ai principi di proporzionalità e necessità<sup>108</sup> e deve durare «fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale»<sup>109</sup>.

Oltre alla legittima difesa individuale, l'art. 51 riconosce agli Stati il naturale diritto di legittima difesa collettiva. Dunque, uno Stato – che pure non abbia subito un attacco armato – può intervenire (se richiesto) a fianco dello Stato che sia stato vittima di un tale attacco. Anche con riferimento alla legittima difesa collettiva, valgono le medesime considerazioni circa il *quid* (attacco armato), il *quando* (dopo o nell'imminenza di un attacco armato) e il *quomodo* (necessità e proporzionalità) della reazione in legittima difesa. A ciò si aggiunga che lo Stato leso deve previamente accertare di essere stato oggetto di un attacco armato e invitare lo Stato terzo a intervenire in suo favore<sup>110</sup>.

Quindi, qualora un attacco armato sia direttamente imputabile<sup>111</sup> a uno Stato, lo Stato leso potrà lecitamente (e legittimamente) esercitare il suo diritto di legittima difesa, intervenendo militarmente contro lo Stato offensore affinché questi cessi l'attacco (e, di conseguenza, l'illecito internazionale). La situazione si complica, tuttavia, allorché la violenza sia esercitata da attori non statali. In tal caso – qualora l'uso della forza abbia raggiunto una entità tale da qualificarsi come “attacco armato” – o il suddetto attacco è riconducibile a uno Stato (a norma del Capitolo II del *Progetto di articoli* sulla responsabilità

---

<sup>106</sup> Sandoz Y., *cit.*, p. 336. L'autore asserisce che «on ne parle ni d'agression armée ni de légitime défense dans le cadre d'un conflit interne»; ICJ Reports (2004), *Advisory Opinion, Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, p. 134, par. 139; ICJ Reports (2005) *DRC v. Uganda*, *cit.*, par. 147.

<sup>107</sup> Wood M., *cit.*, p. 356; Bethlehem, Daniel. 2012. Principles Relevant to the Scope of a State's Right of Self-Defense Against an Imminent or Actual Armed Attack by Nonstate Actors, in *American Journal of International Law*, vol. 106, p. 774; UN S/RES/1368 e S/RES/1373 (2001), preambolo; ICJ Reports (2004), *Separate Opinion of Judge Higgins*, par. 33; ICJ Reports (2005), *Separate Opinion of Judge Simma*, par. 2 e 11; *Ibid.*, *Separate Opinion of Judge Koojimens*, par. 20-32.

<sup>108</sup> Questi due principi – non espressamente previsti dall'art. 51, ma appartenenti al diritto consuetudinario – non sono di facile definizione. Per quanto concerne la necessità, la prassi e la dottrina, riferendosi al caso *Caroline* (1837), sostengono che essa debba essere «urgente, irresistibile, tale da non lasciare la scelta dei mezzi e il tempo di deliberare». Rispetto alla proporzionalità, è bene ricordare che *non* è richiesta una perfetta simmetria tra azione e reazione. Infine, è stato recentemente adombrato un terzo (e anch'esso vago) criterio, quello della immediatezza. Questi va inteso nel senso di proibire attacchi tardivi da parte dello Stato offeso contro l'aggressore che si sia già ritirato all'interno dei propri confini nazionali. V. Ronzitti, N. *op. cit.*, pp. 426-427; Charney, J. I. 2001. The Use of Force Against Terrorism and International Law, in *American Journal of International Law*, vol. 95, p. 836.

<sup>109</sup> Carta delle Nazioni Unite, art. 51.

<sup>110</sup> Un simile “giudizio di verifica” incombe anche in capo allo Stato interveniente, poiché, laddove le condizioni per reagire in legittima difesa non sussistessero, quest'ultimo commetterebbe un illecito internazionale (Ronzitti, *op. cit.*, 442).

<sup>111</sup> Le norme che regolano l'attribuzione di un atto a uno Stato sono contenute nel Capitolo II del Progetto di articoli sulla Responsabilità degli Stati del 2001, approvata dalla Commissione di Diritto Internazionale (CDI). Gli artt. 4-7 si riferiscono agli atti commessi da organi dello Stato; mentre gli artt. 8-11 riguardano le condotte di attori non statali, ma in qualche modo riconducibili alla responsabilità di uno Stato.

internazionale della CDI)<sup>112</sup> oppure non lo è. Nella prima ipotesi, lo Stato leso potrà ricorrere alla forza contro lo Stato cui le condotte degli attori non statali sono state imputate<sup>113</sup>. La seconda ipotesi, invece, solleva la spinosa (e assai delicata) questione se un *non-State actor* (quale, ad esempio, un gruppo terroristico) possa costituire una «autonomous source of armed attack under Article 51 of the UN Charter»<sup>114</sup> - e dare così, allo Stato leso, il diritto di reagire in legittima difesa.

Se da un lato è comprovato che anche gli attori non statali possano sferrare un attacco armato<sup>115</sup>, dall'altro è altrettanto chiaro che siffatto attacco debba *necessariamente* essere imputato a uno Stato, affinché lo Stato vittima possa ricorrere alla forza in legittima difesa<sup>116</sup>. Infatti, per quanto allettante possa apparire una interpretazione *teleologica* dell'art. 51 della Carta (che consentirebbe agli Stati di esperire azioni in legittima difesa «regardless of the source of the attack»<sup>117</sup>), questa è avversata tanto dalla giurisprudenza della CIG quanto da autorevole dottrina, che le preferiscono una interpretazione sistematica e restrittiva<sup>118</sup>, facente perno sul combinato disposto degli artt. 51 e 2 § 4 della Carta NU<sup>119</sup>. In particolare, si nutrono grandi perplessità sull'eventualità che uno Stato – cui *non* sono stati imputati gli atti commessi da attori non statali presenti sul suo territorio – possa vedere violata la propria sovranità territoriale da parte dello Stato leso agente in legittima difesa, solo per non aver

---

<sup>112</sup> Commissione di Diritto Internazionale, Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati, cap. 2, artt. 8-11.

<sup>113</sup> Ad esempio, laddove i privati agiscano su istruzione, o sotto la direzione o il controllo, dello Stato; o sferrino un attacco armato dall'interno di uno Stato *unwilling or unable* a prevenire – ovvero *aiding and abetting* (v. Tams, 2009. The Use of Force Against Terrorists in *EJIL*, 20(2), 384-387) – siffatte azioni violente.

<sup>114</sup> Kowalski, Michal. 2010. Armed Attack, Non-State Actors and a Quest for the Attribution Standard, in *Polish Yearbook of International Law*, vol. 30, pp. 118 e ss.

<sup>115</sup> V. *supra*, note 107 e 114.

<sup>116</sup> Kowalski M., *cit.*, pp. 122-125.

<sup>117</sup> *Ibid.*, p. 119-120. L'autore riconosce che l'art. 51 non dichiara *expressis verbis* che l'attacco armato debba essere sferrato da uno Stato e, visto lo scopo dello stesso di «ensure protection to an attacked State», che potrebbe *de facto* legittimare un'azione in autodifesa «regardless of the source of the attack». Questa tesi acquista un peso crescente in dottrina in seguito agli attentati terroristici dell'11 settembre, come dimostrano il commento al VI Principio elaborato dalla Chatham House («the source of the attack, whether a State or a non-State actor, is irrelevant to the existence of the right», v. *The Chatham House Principles of International Law on the Use of Force by States in Self-Defence*, 55 *International and Comparative Law Quarterly* (2006), 963-972), i preamboli delle risoluzioni 1368 e 1373 (2001) del CdS e l'espressione “attack directed from abroad” usato dalla NATO.

<sup>118</sup> V. ICJ *Reports* (2004), *Legal consequences*, *cit.*, par. 139 e lo “ambiguo silenzio” in ICJ *Reports* (2005), *Armed Activities*, *cit.*, par. 147; Trapp, K. N. 2009. The Use of Force against Terrorist: a Reply to Christian J. Tams, in *EJIL*, vol. 20, p. 1049; Tams Ch. J., *The use of Force*, *cit.*, pp. 1059-1062.

<sup>119</sup> Se l'art. 51 tace su chi debba essere l'autore dell'attacco armato, l'art. 2 § 4, invece, espressamente proibisce l'uso della forza da parte degli Stati nelle loro relazioni internazionali. L'ottica interstate – avallata, tra l'altro, dalla A/RES/29/3314 e dai *travaux préparatoires* della Carta – appare la più accettabile, non solo perché l'art. 51, in quanto eccezione a un principio fondamentale della Comunità Internazionale, deve essere interpretato restrittivamente, ma altresì poiché è l'unica «consistent with the logic of the UN Charter» (Trapp, *cit.*, p. 1049).

ottemperato «its [positive] obligation under international law that requires it to prevent the use of its territory for the purpose of using force against other States»<sup>120</sup>.

Insomma, considerando quanto finora detto, l'uso della forza in legittima difesa non sempre può costituire una base giuridica utile per contrastare il terrorismo internazionale. Attribuire un atto terroristico è impresa assai ardua, visto che nella prassi gli articoli pertinenti del *Progetto di Articoli* (2001) della CDI sono di scarsa utilità. In effetti, da un lato è difficile dimostrare un qualsiasi controllo (sia esso *overall* ovvero *effective*) del gruppo terroristico da parte di uno Stato (art. 8), dall'altro è assai inverosimile che uno Stato riconosca e faccia propria *sua sponte* la condotta di un gruppo terroristico (art. 11) – così incorrendo nel conseguente intervento armato in legittima difesa da parte dello Stato leso. L'unica ipotesi plausibile riguarda la possibilità che il gruppo terroristico stia esercitando «elements of the governmental authority in the absence or default of the official authorities and in circumstances such as to call for the exercise of those elements of authority» (art. 9). Sebbene il professor Gaja abbia dichiarato che «the conditions set out in this draft article [art. 9] are unlikely to be fulfilled by a terrorist group», a parere di chi scrive – e di parte della dottrina<sup>121</sup> – l'ipotesi prevista dall'art. 9 potrebbe essere soddisfatta da quei gruppi terroristici che operino in contesti in cui vi sia un collasso completo o parziale dell'autorità statale<sup>122</sup>.

## 2.2.2 Il sistema di sicurezza collettiva *ex artt.* 42 e seguenti della Carta delle Nazioni Unite

Come già ricordato, l'art. 2 § 4 sottrae agli Stati membri la possibilità di ricorrere all'uso della forza nelle proprie relazioni reciproche, e ne riserva il monopolio al Consiglio di Sicurezza, cui è demandato il compito di intervenire *contro* uno Stato o *all'interno* di uno Stato, adottando misure a norma del Capo VII della Carta NU.

Prerequisito fondamentale perché il Consiglio agisca direttamente, mediante azioni di polizia internazionale *ex art.* 42, è che una specifica situazione venga qualificata come minaccia alla pace, violazione della pace o atto di aggressione ai sensi dell'art. 39 – che, non a

---

<sup>120</sup> Kowalski M., *cit.*, p. 125.

<sup>121</sup> Murphy, S. D. 2002. Terrorism and the Concept of “Armed Attack” in Article 51 of the U.N. Charter, in *Harvard International Law Journal*, vol. 43, p. 50; Ruys, T. 2007. Crossing the Thin Blue Line: An Inquiry into Israel's Recourse to Self-Defence Against Hezbollah, in *Stanford Journal of International Law*, vol. 43, p. 285-290.

<sup>122</sup> A mero titolo esemplificativo, possiamo citare Al-Qaeda in Afghanistan, Hezbollah in Libano, Boko Haram in Nigeria e l'ISIS in Siria e in Iraq.

caso, apre il capitolo VII. Ma la piena funzionalità del sistema di sicurezza è subordinata anche – e soprattutto – all’operatività delle disposizioni di cui agli artt. 43 e ss. relative alla formazione dell’“esercito ONU”, sottoposto a un comando internazionale<sup>123</sup>. Sfortunatamente, le disposizioni summenzionate non hanno – a tutt’oggi – ancora ricevuto applicazione (e, presumibilmente, non la riceveranno in un futuro prossimo). Di conseguenza, le operazioni di polizia internazionale delle Nazioni Unite hanno finito per produrre una fenomenologia assai ricca ed eterogenea, che ben si discosta da quanto originariamente previsto dalla Carta.

Anzitutto, il Consiglio ha assolto il suo ruolo di custode della pace e della sicurezza internazionale, creando specifiche Forze delle Nazioni Unite con funzioni e compiti diversi, riguardanti il mantenimento della pace (*peace-keeping*), l’imposizione della pace (*peace-enforcement*) o l’assistenza nel risanamento del tessuto statale delle parti uscite da un conflitto armato (*post-conflict peace-building*)<sup>124</sup>.

Le operazioni di *peace-keeping* costituiscono un sucedaneo alle misure di polizia direttamente intraprendibili dal Consiglio. Tali operazioni sono nate nella prassi per rispondere, appunto, alla inoperatività degli artt. 42 e ss. della Carta NU. Autorevole dottrina<sup>125</sup> ha proposto una classificazione delle suddette operazioni, distinguendone (almeno) tre “generazioni”.

La prima generazione si sviluppa nel corso della Guerra Fredda, e si caratterizza per: la necessità del consenso dello Stato su cui le forze ONU sarebbero intervenute; il compito di interporsi tra le parti in conflitto per vigilare il rispetto del cessate il fuoco e prevenire ulteriori ostilità; una posizione di neutralità rispetto alle parti in conflitto; il divieto di utilizzare la forza armata (se non, chiaramente, in legittima difesa); contingenti militari messi a disposizione dagli Stati membri. Formalmente analoga è la seconda generazione, l’unica differenza riguardando il mandato delle Forze ONU, in quanto alle attività di carattere militare si affiancano quelle di matrice civile (rimpatrio dei rifugiati, assistenza umanitaria, controllo sul rispetto dei diritti umani e sul regolare svolgimento di elezioni politiche e *referendum*). Infine, profondamente diverse sono le operazioni di terza generazione, dette anche di *peace-keeping* con “mandato robusto” (o *peace-enforcement*), poiché – potendo

---

<sup>123</sup> Ronzitti, N., *op. cit.*, pp. 455-456; Conforti e Focarelli, *op. cit.*, pp. 305 e ss. Tale esercito sarebbe formato da contingenti nazionali, messi a disposizione dai singoli Stati previa stipulazione (obbligatoria) di accordi speciali tra le singole Parti e il Consiglio (artt. 43, 44 e 45). Detti contingenti sarebbero poi stati utilizzati discrezionalmente (art. 48) dall’Organizzazione e posti sotto il comando di un Comitato di Stato Maggiore (artt. 46 e 47), a sua volta posto sotto l’autorità del CdS.

<sup>124</sup> Ronzitti N., *op. cit.*, pp. 456-459.

<sup>125</sup> Conforti e Focarelli, *op. cit.*, pp. 309 e ss.; Picone P., *Il peace-keeping nel mondo attuale: tra militarizzazione e amministrazione fiduciaria*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1/1996, pp. 5-10.

*imporre* la pace con attività militari – perdono le caratteristiche basilari della neutralità e della necessità del consenso delle parti<sup>126</sup>. Visti i fallimentari esiti delle operazioni di *peace-enforcement*<sup>127</sup>, e vista la possibilità che una semplice operazione di *mantenimento* della pace possa in ogni istante convertirsi in una operazione di *imposizione* della stessa, gli Stati hanno mostrato una crescente riluttanza a inviare contingenti nazionali nelle missioni di pace dell'Organizzazione<sup>128</sup>.

In ogni caso, le operazioni di *peace-keeping* appaiono, a parere di chi scrive, inadeguate al delicato compito di contrastare un fenomeno particolarmente violento quale il terrorismo internazionale. Pur volendo tralasciare i limiti giuridici insiti in siffatte operazioni (neutralità e imparzialità, uso della forza solo per autodifesa, consenso delle parti in conflitto, ecc.), limiti che peraltro sono andati affievolendosi nelle operazioni più recenti (II e III generazione), ulteriori limiti tecnico-militari pregiudicano l'efficacia delle forze per il mantenimento della pace (messa a disposizione di contingenti nazionali, volontà di ogni Stato di mantenere il controllo del proprio contingente, equipaggiamento non adeguato per azioni militari dirette, ecc.). Avendo altresì appurato la impraticabilità delle operazioni di *peace-enforcement*, l'unica soluzione concretamente praticabile è quella delle autorizzazioni.

Anche le autorizzazioni con cui il Consiglio consente agli Stati di usare – entro certi limiti – la forza, così come il *peace-keeping*, non trovano fondamento giuridico in alcuna disposizione del Capo VII della Carta NU. Sono, quindi, anch'esse la risposta della prassi alla inoperatività del sistema di sicurezza collettiva, dovuta alla paralisi decisionale del Consiglio durante la Guerra Fredda. Anche la prassi delle operazioni ha assunto, nel corso degli anni, una fisionomia proteiforme e complessa, la cui liceità si basa – così come per le operazioni di *peace-keeping* – su una norma consuetudinaria *ad hoc* sviluppatasi all'interno del Capo VII<sup>129</sup>.

---

<sup>126</sup> Le operazioni di *peace-keeping*, almeno in un primo momento, si collocavano secondo parte della dottrina a cavallo tra il Capo VI (soluzione pacifica delle controversie) e il Capo VII – tant'è che si parlava di un Capo VI ½! Le odierne operazioni di mantenimento della pace, visti i nuovi compiti e le diverse condizioni in cui sono chiamate a operare, sembrano però fondarsi su una norma consuetudinaria sviluppatasi *all'interno* dello stesso capitolo VII. Per maggiori informazioni, cfr. Conforti e Focarelli, *op. cit.*, pp. 315 e ss.; Picone P., *Il peace-keeping, cit.*, pp. 7 e ss.

<sup>127</sup> Picone P., *Il peace-keeping, cit.*, pp. 20-21. Ad esempio, i casi della UNPROFOR nella ex Jugoslavia o la UNOSOM II in Somalia.

<sup>128</sup> Ibid. L'autore sottolinea, poi, che gli Stati tentano sempre più di mantenere il controllo militare del proprio contingente, ma così facendo viene snaturato il modello classico delle operazioni poste sotto comando unificato ONU.

<sup>129</sup> Picone P. Le autorizzazioni all'uso della forza tra sistema delle Nazioni Unite e diritto internazionale generale, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1/2005, pp. 6 e ss. Conforti e Focarelli, *op. cit.*, pp. 330-333.

Le autorizzazioni del Consiglio hanno l'effetto di rendere lecito un comportamento altrimenti illecito. Queste possono essere conferite *ex ante* o perfino – più di rado e con funzione sanatoria – *ex post* (v. S/RES/1244 (1999) sul caso kosovaro). Diversamente dal modello originario predisposto dagli artt. 42 e ss., gli Stati autorizzati realizzano – da soli o nel quadro di coalizioni *ad hoc* – (quasi) sempre degli interventi coercitivi *unilaterali* non riconducibili al sistema di sicurezza collettiva predisposto dal Capo VII della Carta NU e, perciò, sottoponibili solo al diritto internazionale generale<sup>130</sup>. Solo in rari casi, infatti, il Consiglio ha specificato – nelle risoluzioni autorizzative – i meccanismi attraverso cui ottemperare al suo compito di controllo generale<sup>131</sup>, preferendo rilasciare delle vere e proprie *deleghe in bianco* – la di cui liceità è dibattuta in dottrina<sup>132</sup>.

Comunque, gli interventi militari degli Stati su autorizzazione del Consiglio costituiscono una delle alternative (percorribili) più promettenti per contrastare il terrorismo internazionale, per una serie di motivi. Anzitutto, trovando il proprio fondamento giuridico nel Capo VII, gli Stati potrebbero intervenire in situazioni meramente interne a uno Stato (senza il suo consenso)<sup>133</sup>, scavalcando il diaframma della *domestic jurisdiction*, ai sensi dell'art. 2 § 7, ult. parte della Carta<sup>134</sup>. Inoltre, il Consiglio di Sicurezza può sempre esercitare il proprio controllo – se non militare, perlomeno politico – sulle operazioni intraprese dagli Stati membri, inserendo apposite condizioni nelle risoluzioni autorizzative<sup>135</sup>. Le Forze intervenienti fornite dagli Stati, comunque poste sotto un comando unificato<sup>136</sup>, sarebbero

---

<sup>130</sup> Picone P. Le autorizzazioni, *cit.*, p. 27. Il professor Picone si riferisce, in particolare, al periodo 1990-1995, durante il quale sono state autorizzate numerose operazioni militari. Tutte le autorizzazioni (eccezion fatta per la S/RES/929 (1994), riguardante la *opération Turquoise* in Ruanda) contengono *de facto* una “delega in bianco”, lasciando ampia autonomia e discrezione agli Stati.

<sup>131</sup> *Ibid.*, pp. 13 e ss. Tra gli elementi-chiave attraverso cui esercitare la sua direzione, il professor Picone riporta «chiarezza degli obiettivi che l'operazione deve perseguire»; «supervisione continua da parte del Consiglio delle modalità con cui l'operazione viene perseguita»; «raccolta delle informazioni necessarie al fine di verificare il modo in cui i poteri delegati agli Stati risultino in concreto esercitati».

<sup>132</sup> Ronzitti N, *op. cit.*, p. 462 (13). Secondo l'autore, sebbene simili interventi non avvengano sotto il controllo strettamente politico né militare del Consiglio, essi sono nondimeno accorpabili al sistema di sicurezza collettiva, «poiché perseguono i fini che il Consiglio si prefigge». Da respingere logicamente, invece, è l'ipotesi delle autorizzazioni implicite, in quanto, affinché il Consiglio possa agire a norma del Capo VII, occorre che esso abbia dapprima qualificato la situazione quale minaccia alla pace, violazione della pace o atto di aggressione *ex art.* 39.

<sup>133</sup> Il problema della lotta al terrorismo in situazioni *interne* a uno Stato (ad es. nel caso di conflitti armati non-internazionali o di violazioni gravi e ripetute dei diritti umani) è dato dalle situazioni in cui lo Stato territoriale *non* abbia dato il proprio consenso. Altrimenti, l'invito da parte dell'avente diritto fungerebbe da esimente dell'illiceità dell'uso della forza (alle condizioni ricordate).

<sup>134</sup> Conforti e Focarelli, *op. cit.*, p. 245. L'art. 2 § 7, ult. parte asserisce che «questo principio non pregiudica però l'applicazione di misure coercitive a norma del capitolo VII».

<sup>135</sup> V. *supra* nota 131.

<sup>136</sup> Nella prassi, infatti, la direzione strategica viene delegata dal Consiglio al Segretario Generale, il quale a sua volta nomina un Comandante supremo per il controllo delle operazioni sul campo (Picone, Le autorizzazioni, *cit.*, p. 12).

equipaggiate pesantemente – vista la diversità delle funzioni chiamate ad assolvere rispetto alle operazioni di *peace-keeping* – e, dunque, idonee a fronteggiare i gruppi terroristici (dotati di armamenti sempre più sofisticati). Infine, gli Stati non potrebbero comunque ricorrere arbitrariamente alla forza nelle reciproche relazioni, in quanto il Consiglio (e solo il Consiglio) dovrà preliminarmente accertare l'esistenza di una delle tre ipotesi di cui all'art. 39 e autorizzare gli Stati a intervenire *anche* ricorrendo alla forza armata<sup>137</sup>.

### 2.3 L'intervento armato a titolo collettivo: un *tertium genus*?

La prassi ci mostra che non sempre il Consiglio di Sicurezza riesce ad agire in maniera efficace ed effettiva in situazioni di particolare gravità (come quella riguardante l'ISIS in Iraq e Siria) – in particolare per motivi di ordine politico<sup>138</sup>. In conseguenza di ciò, in dottrina è stato avanzato un *tertium genus* di intervento armato, condotto *unilateralmente* dagli Stati per contrastare una grave violazione di una norma di diritto internazionale produttiva di obblighi *erga omnes*, posta a tutela di valori e principi avvertiti come fondamentali dalla Comunità Internazionale.

Quale che sia la denominazione adottata, gli autori che avanzano questa tesi partono dall'esistenza di obblighi che gli Stati hanno nei confronti della Comunità Internazionale nel suo complesso (*erga omnes*), i quali furono delineati per la prima volta nel celebre *obiter dictum* della CIG nel caso della *Barcelona Traction (1970)*<sup>139</sup>. La categoria degli obblighi *erga omnes* fu successivamente ripresa nel 1976 dallo *special rapporteur* Ago, il quale propose il celebre art. 19 del *Progetto di articoli*, che introduceva la non meno celebre distinzione tra “crimini” e “delitti” internazionali, e fondava i primi su una *grave* violazione di una norma produttiva di un obbligo *erga omnes*<sup>140</sup>. La maggioranza della dottrina era concorde nell'interpretare la suddetta disposizione, nel senso di riconoscere ai *terzi Stati* (poi “Stati *diversi* da quello leso”, nella versione finale del *Progetto di articoli* del 2001) la titolarità dei medesimi diritti soggettivi dello Stato leso. Purtroppo, la «“volgata”

---

<sup>137</sup> Conforti e Focarelli, *op. cit.*, p. 336-337. L'accertamento di una delle ipotesi di cui all'art. 39 non comporta affatto il ricorso *automatico* a misure impicanti la forza. Il Consiglio può, difatti, previamente (o parallelamente) a queste ultime, prendere misure coercitive non impicanti l'uso della forza di cui all'art. 41. O, in sostituzione, una delle misure provvisorie *ex art. 40*.

<sup>138</sup> Ziccardi Capaldo, G., *cit.*, pp. 2-3.

<sup>139</sup> ICJ Reports (1970), *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Judgment*, p. 3, par. 33. La Corte definisce simili obblighi “*erga omnes*”, poiché, in virtù «of the importance of the rights involved, all States can be held to have a legal interest in their protection».

<sup>140</sup> Picone, P. 2008. La distinzione tra norme internazionali di *jus cogens* e norme che producono obblighi *erga omnes*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1/2008, pp. 9-10.

semplificatrice di Crawford»<sup>141</sup> ha eliminato dalla versione finale del *Progetto di articoli* (2001) qualsiasi riferimento ai crimini internazionali e alle norme produttive di obblighi *erga omnes*.

Ai sensi del nuovo Capo III, Parte II (intitolata “serious breaches of obligations under peremptory norms”) del *Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati* del 2001, gli Stati “diversi da quello leso” possono “invocare la responsabilità” internazionale dello Stato offensore che abbia violato una norma di *jus cogens*. Condivido la critica portata avanti dal prof. Picone alla tesi, peraltro maggioritaria in dottrina, secondo cui norme di *jus cogens* e norme produttive di obblighi *erga omnes* siano *unum et idem*<sup>142</sup> e, pertanto, resisto all’idea che gravi violazioni *solo* di norme aventi natura cogente costituiscano quelli che una volta erano definiti “crimini internazionali” – e quindi legittimino un intervento unilaterale a titolo collettivo. E che le due categorie giuridiche non siano intercambiabili ce lo dimostra lo stesso Picone, allorquando fa notare che, in realtà, gli obblighi *erga omnes* sono ancora presenti nell’art. 48, par. 1, lett. b) del *Progetto di articoli* del 2001 quali «norme primarie autonome sostenute dalla potenziale “esigibilità” da parte di tutti gli Stati»<sup>143</sup>.

Gli Stati si vedrebbero dotati, secondo la tesi piconiana, non già di “diritti soggettivi tradizionali” (come, invece, aveva creduto la maggior parte della dottrina per oltre trent’anni), bensì di “diritti collettivi” o “poteri funzionali”, tramite i quali poter *tutelare* beni, valori e/o interessi di particolare rilevanza per la Comunità Internazionale, che siano messi in pericolo da una grave violazione di una norma produttiva di obblighi *erga omnes*<sup>144</sup>. Siffatti interventi unilaterali a titolo collettivo, si caratterizzerebbero per la loro natura “*suppletiva*”<sup>145</sup> (venendo in rilievo solo qualora il sistema onusiano di cui al Capo VII si trovi nell’impossibilità di operare) e per il loro carattere “*immediato*” e “*tutelare*” (e non “*punitivo*”, come, al contrario,

---

<sup>141</sup> Picone, P. 2014. Considerazioni sull’intervento militare statunitense contro l’ISIS. <http://www.sidiblog.org/2014/09/05/considerazioni-sullintervento-militare-statunitense-contro-lisis/>.

<sup>142</sup> Picone, P. La distinzione, *cit.* pp. 30 e ss.

<sup>143</sup> *Ibid.*, pp. 14-23.

<sup>144</sup> V. Picone, La distinzione, *cit.* pp. 19-20; Picone, Unilateralismo e guerra contro l’ISIS, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1/2015, pp. 17 e ss.; Picone, L’insostenibile leggerezza dell’art. 51 della Carta dell’ONU, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1/2016, p. 15; Gradoni, L. Gli obblighi *erga omnes*, l’idioma dell’egemone e la ricerca del diritto. Ancora sull’intervento contro l’ISIS e oltre, <http://www.sidiblog.org/2014/09/24/gli-obblighi-erga-omnes-lidioma-dellegemone-e-la-ricerca-del-diritto/>.

<sup>145</sup> Come specificato nel secondo paragrafo del commento all’art. 41 del *Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati*, la cooperazione può essere organizzata «in the framework of a competent international organisation, in particular the United Nations» (c.d. “organised cooperation”), senza escludere, però, «the possibility of non-institutionalised cooperation». V. Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries, in *Yearbook of the International Law Commission* (2001), vol. 2, p. 114. Per un discorso più approfondito v. Picone, Unilateralismo, *cit.*, pp. 17-20.

le misure prese a norma del Capo VII), essendo volti a «*far cessare le gravi violazioni*»<sup>146</sup> di obblighi “esigibili” dagli Stati – che operano *uti universi*, in nome e per conto della Comunità Internazionale. In ogni caso, considerata la natura pubblicistica dell’intervento, questi non necessita né del consenso dello Stato territoriale né di un’autorizzazione del Consiglio di Sicurezza<sup>147</sup>.

Un esempio di intervento unilaterale a titolo collettivo è quello recente della coalizione *Operation Inherent Resolve* (OIR), a guida statunitense, contro la situazione territoriale illegittima venutasi a creare su una parte del territorio iracheno e siriano<sup>148</sup>. La situazione unitaria complessiva, che si caratterizza per gravi e ripetute violazioni del diritto internazionale umanitario e del diritto internazionale dei diritti dell’uomo, oltre che per atti di terrorismo, è stata – non a torto – definita dal Consiglio di Sicurezza quale una «unprecedented threat to international peace and security».

La liceità dell’intervento è da ricercare nella *ineffectiveness* del Consiglio di prevenire e fermare tali gravi violazioni di valori e interessi fondanti della società internazionale – dei quali l’ideologia del Califfato costituisce l’antitesi. Siffatta inoperatività consente agli Stati di agire a titolo sussidiario al fine di ripristinare la legalità nell’area. Infine, tanto l’approvazione (o la tacita acquiescenza) degli Stati quanto la mancata condanna da parte degli organi delle Nazioni Unite sembrano legittimare questo eccezionale uso della forza.

#### 2.4 Intervento d’umanità: esiste una “responsabilità di proteggere” e si può applicare a situazioni di terrorismo internazionale?

Come più volte ricordato nel corso della trattazione, gli atti di terrorismo, per la loro particolare efferatezza, possono costituire delle violazioni particolarmente qualificate dei diritti della persona umana e, talvolta, sfociare perfino in veri e propri crimini di guerra e crimini contro l’umanità<sup>149</sup>. Ci si è chiesti in dottrina se gli Stati abbiano un “diritto/dovere d’ingerenza umanitaria”, ovvero se possano intervenire – ricorrendo anche alla forza

---

<sup>146</sup> Ziccardi Capaldo G., *cit.*, p. 3 (corsivo originale).

<sup>147</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>148</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>149</sup> Ad esempio, si veda il caso degli Yazidi, una minoranza (etnico)-religiosa che è stato oggetto di azioni genocidarie da parte dei miliziani dell’ISIS. Per maggiori informazioni, v. Mancini, Marina. 2016. La furia dell’ISIS contro le minoranze etniche e religiose: il genocidio degli Yazidi, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 3/2016, pp. 619-644.

armata – sul territorio di un altro Stato (senza il suo consenso), al fine di proteggere i cittadini di quest'ultimo da una grave violazione dei diritti dell'uomo.

Questo diritto/dovere di assistenza umanitaria – incombente in capo a Stati terzi e organizzazioni intergovernative – avrebbe natura “suppletiva”, fondandosi su un interesse universale a usare la forza per fini umanitari a favore (e non contro) dello Stato territoriale “unwilling or unable” di prevenire e porre fine a una situazione di emergenza umanitaria<sup>150</sup>. Lo Stato territoriale deve, comunque, acconsentire – o, perlomeno, tollerare – una simile ingerenza nel suo dominio riservato. In taluni casi, detto consenso è da considerarsi come *dovuto* «e sarebbe arbitrario e illecito il suo rifiuto»<sup>151</sup>.

La prassi internazionale appare contraria alla liceità dell'intervento d'umanità e, perciò, «un'emergenza umanitaria *non* può giovare degli strumenti destinati a funzionare in ogni situazione accertata dal Consiglio di Sicurezza [...] come minaccia alla pace, o rottura della pace o aggressione», salvo il caso in cui il Consiglio «non individui [...] un collegamento dell'emergenza con una minaccia alla pace», collegamento di certo «più facilmente ipotizzabile in situazioni di conflitto armato»<sup>152</sup>. Come fa opportunamente notare la prof.ssa Lattanzi, la tutela della persona umana costituisce, sì, un autonomo valore della società internazionale, ma rimane comunque in una posizione di subalternità rispetto al supremo valore della pace internazionale<sup>153</sup>.

Dunque, potendo il terrorismo costituire una minaccia alla pace, appare plausibile che anche nei territori e nelle situazioni coinvolgenti organizzazioni terroristiche gli Stati terzi siano «reciprocamente *obbligati* a utilizzare tutti i *mezzi pacifici*» per fornire la propria assistenza umanitaria, potendo altresì ricorrere – seppure in *extrema ratio* – alla forza armata per realizzare un vero e proprio intervento umanitario.

Il contesto geopolitico bipolare della Guerra Fredda e la prassi dei veti incrociati in seno al Consiglio hanno prodotto una paralisi di quest'ultimo e, di conseguenza, del meccanismo di *law enforcement* contenuto nel Capo VII della Carta. Il fatto che le *gross*

---

<sup>150</sup> Lattanzi, Flavia. 1997. *Assistenza umanitaria e intervento d'umanità*. Torino: Giappichelli, p. 10; Weckel, Philippe. 1991. Le chapitre VII de la Charte et son application par le Conseil de Sécurité, in *Annuaire français de droit international*, vol. 37, pp. 192 e ss. Siffatta «compétence supplétive» sottolinea come, nei fatti, la responsabilità prioritaria spetti comunque allo Stato territoriale.

<sup>151</sup> È il caso del «sistema convenzionale di Ginevra relativo ai conflitti armati», con cui gli Stati si impegnano *ex ante* e *una tantum* a permettere la fornitura di assistenza umanitaria da parte delle organizzazioni internazionali. V. Lattanzi, *op. cit.*, p. 22-24.

<sup>152</sup> Lattanzi, *op. cit.*, pp. 37-38 (corsivo mio). Una volta ricollegata l'emergenza umanitaria a una delle ipotesi di cui all'art. 39 della Carta NU, infatti, è possibile impiegare i meccanismi coercitivi – implicanti anche l'uso della forza – predisposti dal Capo VII.

<sup>153</sup> *Ibid.*, p. 38. Insomma, «la tutela della persona umana [...] non si spinge fino alla possibilità che con un intervento coercitivo si metta in pericolo la pace».

*violations* dei diritti della persona umana siano state raramente ricollegate a una minaccia alla pace – almeno fino alla Guerra del Golfo del 1991 – è dovuto proprio a ciò. Con l'intervento nel Kurdistan iracheno nel 1991 e in Kosovo nel 1998, il Governo britannico si è fatto «*leading proponent*» di un «*exceptional and strictly limited right of States to use force to avert an overwhelming humanitarian catastrophe*»<sup>154</sup>. Il Regno Unito ha successivamente riaffermato questa posizione con riferimento all'uso di armi chimiche in Siria nel 2013, individuando tre precondizioni atte a legittimare l'intervento di umanità<sup>155</sup>. In ogni caso, gli altri Stati che sono intervenuti in simili interventi hanno preferito o tacere sulla base giuridica delle loro azioni ovvero addurre non già un presunto diritto/dovere d'ingerenza, ma altre giustificazioni – *in primis* la legittima difesa (individuale o collettiva). Inoltre, anche nei rapporti *Our Common Future* (2004) del Panel di alto livello e *In Larger Freedom* (2005) del Segretario Generale dell'ONU non c'è alcuna menzione di un siffatto diritto d'intervento umanitario. Dunque, una prassi statale contraria e la mancanza di una *opinio iuris* consolidata escludono l'ipotesi che l'intervento d'umanità possa costituire un'autonoma consuetudine internazionale.

Infine, più di recente si sono susseguite diverse iniziative volte a individuare i criteri «*for the circumstances in which the Security Council should be ready to authorise the use of force in the face of an overwhelming humanitarian crisis*»<sup>156</sup>. L'iniziativa più influente fu, senza dubbio, quella realizzata dalla *Commissione Internazionale sull'Intervento e la Sovranità dello stato* (ICISS), co-presieduta dall'ex ministro degli Esteri australiano, Gareth Evans. Il suo rapporto finale del 2001<sup>157</sup>, intitolato “*La responsabilité de protéger*” (R2P), introduce la omonima dottrina, che sarà formalmente adottata – in una versione “ridotta” (“*allégée*”) – solo in occasione del *World Summit Outcome* del 2005, da oltre 150 capi di Stato e di Governo<sup>158</sup>.

La R2P, intesa come «*non seulement la responsabilité de réagir à une catastrophe humaine [...], mais aussi la responsabilité de la prévenir et la responsabilité de reconstruire après l'événement*», è un concetto non perfettamente sovrapponibile all'ingerenza umanitaria. Anzitutto, la R2P è un principio rispettoso della sovranità territoriale; dipoi, essa richiede in ogni caso la previa autorizzazione del Consiglio di Sicurezza a norma del Capo VII della

---

<sup>154</sup> Wood M., *cit.*, pp. 360 e ss.

<sup>155</sup> Ibid, p. 361. Per il testo della dichiarazione, si veda <https://www.gov.uk/government/publications/chemical-weapon-use-by-syrian-regime-uk-government-legal-position>.

<sup>156</sup> Wood, *cit.*, p. 363 (corsivo mio).

<sup>157</sup> Commissione Internazionale de l'intervention et de la souveraineté des états. 2001. *La responsabilité de protéger*, Ottawa: Centre de recherches pour le développement international.

<sup>158</sup> Jeangène Vilmer, J-B. 2015. *La responsabilité de protéger*. Paris: Presses Universitaires de France, pp. 41-42.

Carta – visto che la sua finalità è quella di «responsabiliser le CSNU plutôt que de permettre son contournement»<sup>159</sup>. Infine, la R2P non costituisce un obbligo internazionale in capo ai singoli Stati (né, tantomeno, in capo alla Comunità Internazionale) di proteggere le popolazioni civili, dal momento che essa non è «une norme de droit international conférant une obligation d’agir», ma piuttosto «un engagement moral et politique d’importance qui participe à une construction normative»<sup>160</sup>.

---

<sup>159</sup> Ibid., pp. 38 e 46. La prima versione della R2P (2001), invece, prevedeva la possibilità di ricorso *unilaterale* alla forza, laddove il CdS si trovasse nell’impossibilità di agire. Questo unilateralismo, però, non è sopravvissuto all’idea contraria, avallata dal Panel di alto livello (*Our Common Future*), dal Segretario Generale (*In a larger freedom*) e dagli Stati riuniti al *World Summit* del 2005.

<sup>160</sup> Ibid., p. 51.

### 3. L'USO DELLA FORZA CONTRO L'ISIS IN IRAQ E IN SIRIA

#### 3.1 ISIS: entità statale o gruppo terroristico?

Il terrorismo internazionale è un fenomeno dalle plurime e diverse manifestazioni, così come numerosi e differenti sono i gruppi terroristici che hanno perpetrato e continuano a perpetrare atti di terrorismo in tutto il mondo. Pertanto, ritengo utile focalizzarmi su un solo caso – che io ritengo essere il più significativo, viste la sua rilevanza internazionale e la sua attualità –, ovverossia quello rappresentato dal sedicente Stato Islamico.

L'organizzazione terroristica che si fa chiamare Stato (o Califfato) Islamico (d'ora innanzi IS) affonda le sue radici nella seconda Guerra del Golfo. Difatti, la caduta del regime autoritario di Saddam Hussein – e il conseguente collasso delle strutture politico-militari irachene – ha provocato un vuoto istituzionale, che neppure la lunga presenza americana ha saputo colmare. In conseguenza di ciò, il ramo iracheno di Al-Qaeda (chiamato Al-Qaeda in Iraq o AQI), fondato nel 2004 da Abu Musab Al-Zarqawi<sup>161</sup>, decise di sfruttare siffatto vuoto istituzionale e l'alienazione della minoranza sunnita (che fino ad allora era stata al governo) per opporsi all'occupazione americana e provocare una guerra civile (*rectius*, settaria) tra sciiti e sunniti. Nonostante le evidenti matrici ideologico-religiose in comune, ben presto i vertici di Al-Qaeda decisero di respingere la condotta estremamente brutale del gruppo guidato da Al-Zarqawi<sup>162</sup> – per timore che questo potesse erodere il supporto delle popolazioni locali allo sforzo jihadista – e, infine, di cessare qualsiasi contatto con AQI.

Sempre in quegli anni (2004-2005), AQI riuscì a penetrare nella e conquistare la provincia irachena di Al-Anbar, che fornì la base operativa per ulteriori espansioni del gruppo terroristico. Nell'ottobre del 2006, poco dopo la morte di Al-Zarqawi in un *raid* aereo americano, AQI formò una coalizione di gruppi jihadisti, che fu ribattezzata Islamic State in Iraq (ISI) e posta sotto il comando di Abu Omar al-Baghdadi. Negli anni seguenti (2006-2010), la resistenza congiunta del nuovo governo iracheno – di estrazione sciita – guidato da al-Maliki, degli americani e dei loro alleati (ivi comprese le popolazioni sunnite locali, contrarie alle pratiche brutali dell'ISI) riuscì non solo a eliminare i vertici dell'ISI, ma altresì

---

<sup>161</sup> Al-Zarqawi, cui vero nome era Ahmad Fadil al-Nazal al-Khalayleh, era uno jihadista di origini giordane. Dopo l'addestramento e indottrinamento ideologico in Afghanistan – a opera di Abdullah Azzam, mentore dello stesso bin Laden – ritornò dapprima in Giordania e, in seguito, scappò in Iraq, dove, in seguito all'occupazione americana, si unì alla lotta contro gli Stati Uniti, divenendo una figura di spicco del network jihadista.

<sup>162</sup> In particolare, gli veniva rimproverata l'uccisione indiscriminata – mediante attacchi suicidi – di civili mussulmani, che avrebbe potuto provocare una rivolta nella loro potenziale base sociale e militare.

a ridurne drasticamente gli effettivi, costringendo il gruppo a ritirarsi dalle scene per diverso tempo.

Fu solo nel 2011 che l'ISI poté riemergere dalle sue ceneri e rafforzarsi grandemente, sfruttando la situazione di confusione e vuoto provocata dal ritiro delle truppe americane dall'Iraq e dal parallelo scoppio della guerra civile in Siria<sup>163</sup>. In poco meno di tre anni (2011-2014), le milizie dell'ISI riusciranno a impadronirsi di vaste porzioni di territorio sia in Iraq che in Siria e a ribattezzarsi, per questo, Islamic State in Iraq and Greater Syria (ISIS) e, successivamente, solo Islamic State (IS) – a riprova dell'ambizione non solo regionale, ma addirittura universale del nuovo “Emiro” Abu Bakr al-Baghdadi, succeduto a Omar al-Baghdadi nel 2010, a seguito della morte di quest'ultimo in un attacco aereo mirato statunitense<sup>164</sup>.

Preme ora di sapere se il Califfato Islamico sia qualificabile come Stato a norma del diritto internazionale ovvero sia rimasto una mera organizzazione terroristica, poiché diverse sono le risposte che gli altri Stati potranno intraprendere a seconda che l'ISIS ricada nella prima ovvero nella seconda ipotesi.

Anzitutto, una definizione operativa di Stato è possibile rintracciarla nella *Convenzione di Montevideo sui diritti e doveri degli Stati* del 1933, oramai accettata quale norma di diritto internazionale generale<sup>165</sup>. Secondo tale definizione, un'entità territoriale, per poter essere considerata uno Stato a norma del diritto internazionale, deve possedere tre caratteristiche, ovverossia 1) una popolazione permanente stanziata su un territorio definito; 2) un governo, e; 3) la capacità di avere relazioni con altri Stati<sup>166</sup>. Concordemente alla *declaratory theory* del riconoscimento – secondo cui «statehood is a legal status independent

---

<sup>163</sup> Sin dall'inizio – sotto la leadership di Al-Zarqawi – il gruppo ambiva, in effetti, a espandersi anche ad altri Stati, e tra essi vi era anche la Siria. La penetrazione in Siria era avvenuta già tempo prima del 2011, con la creazione del “Fronte di Supporto” (meglio conosciuto col nome di “Al-Nusra Front”). Nondimeno, i rapporti tra le due organizzazioni si sono progressivamente erosi, a causa di contrasti ideologici. Al-Nusra, affiliatosi ad Al-Qaeda, opera a tutt'oggi in Siria in maniera autonoma dall'ISIS.

<sup>164</sup> Anderson, Kristine. 3 aprile 2015. ISIS and the State of Terror: The Genesis, Evolution, and Impact of the Islamic State, in *Brookings*. [www.brookings.edu/blog/markaz/2015/04/03/isis-and-the-state-of-terror-the-genesis-evolution-and-impact-of-the-islamic-state/](http://www.brookings.edu/blog/markaz/2015/04/03/isis-and-the-state-of-terror-the-genesis-evolution-and-impact-of-the-islamic-state/); Cassis, Tewfik. 21 novembre 2015. A Brief History of ISIS, in *The Week*. <http://theweek.com/articles/589924/brief-history-isis>; Coleman, Andrew. 2014. The Islamic State and International Law: an Ideological Rollercoaster? In *Journal of the Philosophy of International Law*, vol. 5, pp. 76 e ss.; Cretiphleti. 2014. The Historical Roots and Stages in the Development of ISIS, in [www.crethiphleti.com/the-historical-roots-and-stages-in-the-development-of-isis/islamic-countries/syria-islamic-countries/2015/](http://www.crethiphleti.com/the-historical-roots-and-stages-in-the-development-of-isis/islamic-countries/syria-islamic-countries/2015/).

<sup>165</sup> Coleman, A. *cit.*, pp. 77 e ss.; Cobb, Zach. It is Time to View ISIS as a Legal State for Purposes of Criminal Liability, in *Columbia journal of Transnational Law*, Bulletin, <http://jtl.columbia.edu/it-is-time-to-view-isis-as-a-legal-state-for-purposes-of-criminal-liability/>.

<sup>166</sup> Convenzione di Montevideo sui diritti e doveri degli Stati, firmata il 26 dicembre 1933 (entrata in vigore il 26 dicembre 2014), art. 1.

of recognition»<sup>167</sup>, e che appare essere la più accettata in dottrina –, una volta soddisfatte le suddette condizioni, l'entità politica è considerata uno Stato, senza che sia necessario alcun atto di riconoscimento da parte degli altri Stati<sup>168</sup>.

Lo Stato Islamico sembrerebbe, ad oggi, soddisfare almeno due dei tre criteri di Montevideo, visto che possiede una sua popolazione, stanziata sui territori da esso conquistati in Iraq e Siria, ed è dotato di una struttura governativa complessa e relativamente efficiente, che assolve a compiti di natura politico-amministrativa (prelievo di imposte, erogazione di servizi e di passaporti del Califfato, ecc.). Non sembra, invece, essere soddisfatto il terzo requisito, visto che il mancato riconoscimento dell'ISIS da parte della Comunità Internazionale fa sì che lo Stato Islamico sia escluso da qualsiasi relazione (ufficiale) con altre entità Statali – a meno che non si voglia riconoscere nelle operazioni belliche una «capacity to enter into relations with other States». Inoltre, la Convenzione di Montevideo pone espressamente, all'art. 11, l'obbligo di non riconoscere acquisizioni territoriali «which have been obtained by force»<sup>169</sup>.

Insomma, lo Stato Islamico non può definirsi un vero e proprio Stato non solo poiché difetta di alcuni requisiti fondamentali<sup>170</sup>, ma anche per il fatto di voler costituire una entità politico-religiosa, il Califfato, basato su valori e su un'ideologia dichiaratamente ostili e antitetici a quelli dell'odierna società internazionale<sup>171</sup>. Purtuttavia, la Comunità Internazionale avrebbero interesse a considerare siffatta entità quale uno Stato, al fine di poter perseguire penalmente gli autori dei devastanti attacchi terroristici. Infatti, sappiamo che la maggior parte dei crimini di guerra possono essere commessi solo nel contesto di un conflitto armato internazionale, il quale richiede – a norma dell'art. 2 comune alle Convenzioni di Ginevra del 1949 – la presenza di due *Stati*. Inoltre, laddove riconosciuto quale entità statale, l'ISIS sarebbe giuridicamente responsabile per la condotta dei suoi agenti.

---

<sup>167</sup> Crawford, James. 2006. *The Creation of States in International Law*, II ed., Clarendon Press, pp. 61 e ss.

<sup>168</sup> In tal senso depono anche l'art. 3 della Convenzione di Montevideo del '33, il quale recita: «the political existence of the State is independent of recognition by the other States». Il riconoscimento, insomma, non ha natura *costitutiva* della statualità dell'entità politica; ma può essere, al più, necessaria per la socialità del neo-formato Stato.

<sup>169</sup> Convenzione di Montevideo, *cit.*, art. 11.

<sup>170</sup> Oltre al criterio dei rapporti con altri Stati, appaiono in dubbio anche quelli relativi alla popolazione e al territorio. In effetti, il territorio su cui l'ISIS ha il controllo è in continua ridefinizione, a seguito delle conquiste e perdite territoriali avvicendatesi nel corso degli ultimi anni. Così pure la popolazione è in continua modificazione, viste le ondate di emigrati (in fuga dall'ISIS) e di immigrati (perlopiù *foreign fighters*).

<sup>171</sup> Nigro, Raffaella. 2016. La risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite [...], in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 10, p. 145. Belanger-McMurdo, Adele. 2015. A Fight for Statehood? ISIS and its Quest for Political Domination, in [www.e-ir.info/2015/10/05/a-fight-for-statehood-isis-and-its-quest-for-political-domination/](http://www.e-ir.info/2015/10/05/a-fight-for-statehood-isis-and-its-quest-for-political-domination/).

### 3.2 La risoluzione 2249 (2015) del Consiglio di Sicurezza

Tra le numerose risposte che gli Stati da soli o per il tramite di organizzazioni internazionali (a carattere universale o regionale) hanno avanzato contro la grave minaccia rappresentata dall'ISIS, particolare interesse ha suscitato la risoluzione del Consiglio di Sicurezza 2249 (2015), adottata poco dopo gli attacchi terroristici di Parigi nel novembre 2015.

La risoluzione in parola è stata, in effetti, subito oggetto di numerosi sforzi esegetici e di dibattiti dottrinali, in particolare per via della sua «*constructive ambiguity*»<sup>172</sup>. Questa “ambiguità costruttiva” risiederebbe, secondo numerosi autori, nella capacità di legittimare «the options taken by major stakeholders (USA e alleati, da un lato, e Russia, dall'altro) involved in Syrian conflict»<sup>173</sup>. Questa duplice e, per certi aspetti, controversa legittimazione è resa possibile da un dispositivo alquanto “dinamico” e innovativo, che si presta alle più diverse interpretazioni e sembrerebbe avallare politicamente (e implicitamente) le iniziative unilaterali intraprese finora dagli Stati.

Anzitutto, la risoluzione *non* autorizza il ricorso all'uso della forza, difettando alcuni elementi tipici delle risoluzioni autorizzative, quali l'esplicito riferimento al Capo VII della Carta (espresso con la formula di rito “acting under Chapter VII”)<sup>174</sup> e l'esplicita autorizzazione all'uso della forza (di norma espressa con termini quali “authorises” o “decides”). Il Consiglio ha preferito, invece, *esortare* (“calls upon”) gli Stati a prendere «all necessary measures» (espressione con cui, di norma, il Consiglio si riferisce a interventi implicanti *anche* l'uso della forza armata) contro le forze dell'ISIS, al fine di «eradicate the safe haven they have established over significant parts of Iraq and Syria»<sup>175</sup> - che, presumibilmente, implica «the use of a larger scale of force»<sup>176</sup>. Il fatto, poi, che siffatte

---

<sup>172</sup> In tal senso si sono pronunciati numerosi autori; tra i tanti, v. Weller, Marc. 2015. Permanent Imminence of Armed Attacks: Resolution 2249 (2015) and the Rights to Self-Defence Against Designated Terrorist Groups. <https://www.ejiltalk.org/permanent-imminence-of-armed-attacks-resolution-2249-2015-and-the-right-to-self-defence-against-designated-terrorist-groups/>; Nigro, R., *cit.*, p. 139; Akande, Dapo e Marko Milanovic. 2015. The Constructive Ambiguity of the Security Council's ISIS Resolution, in [www.ejiltalk.org/the-constructive-ambiguity-of-the-security-councils-isis-resolution/](http://www.ejiltalk.org/the-constructive-ambiguity-of-the-security-councils-isis-resolution/); Hilphold, Peter. 2015. The Fight Against Terrorism and SC Resolution 2249 (2015) [...], in *Indian Journal of International Law*, vol. 55, pp. 536-537; Milano, Enrico. 2016. Oltre l'esegesi della Risoluzione 2249, in [www.sidiblog.org/2016/03/02/oltre-lesegesi-della-risoluzione-2249/](http://www.sidiblog.org/2016/03/02/oltre-lesegesi-della-risoluzione-2249/).

<sup>173</sup> Hilphold, P., *cit.*, p. 537

<sup>174</sup> Un riferimento implicito al Capo VII è desumibile dalla qualificazione, a norma dell'art. 39 della Carta, dell'ISIS quale «unprecedented threat to international peace and security (S/RES/2249, preambolo, corsivi miei). In ogni caso, come la CIG ha chiarito nel *Namibia Advisory Opinion* (1971), la mancanza di un esplicito riferimento al Capo VII non pregiudica, di per sé, il carattere vincolante della risoluzione. Ma, in ogni caso, il CdS dovrà *decidere* o *autorizzare* l'intervento armato, non già *esortare* (“calls upon”) gli Stati ad adottare un dato comportamento.

<sup>175</sup> S/RES/2249 (2015), par. 5.

<sup>176</sup> Hilphold, P., *cit.*, p. 539.

misure debbano essere prese dagli Stati «in compliance with international law, in particular with the United Nations Charter, as well as international human rights, refugee and humanitarian law»<sup>177</sup>, sembra indicare che il Consiglio abbia voluto raccomandare agli Stati di adottare un comportamento di per sé lecito ai sensi del diritto internazionale<sup>178</sup>. A riprova della natura meramente esortativa (a tenere una condotta in sé conforme al diritto internazionale) e non già autorizzativa della risoluzione 2249 (2015), vi è il fatto che non solo essa è intervenuta *dopo* che diversi Stati erano già intervenuti militarmente, ma altresì che anche dopo la sua adozione «*quegli stessi Stati* hanno continuato a giustificare le proprie azioni militari *negli stessi termini*»<sup>179</sup>.

Infine, dal tenore della risoluzione in esame parrebbe scaturire una ulteriore e preoccupante conseguenza, ossia quella di allargare eccessivamente il diritto d'intervento in legittima difesa di (potenzialmente) qualsiasi Stato colpito dall'ISIS, con drammatici effetti sulla sovranità di Iraq e Siria<sup>180</sup>.

Insomma, la risoluzione 2249 (2015) mette in evidenza l'obsolescenza e inadeguatezza del sistema di sicurezza collettiva predisposto dalla Carta NU. In particolare, la composizione e il funzionamento del Consiglio di Sicurezza – a cui è stato affidato il delicatissimo compito di mantenere (ed eventualmente ripristinare) la pace e la sicurezza internazionale – riflettono una situazione geopolitica inadeguata e anacronistica, cristallizzata nel sostanziale potere di *veto* di cui dispongono i cinque membri permanenti, i quali possono *de facto* paralizzare il processo decisionale del Consiglio stesso<sup>181</sup>. In conseguenza di ciò, sono andati affermandosi meccanismi di intervento sostitutivi e sussidiari al modello onusiano, così come quello “unilaterale a titolo collettivo” o di umanità (v. *supra* cap. 3, parr.

---

<sup>177</sup> S/RES/2249 (2015), par. 5.

<sup>178</sup> Conforti e Focarelli, *op. cit.*, p. 322; Nigro, *cit.*, p. 142.

<sup>179</sup> Nigro, *ibid.* p. 142-143. In particolare, i rappresentanti permanenti di Francia, Regno Unito e Stati Uniti hanno fatto riferimento, in sede di adozione della risoluzione 2249 (2015), al diritto di legittima difesa *ex art.* 51 (v. S.PV/7565). Alla legittima difesa ha fatto riferimento anche il Governo tedesco quando ha chiesto al Bundestag di autorizzare l'invio di contingenti militari per combattere l'ISIS (v. Peters, Anne. 2015. German Parliament decides to send troops to combat ISIS – based on collective self-defense “in conjunction with” SC Res. 2249, in [www.ejiltalk.org/german-parliament-decides-to-send-troops-to-combat-isis-%E2%88%92-based-on-collective-self-defense-in-conjunction-with-sc-res-2249/](http://www.ejiltalk.org/german-parliament-decides-to-send-troops-to-combat-isis-%E2%88%92-based-on-collective-self-defense-in-conjunction-with-sc-res-2249/)).

<sup>180</sup> La risoluzione, allorché qualifica l'ISIS come una «unprecedented threat to international peace and security» e dichiara che esso ha «the capability and intention to carry out further attacks», rievoca una situazione di “permanent imminence” della minaccia, per cui gli Stati non debbono più dimostrare di stare agendo in risposta a un attacco armato (attuale o imminente) per poter reagire in legittima difesa! Per un discorso più ampio, v. Weller, M. *cit.*

<sup>181</sup> Tentativi di emendamento della Carta NU (e, soprattutto, del funzionamento del CdS) sono stati più volte esperiti, ma senza successo proprio a causa del veto esercitato dai membri permanenti.

3 e 4), ovvero riposanti su un'interpretazione *estensiva* della legittima difesa (individuale e collettiva) di cui all'art. 51 della Carta NU.

### 3.3 Intervenire contro lo Stato islamico come forza occupante di territori iracheni e siriani:

Una volta escluso il carattere statale dello Stato Islamico (al più qualificabile come un «theocratic proto-state»<sup>182</sup>), occorre indagare quali siano le basi giuridiche su cui poggiano gli interventi militari esperiti dagli Stati nei territori di Iraq e Siria. I due casi meritano una trattazione separata, poiché diverse sono le infrazioni del diritto internazionale commesse dall'ISIS sul territorio dell'uno o dell'altro Stato, così come diverse sono le giustificazioni adottate dagli Stati intervenienti per giustificare l'intervento nell'uno o nell'altro Stato.

In effetti, il fatto che l'ISIS non sia un ente statale non pregiudica *in toto* la possibilità per gli Stati di adottare misure di contrasto comportanti anche l'uso della forza, ma di certo pone talune difficoltà e limitazioni agli interventi unilaterali, vista la non sempre facile imputabilità degli atti di terrorismo a un'entità statale (a norma del *Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati* del 2001), imputabilità che legittimerebbe almeno un intervento in legittima difesa. In realtà, diversi autori hanno riconosciuto l'esistenza di un diritto di legittima difesa direttamente contro attori non statali<sup>183</sup>. E, in effetti, la maggior parte degli Stati intervenienti ha preferito ricorrere a quest'ultima giustificazione, piuttosto che a quella fondata su un intervento armato a titolo collettivo contro il terrorismo internazionale in generale<sup>184</sup>.

Insomma, gli Stati ad oggi intervenuti *non* lo hanno fatto sulla base di una autorizzazione del Consiglio di Sicurezza all'uso della forza a norma del Capo VII (S/RES/2249), ma in virtù di altre esimenti, quali in particolare il consenso dell'avente diritto e la legittima difesa. Secondo autorevole dottrina, poi, gli Stati potrebbero anche intervenire unilateralmente contro l'ISIS, nei territori da esso conquistati in Iraq e Siria, al fine di far cessare gravi illeciti *erga omnes*, così come emerge dalla «*situazione unitaria*

---

<sup>182</sup> Belanger-McMurdo, *cit.*

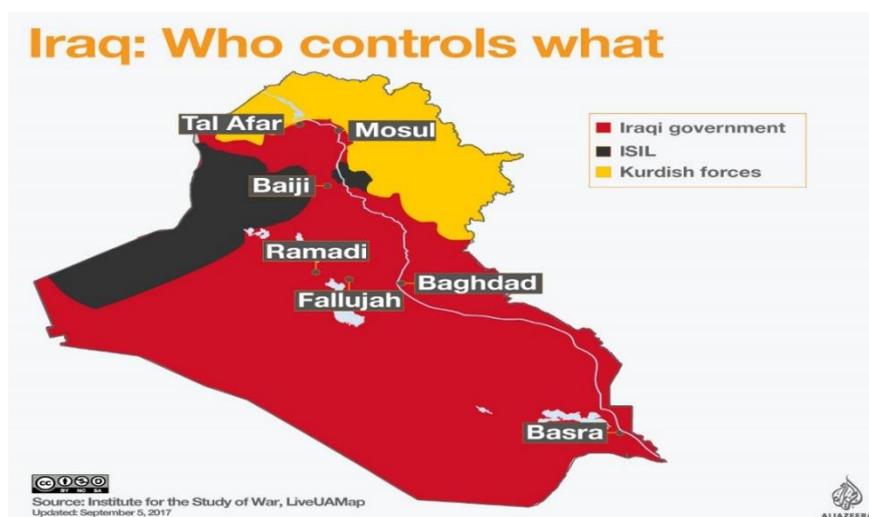
<sup>183</sup> Wood, M., *cit.*, p. 356; Kowalski, M., *cit.*, pp. 118 e ss.; Hilphold, P., *cit.*, pp. 549 e ss.; Nigro, R., *cit.*, pp. 149 e ss.; Bethlehem, D., *cit.*, pp. 770-777; Picone, P., *L'insostenibile leggerezza*, *cit.*, pp. 23 e ss. In senso contrario si esprime, invece, la giurisprudenza della ICJ, nel parere sul *muro in Palestina*, e (implicitamente) nel caso *DRC v. Uganda*; nonché Ziccardi Capaldo, G., *cit.*, pp. 7 e ss.

<sup>184</sup> Nigro, R., *cit.*, p. 149. Secondo l'autrice, il ricorso al diritto di legittima difesa contro attori non statali permetterebbe agli Stati di bypassare il vuoto normativo sulla definizione di terrorismo, nonché la nebulosa e difficile qualificazione degli attacchi quali "terroristici".

complessiva»<sup>185</sup>, purché detta situazione sia imputabile a uno Stato o, comunque, a una «struttura sociale a esso assimilabile, ancora in via di formazione»<sup>186</sup>.

### 3.3.1 Il caso iracheno

Come ho avuto modo di descrivere nel primo paragrafo del presente capitolo, l'odierno Stato Islamico si sviluppa originariamente in Iraq – per poi estendersi in diversi altri Paesi, tra cui soprattutto la Siria. Dopo un iniziale *exploit* tra il 2014 e il 2015 – che ha visto l'ISIS trionfare in numerose battaglie contro gli eserciti iracheno e siriano e conquistare, conseguentemente, parti sempre più ampie del territorio dei due Stati –, lo Stato Islamico ha successivamente subito una progressiva erosione dei propri possedimenti, grazie allo sforzo congiunto della coalizione a guida statunitense e delle truppe curde, irachene e siriane. Ad oggi l'ISIS esercita il suo controllo su una ridotta porzione del territorio iracheno, situata al confine con la Siria (v. *infra* mappa).



La base giuridica degli interventi militari ad oggi effettuati sul territorio iracheno non solleva dubbi e obiezioni, dal momento che il principale attore in Iraq – ossia la coalizione OIR<sup>187</sup> – ha agito col consenso del Governo iracheno<sup>188</sup>. Inoltre, anche laddove il consenso

<sup>185</sup> Tale situazione è data da: a) aggressione contro Stati sovrani (Iraq e Siria), al fine di sottrarre loro porzioni di territorio e costituire un nuovo Stato; b) gravi e sistematiche violazioni del diritto internazionale umanitario e dei diritti dell'uomo; c) veri e propri atti di terrorismo. V. Picone, P., unilateralismo e guerra, *cit.*, pp. 24-26.

<sup>186</sup> Sulla qualità proto-statuale dell'ISIS, v. *supra* nota 182; Weckel, Philippe. 2014. Frappes Internationales en Syrie contre Daech: Armageddon, in [www.sentinelles-droit-international.fr](http://www.sentinelles-droit-international.fr), *bulletin* n. 404 del 28 settembre 2014.

<sup>187</sup> La coalizione OIR nasce nel 17 ottobre 2014, dalla volontà degli Stati Uniti di formalizzare e coordinare gli sforzi bellici di diversi paesi contro l'organizzazione terroristica ISIS. Ad oggi ricomprende ca. 70 Stati, provenienti da 5 continenti, tra cui l'Italia.

<sup>188</sup> Tra i tanti autori, v. Ziccardi Capaldo, G., *cit.*, pp. 5-6; Nigro, R., *cit.*, pp. 153 e ss.; Akande e Milanovic, *cit.*; Milano, E., *cit.*, p. 72; Suddetta richiesta è stata espressa tramite due lettere a firma del Ministro degli Esteri

fosse (per qualsiasi ragione e in qualsiasi momento) revocato dal Governo iracheno – coerentemente a quanto affermato dalla CIG nel caso *Congo c. Uganda* (2005) –, non si può escludere che un intervento armato unilaterale risulterebbe nondimeno lecito (e legittimo), a causa della sempre più urgente necessità di mettere fine alle gravi violazioni di illeciti *erga omnes* (già “crimini internazionali” nel *Progetto di articoli* della CDI prima della “semplificazione” operata da Crawford), così come quelle derivanti da alcuni atti di terrorismo perpetrati dallo Stato Islamico<sup>189</sup>; ovvero agendo in autotutela (individuale e collettiva), principalmente in virtù di una interpretazione (forse eccessivamente) estensiva del diritto di legittima difesa, sostenuta da parte della dottrina e implicitamente ribadita nella risoluzione 2249 (2015)<sup>190</sup>.

Appare scontato ricordare che l'intervento militare, seppure legittimato dal consenso del Governo iracheno, deve nondimeno essere condotto nel rigoroso rispetto del diritto internazionale, *in primis* quello umanitario, ma anche – e soprattutto – quello dei diritti dell'uomo. Perciò, l'azione militare della coalizione deve essere «mise au service des forces [iraquiennes] qui combattent pour la restauration de l'intégrité territoriale de l'Iraq», garantendo solamente un «appui extérieur qui ne peut absolument pas conduire à une occupation étrangère»<sup>191</sup>. Di conseguenza, sono da condannare gli attacchi della Turchia nel Kurdistan iracheno che, nell'aprile di quest'anno, hanno ucciso e ferito diversi Peshmerga<sup>192</sup>; così come è da condannare anche la pratica delle *extraordinary renditions*, a cui gli Stati Uniti ricorrono con relativa frequenza quale strumento di *counter-terrorism*, poiché esse hanno «the potential to infringe a broad range of internationally recognised human rights»<sup>193</sup>.

---

iracheno, indirizzate al Presidente del CdS e al Segretario Generale dell'ONU (S/2014/691, annesso; S/2014/440, annesso).

<sup>189</sup> Per un quadro più completo, v. Ziccardi Capaldo, G., *cit.*, p. 12; Picone, P., *unilateralismo e guerra*, *cit.*, pp. 17 e ss.; Id., *l'insostenibile leggerezza*, *cit.*, pp. 8 e ss.; Milano, E., *cit.*, p. 74.

<sup>190</sup> V. *supra* nota 180.

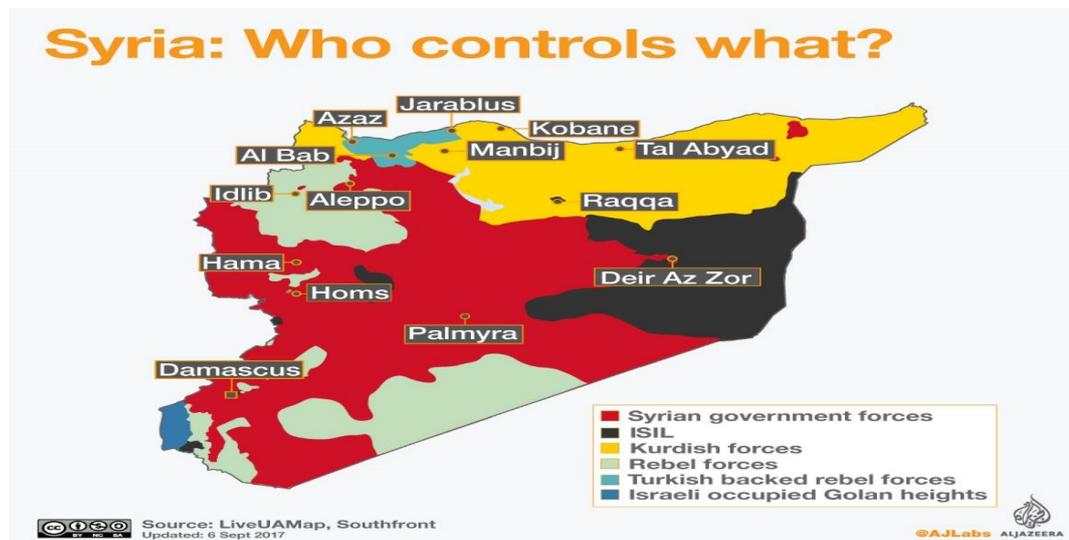
<sup>191</sup> Weckel, P., *cit.*

<sup>192</sup> Le milizie curde operanti in Siria e Iraq sono viste, in effetti, con ostilità dal Governo di Ankara, che le considera alla stregua di un gruppo terroristico a causa dei loro legami con i ribelli curdi presenti in Turchia. Per maggiori informazioni sulla vicenda, v. Fraser, Suzan. 25 aprile 2017. Turkish Warplanes strike Kurdish Areas in Northern Iraq, Syria, in [www.thestar.com/news/world/2017/04/25/turkish-warplanes-strike-kurdish-areas-in-northern-iraq-syria.html](http://www.thestar.com/news/world/2017/04/25/turkish-warplanes-strike-kurdish-areas-in-northern-iraq-syria.html).

<sup>193</sup> Per un quadro più completo sul perché le *extraordinary renditions* rappresentano una violazione dei diritti della persona umana, v. Borelli, Silvia. 2014. Extraordinary rendition, counter-terrorism, and international law, in *Research Handbook on International Law and Terrorism*, ed. Ben Saul, pp. 364 e ss.

### 3.3.2 Il caso siriano

Sfruttando l'instabilità politica venutasi a creare in Siria nel marzo del 2011, quando le manifestazioni pacifiche si sono trasformate in un vero e proprio conflitto armato non internazionale, l'ISIS ha potuto crescere ed espandersi anche sul territorio siriano, conquistando importanti città e punti strategici tra il 2014 e il 2015. Anche in Siria lo Stato Islamico è andato progressivamente perdendo la maggior parte dei suoi possedimenti, controllando attualmente un'area non trascurabile nella zona orientale della Siria, a ridosso con l'Iraq, oltreché alcune roccaforti nell'entroterra siriano (v. *infra* mappa).



La situazione in Siria è – contrariamente a quella in Iraq – alquanto complessa, tanto (e soprattutto) per motivi di natura politica quanto per motivi di natura giuridica. Difatti, come ho poc'anzi accennato, la Siria è attraversata da un conflitto armato non internazionale, per cui il Governo siriano si trova a combattere non solo contro l'organizzazione terroristica ISIS, bensì anche con gli altri gruppi ribelli<sup>194</sup>; inoltre, sul territorio siriano operano non solo le forze governative di Assad, ma anche la coalizione OIR e le forze armate russe – seppure su basi giuridiche differenti.

Nonostante che la risoluzione del 1975 dell'Institut de Droit International delinei il principio di non intervento nei conflitti armati non internazionali, per cui «third States shall refrain from giving assistance to parties to a civil war which is being fought in the territory of another State»<sup>195</sup>, la prassi e la giurisprudenza internazionale si sono attestate nel senso contrario, permettendo, cioè, al governo legittimo di richiedere l'intervento esterno di altri

<sup>194</sup> Per una panoramica più esaustiva, v. Congressional Research Service, RL33487. 9 ottobre 2015. Armed Conflict in Syria: Overview and U.S. Response, in <https://fas.org/sgp/crs/mideast/RL33487.pdf>, pp. 9-14.

<sup>195</sup> Institut de Droit International. 1975. *The Principles of Non-Intervention in Civil Wars*, in [www.idi-ii.org/idiE/resolutionsE/1975\\_wies\\_03\\_en.pdf](http://www.idi-ii.org/idiE/resolutionsE/1975_wies_03_en.pdf).

Stati per reprimere i rivoltosi<sup>196</sup>. Pertanto, sono da considerarsi leciti gli interventi armati russi sul suolo siriano (siano essi diretti contro l'ISIS o contro le fazioni ribelli), in quanto effettuati su espresso invito del governo legittimo (seppure tirannico) di Bashar al-Assad<sup>197</sup>.

Diverso e più complicato è il “quadro giuridico” su cui si basa l'intervento della coalizione OIR. Anzitutto, tale intervento non può giustificarsi in base all'uso della forza contro attori non statali, poiché manca un espresso invito da parte del Governo siriano. Inoltre, appare poco fondata la tesi dell'intervento in autotutela collettiva (su richiesta del governo iracheno<sup>198</sup>), poiché siffatta giustificazione richiederebbe una imputabilità degli atti terroristici dell'ISIS alla Siria, che non appare del tutto fattibile neppure alla luce della “inerzia” (“*unwilling*” or “*unable*” criteria) dello Stato territoriale<sup>199</sup>. È da escludere, altresì, la possibilità di una esplicita *autorizzazione* all'uso della forza sul territorio siriano a opera del Consiglio di Sicurezza, tramite una risoluzione adottata a norma del Capo VII della Carta. In effetti, fattori politici e strutturali impediscono l'adozione di una siffatta risoluzione autorizzativa, così come riconfermato dal tono nebuloso e ambiguo della risoluzione 2249 (2015).

Purtuttavia, la coalizione a guida statunitense può fondare la liceità del proprio intervento armato in Siria su un *tertium genus*, quello “tutelare a titolo collettivo” (v. *supra* cap. 3, par. 3). Infatti, è possibile ritenere che gli Stati siano titolati (così come risultava dal *Progetto di articoli* sulla responsabilità degli Stati fino al 1996) ad agire in nome e per conto della Comunità Internazionale, unilateralmente e collettivamente, per fare cessare violazioni particolarmente gravi di norme di diritto internazionale generale che pongono obblighi *erga omnes*, in quanto poste a tutela di beni-interessi globali avvertiti come fondamentali (pace e sicurezza, ambiente, diritti umani, ecc.). Ovviamente, siffatto intervento unilaterale *uti universi* è da intendersi quale meccanismo suppletivo e parallelo – non già sostitutivo – a quello previsto dal Capo VII della Carta delle Nazioni Unite, in quanto diversa è la finalità che informa i due meccanismi (“tutelare” il primo, “punitiva” il secondo)<sup>200</sup>.

---

<sup>196</sup> Per un discorso più approfondito, v. Fox, G.H. 2014. Intervention by Invitation, in *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*, ed. Marc Weller, Research Paper No. 2014-04; Visser, Laura. 2015. Russia's intervention in Syria, in [www.ejiltalk.org/russias-intervention-in-syria/](http://www.ejiltalk.org/russias-intervention-in-syria/); Hilphold, P., *cit.*, pp. 553 e ss.

<sup>197</sup> Visser, *cit.*; Akande e Milanovic, *cit.*; Weckel, P., *cit.*

<sup>198</sup> La richiesta è stata espressa mediante due lettere, a firma del Ministro degli Esteri iracheno, indirizzate al Presidente del CdS e del Segretario Generale dell'ONU del 2014 (S/2014/440 e S/2014/691).

<sup>199</sup> Nigro, R., *cit.*, pp. 149-154; Kowalski, M., *cit.*, p. 125; Ziccardi Capaldo, G., *cit.*, p. 7. Una posizione contraria è sostenuta, invece, da Weckel, P., *cit.*, per cui l'intervento statunitense è inquadrabile nella legittima difesa a norma dell'art. 51 della Carta NU.

<sup>200</sup> Picone, P., Unilateralismo e guerra, *cit.*, pp. 15-20; Ziccardi Capaldo, G., *cit.*, pp. 3, 12-13; Milano, E., *cit.*, p. 76.

Infine, potrebbero considerarsi leciti gli interventi unilaterali, intrapresi sia dalla coalizione OIR sia dalla Russia, volti a far cessare la condotta genocidaria portata avanti dai miliziani dell'ISIS contro talune minoranze (es. Yazidi), sulla base di una generale *responsabilità di proteggere*<sup>201</sup>.

---

<sup>201</sup> Per un quadro più completo, v. Mancini, M. La furia dell'ISIS, *cit.*, pp. 622-641; Zimmermann, Andreas. 2011. The obligation to prevent genocide: towards a general responsibility to protect? In *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Bruno Simma*, ed. Ulrich Fastenath et al.; Ambos, Kai. 2009. What does “intent to destroy” in genocide mean? In *International Review of the Red Cross*, vol. 91, pp. 833-858; Szpak, Agnieszka. 2012. National, Ethnic, Racial, and Religious Groups [...], in *European Journal of International Law*, vol. 23, pp. 155-173.

## CONCLUSIONI

Il terrorismo internazionale è un fenomeno di grande rilevanza nella odierna Comunità Internazionale, la cui repressione pone sfide sempre più stringenti e impegnative agli Stati, sia a livello interno sia a quello internazionale. La difficoltà della lotta al terrorismo internazionale risiede principalmente nell'incapacità degli Stati di mettersi d'accordo su una definizione generale e onnicomprensiva di terrorismo, la quale ricomprenda al suo interno le diverse fattispecie di atti terroristici<sup>202</sup>. Questa incapacità, a sua volta, deriva da motivi di natura politica, oltretutto tecnico-giuridica, essendo difatti il terrorismo un fenomeno dalla proteiforme e complessa fenomenologia – tanto da far pensare che esso sia «bien davantage la *composante de beaucoup d'infractions*»<sup>203</sup> che un crimine in se medesimo. Di conseguenza, a livello internazionale troviamo un numero cospicuo di trattati multilaterali, che mirano a reprimere il fenomeno terroristico in *specifiche aree* (aviazione civile, navigazione marittima, presa di ostaggi, persone internazionalmente protette, finanziamento del terrorismo, ecc.). Se l'approccio induttivo (che è alla base di siffatte convenzioni) presenta l'incontrovertibile vantaggio di mettere d'accordo gli Stati su una definizione *analitica* degli elementi sostanziali della condotta criminosa, nondimeno esso genera due effetti perversi: a) escludere dalla repressione internazionale alcuni crimini che – sebbene non terroristici – meriterebbero di essere puniti; b) mettere in pericolo talune garanzie fondamentali (es. il diritto d'asilo) sotto il pretesto della lotta al terrorismo<sup>204</sup>. Un discorso analogo, seppure a determinate condizioni, può essere fatto con riferimento al terrorismo internazionale in tempo di guerra. Effettivamente, durante i conflitti armati, atti di terrorismo di particolare gravità possono costituire crimini di guerra e godere, quindi, di giurisdizione penale universale.

È indubbio, comunque, che il terrorismo internazionale costituisca – a causa della sua gravità e pericolosità – una minaccia alla pace. In tal senso depone la prassi del Consiglio di Sicurezza, che è giunto a qualificare in generale «*any act of international terrorism as a threat to international peace and security*»<sup>205</sup>, oltretutto la *communis opinio* della Comunità Internazionale, la quale condanna in termini sempre più forti il fenomeno terroristico.

Una volta qualificato il terrorismo internazionale come minaccia alla pace, ai sensi dell'art. 39 della Carta NU, il Consiglio di Sicurezza può adottare una delle misure comportanti *anche* l'uso della forza, a norma del Capo VII della Carta (artt. 41 e 42).

---

<sup>202</sup> I tentativi ad oggi effettuati di pervenire a una siffatta definizione sono falliti o, comunque, rimasti lettera morta, v. *supra* note 4 e 5.

<sup>203</sup> Yves, S., *cit.*, p. 348 (corsivo mio).

<sup>204</sup> *Ibid.*, p. 327; Gasser, H-P., *cit.*, pp. 550-551.

<sup>205</sup> S/RES/1368 (2001), preambolo; S/RES/1373 (2001), preambolo; S/RES/2249 (2015), preambolo.

Tuttavia, per motivi politici e strutturali (c.d. veti incrociati), il Consiglio di Sicurezza si è spesso volte trovato nell'impossibilità di autorizzare il ricorso all'uso della forza contro attori non statali – quali, ad esempio, le organizzazioni terroristiche. Il caso più eclatante e recente di questa *ineffectiveness* del Consiglio è rappresentato dalla risoluzione 2249 (2015), la quale, nella sua ambiguità, *non* autorizza l'uso della forza, ma al più *esorta* gli Stati a intraprendere azioni *già lecite* secondo il diritto internazionale.

Eppure, malgrado l'apparente situazione di stallo, ulteriori esimenti al principio di diritto internazionale generale sul divieto dell'uso della forza (codificato nell'art. 2 § 4 della Carta NU) possono consentire agli Stati di intervenire unilateralmente contro il terrorismo internazionale. In particolare, la stessa Carta NU contiene una eccezione alla proibizione dell'uso della forza, ovverossia la legittima difesa (individuale e collettiva) di cui all'art. 51 – che sappiamo formare anche l'oggetto di una autonoma norma di diritto internazionale consuetudinario. Inoltre, l'uso della forza sarebbe lecito anche se effettuato con il consenso del sovrano territoriale (*volenti non fit iniuria*), purché siano rispettate talune condizioni procedurali circa l'emissione della richiesta<sup>206</sup>. Inoltre, si stanno facendo strada in dottrina talune posizioni minoritarie, come l'intervento unilaterale “tutelare a titolo collettivo” ovvero l'intervento di umanità – soprattutto nella forma di una “R2P” –, con il fine di far cessare violazioni particolarmente gravi di valori-beni avvertiti dalla Comunità Internazionale quali fondamentali (diritti dell'uomo, ambiente, pace e sicurezza, ecc.)<sup>207</sup>.

Prendendo ad esempio il caso dell'ISIS, ho avuto modo di esporre se e perché gli Stati terzi possono intervenire militarmente sui territori di Iraq e Siria, senza commettere a loro volta un illecito internazionale. In entrambe le situazioni è ravvisabile l'esimente del consenso dello Stato territoriale (la coalizione OIR a guida statunitense in Iraq; la Russia in Siria). Tuttavia, l'intervento armato della coalizione OIR in Siria non può che fondarsi su una giustificazione di natura “tutelare” (porre fine a una violazione di obblighi *erga omnes*, derivante dalla situazione complessiva venutasi a creare nei territori sotto il controllo dell'ISIS in Iraq e Siria) ovvero “umanitaria” (reprimere i crimini di guerra e contro l'umanità, compreso quello di genocidio, di cui si sono macchiati i miliziani del Califfato Islamico).

In ogni caso, gli interventi armati contro l'ISIS debbono essere condotti in conformità con il vigente diritto internazionale così come espressamente previsto dalla più volte citata risoluzione 2249 (2015)<sup>208</sup>. Questo significa, anzitutto, che gli interventi armati operati in

---

<sup>206</sup> Fox, G.H., *cit.*, pp. 11 e ss.; Ronzitti, N., *op. cit.*, pp. 429-432.

<sup>207</sup> V. *supra* nota 200.

<sup>208</sup> S/RES/2249 (2015), par. 5.

autotutela (individuale e collettiva) debbono rispettare i principi di proporzionalità e necessità. E, quindi, appare evidente che i *raids* aerei operati finora non siano del tutto rispondenti ai predetti criteri, visto che – per la loro stessa natura – possono potenzialmente colpire bersagli non strettamente militari e/o creare inutili sofferenze nella popolazione civile.

Insomma, la forza può essere lecitamente utilizzata contro il terrorismo internazionale. Nondimeno, la maggior parte degli interventi armati contro gruppi terroristici si caratterizza per il suo unilateralismo e per la difficoltà di fondare siffatti interventi su solide basi giuridiche. In realtà, l'intervento unilaterale *uti universi* – così come teorizzato dal professor Picone – dovrebbe costituire un mero strumento suppletivo (e non sostitutivo) rispetto al sistema onusiano, uno strumento che garantisca agli Stati dei “poteri funzionali” da utilizzare nel nome e per conto della Comunità Internazionale al fine di far cessare gravi illeciti *erga omnes*, allorquando il sistema di sicurezza collettiva si trovi paralizzato.

Affinché il suddetto intervento unilaterale a titolo collettivo non si trasformi da meccanismo secondario e suppletivo in meccanismo principale, è auspicabile dunque una modifica nella struttura e nel funzionamento del Consiglio di Sicurezza, la cui obsolescenza e il cui anacronismo risultano bene evidenti allorché vengono adottate risoluzioni “ambigue” (per quanto “creative”), come la summenzionata risoluzione 2249 (2015). Vista la pericolosità e l'estensione globale del terrorismo internazionale (specie di matrice jihadista), appare inammissibile – soprattutto agli occhi dei cittadini dei singoli Stati – che l'organo deputato al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale adotti misure scarsamente efficaci ovvero non le adotti *tout court*.

Nella consapevolezza delle enormi difficoltà politiche esistenti tutt'oggi, ritengo altrettanto auspicabile, comunque, che gli Stati raggiungano un consenso il più ampio possibile su una definizione generale di terrorismo quale crimine di diritto internazionale – come quella contenuta nella *Draft Comprehensive Convention* presentata dall'India. Lo sforzo congiunto della maggioranza degli Stati nel predisporre un efficace strumento giuridico di *counter-terrorism* può realisticamente condurre – nel lungo periodo – se non a eliminare completamente, quanto meno ad arginare drasticamente un fenomeno tanto esecrabile quale il terrorismo internazionale.

## BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

1. AKANDE, Dapo e Marko Milanovic. 2015. The Constructive Ambiguity of the Security Council's ISIS Resolution, in <https://www.ejiltalk.org/the-constructive-ambiguity-of-the-security-councils-isis-resolution/> (10 luglio 2017).
2. ANDERSON, Kristine. 2015. ISIS and the State of Terror: The Genesis, Evolution, and Impact of the Islamic State, in *Brookings*, 3 aprile. <https://www.brookings.edu/blog/markaz/2015/04/03/isis-and-the-state-of-terror-the-genesis-evolution-and-impact-of-the-islamic-state/> (13 agosto 2017).
3. AMBOS, Kai. What Does 'Intent to Destroy' in Genocide Mean? In *International Review of the Red Cross*, 91: 833-858.
4. AMBOS, Kai e Anina Timmermann. 2014. Terrorism and Customary International Law, in *Research Handbook on International Law and Terrorism*, ed. Ben Saul, 20-38.
5. BELANGER-MCMURDO, Adele. 2015. A Fight for Statehood? ISIS and Its Quest for Political Domination, in <http://www.e-ir.info/2015/10/05/a-fight-for-statehood-isis-and-its-quest-for-political-domination/>.
6. BETHLEHEM, Daniel. 2012. Principles Relevant to the Scope of a State's Right of Self-Defense Against an Imminent or Actual Armed Attack by Nonstate Actors, in *American Journal of International Law*, 106 (4): 770-777.
7. BLANCHARD, Christopher M. et al. 2015. cong. research serv., r133487. Armed Conflict in Syria: Overview and U.S. Response, in *Congressional Research Service* RL33487 (9 ottobre 2015), <https://fas.org/sgp/crs/mideast/RL33487.pdf>.
8. BONAFÈ, Beatrice. 2015. Responsabilità dello Stato e dell'individuo per il crimine di genocidio: persistenti incertezze della Corte Internazionale di Giustizia, in <http://www.sidiblog.org/2015/02/20/responsabilita-dello-stato-e-dellindividuo-per-crimine-di-genocidio-persistenti-incertezze-nella-giurisprudenza-della-corte-internazionale-di-giustizia/> (3 aprile 2017).
9. BORELLI, Silvia. 2014. Extraordinary Rendition, Counter-Terrorism, and International Law, in *Research Handbook on International Law and Terrorism*, ed. Ben Saul, 361-378.
10. CASSESE, Antonio. 2006. The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law, in *Journal of International Criminal Justice*, 4/2006, 933-958.
11. CASSIS, Tewfik. 2015. A Brief History of ISIS, in *The Week*, 21 novembre. <http://theweek.com/articles/589924/brief-history-isis> (13 agosto 2017).

12. CHARNEY, Jonathan I. 2001. The Use of Force Against Terrorism and International Law, in *The American Journal of International Law*, 95 (835): 835-839.
13. COBB, Zach. It is Time to View ISIS as a Legal State for Purposes of Criminal Liability, in *Columbia Journal of Transnational Law*, Bulletin, <http://jtl.columbia.edu/it-is-time-to-view-isis-as-a-legal-state-for-purposes-of-criminal-liability/>.
14. COCKBURN, Patrick. 2015. *L'ascesa dello Stato Islamico. ISIS, il ritorno del Jihadismo*. Viterbo: Stampa Alternativa.
15. COLEMAN, Andrew. 2014. The Islamic State and International Law: an Ideological Rollercoaster? In *Journal of the philosophy of International Law*, 5 (2): 75-80.
16. COMMISSION INTERNATIONALE DE L'INTERVENTION ET DE LA SOUVERAINETÉ DES ÉTATS. 2001. *La responsabilité de protéger*, Ottawa: Centre de recherches pour le développement international.
17. CONFORTI, Benedetto e Carlo Focarelli. 2015. *Le Nazioni Unite*. X ed., CEDAM.
18. DI FILIPPO, Marcello. 2014. The Definition(s) of Terrorism in International Law, in *Research Handbook on International Law and Terrorism*, ed. Ben Saul, 3-19.
19. FITZPATRICK, Joan. Speaking Law to Power: the War against Terrorism and Human Rights, in *European Journal of International Law*, 14 (2): 241-264.
20. FRASER, Suzan. 25 aprile 2017. Turkish Warplanes Strike Kurdish Areas in Northern Iraq, Syria, in [www.thestar.com/news/world/2017/04/25/turkish-warplanes-strike-kurdish-areas-in-northern-iraq-syria.html](http://www.thestar.com/news/world/2017/04/25/turkish-warplanes-strike-kurdish-areas-in-northern-iraq-syria.html) (15 settembre 2017).
21. FOX, Gregory H. 2015. Intervention by Invitation, in *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*, ed. Marc Weller, Research Paper No. 2014-04.
22. GASSER, Hans-Peter. 2002. Acts of Terror, "Terrorism" and International Humanitarian Law, in *International Review of the Red Cross*, 84 (847): 547-569.
23. GRADONI, Lorenzo. 2014. Gli obblighi *erga omnes*, l'idioma dell'egemone e la ricerca del diritto. Ancora sull'intervento contro l'ISIS e oltre, in <http://www.sidiblog.org/2014/09/24/gli-obblighi-erga-omnes-lidioma-dellegemone-e-la-ricerca-del-diritto/> (5 aprile 2017).
24. GREEN, James A. 2011. Questioning the Peremptory Status of the Prohibition of the Use of Force, in *Michigan Journal of International Law*, vol. 32, 215-257.
25. HILPOLD, Peter. 2015. The Fight against Terrorism and SC Resolution 2249 (2015): Towards a more Hobbesian or a more Kantian International Society? In *Indian Journal of International Law*, 55 (4): 535-555.
26. JEANGÈNE VILMER, Jean-Baptiste. 2015. *La responsabilité de protéger*. Paris: Presses Universitaires de France.

27. KOWALSKI, Michał. 2010. Armed Attack, Non-State Actors and a Quest for the Attribution Standard, in *Polish Yearbook of International Law*, 30: 101-130.
28. INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (ICJ) *Reports* (1986), *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States)*, p. 14.
29. INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE FORMER YUGOSLAVIA (ICTY), 1994. *Prosecutor v. Tadić (Interlocutory Appeal on Jurisdiction)* (IT-94-1) <http://www.icty.org/case/tadic/4#acjug> (visitato il 21 agosto 2017).
30. \_\_\_\_\_, 2002. *Prosecutor v. Krnojelac (Trial Judgement)* (IT-97-25) <http://www.icty.org/case/krnojelac/4> (visitato il 21 agosto 2017).
31. \_\_\_\_\_, 2005. *Prosecutor v. Limaj et al. (Trial Judgement)* (IT-03-66-T) <http://www.icty.org/case/limaj/4> (visitato il 21 agosto 2017).
32. \_\_\_\_\_, 2008. *Prosecutor v. Boskoski (Trial Judgement)* (IT-04-82-T) [http://www.icty.org/case/boskoski\\_tarculovski/4](http://www.icty.org/case/boskoski_tarculovski/4) (visitato il 21 agosto 2017).
33. LATTANZI, Flavia. 1997. *Assistenza umanitaria e intervento di umanità*. Torino: Giappichelli.
34. LEVITT, Geoffrey. 1986. Is “Terrorism” Worth Defining? In *Ohio Northern University Law Review*, 13/1986, 97-115.
35. MANCINI, Marina. La furia dell’ISIS contro le minoranze etniche e religiose: il genocidio degli Yazidi, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 3/2016, 619-644.
36. MILANO, Enrico. 2016. Oltre l’esegesi della risoluzione 2249. <http://www.sidiblog.org/2016/03/02/oltre-lesegesi-della-risoluzione-2249/> (3 aprile 2017).
37. NIGRO, Raffaella. 2016. La risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite n. 2249 (2015) e la legittimità dell’uso della forza contro l’ISIS in base al diritto internazionale, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 1/2016, 137-156.
38. NIGRO, Raffaella. 2013. *La definizione di terrorismo nel diritto internazionale*. Napoli: Editoriale Scientifica.
39. NOLTE, Georg. 2010. Intervention by Invitation, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1702?prd=EPIL> (17 aprile 2017).
40. O’CONNEL, Mary E. 1991. Enforcing the Prohibition on the Use of Force: The U.N.’s Response to Iraq’s Invasion of Kuwait, *Scholarly Works* (Paper 317), in *Southern Illinois University Law Journal*, vol. 15, 453-486.
41. PETERS, Anne. 2015. German Parliament decides to send troops to combat ISIS – based on collective self-defense “in conjunction with” SC Res. 2249, in <https://www.ejiltalk.org/german->

[parlament-decides-to-send-troops-to-combat-isis-%E2%88%92-based-on-collective-self-defense-in-conjunction-with-sc-res-2249/](#) (10 luglio 2017).

42. PICONE, Paolo. 1996. Il *peace-keeping* nel mondo attuale: tra militarizzazione e amministrazione fiduciaria, in *Rivista di diritto internazionale*, 1/1996, 5-33.
43. \_\_\_\_\_. 2005. Le autorizzazioni all'uso della forza tra Sistema delle Nazioni Unite e diritto internazionale generale, in *Rivista di diritto internazionale*, 1/2005, 5-75.
44. \_\_\_\_\_. 2008. La distinzione tra norme internazionali di *jus cogens* e norme che producono obblighi *erga omnes*, in *Rivista di diritto internazionale*, 91 (1): 5-38.
45. \_\_\_\_\_. 2014. Considerazioni sull'intervento militare statunitense contro l'ISIS, in <http://www.sidiblog.org/2014/09/05/considerazioni-sullintervento-militare-statunitense-contro-lisis/> (3 aprile 2017).
46. \_\_\_\_\_. 2015. Unilateralismo e guerra contro l'ISIS, in *Rivista di diritto internazionale*, 1/2015, 5-27.
47. \_\_\_\_\_. 2016. L'insostenibile leggerezza dell'art. 51 della carta dell'ONU, in *Rivista di diritto internazionale*, 1/2016, 7-30.
48. RONZITTI, Natalino. 2013. *Introduzione al diritto internazionale*, IV ed. Torino: Giappichelli.
49. RYLATT, Jake. 2016. The Use of Force against ISIL in Libya and the Sounds of Silence, in <https://www.ejiltalk.org/the-use-of-force-against-isil-in-libya-and-the-sounds-of-silence/> (1 aprile 2017).
50. SANDOZ, Yves. 2002. Lutte contre le terrorisme et droit international: risques et opportunités, in *Swiss Review of International and European Law*, 3/2002, 320-354.
51. SAUL, Ben. 2005. Definition of "Terrorism" in the UN Security Council: 1985-2004, in *Chinese Journal of International Law*, 4 (1): 141-166.
52. SAUL, Ben. 2014. Terrorism and International Humanitarian Law, in *Research Handbook on International Law and Terrorism*, ed. Ben Saul, 208-231.
53. Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change. 2004. *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, 47-69.
54. SOSSAI, Mirko. 2004. La cooperazione nella lotta al terrorismo internazionale: il Comitato contro il terrorismo del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, in *Pace Diritti Umani*, 1/2004, 79-90.
55. SZPAK, Agnieszka. 2012. National, Ethnic, Racial, and Religious Groups Protected against Genocide in the Jurisprudence of the *ad hoc* International Criminal Court, in *European Journal of International Law*, 23 (1): 155-173.

56. UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, S/RES/579 (1985) <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/1985.shtml>
57. \_\_\_\_\_, S/RES/687 (1991) <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/1991.shtml>
58. \_\_\_\_\_, S/RES/731 (1992) <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/1992.shtml>
59. \_\_\_\_\_, S/RES/1044 (1996) <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/1996.shtml>
60. \_\_\_\_\_, S/RES/1189 (1998) <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/1998.shtml>
61. \_\_\_\_\_, S/RES/1267 (1999) <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/1999.shtml>
62. \_\_\_\_\_, S/RES/1368 (2001) <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/2001.shtml>
63. \_\_\_\_\_, S/RES/1373 (2001) <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/2001.shtml>
64. \_\_\_\_\_, S/RES/2249 (2015) <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/2015.shtml>
65. VARK, René. 2009. Terrorism as a Threat to Peace, in *Juridica International*, XVI: 216-223.
66. VISSER, Laura. 2015. Russia's Intervention in Syria, in <https://www.ejiltalk.org/russias-intervention-in-syria/> (12 luglio 2017).
67. WECKEL, Philippe. 1991. Le chapitre VII de la Charte et son application par le Conseil de Sécurité, in *Annuaire français de droit international*, 37: 165-202.
68. WECKEL, Philippe. 2014. Frappes internationales en Syrie contre Daech: Armageddon, in [www.sentinelle-droit-international.fr](http://www.sentinelle-droit-international.fr), *bulletin* n. 404.
69. WELLER, Marc. 2015. Permanent Imminence of Armed Attacks: Resolution 2249 (2015) and the Rights to Self-Defence Against Designated Terrorist Groups, in <https://www.ejiltalk.org/permanent-imminence-of-armed-attacks-resolution-2249-2015-and-the-right-to-self-defence-against-designated-terrorist-groups/> (6 giugno 2017).
70. WOOD, Michael. 2013. International Law and the Use of Force, in *Indian Journal of International Law*, 53/2016, 345-367.
71. ZICCARDI CAPALDO, Giuliana. 2014. Le nuove situazioni territoriali illegittime. L'intervento "tutelare di sicurezza immediata" nei territori sotto il controllo dell'ISIL: un *tertium genus* di intervento armato a titolo collettivo? In <http://www.sidi-isil.org/?p=9046> (1 aprile 2017).
72. ZIMMERMANN, Andreas. 2011. The Obligation to Prevent Genocide: Towards a General Responsibility to Protect? In *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Bruno Simma*, ed. Ulrich Fastenath et al., 629-645. Oxford: Oxford University Press.

## SUMMARY

This work deals with the hateful phenomenon of international terrorism, which has created countless victims, especially civilians, over the last century. Because of a cruel and vicious *modus operandi* (bombings, hostage-takings, hijackings of civil aircrafts) and a likewise deplorable *intent* (spreading panic among the population in order to compel a public – or private – institution to do, or to abstain from doing, a certain action), international terrorism has represented a major challenge for the States of the International Community, forcing them to arrange legal mechanisms both at national (criminal law) and international (multilateral treaties) level. The thesis aims at providing answers to the questions whether terrorism is a crime under international law, if States can lawfully use armed force against terrorist organisations and – whether they could – what legal basis could provide a justification to such use of force, since there is a general prohibition of the use of force in international law. Finally, the work will focus on a case study, concerning the most worrisome and serious terrorist organisations: ISIS, and it will examine the possible legal justifications to the use of force by States against ISIS on the territories of Iraq and Syria.

Unfortunately, political divisions and technical issues have prevented States from reaching a widespread consensus over a general definition of terrorism as a crime under international law. In particular, States cannot agree on a general definition of the substantive elements of the crime of terrorism, neither on the objective element (*actus reus*), that is what acts are to be considered always as terroristic, nor on the subjective one (*mens rea*), since  *motive* (no matter if political, ideological or religious) is generally inconsistent in criminal law. As a consequence, international terrorism remains a *treaty-based* crime, enshrined in numerous international treaties, each of them dealing with terrorism in a specific area of international law (civilian aviation, marine navigation, internationally protected persons, financial and economic issues, etc.). The main legal implication of this fact is that terrorist acts aren't subjected to a universal criminal jurisdiction. Thus, authors of terrorist attacks can be prosecuted only by the State which claims one of the traditional jurisdictional links, and provided that terrorism is already criminalised under domestic criminal law. So, the lack of a widespread *opinio juris* and of a coherent State practice entails that (still) there is not a norm of international law criminalising terrorism *per se* in time of peace – although, under certain conditions, acts of terrorism may represent war crimes or crimes against humanity. However,

recently, things have started to change, as both State practice (both at legislative and judicial level) and United Nations Security Council (UNSC) resolutions demonstrate.

Nevertheless, international terrorism still can constitute – under certain circumstances – an international crime in time of war, no matter if in the context of an international or non-international conflict. The International Humanitarian Law (IHL or *jus in bello*) – which regulates the conduct of the belligerents during warfare – unequivocally prohibits the use of force against the civilian population (especially when the force is employed with terroristic *means and methods*). The four *Geneva Conventions* of 1949 and the two *Protocol Additional* of 1977 – as well as other principles of international law, such as the *Martens Clause* – provide the pertinent legal framework for the criminalisation of acts of terrorism under IHL, committed both in international and non-international conflicts and both by State and non-State actors. In effect, they firstly set a general prohibition to all measures of terrorism (art. 33 § of Fourth Geneva Convention and 51 §§ 2 and 4 of First Protocol Additional) and, secondly, they guarantee a special legal protection not only to the civilian population (Fourth Geneva Convention and First Protocol Additional), but also to the combatants, especially when they are *hors de combat* (Second Geneva Convention) or detained as *prisoners of war* (POW) by the enemy belligerent (Third Geneva Convention). Finally, the aforementioned prohibition applies also to non-international conflict, thanks to the combined interpretation of article 3 common to the four *Geneva Conventions*, the *Second Protocol Additional*, the *Martens Clause* and the jurisprudence of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY). Therefore, acts of terrorism – if committed in time of war, and possessing certain characteristics of intensity and intent – can constitute *war crimes* and thus be prosecutable by the International Criminal Court without the “jurisdictional link” requirement.

As a conspicuous practice – resulting from the wording of various resolutions – of the UNSC shows us, terrorism can legitimately represent a “threat to the peace”, according to art. 39 of the UN Charter. The choice of the most “flexible” hypothesis between those contained in art. 39 (“threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression”) allows the SC to qualify a situation as a threat to the peace even when the situation doesn’t entail an unlawful use of force or any other international offence. When the SC qualifies a situation concerning terrorism as a threat to the peace under art. 39 of the Charter, it can lawfully adopt forcible measures implying the use of force acting under Chapter VII of the UN Charter (art. 42).

In fact, despite the general prohibition of the recourse to force within interstate relations contained in art. 2 § 4 of the UN Charter, States in some case can still lawfully

undertake military actions against another State. Two of these exceptions are expressly contemplated in the UN Charter: one is the legitimate defence (art. 51), and the other is the armed interventions undertaken directly by the Security Council (art. 42). Other exceptions include the possibility for a State to intervene with the consent of the territorial State (*volenti non fit iniuria*), as well as the unilateral intervention by States – on behalf of the International Community – to protect values and principles which are considered as fundamental by the International Community as a whole (*intervention “uti universi”*).

Assuming that the prohibition of the use of force is not a *peremptory* norm of international law (*jus cogens*), if not limited to a restricted core, then the intervention by invitation doesn't raise particular problems, provided that the issued consent follows the pertinent procedural rules. With regard to the legitimate defence, some legal issues may arise, especially when force in legitimate defence is directed against *non-State actors*. As the International Court of Justice has pointed out in its jurisprudence, for the offended State to respond in legitimate defence, the armed attack must originate from another State or be attributable to another State – according to the pertinent provisions of the International Law Commission (ILC) *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* of 2001. Nonetheless, several authors have nowadays recognised an autonomous right of self-defence directly against non-State actors – such as terrorist groups – and States seem to prefer this justification rather than the one based on a “just war” against terrorism.

As already said, the UNSC can decide – after having qualified a situation according to one of the legal hypotheses contained in art. 39 – measures implying the use of force, acting under Chapter VII of the UN Charter. Unfortunately, the relevant provisions (artt. 43 and ff.) concerning the creation and the functioning of the “UN army” have never been implemented, thus impoverishing the primary role of UNSC to maintain international peace and security. Consequently, the “unorthodox” practice of UNSC – due to its impossibility of working properly – created two surrogates, which find no express legal basis in the UN Charter (but which are, in any case, ascribable to Chapter VII), which are the *peace-keeping operations* and the practice of *authorisations*. While the peace-keeping operations appear to be undoubtedly inadequate to face such a threat as the international terrorism for legal and military problems (the contingents must be provided by States on a case by case basis, and the forces are “lightly” equipped), the practice of authorisations may represent a valid alternative, since it allows States to use force directly (thus, the forces are “heavily” equipped and better trained) in order to restore international peace and security.

Lastly, there are two other possible exceptions to the prohibition of the use of force, which still are discussed in doctrine, which are the humanitarian intervention and the intervention *uti universi*. Both of them aim at ceasing serious breaches of *erga omnes* obligations, which are put in protection of values and goods perceived as fundamental by the International Community as a whole (peace, human rights, environment, etc.).

However, the international practice seems to be contrary to the lawfulness of the use of force for humanitarian reasons, except when the humanitarian catastrophe is qualified as a “threat to the peace” by the Security Council. A particular form of humanitarian intervention which has recently emerged is the doctrine of the *responsibility to protect* (R2P). The R2P is the outcome of the works of the *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS), as results from the namesake report of 2001. Contrary to the normal humanitarian intervention, the R2P is a principle respectful of States’ sovereignty, since it requires a previous authorisation of the UNSC. Furthermore, it doesn’t provide any positive obligations for Third States to protect the civilian populations, because it is not a norm under international law.

As far as the intervention *uti universi* is concerned, the most eminent formulation is the one of professor Paolo Picone. He bases the lawfulness of this kind of unilateral intervention on the distinction (contained in the *Draft Articles* in the versions before the one adopted in 2001 by the ILC) between international *crimes* and international *delicts*, according to which the formers represented a *serious breach* of an *erga omnes* obligation. Professor Picone claims that even Third States are entitled – when an “international crime” occurs – to functional powers in order to protect fundamental values and goods, which are jeopardised by a grave violation of an *erga omnes* obligation. This kind of intervention would be supplementary and secondary, with respect to the “collective security” mechanism arranged by the Chapter VII of the UN Charter, and inspired by a “protective” (and not “punitive”) aim. This means that, only when the UNSC is unable to decide any measure (mainly because of the *veto* power exercised by one of the permanent member States), States in any case would be able to intervene – even using force – in order to stop the violation of a norm of international law which places obligations upon the entire International Community. Both the acceptance (or tacit acquiescence) of States and the lack of condemnations by any body of the UN seem to legitimate such an exceptional recourse to the use of force.

International terrorism is a phenomenon of protean expressions, and likewise numerous and different are the terrorist groups which have perpetrated (and continue to

perpetrate) acts of terrorism worldwide. But among them, one terrorist organisation stands out for its cruelty and its global ambitions: the Islamic State (IS or ISIS).

The terrorist organisation known today as the Islamic State (or Caliphate) finds its root in the Gulf War. The overthrow of the Saddam Hussein regime, the subsequent collapse of the institutional and military framework, and the American occupation provided a fertile ground for the rise of the jihadi group Al-Qaida in Iraq (AQI), founded in 2004 by Abu Musab Al-Zarqawi. Between 2004-2005, AQI conquered the Iraqi province of Al-Anbar, which became the operative basis for further expansions of the terrorist group over the years. In 2006, after the killing of Al-Zarqawi, AQI decided to fund a jihadist network, called the Islamic State in Iraq (ISI) and placed it under the leadership of Abu Omar Al-Baghdadi. Between 2006-2010, ISI was fiercely fought by the new Iraqi government of Al-Maliki (backed up by American and Kurdish troops), and forced to disappear. It was only in 2011, taking advantage of the withdrawal of the American troops and the outbreak of the Syrian civil war, that ISI reappeared, greatly strengthened. Between 2011-2014, ISI conquered vast portions of Iraqi and Syrian territories and, for this reason, renamed itself the Islamic State in Iraq and greater Syria (ISIS) and, later, Islamic State (IS).

Although the International Community would greatly benefit from recognising the IS as a true State (for purposes of criminal liability), ISIS is not a sovereign entity – yet, at most one can call it a “theocratic proto-State”. In effect, ISIS lacks the characteristics of statehood, as codified in the *Montevideo Convention on the rights and duties of States* of 1933. The Islamic State seems to have a population within the territories it has conquered in Iraq and Syria, but neither the population is “*permanent*” (on the contrary, it seems to be quite “fluid” and “dynamic”, with a lot of emigrants – mostly refugees fleeing those territories – and immigrants – mostly *foreign fighters* willing to combat for the cause of the Caliphate) nor the territory is “*defined*” (on the contrary, the territory of the IS is continuously reshaped after any territorial gain or loss). Furthermore, even though *recognition* is merely a political and declaratory (not constitutive) act, the fact that not a single State has recognised the statehood of ISIS implies that the latter lacks even the “capacity to enter into relations with other States” (art. 3, let. d) of the *Montevideo Convention*).

Since ISIS is not a State, one may wonder whether it is possible to intervene *manu militari* against the IS in the territories of Syria and Iraq. The answer is positive, yet there are some clarifications to do. Firstly, States cannot (nor do they actually seem to want to) justify their intervention in a military fashion on the basis of SC Res 2249 (2015). In fact, this

resolution – whose “constructive ambiguity” many authors have pointed out – *doesn't* authorise nor decide the use of force by States – indeed, it just *calls upon* States to take “all necessary measures” (including force) to “eradicate the safe haven” ISIS have established over significant parts of Iraq and Syria. Furthermore, stating that those measures must be taken “in compliance with international law”, the resolution 2249 (2015) seems to authorise States to take measures which are lawful *per se* under international law, thus implicitly endorsing the actions already taken by States so far.

Therefore, States opted for other legal basis and justifications for their use of force – mainly the consent of the territorial State and the self-defence *ex art. 51* of the UN Charter. In particular, the use of force in Iraq doesn't raise any legal problem, since the main actor – which is the coalition *Operation Inherent Resolve*, created by the US in 2014 and gathering more than 70 States – operates with the consent of the territorial sovereign. Furthermore, even if the consent was withdrawn by Iraq, the intervening States presumably may still use force in order to stop the violations of an *erga omnes* obligation, according to the “intervention *uti universi*” doctrine.

In Syria, on the contrary, the situation is complicated by the presence of a non-international conflict. Hence, States must intervene only on the behalf (and upon the request) of the legitimate Government (no matter whether democratic or dictatorial), in compliance with the *principle of effectiveness*. As a consequence, Russia's intervention must be considered lawful, because Russia operated upon invitation of the Syrian Government of Bashar Al-Assad. Much more problematic is the intervention of the OIR coalition in the Syrian territory, since it has not received any invitation by the legitimate Government of Assad. First, as already explained, the SC Resolution 2249 (2015) doesn't provide an authorisation to use force in Syria; secondly, the OIR coalition could not intervene in collective self-defence upon request of the Iraqi Government, since it is quite difficult (and not always feasible) to ascribe the acts of terrorism perpetrated by ISIS militias to the Syrian Government, in compliance with the pertinent provisions of the ILC *Draft Articles* of 2001. Therefore, the only justification to such use of force would be an intervention for humanitarian reasons (putting to an end the gross violations of human rights, such as the genocide of the Yazidis) or to protect the fundamental values of the International Community.

So, States can lawfully use force to combat international terrorism, although these armed interventions don't rest upon a solid and necessarily lawful legal basis. This is mainly

due to the *ineffectiveness* of the UNSC, whose structure and operation appears to be obsolete and anachronistic.

It seems, thus, desirable (although difficultly feasible) to emend the relevant provisions of the UN Charter, concerning the composition and the decision-making process of the UNSC. Likewise, it is also desirable that States finally agree on a general and comprehensive definition of terrorism which would provide the International Community the legal tools to combat such a heinous scourge.