

CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN RELAZIONI INTERNAZIONALI



*Dipartimento di Scienze Politiche*

*Cattedra di Organizzazione internazionale e Diritti umani*

**L'EVOLUZIONE DELLA NOZIONE DI MINACCIA ALLA  
PACE E ALLA SICUREZZA INTERNAZIONALI CON  
SPECIFICO RIFERIMENTO AL CASO DELL'EBOLA IN  
AFRICA**

RELATORE

Prof. Francesco Cherubini

CANDIDATO

Gianluca Pischedda

Matr. 630472

CORRELATORE

Prof. Roberto Baratta

ANNO ACCADEMICO 2017/2018

## INDICE

Introduzione.....	4
-------------------	---

### CAPITOLO I

#### LE FUNZIONI DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA PER IL MANTENIMENTO DELLA PACE

1. L'attivazione del Consiglio di sicurezza.....	9
2. Il potere d'inchiesta.....	10
3. La funzione conciliativa prevista dal Capitolo VI.....	13
a) L'indicazione agli Stati di procedimenti o metodi di risoluzione di controversie suscettibili di mettere in pericolo la pace.....	15
b) L'indicazione dei termini di regolamento.....	18
4. Il mantenimento della pace in accordo con il Capitolo VII.....	19
a) Le raccomandazioni <i>ex art. 39</i> .....	22
b) Le misure provvisorie previste dall'art. 40.....	23
c) Le misure non implicanti l'uso della forza <i>ex art. 41</i> .....	25
d) Le misure implicanti l'uso della forza.....	29
5. Il limite <i>ratione materiae</i> all'azione del Consiglio di sicurezza: la <i>domestic jurisdiction</i> .....	37
a) La portata dell'eccezione del limite della competenza domestica.....	39

### CAPITOLO II

#### LA NOZIONE DI MINACCIA ALLA PACE *EX ART. 39* DELLA CARTA DELLE NAZIONI UNITE E LA PRASSI DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA

1. La nozione di “minaccia alla pace” nell'art. 39 della Carta delle Nazioni Unite.....	41
--	----

2. L'interpretazione della formula "threat to the peace" e "menace contre la paix" in accordo con gli articoli 31 e 32 della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati del 1969.....	42
a) Gli articoli 31 e 32 della Convenzione.....	42
b) "Threat to the peace" e "menace contre la paix" in conformità agli articoli 31 e 32 della Convenzione.....	45
3. La prassi del Consiglio di sicurezza nell'individuazione di una minaccia alla pace.....	50
a) "Minaccia alla pace" come situazione caratterizzata dall'uso della forza internazionale.....	51
b) La guerra civile come "minaccia alla pace".....	53
i. La guerra civile in Congo.....	53
ii. La guerra civile in Angola.....	55
c) Le emergenze umanitarie.....	56
i. La repressione irachena dei curdi.....	57
ii. La crisi somala.....	58
iii. I crimini di guerra e contro l'umanità nell'ex Jugoslavia.....	60
iv. Crisi umanitaria e genocidio in Ruanda.....	62
d) Il principio di legittimità democratica.....	65
i. La restaurazione della democrazia ad Haiti.....	66
e) Il terrorismo internazionale.....	68
i. Il caso Lockerbie.....	69
ii. Il fallito attentato terroristico al Presidente Mubarak.....	71
iii. Il conflitto afgano ed Osama Bin Laden.....	72
f) Le minacce globali.....	75
i. Il <i>Presidential Statement</i> (1992) del Consiglio di sicurezza.....	76
ii. Il terrorismo internazionale e la risoluzione 1373 (2001).....	77
iii. La proliferazione delle armi nucleari, chimiche e biologiche: la risoluzione 1540 (2004).....	80
4. Le implicazioni dell'estensione della "minaccia alla pace".....	83

CAPITOLO III  
L'EBOLA COME MINACCIA ALLA PACE E ALLA SICUREZZA  
INTERNAZIONALI

1. Il virus dell'ebola.....	87
2. L'epidemia in Africa occidentale.....	88
3. La risposta dell'OMS all'epidemia di ebola.....	91
4. La risposta del Segretario generale delle Nazioni Unite.....	93
5. L'intervento del Consiglio di sicurezza.....	99
6. Il processo di evoluzione della nozione di minaccia alla pace: il precedente ebola?.....	102
7. Un passo verso la qualificazione del cambiamento climatico come minaccia alla pace?.....	107

CONCLUSIONI

BIBLIOGRAFIA

## INTRODUZIONE

Il Secondo conflitto mondiale ardeva già da qualche anno quando gli Stati, che combattevano contro le potenze dell'asse e il Giappone, firmarono la Dichiarazione di Washington, con la quale assunsero l'impegno di combattere il nemico con tutte le loro forze e di non ricercare una pace separata. Gli Stati firmatari, che si attribuirono l'appellativo di Nazioni Unite, accettarono, altresì, i principi enunciati nella Carta Atlantica (dell'agosto 1941) dal Presidente americano Franklin D. Roosevelt e dal Primo Ministro britannico Winston Churchill, in cui si riconosceva, tra l'altro, la necessità di creare un nuovo ordine internazionale basato sulla rinuncia all'uso della forza nelle relazioni intra-statali e su un sistema di sicurezza collettiva in grado di garantire la pace.

Nell'ottobre 1943, in occasione della Conferenza di Mosca, a cui parteciparono i rappresentanti di Stati Uniti, Unione Sovietica, Gran Bretagna e Cina, si riconobbe, ufficialmente, l'importanza di creare una organizzazione internazionale, con lo scopo di mantenere la pace e la sicurezza mondiale. Altresì, si decise che l'universalità, l'uguaglianza degli Stati e la reciproca collaborazione sarebbero stati gli elementi base della futura organizzazione.

I prodromi della struttura delle Nazioni Unite risalgono al 1944, anno in cui i governi delle quattro potenze partecipanti alla Conferenza di Mosca si incontrarono a Dumbarton Oaks, distretto di Washington, per elaborare un progetto comune relativo alla nuova organizzazione mondiale. A seguito di intensi negoziati, che si susseguirono tra la fine di agosto e gli inizi di ottobre 1944, vennero formulate e pubblicate le cd. Proposte di Dumbarton Oaks che contenevano già i profili principali dell'attuale ONU.

La futura organizzazione sarebbe stata composta da cinque organi principali: l'Assemblea generale (organo plenario con competenza generale); il Consiglio di sicurezza (organo a composizione ristretta con competenze esecutive); il Consiglio economico e sociale; il Segretariato; e la Corte di

giustizia<sup>1</sup>. Già in quell'occasione si progettò di attribuire al Consiglio di sicurezza una posizione di primo piano nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, affidandogli ampi poteri. Altresì, per rendere l'organo più efficiente ed operativo si optò per una composizione ristretta, solo 11 membri: le cinque grandi potenze del tempo (Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia, Unione Sovietica e Cina) avrebbero avuto (così come è oggi) il privilegio di esserne parte in permanenza mentre i restanti sarebbero stati nominati, ogni due anni, dall'Assemblea generale. Per quanto riguarda il sistema di votazione in seno all'organo, durante i lavori di Dumbarton Oaks, le quattro potenze non raggiunsero un accordo. La questione venne risolta successivamente in occasione della Conferenza di Yalta del febbraio 1945. Stalin, Churchill e Roosevelt idearono la cd. formula di Yalta (confluita nell'art. 27 della Carta delle Nazioni Unite), secondo la quale ciascun membro permanente avrebbe avuto il diritto, apponendo il veto, di bloccare qualsiasi delibera dell'organo, ad esclusione di quelle essenzialmente procedurali.

La Conferenza delle Nazioni Unite, predisposta per delineare il trattato istitutivo ufficiale della nuova organizzazione mondiale, venne convocata per il 25 aprile 1945 a San Francisco. Cinquanta Stati parteciparono ai negoziati, che si susseguirono fino al 26 giugno dello stesso anno. I temi affrontati, così come le disposizioni aggiunte, furono molteplici (si considerino ad esempio le disposizioni concernenti il colonialismo o l'art. 51 relativo alla legittima difesa) rispetto alle proposte di Dumbarton Oaks che, però, rimanendo sostanzialmente invariate, rappresentarono la spina dorsale della Carta delle Nazioni Unite. Al termine della Conferenza, tutti i partecipanti firmarono il Trattato che entrò in vigore il 24 ottobre 1945, a seguito della ratifica dei cinque membri permanenti e della maggioranza degli Stati firmatari (così come prestabilito dall'art. 110, par. 3, dello stesso).

---

<sup>1</sup> Gli stessi figurano come organi principali nell'attuale sistema istituzionale delle Nazioni Unite ai sensi dell'art. 7 della Carta. Occorre specificare, altresì, che durante la nota conferenza di San Francisco si decise di aggiungere un ulteriore organo principale: il Consiglio di amministrazione fiduciaria.

Nel quadro della Carta delle Nazioni Unite, il Consiglio di sicurezza, nonostante sia composto da soli 15 membri (11 fino al 1965)<sup>2</sup>, riveste una posizione di primo piano, a ragione del fatto che, ai sensi dell'art. 24, “al fine di assicurare un'azione pronta ed efficace da parte delle Nazioni Unite, i Membri conferiscono al Consiglio di Sicurezza la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, e riconoscono che [...] [l'organo], nell'adempiere i suoi compiti inerenti a tale responsabilità, agisce in loro nome”. L'azione pronta ed efficace a cui si fa riferimento è espressa dal preambolo, nella formula “salvare le future generazioni dal flagello della guerra”. La missione originaria del Consiglio, pertanto, era di evitare che un nuovo conflitto mondiale potesse riemergere. A ben osservare, considerando anche che l'Organizzazione delle Nazioni Unite è nata nel contesto della Seconda guerra mondiale, i poteri affidati all'organo corrispondono perfettamente a tale scopo.

Ad oggi, tuttavia, i rischi di una guerra internazionale sono relativamente scoparsi e, contestualmente, sono aumentati i conflitti interni e le nuove sfide alla pace e alla sicurezza internazionali quali *inter alia* la tutela dei diritti umani e lo stato di diritto, la gestione dei cambiamenti climatici e la difesa dalle minacce non tradizionali, vedi il terrorismo internazionale e la proliferazione delle armi di distruzione di massa tra entità non statali.

Il Consiglio, consapevole di questo progressivo cambiamento, avvenuto nel mondo contemporaneo, con il passare degli anni, è intervenuto in situazioni che nel 1945 erano impensabili. Da un punto di vista giuridico, l'azione del Consiglio di sicurezza, volta al mantenimento e alla restaurazione della pace, è subordinata all'accertamento da parte dello stesso di una qualsiasi minaccia alla pace, ai sensi dell'art. 39. La nozione di “minaccia alla pace”, dunque, riveste un ruolo importante nel sistema di sicurezza collettiva essendo l'intervento dell'organo sostanzialmente correlato alla sua interpretazione ed è proprio interpretando estensivamente il concetto di “minaccia alla pace” che il Consiglio è potuto intervenire in

---

<sup>2</sup> Giova ricordare che il Consiglio di sicurezza è composto da cinque membri permanenti (Cina, Francia, Regno Unito, Russia e Stati Uniti) e da 10 membri eletti dall'Assemblea generale ogni due anni.

situazioni non direttamente connesse allo scoppio di una guerra internazionale.

Per tale ragione l'obiettivo del presente lavoro è di esaminare il *processo di evoluzione* della nozione operata dal Consiglio di sicurezza nel corso degli anni fino a ricomprendervi apparentemente *epidemie virali* non causate dall'uomo.

La nostra analisi partirà dall'esame della Carta per osservare il contesto giuridico in cui è inserito l'art. 39. Nello specifico, verranno analizzati gli ampi poteri discrezionali del Consiglio previsti dai Capitoli VI e VII della Carta nonché cercheremo di delineare la portata dell'unico limite espressamente previsto alla sua azione (il limite della *domestic jurisdiction*).

Procederemo successivamente ad interpretare la nozione di "minaccia alla pace" in conformità alle regole generali d'interpretazione previste dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati del 1969.

Seguirà l'esame della prassi del Consiglio di sicurezza al fine di individuare quali siano state le nuove situazioni che ha considerato valevoli di turbare la pace. Particolare attenzione verrà data alle cd. minacce globali che, a ragione della loro natura generale ed astratta, apparentemente mal si conciliano con i poteri del Consiglio. Verranno affrontate, in particolare, le risoluzioni 1373 (relativa al terrorismo internazionale) e 1540 (concernente la proliferazione delle armi di distruzione di massa tra entità non statali) con cui l'organo ha concretamente risposto a minacce generali. Cercheremo di capire anche quali siano state le implicazioni legate all'evoluzione della nozione di "minaccia alla pace" fino a ricomprendervi le minacce globali e se l'organo abbia esteso in fieri i propri poteri per affrontare sfide che non si verificano a livello statale.

Procederemo, successivamente, ad analizzare l'innovativo intervento delle Nazioni Unite per rispondere all'epidemia di ebola che ha colpito l'Africa occidentale tra il 2014 e il 2015. Nello specifico analizzeremo le iniziative adottate dal Segretario generale, con specifico riferimento alla *United Mission for Ebola Emergency Response* (UNMEER), nonché le azioni intraprese dal Consiglio di sicurezza. Altresì, ci occuperemo della qualificazione effettuata dall'organo in riferimento al caso di specie, che

*prima facie* sembra includere nella nozione di minaccia alla pace anche le epidemie virali, e se ci siano prospettive affinché rientri nella sfera di azione dell'organo anche il cambiamento climatico.

## CAPITOLO I

Le funzioni del Consiglio di sicurezza per il mantenimento della pace

### 1. L'attivazione del Consiglio di sicurezza

La Carta delle Nazioni Unite conferisce il potere di attivare il Consiglio di sicurezza agli Stati membri dell'organizzazione, agli Stati non membri, all'Assemblea generale e al Segretario generale.

A norma dell'art. 35, par. 1, della Carta “[o]gni Membro delle Nazioni Unite può sottoporre qualsiasi controversia o situazione [che possa portare ad un attrito internazionale] all’attenzione del Consiglio di Sicurezza o dell’Assemblea Generale”, indipendentemente dal coinvolgimento diretto o meno dello Stato stesso<sup>3</sup>.

Tale possibilità, seppur con alcune limitazioni, è riconosciuta anche agli Stati non membri. Il par. 2 del medesimo articolo, infatti, affida ad un Paese terzo la facoltà di rivolgersi al Consiglio di sicurezza<sup>4</sup> a condizione che lo Stato interessato sia parte della controversia presentata e abbia preventivamente accettato gli obblighi di soluzione pacifica delle controversie previste dalla Carta stessa<sup>5</sup>.

Occorre sottolineare che l'art. 35 conferendo il potere di attivazione a tutti i membri dell'Organizzazione, dunque anche ai membri del Consiglio, ammette l'attivazione *ex officio* anche in situazioni diverse da quelle previste dalle disposizioni della Carta.

---

<sup>3</sup> CONFORTI, FOCARELLI (2017: 204), occorre specificare che l'articolo, a norma del suo carattere generale, lascia agli Stati membri la facoltà di decidere a quale dei due organi sottoporre la questione in oggetto. La prassi, tuttavia, evidenzia un quasi totale ricorso al Consiglio di Sicurezza.

<sup>4</sup> Ad oggi gli unici Stati non parti dell'ONU sono, oltre alla Santa Sede, Taiwan e la Repubblica Turca di Cipro, pertanto con il raggiungimento dell'universalità da parte delle Nazioni Unite, il par. 2 dell'art. 35 ha perso molta della sua valenza.

<sup>5</sup> Le ipotesi di attivazione previste dall'art. 35 differiscono da quelle regolate dagli articoli 37 e 38: il primo sancisce che se le parti di una controversia non sono riuscite a dirimere la stessa attraverso mezzi di soluzione pacifica hanno l'obbligo di deferirla al Consiglio di sicurezza, pertanto ricade in capo agli Stati interessati un vero e proprio obbligo piuttosto che una semplice possibilità di attivazione; il secondo, invece, prevede che tutte le parti di una controversia (qualunque essa sia) di comune accordo possano investire della questione il Consiglio; in quest'ultimo caso viene meno il requisito della pericolosità necessario per attivare l'organo ai sensi del Capitolo VI.

Come già accennato, il Consiglio di sicurezza può essere attivato anche dal Segretario generale e dall'Assemblea generale. Quest'ultima, infatti, ai sensi dell'art. 11, par. 3, "può richiamare l'attenzione del Consiglio di Sicurezza sulle situazioni che siano suscettibili di mettere in pericolo la pace e la sicurezza internazionale". Il Segretario generale, invece, a norma dell'art. 99, può investire il Consiglio di "qualunque questione che, a suo avviso, possa minacciare il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale".

Il potere di attivazione dei due organi, ai sensi delle disposizioni soprammenzionate, è da considerarsi generale in quanto permette di portare all'attenzione del Consiglio questioni rientranti sia nelle competenze *ex* Capitolo VI che *ex* Capitolo VII<sup>6</sup>.

Una volta attivato, il Consiglio di sicurezza è obbligato ad esaminare la controversia o situazione di cui è stato investito. A tal proposito, il presidente in carica del Consiglio ha il dovere di convocare una riunione dell'organo per esaminare le proposte sottopostegli. Tale obbligo d'esame, tuttavia, non include automaticamente un obbligo di azione o di intervento. In altre parole non esiste una correlazione diretta tra convocazione della riunione ed esercizio da parte del Consiglio delle sue funzioni. Quest'ultimo, infatti, durante l'incontro, dovrà valutare se sussistono i presupposti per un suo intervento. Appare chiaro che, in caso di esito negativo, la questione non sarà inserita in agenda e pertanto il Consiglio non prenderà alcuna misura in merito. È possibile inoltre che la richiesta venga respinta dal presidente di turno per manifesta improponibilità, ad esempio quando la questione sottopostagli è già stata trattata dall'organo e non presenta sostanziali mutamenti<sup>7</sup>.

## **2. Il potere d'inchiesta**

Ai sensi dell'art. 34, il Consiglio di sicurezza

---

<sup>6</sup> CONFORTI, FOCARELLI (2017: 205).

<sup>7</sup> Ibidem.

“può fare indagini su qualsiasi controversia o su qualsiasi situazione che possa portare ad un attrito internazionale o dar luogo ad una controversia, allo scopo di determinare se la continuazione della controversia o della situazione sia suscettibile di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali”.

Diversamente da quanto la collocazione dell’articolo nel Capitolo VI ci indurrebbe a pensare, il potere investigativo del Consiglio è da interpretare in senso ampio essendo finalizzato “a mettere [l’organo] in grado [...] di acquisire tutti gli elementi di fatto di una situazione internazionale onde stabilirne il grado di pericolosità”<sup>8</sup> e dunque di valutarne il merito.

Secondo tale accezione, l’inchiesta consente al Consiglio di acquisire informazioni integrative per valutare la sussistenza dei presupposti necessari per un suo intervento sia esso conciliativo che di ristabilimento della pace. In altre parole, l’inchiesta può essere utilizzata dall’organo in modo funzionale non solo all’adozione di misure conciliative *ex* Capitolo VI ma anche di quelle previste dal Capitolo VII.

La portata generale del potere d’inchiesta consente altresì all’organo di scegliere se istituire una missione d’indagine generica<sup>9</sup>, ossia volta esclusivamente all’acquisizione di informazioni, oppure ricondurla ad una

---

<sup>8</sup> Ivi, p. 207 ss.

<sup>9</sup> Tra le delibere generiche istitutive di commissioni d’inchiesta risulta interessante ricordare: la risoluzione del Consiglio di sicurezza del 29 aprile 1946, S/RES/4, *The Spanish Question*, con cui il Consiglio “[...] appoint[ed] a sub-committee of five of its member [...]” a effettuare “[...] studies in order to determine whether the situation in Spain has led to international friction and does endanger international peace and security, and if it so finds, to determine what practical measures the United Nations may take”; la risoluzione del Consiglio di sicurezza del 7 aprile 2005, S/RES/1595, *Middle East*, con cui veniva istituita una “[...] international independent investigation Commission [...] to assist Lebanese authorities in their investigation of all aspects [...] [dell’attentato terroristico del 14 febbraio del 2005, che aveva portato alla morte del Primo ministro libanese Hariri ed altri]” (par. 1).

specifica funzione, come ad esempio lo studio di misure opportune da prendere in base al Capitolo VII<sup>10</sup>.

Dal punto di vista operativo, il Consiglio di sicurezza ha la possibilità di scegliere se istituire, attraverso una delibera, una commissione d'inchiesta *ad hoc*, composta generalmente da membri dell'organo stesso, o delegare l'incarico al Segretario generale ai sensi dell'art. 98. In siffatta ipotesi, sarebbe il Segretario ad istituire una commissione di esperti per indagare su fatti specifici. In alternativa, il Consiglio può domandare al Segretario generale di nominare un proprio rappresentante speciale con l'incarico di eseguire una missione d'indagine<sup>11</sup>.

Le delibere istitutive d'inchieste adottate dal Consiglio di Sicurezza, generalmente, contengono il mandato della commissione d'indagine e i comportamenti a cui gli Stati interessati dovrebbero conformarsi.

In linea generale, i Paesi coinvolti nella missione di *fact-finding* dovrebbero prestare assistenza ai funzionari delle Nazioni Unite durante la fase di investigazione. Tale dovere di collaborazione trova fondamento nell'art. 2, par. 5, della Carta, secondo il quale i “[m]embri devono dare alle Nazioni Unite ogni assistenza in qualsiasi azione che queste intraprendono in conformità alle disposizioni del presente Statuto”<sup>12</sup>.

Da tale obbligo, tuttavia, non discende anche il dovere di consentire alla missione investigativa l'ingresso nel territorio dello Stato interessato, di conseguenza le operazioni in loco sono subordinate al consenso del Paese

---

<sup>10</sup> Esemplificativa in questo senso, tra le altre, la risoluzione del Consiglio di sicurezza del 4 novembre 1948, S/RES/61, *The Palestine Question*, con cui veniva istituito un comitato composto da cinque membri del Consiglio competente ad assistere il Conte Bernadotte, mediatore delle Nazioni Unite in Palestina, e in caso di fallimento della tregua arabo-israeliana a studiare “[...] further measures it would be appropriate to take under Chapter VII of the Charter [...]”; o ancora, nella risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'8 settembre 2004, S/RES/1564, *Report of the Secretary-General on the Sudan*, istituita una Commissione internazionale d'inchiesta indipendente competente ad accertare le violazioni dei diritti dell'uomo e del diritto internazionale umanitario a Darfur, l'organo “[d]eclares that the Council, in the event the Government of Sudan fails to comply fully with resolution 1556 (2004) or this resolution [...] shall consider taking additional measures as contemplated in Article 41 of the Charter of the United Nations” (par. 14).

<sup>11</sup> Rapporto del Dipartimento per gli affari politici delle Nazioni Unite, *Repertoire of the practice of the Security Council, 1975-1980*.

<sup>12</sup> MARCHISIO (2012: 204 ss.).

territoriale<sup>13</sup>. Sulla base del già citato art. 2, par. 5, però, ricadrebbe sullo Stato che si rifiuta di aprire le sue frontiere l'obbligo di motivare tale decisione<sup>14</sup>.

Ovviamente se il Consiglio di sicurezza adottasse la delibera d'inchiesta, facendo esplicito riferimento al Capitolo VII, la missione in loco equivarrebbe ad una misura coercitiva, pertanto il Paese interessato sarebbe costretto a subire le indagini.

### **3. La funzione conciliativa prevista dal Capitolo VI**

Il Capitolo VI della Carta delle Nazioni Unite conferisce, ai sensi degli articoli 33, 36 e 37, poteri conciliativi al Consiglio di sicurezza in riferimento a controversie e situazioni vevoli di mettere a rischio la pace e la sicurezza internazionali.

Prima di procedere all'esame delle competenze specifiche del Consiglio di sicurezza, è necessario identificare i presupposti oggettivi necessari affinché l'organo possa essere attivato ai sensi del Capitolo VI.

Da una lettura rapida degli articoli 33, 36 e 37 appare chiaro che le fattispecie vevoli di permettere al Consiglio di esercitare la funzione conciliativa sono le controversie e le situazioni "la cui continuazione sia suscettibile di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale". Una analisi attenta mostra, invece, che l'art. 33 fa riferimento esclusivamente alle controversie, così come i paragrafi 2 e 3 dell'art. 36; il par. 1 dell'art. 36, invece, richiama anche quelle situazioni che abbiano "natura analoga" alle controversie regolate dall'art. 33 ovvero "la cui continuazione sia suscettibile di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale"; l'art. 37, da ultimo, si riferisce esclusivamente alle controversie che abbiano, come per il precedente, "natura analoga" a quelle di cui all'art. 33.

---

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> CONFORTI, FOCARELLI (2017: 213).

Semberebbe dunque che i redattori della Carta abbiano voluto discernere le due fattispecie. Tuttavia, anche se è possibile distinguere in modo astratto i due termini<sup>15</sup>, tale distinzione nell'ambito dell'attività di conciliazione esercitata dal Consiglio di sicurezza viene meno per due ragioni principali. In primo luogo l'esame della prassi evidenzia che gli Stati, al momento della presentazione di un caso all'attenzione del Consiglio, fanno quasi esclusivo richiamo alla nozione di "situazione", anche per indicare vere e proprie controversie di cui sono parti. In secondo luogo, l'esercizio della funzione conciliativa per natura è subordinato all'esistenza di una contrapposizione tra due o più parti, pertanto anche la "situazione" necessita di essere caratterizzata da una circostanza qualificabile come divergenza internazionale<sup>16</sup>.

Ne discende che il presupposto oggettivo, affinché il Consiglio di sicurezza possa esercitare la funzione *ex* Capitolo VI, "che si esaurisce nel conciliare", è la presenza di una divergenza internazionale che coinvolga due o più parti<sup>17</sup>.

Continuando con l'analisi finalizzata ad individuare i presupposti oggettivi, il Consiglio di sicurezza, a norma delle disposizioni suddette, può essere attivato ai sensi del Capitolo VI se viene investito di controversie o situazioni "la cui continuazione sia suscettibile di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale".

In altre parole, la controversia o la situazione deve essere caratterizzata da un elevato grado di pericolosità valevole di minacciare la pace e la sicurezza internazionale. Il rischio per la pace potrebbe derivare sia dall'oggetto del contenzioso internazionale che dallo specifico comportamento e dall'intensità con cui le parti cercano di imporre i loro interessi specifici.

---

<sup>15</sup> A tal proposito la controversia si configura come una divergenza internazionale in cui uno o più Stati pretendono che altri mantengano un comportamento che questi ultimi si rifiutano di tenere mentre la situazione, non presentando gli elementi tipici di una controversia, assume un carattere generale.

<sup>16</sup> CONFORTI, FOCARELLI (2017: 216).

<sup>17</sup> Ivi, p. 218.

Appare chiaro che il prerequisito per un intervento conciliativo sia l'esistenza di un elevato livello di gravità della controversia o situazione posta all'attenzione dell'organo.

L'unico caso in cui il requisito della pericolosità viene meno è disciplinato dall'art. 38 della Carta compreso nel Capitolo VI, secondo il quale "il Consiglio di Sicurezza può, se tutte le parti di una controversia lo richiedono, fare ad esse raccomandazioni per una soluzione pacifica della controversia". Tale disposizione sancisce che la funzione conciliativa può riferirsi anche a controversie non suscettibili di mettere in pericolo la pace a condizione che tutte le parti di comune assenso si rivolgano al Consiglio.

Il presupposto oggettivo della gravità, tuttavia, ha una valenza aleatoria essendo il Consiglio di Sicurezza l'organo incaricato di decidere se una questione è suscettibile di minacciare la pace e dunque meritevole di trattazione. In altre parole è l'organo stesso a stabilire se la pericolosità sia tale da giustificare un suo intervento ai sensi del Capitolo VI.

Occorre, infine, ricordare che nonostante il Capitolo VI sia stato ideato con l'intenzione di mettere a disposizione del Consiglio di Sicurezza procedure pacifiche per risolvere controversie o situazioni "di natura analoga", queste hanno svolto nel corso degli anni e svolgono, ancora oggi, una importante funzione di prevenzione dei conflitti<sup>18</sup>.

#### **a. L'indicazione agli Stati di procedimenti o metodi di risoluzione di controversie suscettibili di mettere in pericolo la pace**

Prima di entrare nel merito dei poteri conciliativi specifici del Consiglio di Sicurezza, occorre ricordare che l'art. 33, par. 1, con il quale si apre il Capitolo VI, sancisce l'obbligo delle parti di una controversia, caratterizzata da un elevato grado di pericolosità per la pace, di "perseguirne la soluzione attraverso negoziato, mediazione, conciliazione, arbitrato, regolamento giudiziale, ricorso ad organizzazioni od accordi regionali, od altri mezzi pacifici di loro scelta".

---

<sup>18</sup> MARCHISIO (2012: 195).

Risulta interessante osservare che la disposizione incarna il principio di soluzione pacifica delle controversie di cui all'art. 2, par. 3, della Carta e che, nonostante enunci una lista di mezzi di risoluzione pacifica, questa svolge esclusivamente una funzione esemplificativa, essendo le parti libere di scegliere il procedimento che ritengono più opportuno.

Altresi, le parti della controversia rimangono le protagoniste dell'attività conciliativa, non solo per quanto riguarda la circostanza disciplinata dalla disposizione soprammenzionata ma anche in quelle regolate dagli articoli 33, par. 2, e 36. Tale ruolo è confermato dal fatto che gli atti adottati dal Consiglio nell'esercizio delle competenze di cui al Capitolo VI sono esclusivamente le raccomandazioni, le quali non vincolano i destinatari alla condotta raccomandata.

L'art. 33, par. 2, conferisce al Consiglio di sicurezza la facoltà di richiedere alle parti di una controversia, suscettibile di mettere a rischio la pace, di utilizzare i mezzi di componimento pacifico elencati dal par. 1. In altre parole, l'organo può *ex officio* invitare le parti di una divergenza internazionale a comporla facendo ricorso ai mezzi di risoluzione pacifica in uso nel diritto internazionale.

L'art. 36, par. 1, invece, riconosce al Consiglio il potere *ex officio* di raccomandare alle parti di una controversia (o situazione analoga), in qualunque sua fase, il mezzo specifico di risoluzione che egli ritenga adeguato prendendo in considerazione, ai sensi del par. 2 del medesimo articolo, le procedure già adottate dai soggetti interessati<sup>19</sup>. Altresi, l'organo

---

<sup>19</sup> Tra le risoluzioni con cui il Consiglio di sicurezza ha raccomandato il mezzo specifico di risoluzione pacifica ex art. 36 è possibile ricordare: la risoluzione del Consiglio di sicurezza del 13 ottobre 1956, S/RES/118, *Complaint by France and the United Kingdom against Egypt*, con la quale l'organo al par. 6 ha richiesto che “[...] in case of dispute, unresolved affairs between the Suez Canal Company and the Egyptian Government should be settled by arbitration with suitable terms of reference and suitable provisions for the payment of sums found to be due”; la risoluzione del Consiglio di sicurezza del 22 novembre 1972, S/RES/322, *Territories under Portuguese administration*, con la quale l'organo al par. 3 ha esortato il Governo portoghese “[...] to enter into negotiations with parties concerned with a view to achieving a solution to the armed confrontation that exist in the Territories of Angola, Guinea and Cape Verde, and Mozambique [...]”; la risoluzione del Consiglio di sicurezza del 19 maggio 1983, S/RES/530, *Honduras-Nicaragua*, con la quale l'organo, preoccupato per il pericolo di un confronto armato tra Honduras e Nicaragua, ha invitato le parti a “[...] cooperate fully with the Contadora Group [formato da Colombia, Messico, Panama e Venezuela], through a frank and constructive dialogue, so as to resolve their differences [...]” (par. 3).

dovrà considerare l'eventuale carattere giuridico della controversia in esame e nel caso ricorrere alla Corte internazionale di giustizia (art. 36, par. 3)<sup>20</sup>.

Le due disposizioni apparentemente simili differiscono nel fatto che nel primo caso il Consiglio si limita ad invitare gli Stati a ricorrere ad un qualsiasi mezzo di componimento pacifico mentre nel secondo può raccomandare “procedimenti o metodi di sistemazione adeguati”, tra i quali rientrano anche gli organi sussidiari di conciliazione *ad hoc* predisposti dal Consiglio stesso, ai sensi dell'art. 29 (come ad esempio commissioni di buoni uffici o di mediazione)<sup>21</sup>.

Appare evidente che l'art. 36 riconosce al Consiglio di sicurezza un potere più ampio rispetto a quello di cui all'art. 33, par. 2, che lo autorizza a raccomandare qualsiasi misura pacifica finalizzata a facilitare una intesa fra gli Stati parti della divergenza. Nell'esercizio della funzione conciliativa *ex* art. 36, tuttavia, l'organo incontra un unico limite: non è autorizzato a decidere nel merito della questione di cui si sta occupando ossia non può raccomandare i termini di regolamento di una determinata divergenza “o esprimere condanne per questo o quel comportamento statale e chiederne, di conseguenza, la cessazione”<sup>22</sup>.

Tale precisazione ci conduce naturalmente alla trattazione del potere del Consiglio di raccomandare i termini di regolamento di una controversia a norma dell'art. 37 della Carta.

---

<sup>20</sup> A titolo esemplificativo, è possibile ricordare tra le varie: la risoluzione del Consiglio di sicurezza del 9 aprile 1947 S/RES/22, *The Corfu Channel incidents*, con la quale l'organo a seguito del danneggiamento di due navi britanniche raccomandava “[...] that the United Kingdom and Albania Government should immediately refer the dispute to the International Court of Justice in accordance with the provisions of the Statute of the Court [...]”; la risoluzione del Consiglio di sicurezza del 25 agosto 1976, S/RES/395, *Greece-Turkey*, con la quale l'organo esortava il governo greco e turco “[...] to resume direct negotiation [...]” (par. 3) e li invitava “[...] to take into account the contribution that appropriate judicial means, in particular the International Court of Justice [...]” (par. 4).

<sup>21</sup> CONFORTI, FOCARELLI (2017: 220).

<sup>22</sup> Ivi, p. 221.

## **b. L'indicazione dei termini di regolamento**

Tra i poteri conciliativi del Consiglio di sicurezza *ex* Capitolo VI rientra la facoltà di indicare i termini di regolamento di una controversia ai sensi dell'art. 37, il quale sancisce

al par. 1 che se “le parti di una controversia della natura indicata nell'articolo 33 non riescono a regolarla con i mezzi indicati in tale articolo, esse devono deferirla al Consiglio di Sicurezza” e al par. 2 che se “il Consiglio di Sicurezza ritiene che la continuazione della controversia sia in fatto suscettibile di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, esso decide se agire a norma dell'articolo 36, o raccomandare quella soluzione che ritenga adeguata”.

Dalla lettura del primo paragrafo, si evince chiaramente che la funzione conciliativa del Consiglio *ex* art. 37 è subordinata al deferimento all'organo della controversia ad opera delle parti in causa (o anche solo di una di esse). Richiamare l'attenzione dell'organo su una determinata questione, tuttavia, non è rimessa alla discrezionalità degli Stati interessati, ma si configura come un vero e proprio obbligo di ricorrere al Consiglio qualora essi non siano riusciti, attraverso i mezzi pacifici di cui all'art. 33 par. 1, a dirimere la divergenza. È necessario specificare che l'impossibilità di raggiungere un accordo va interpretata nel senso che un eventuale intesa tra le parti risulta essere irrealizzabile o non prevedibile, indipendentemente dall'esaurimento del ricorso ad altri mezzi di componimento pacifico<sup>23</sup>.

Una volta che il Consiglio di sicurezza sia stato investito della controversia, ai sensi del secondo paragrafo, può scegliere tra due alternative: “agire a norma dell'articolo 36, o raccomandare quella soluzione che ritenga adeguata”. In altre parole, l'organo può decidere di raccomandare una misura pacifica finalizzata a facilitare una intesa fra gli Stati parti della divergenza in base all'art. 36 oppure entrare nel merito della questione

---

<sup>23</sup> Ivi, p. 222.

avanzando il “piano elaborato e complessivo di soluzione” che ritiene opportuno<sup>24</sup>.

#### **4. Il mantenimento della pace in accordo con il Capitolo VII**

Il Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, intitolato “Azione rispetto alle minacce alla pace, alle violazioni della pace ed agli atti di aggressione”, attribuisce al Consiglio di sicurezza competenze volte a ristabilire la pace una volta che essa sia stata minacciata o violata (anche in forma grave da un atto di aggressione) e assume una rilevanza fondamentale nel quadro dell’Organizzazione costituendo il cd. sistema di sicurezza collettiva.

Il Capitolo si apre con l’art 39, ai sensi del quale l’esercizio dei poteri previsti per il mantenimento o il ristabilimento della pace e della sicurezza internazionali sono subordinati all’accertamento, da parte del Consiglio di sicurezza, dell’esistenza di una minaccia alla pace o di una violazione della pace oppure di un atto di aggressione.

“Il Consiglio di Sicurezza”, sancisce l’art. 39, “accerta l'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace, o di un atto di aggressione, e fa raccomandazione o decide quali misure debbano essere prese in conformità agli articoli 41 e 42 per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale”.

---

<sup>24</sup> Tra le raccomandazioni che hanno ad oggetto i termini di regolamento di una controversia è possibile ricordare, tra le varie: la risoluzione del Consiglio di sicurezza del 12 marzo 1990, S/RES/649, *Cyprus*, con la quale l’organo ha esortato i leader della comunità greca e turca di Cipro “[...] to pursue their efforts to reach freely a mutually acceptable solution providing for the establishment of a federation that will be bi-communal [...] and bi-zonal [...]” (par. 3); la risoluzione del Consiglio di sicurezza dell’11 maggio 1993, S/RES/825, *Democratic People's Republic of Korea*, con cui l’organo ha esortato la Corea del Nord “[...] to reaffirm its commitment to the [non-proliferation] Treaty” (par. 1) e “[...] to honour its non-proliferation obligations [...]” (par. 2); la risoluzione del Consiglio di sicurezza del 31 gennaio 1996/S/RES/1044, *Letter dated 9 January 1996 from the Permanent Representative of Ethiopia to the United Nations addressed to the President of the Security Council concerning the extradition of the suspects wanted in the assassination attempt on the life of the President of the Arab Republic of Egypt in Addis Ababa, Ethiopia, on 26 June 1995 (S/1996/10)*, con cui l’organo ha richiesto al Governo del Sudan di “[u]ndertake immediate action to extradite to Ethiopia for prosecution the three suspects sheltering in the Sudan and wanted in connection with the assassination attempt [del Presidente egiziano Mubarak ad Addis Abeba] on the basis of the 1964 Extradition Treaty between Ethiopia and the Sudan” (par. 4, lett. a).

Si evince chiaramente dalla lettura dell'articolo che quest'ultimo intende lasciare all'organo un'ampia discrezionalità nel determinare la sussistenza dei presupposti oggettivi ossia di decidere se il caso specifico in esame rientra tra le ipotesi individuate dall'art. 39.

Durante la Conferenza di San Francisco, questo tema è stato oggetto di un ampio dibattito: alcuni Stati sostenevano la necessità di specificare e rendere più rigide le condizioni *sine qua* di intervento del Consiglio, fornendo una interpretazione più specifica della nozione di minaccia alla pace, violazione della pace e atto di aggressione<sup>25</sup>; altri, invece, tra cui le grandi Potenze, erano favorevoli a lasciare al Consiglio di sicurezza la più ampia prerogativa di accertare i presupposti oggettivi (e dunque fattuali) necessari per un suo intervento<sup>26</sup>.

Le accese discussioni in sede di lavori preparatori, tuttavia, si risolsero nell'attuale formula dell'art. 39, la quale lascia indeterminate le nozioni di minaccia alla pace, violazione della pace e atto di aggressione e conferisce al Consiglio il potere di interpretarle caso per caso.

Premesso ciò, non è escluso che si possano definire le tre ipotesi in via interpretativa. Come avremo modo di osservare più avanti, il concetto di pace è stato per molti anni considerato esclusivamente nella sua accezione negativa ovvero come assenza di guerre internazionali o interne.

Ne discende che la "violazione della pace" si riferisce ad una situazione caratterizzata da un conflitto in corso, sia esso interno che internazionale,

---

<sup>25</sup> DE LA SERNA GALVÁN (2011: 164).

<sup>26</sup> Le discussioni, in particolare, si concentrarono sulla nozione di atto di aggressione. Alcuni Stati di piccole e medie dimensioni, alla ricerca di maggiore tutela, spingevano affinché venisse inserita nella Carta una definizione giuridica in grado di vincolare la futura attività dell'organo. Si ricorda, a tal proposito, la proposta boliviana di inserire nella Carta una lista di situazioni qualificabili come atti di aggressione. Questa, tuttavia, venne bocciata durante la sessione del Comitato 3 della terza Commissione del 21 maggio del 1945 per l'opposizione delle grandi Potenze, si veda UNCIO, Doc. 502/3/22, Vol. XII, p. 349.

anche se non presenta (per le sole ipotesi internazionali) la gravità dell'“atto di aggressione”<sup>27</sup>.

Il termine “aggressione”, per molto tempo rimasto indeterminato, è stato specificato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1974 come “the use of armed force by a State against the sovereignty, territorial integrity or political independence of another State, or in any other manner inconsistent with the Charter of the United Nations”<sup>28</sup>.

L'esame della prassi evidenzia che i casi in cui il Consiglio di sicurezza ha accertato una “violazione della pace” sono piuttosto limitati e concernono esclusivamente, almeno per ora, conflitti internazionali<sup>29</sup>.

Altresì, mai dichiarata, finora, è stata l'ipotesi di “atto di aggressione”. È interessante osservare che non lo ha fatto neanche in quelle situazioni, come ad esempio la Guerra di Korea del 1950 o la Guerra del Golfo del 1990, in cui palesemente si presentavano i presupposti per utilizzare tale formula.

Talvolta, il Consiglio ha fatto riferimento ad aggressioni in alcune risoluzioni ma solo per condannare certi comportamenti statali<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> CONFORTI, FOCARELLI (2017: 233). È facilmente deducibile che le due fattispecie sono in parte sovrapponibili. A tal proposito, durante gli incontri di Dumbarton Oaks gli Stati Uniti spingevano affinché venisse inserita solo la nozione di violazione della pace e non anche quella di aggressione. Tale posizione era giustificata dall'idea che la violazione già ricompredesse al suo interno l'atto di aggressione. Tuttavia, l'inserimento di quest'ultima fattispecie specifica fu il risultato dell'insistenza e pretesa sovietica, si veda CADIN (2008: 30 ss.).

<sup>28</sup> Risoluzione dell'Assemblea generale del 14 dicembre 1974, A/RES/3314 (XXIX), *Definition of aggression*, art. 1. La dichiarazione di principi contenuta nella risoluzione, fornisce anche una elencazione di ipotesi di aggressione. Tuttavia, la definizione, come anche l'elenco, non vincola il Consiglio di sicurezza nella fase di accertamento dei presupposti oggettivi necessari per un suo intervento ai sensi dell'art. 39 (paragrafi 2 e 4).

<sup>29</sup> Si può ricordare a titolo esemplificativo: la risoluzione del Consiglio di sicurezza del 25 maggio 1950, S/RES/82, *Complaint of aggression upon the Republic of Korea*, con la quale il Consiglio ha determinato che “[...] the armed attack on the Republic of Korea by forces from North Korea [...] constitutes a breach of the peace”; la risoluzione del Consiglio di sicurezza del 3 aprile 1982, S/RES/502, *Falkland Islands (Malvinas)*, con la quale l'organo, dopo aver dichiarato di essere stato profondamente turbato dall'invasione argentina, ha determinato che “[...] there exists a breach of the peace in the region of the Falkland Islands [...]”; la risoluzione del Consiglio di sicurezza del 2 agosto 1990, S/RES/660, *Iraq-Kuwait*, con cui il Consiglio ha determinato che “[...] there exists a breach of international peace and security as regards the Iraqi invasion of Kuwait”.

<sup>30</sup> Ne è un esempio la risoluzione del Consiglio di sicurezza del 17 marzo 1976, S/RES/386, *Mozambique-Southern Rhodesia*, in cui il Consiglio “[c]ondemns all provocative and aggressive acts, including military incursions, against the People's Republic of Mozambique by the illegal minority regime of Southern Rhodesia” (par. 2).

A ben vedere, l'organo nella pratica ha quasi sempre invocato la "minaccia alla pace" come presupposto per un suo intervento ai sensi del Capitolo VII<sup>31</sup>. Ciò perché il termine, vago ed elastico, bene si presta ad interpretazioni estensive che permettono di ricondurre, nella fattispecie, situazioni che non implicano necessariamente l'uso della violenza bellica.

Nel corso degli anni, infatti, la nozione di "minaccia alla pace" ha subito una evoluzione di cui parleremo nel Capitolo II del presente lavoro.

#### **a. Le raccomandazioni ex art. 39**

Il Consiglio di sicurezza una volta accertati i presupposti che giustificano un suo intervento può, ai sensi dell'art. 39, fare raccomandazioni anche per indicare, come si evince dai lavori preparatori, qualsiasi misura pacifica finalizzata a facilitare una intesa fra gli Stati parti della divergenza o proposte di merito<sup>32</sup>.

La *ratio* della disposizione risiede nella volontà di permettere al Consiglio di sicurezza, anche in presenza delle ipotesi disciplinate dal Capitolo VII, di utilizzare la sua funzione conciliativa.

Appare chiaro che da un punto di vista di contenuto l'attività di soluzione pacifica delle controversie ex Capitolo VI e quella prevista dall'art. 39 sono sovrapponibili, tuttavia una differenza è rintracciabile in termini procedurali: per la procedura di voto che caratterizza l'adozione delle raccomandazioni ex art. 39 non sussiste l'obbligo previsto dall'art. 27, par. 3, ossia l'obbligo di astensione per il membro del Consiglio coinvolto nella controversia.

Secondo alcuni autori esiste una ulteriore distinzione di procedura ossia l'inopponibilità del limite della *domestic jurisdiction* alle raccomandazioni ex art. 39<sup>33</sup>. In realtà come vedremo più avanti, sia per queste ultime che per le raccomandazioni ai sensi del Capitolo VI vige il limite del dominio riservato.

---

<sup>31</sup> CONFORTI, FOCARELLI (2017: 234).

<sup>32</sup> Ivi, p. 250.

<sup>33</sup> In questo senso, MARCHISIO (2012: 215).

## **b. Le misure provvisorie previste dall'art. 40**

A norma dell'art. 40, il Consiglio di sicurezza può, al fine di prevenire l'aggravarsi della situazione, adottare misure provvisorie.

“Al fine di prevenire un aggravarsi della situazione”, recita l'art 40 “il Consiglio di Sicurezza prima di fare le raccomandazioni o di decidere sulle misure previste all'articolo 41, può invitare le parti interessate ad ottemperare a quelle misure provvisorie che esso consideri necessarie o desiderabili. Tali misure provvisorie non devono pregiudicare i diritti, le pretese o la posizione delle parti interessate. Il Consiglio di Sicurezza prende in debito conto il mancato ottemperamento a tali misure provvisorie”.

Si tratta, come si evince dal testo della disposizione, di un intervento temporaneo, preliminare rispetto all'adozione di raccomandazioni o misure coercitive implicanti o non l'uso della forza e non pregiudizievole “dei diritti, delle pretese e della posizione delle parti interessate”, giustificato da ragioni d'urgenza<sup>34</sup> e finalizzato a ridurre l'intensità di una crisi internazionale.

Il fatto che le misure provvisorie siano state pensate come fase preliminare all'adozione di misure *ex* articoli 41 e 42 non si traduce nell'obbligo per il Consiglio di sicurezza di esaurire le misure temporanee contemplate dall'art. 40, prima di intraprendere azioni più rigide.

In altre parole il principio di progressività degli interventi implicito nella disposizione non è da intendersi in senso vincolante<sup>35</sup>. I lavori preparatori,

---

<sup>34</sup> Sebbene la collocazione dell'art. 40 nel Capitolo VII ci indurrebbe a pensare che l'adozione di misure provvisorie sia subordinata all'esistenza di una minaccia alla pace, violazione della pace o atto di aggressione, la prassi evidenzia che il Consiglio di sicurezza ha utilizzato le misure *ex* art. 40 in situazioni d'urgenza anche quando alcuni membri dell'organo ritenevano la situazione non rientrare nelle ipotesi previste dall'art. 39 e senza indicare nella delibera l'avvenuto accertamento dei presupposti per un suo intervento. Per tale ragione sembrerebbe che le misure provvisorie possano essere adottate anche in via autonoma per impedire l'aggravarsi di una situazione, indipendentemente dall'accertamento di una delle tre circostanze previste dall'art. 39, si veda MARCHISIO (2012: 219).

<sup>35</sup> CONFORTI, FOCARELLI (2017: 255).

infatti, confermano la volontà di non imporre condizioni *sine qua* agli interventi *ex* articoli 41 e 42<sup>36</sup>.

Tale linea è avvalorata altresì dalla prassi, la quale evidenzia che in molti casi le misure temporanee vengono adottate congiuntamente ad interventi sanzionatori ai sensi dell'art. 41 e non in via preliminare<sup>37</sup>.

Nonostante l'art. 40 non menzioni alcuna tipologia di misura temporanea e d'urgenza, è ricavabile dalla pratica una lista esemplificativa e non esaustiva: stipulazione di tregue o armistizi, creazione di zone demilitarizzate o di accessi umanitari, liberazione di prigionieri o ostaggi, ritiro di truppe dal campo di battaglia e richieste di cessate il fuoco (misura tipica *ex* art. 41)<sup>38</sup>. In linea generale le misure provvisorie riguardano quei comportamenti degli Stati direttamente o indirettamente coinvolti (ossia i Paesi della regione interessata, l'insieme degli Stati membri o altri soggetti implicati) in grado di migliorare la situazione in atto<sup>39</sup>.

Occorre infine chiarire che nonostante parte della dottrina deponga in senso opposto, le delibere di misure *ex* art. 40 possono avere solamente carattere raccomandatorio e pertanto non vincolano i destinatari a conformarsi al comportamento prescritto<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> MARCHISIO (2012: 220).

<sup>38</sup> Tra le varie, si vedano: la risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'1 giugno 1994, S/RES/924, *Yemen*, con la quale il Consiglio ha "call[ed] for an immediate cease-fire" (par. 1) e ha richiesto "[...] an immediate cessation of the supply of arms and other matériel which might contribute to the continuation of the conflict" (par. 2) nonché richiesto alle parti "[...] to return immediately to negotiations which will permit a peaceful resolution [...]" (par. 3); la risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'8 gennaio 2009, S/RES/1860, *Middle East, including the Palestinian question*, con la quale l'organo, in relazione al conflitto nella Striscia di Gaza, ha "[...]call[ed] for an immediate, durable and fully respected ceasefire, leading to the full withdrawal of Israeli forces from Gaza" (par. 1) e richiesto "[...] [the] provision and distribution [...] of humanitarian assistance [...]" (par. 2); la risoluzione del Consiglio di sicurezza del 14 gennaio 2009, S/RES/1862, *Peace and security in Africa*, con la quale il Consiglio in relazione agli scontri di frontiera tra Gibuti ed Eritrea ha richiesto ha quest'ultima di "[w]ithdraw its forces and all their equipment to the positions of the status quo ante [...]".

<sup>39</sup> Si veda ad esempio la risoluzione del Consiglio di sicurezza del 29 gennaio 1996, S/RES/1040, *Burundi*, con la quale l'organo, in merito alla situazione in Burundi, ha invitato gli *Stati membri ed altri* "[...] to cooperate in the identification and dismantling of radio stations which incite hatred and acts of violence in Burundi" (par. 4).

<sup>40</sup> CONFORTI, FOCARELLI (2017: 255 ss.).

### c. Le misure non implicanti l'uso della forza *ex art. 41*

L'art. 41 riconosce al Consiglio di sicurezza il potere di deliberare misure sanzionatorie non implicanti l'uso della forza nei confronti di quegli Stati o entità non statali (compresi gli individui) che abbiano minacciato o violato la pace oppure commesso un atto di aggressione.

“Il Consiglio di Sicurezza”, sancisce l'art 41 “può decidere quali misure, non implicanti l'impiego della forza armata, debbano essere adottate per dare effetto alle sue decisioni, e può invitare i membri delle Nazioni Unite ad applicare tali misure. Queste possono comprendere un'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio ed altre, e la rottura delle relazioni diplomatiche”.

Le sanzioni, come si evince dall'ultima parte del testo della disposizione, possono includere “un'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio ed altre, e la rottura delle relazioni diplomatiche”.

Tale elencazione, tuttavia, svolge solamente una funzione esemplificativa potendo il Consiglio di sicurezza deliberare altre sanzioni non implicanti l'uso di contingenti militari<sup>41</sup>, come ad esempio: l'embargo di armi o di importazione ed esportazione di materie prime (in particolare petrolio e suoi prodotti derivati), il congelamento di conti correnti o patrimoni detenuti all'estero dallo Stato destinatario delle sanzioni (o dai suoi esponenti governativi o militari), l'annullamento di atti adottati dal Governo

---

<sup>41</sup> Il carattere esemplificativo della lista è confermato dai lavori preparatori di San Francisco nonché ribadito dal Tribunale penale per l'ex Jugoslavia al par. 35 della sua decisione relativa al caso *Tadic* del 2 ottobre 1995, *on the defence motion for interlocutory appeal on jurisdiction*, nel quale afferma che “[i]t is evident that the measures set out in Article 41 are merely illustrative examples which obviously do not exclude other measures”.

sanzionato<sup>42</sup> o ancora misure finalizzate alla distruzione di armi chimiche<sup>43</sup>. Nulla esclude che le sanzioni possano essere imposte in modo cumulativo con la diretta conseguenza di chiudere completamente i canali di comunicazione dello Stato destinatario<sup>44</sup>.

Credo sia il caso di ricordare che la *ratio* che sta alla base delle misure *ex art. 41* risiede nella volontà di interrompere la condotta valevole di turbare la pace piuttosto che di punire l'agente, qualunque esso sia.

Le delibere con cui il Consiglio di sicurezza interviene a norma dell'art. 41, di regola, hanno carattere vincolante e pertanto sono qualificabili come decisioni<sup>45</sup>. Tuttavia non è da escludere che il Consiglio possa preferire in alcune occasioni la forma raccomandatoria che per natura non genera

---

<sup>42</sup> CONFORTI, FOCARELLI (2017: 294), la *ratio* di tale misura, che ci permette di inquadrarla nell'art. 41, risiede nella "richiesta implicita rivolta dal Consiglio agli Stati membri di *disconoscere* le misure invalide, e quindi di non applicarle qualora vengano in qualsiasi modo in rilievo innanzi ai *loro* organi [corsivo dell'autore]".

<sup>43</sup> Tra le delibere concernenti misure non implicanti l'uso della forza *ex art. 41* si ricordano a titolo esemplificativo: la risoluzione del Consiglio di sicurezza del 6 agosto 1990 S/RES/661, *Iraq-Kuwait*, con cui il Consiglio "[d]ecide[ed] that all States shall not make available to the Government of Iraq, or to any commercial, industrial or public utility undertaking in Iraq or Kuwait, any funds or any other financial or economic resources and shall prevent their nationals and any persons within their territories from removing from their territories or otherwise making available to that Government or to any such undertaking any such funds or resources and from remitting any other funds to persons or bodies with Iraq or Kuwait, except payments exclusively for strictly medical or humanitarian purposes and, in humanitarian circumstances, foodstuffs" (par. 4); la risoluzione del Consiglio di sicurezza del 25 settembre 1990, S/RES/670, *Iraq-Kuwait*, sempre relativa alla Guerra del Golfo, con cui il Consiglio ha irrigidito il regime sanzionatorio imponendo che tutti gli Stati "shall deny permission to any aircraft to take off from their territory if the aircraft would carry any cargo to or from Iraq or Kuwait other than food in humanitarian circumstances [...]" (par. 3) imponendo così un embargo aereo; misure per smantellare armi chimiche sono state adottate, ad esempio, in relazione alla guerra civile in Siria con la risoluzione del Consiglio di sicurezza del 27 settembre 2013, S/RES/2118, *Middle East*.

<sup>44</sup> CONFORTI, FOCARELLI (2017: 266).

<sup>45</sup> *Ibidem*, ciò è avvalorato dalla terminologia utilizzata nell'art. 39 che distinguendo le raccomandazioni dalle misure che "debbono essere prese in conformità con gli articoli 41 e 42", riconosce a queste ultime natura vincolante; dai risultati di Dumbarton Oaks poi confluiti nella nei lavori preparatori di San Francisco; e dalla prassi del Consiglio.

obblighi per gli Stati membri e dunque lasciare a questi ultimi la facoltà di adottarle o meno<sup>46</sup>.

Occorre comunque specificare che il Consiglio di sicurezza è competente a deliberare le sanzioni, ma la loro effettiva esecuzione ricade sugli Stati membri o, ai sensi dell'art. 48, par. 1, su parte di essi.

Per garantire un efficace monitoraggio e gestione delle sanzioni, spesso le queste ultime sono accompagnate dall'istituzione da parte del Consiglio di sicurezza, ai sensi dell'art. 29 della Carta, di Comitati delle sanzioni. Si tratta di organi sussidiari *ad hoc*, che riproducono la stessa composizione del Consiglio, con il mandato di monitorare e assicurare l'effettivo ottemperamento delle misure adottate. Il Comitato, infatti, è chiamato a mantenere l'organo informato in merito all'esecuzione delle sanzioni e di raccomandare sia le modalità per migliorarne l'efficacia che le misure da imporre a fronte di eventuali violazioni<sup>47</sup>.

È rimessa, inoltre, alla competenza del Comitato l'incarico di adottare deroghe umanitarie o, ai sensi dell'art. 50, di necessità economica e l'inserimento nelle cd. *black lists* di persone fisiche o giuridiche nei confronti delle quali il Consiglio ha imposto sanzioni.

---

<sup>46</sup> Ivi, p. 291. Il fondamento giuridico della facoltà del Consiglio di sicurezza di raccomandare sanzioni piuttosto che imporle risiederebbe nello stesso art. 41. Ciò sarebbe confermato dallo spirito della disposizione che prevedendo la possibilità di adottare misure diverse per natura ed intensità ammetterebbe al contempo la facoltà per l'organo di ridurre il grado della sua delibera conferendogli valore raccomandatorio.

<sup>47</sup> A titolo esemplificativo, tra gli ultimi comitati istituiti è possibile menzionare il Comitato 2140 istituito con la risoluzione del Consiglio di sicurezza del 26 febbraio 2014, S/RES/2140, *Middle East*, con il mandato tra l'altro di "[...] monitor implementation of the measures imposed in paragraph 11 and 15 above [...]" (par. 19 lett. a), "[...] designate individuals and entities to be subject to the measures imposed [...]" (par. 19 lett. b), "establish such guidelines as may be necessary to facilitate the implementation of the measures" (par. 19 lett. d) e "[...] report within 60 days to the Security Council on its work and thereafter to report as deemed necessary by the Committee" (par. 19 lett. e); il mandato del Comitato 2140 è stato successivamente esteso con la risoluzione del Consiglio di sicurezza del 14 aprile 2015, S/RES/2216, *Middle East (Yemen)*, par. 20. O ancora il Comitato 2206 istituito con la risoluzione del Consiglio di sicurezza del 3 marzo 2015, S/RES/2206, *Reports of the Secretary-General on the Sudan and South Sudan*, con i compiti, tra i vari, di "[...] monitor implementation of the measures imposed by paragraphs 9 and 12 of this resolution [...]" (par. 16 lett. a), "[...] seek and review information regarding those individuals and entities who may be engaging in the acts described in paragraph 6 and 7 above" (par. 16 lett. b), "[...] designate individuals and entities subject to the measures imposed [...]" and to consider requests for exemptions [...]" (par. 16 lett. d) e "[...] examine and take appropriate action on information regarding alleged violations or non-compliance with the measures contained in this resolution" (par. 16 lett. i).

Per quanto concerne le deroghe umanitarie, si è andata formando con il passare degli anni una norma consuetudinaria integrativa della Carta delle Nazioni Unite che impone al Consiglio di sicurezza un limite umanitario quando agisce ai sensi dell'art. 41<sup>48</sup>: al fine di ridurre gli effetti negativi che le sanzioni economiche possono produrre sulla popolazione dello Stato interessato e di garantire un livello minimo di sopravvivenza, il Consiglio ha l'obbligo di prevedere deroghe, relative in particolare a derrate alimentari e medicinali, al regime sanzionatorio.

In relazione alle eccezioni di necessità economica, l'art. 50 sancisce che

“[s]e il Consiglio di Sicurezza intraprende misure preventive contro uno Stato, ogni altro Stato, sia o non sia Membro delle Nazioni Unite, che si trovi di fronte a particolari difficoltà economiche derivanti dall'esecuzione di tali misure, ha diritto di consultare il Consiglio di Sicurezza riguardo ad una soluzione di tali difficoltà”.

In altre parole, la disposizione prevede che se uno Stato, la cui economia è strettamente connessa con quello dello Stato sanzionato, si trova a dover fronteggiare difficoltà economiche derivanti dal regime sanzionatorio può consultare il Consiglio di sicurezza al fine di stabilire le misure riparatorie appropriate che generalmente si traducono in una esenzione dall'obbligo di conformarsi alle decisioni *ex art.* 41<sup>49</sup>.

Come in precedenza anticipato il Comitato delle sanzioni ha tra l'altro l'incarico di identificare, sulla base delle informazioni fornite prevalentemente dagli Stati membri e più precisamente dalle *intelligences* nazionali, gli individui destinatari delle cd. *smart sanctions* (tra cui rientrano anche i presunti terroristi).

Le sanzioni intelligenti svolgono una duplice funzione: l'una sanzionatoria e l'altra cautelativa ovvero finalizzata a ridurre i danni

---

<sup>48</sup> CONFORTI, FOCARELLI (2017: 285).

<sup>49</sup> MARCHISIO (2012: 226).

collaterali prodotti dalle sanzioni sulla popolazione, gli Stati limitrofi e gli Stati terzi<sup>50</sup>.

#### **d. Le misure impicanti l'uso della forza**

Gli articoli 42 ss. della Carta delle Nazioni Unite conferiscono al Consiglio di sicurezza il potere di intervenire con l'uso della forza in situazioni, internazionali o interne, qualificabili come minaccia alla pace, violazione della pace o atto di aggressione. Il sistema, delineato dalle disposizioni in esame, si fonda sull'accentramento dell'uso della violenza e della conduzione delle operazioni militari nel Consiglio. Questo svolge in siffatto modo una funzione di garanzia, assicurando che l'intervento armato sia imparziale, oggettivo e limitato alle sole azioni necessarie per il mantenimento della pace e spogliando gli Stati membri della possibilità di ricorrere all'uso della forza in ipotesi che esulano da quella prevista dall'art. 51, ovvero in legittima difesa individuale o collettiva<sup>51</sup>.

L'art. 42 prevede che se il Consiglio di sicurezza ritiene che le misure pacifiche *ex art. 41* non siano sufficienti o risultano inadeguate per il

---

<sup>50</sup> L'esecuzione delle sanzioni intelligenti negli Stati membri, tuttavia, ha sollevato non pochi problemi relativi alla violazione dei diritti fondamentali dei destinatari. In altre parole, la poca trasparenza della procedura di iscrizione alle liste nere e l'impossibilità per l'individuo di presentare ricorso di *delisting* (o semplicemente di difendere le proprie posizioni d'innocenza) non forniva una adeguata protezione dei diritti umani dei sanzionati. Di fronte alle critiche mosse a tale procedura "oscura" e all'aumento dei ricorsi giurisdizionali, il Consiglio di sicurezza ha apportato una serie di modifiche al sistema. Tra queste, meritevoli di menzione sono i correttivi introdotti dalle risoluzioni 1730 del 19 dicembre 2006, S/RES/1730, *General issues relating to sanctions* e 1904 del 17 dicembre 2009S/RES/1904, *Threats to international peace and security caused by terrorist acts*. Con la risoluzione 1730 il Consiglio di sicurezza ha introdotto un meccanismo di *delisting* che permette agli individui di presentare ricorso, direttamente o per il tramite dello Stato di appartenenza o di residenza, al Segretario generale delle Nazioni Unite. La funzione istruttoria è effettuata dal *Focal Point*, il quale dopo aver valutato che la richiesta di cancellazione sia idonea procede ad informare l'interessato e ad attivare la fase di consultazione inter-statale. La decisione ultima circa la cancellazione rimane, comunque, prerogativa del Comitato delle sanzioni competente. Con la risoluzione 1904, invece, il Consiglio ha istituito un Ufficio dell'*Ombudsman* con l'incarico di valutare le richieste di cancellazione presentate dalle persone fisiche o giuridiche al Comitato delle sanzioni su Al Qaeda e i Talebani, istituito con la risoluzione del Consiglio di sicurezza del 15 ottobre 1999S/RES/1267, *Afghanistan*. Al termine dell'esame l'*Ombudsman* presenta il proprio rapporto al Comitato, il quale ha sessanta giorni per decidere in merito alla questione. In base alla risoluzione 1904, altresì, l'Ufficio dell'*Ombudsman* andrà in futuro a sostituire il *Focal point*.

<sup>51</sup> CONFORTI, FOCARELLI (2017: 300).

mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, “può intraprendere, con forze aeree, navali o terrestri, ogni azione che sia necessaria [...]. Tale azione può comprendere dimostrazioni, blocchi ed altre operazioni mediante forze aeree, navali o terrestri di Membri delle Nazioni Unite”.

L’organo, ai sensi dell’art. 42, ha un ampio potere discrezionale circa la misura implicante l’uso della forza che ritiene idonea per ristabilire la pace, senza necessariamente essere obbligato ad adottare sanzioni economiche prima di intervenire con modalità più rigide. Come abbiamo già avuto modo di osservare, infatti, il principio di progressività degli interventi non vincola il Consiglio di sicurezza.

Secondo l’art. 43 ss., il ricorso all’uso della forza, implicito nella terminologia utilizzata dall’art. 42 (“ogni azione che sia necessaria”) deve avvenire attraverso un esercito permanente al servizio del Consiglio di sicurezza, composto da contingenti militari messi a disposizione dagli Stati membri.

Ai sensi dell’art. 43, par. 1, ricade sui Paesi membri un obbligo *de contrahendo* di stipulare con il Consiglio di sicurezza accordi speciali di messa a disposizione di reparti militari<sup>52</sup> intesi a stabilire “il numero ed i tipi di forze armate, il loro grado di preparazione e la loro dislocazione generale, [...] [nonché] la natura delle facilitazioni e dell’assistenza da fornirsi” (art. 43, par. 2).

Anche gli articoli 44 e 45 si occupano dell’obbligo in questione, prevedendo nello specifico che il Consiglio possa invitare uno Stato membro a prendere parte alle decisioni dell’organo “concernenti l’impiego di contingenti di forze armate del Membro stesso” (art. 44) e che i Paesi membri sono tenuti a mettere ad immediato servizio delle Nazioni Unite forze aeree nazionali “per l’esecuzione combinata di un’azione coercitiva internazionale” (art. 45).

Gli articoli 46 e 47, invece, prevedono che il Consiglio di sicurezza nella fase concreta di impiego delle forze armate venga coadiuvato nella sua attività da un Comitato di Stato Maggiore, composto dai Capi di Stato

---

<sup>52</sup> MARCHISIO (2012: 232); CONFORTI, FOCARELLI (2017: 300).

Maggiore dei cinque membri permanenti del Consiglio. Il Comitato, alle dipendenze del Consiglio, ha altresì la “responsabilità della direzione strategica di tutte le forze armate messe a disposizione [dell’organo]” (art. 47, par. 3).

Da una lettura combinata degli articoli 42-45, appare chiaro che l’applicazione dell’uso della forza, nell’intenzione dei redattori, era subordinata alla conclusione degli accordi speciali<sup>53</sup> (i quali dovevano per di più essere negoziati “al più presto possibile” ai sensi dell’art. 43 par. 3).

Nella pratica, tuttavia, tali accordi non sono mai stati stipulati e difficilmente verranno conclusi in futuro alla luce della politica di potenza che contraddistingue lo scenario internazionale odierno. Lo stesso si può dire del Comitato di Stato Maggiore, il quale non ha mai realmente funzionato<sup>54</sup>.

Alla luce dell’impossibilità di servirsi dell’esercito delle Nazioni Unite di cui sopra, il Consiglio di sicurezza è intervenuto militarmente, nelle crisi internazionali o interne, istituendo missioni *ad hoc* di *peace-keeping* o autorizzando gli Stati membri ad utilizzare la forza, sia individualmente che per il tramite di organizzazioni regionali, oppure attraverso una combinazione delle due modalità.

Le operazioni di *peace-keeping*, utilizzate con più frequenza dall’organo a partire dalla seconda metà degli anni 80, hanno subito nel corso degli anni un’evoluzione in termini di mandato tanto che è possibile distinguere convenzionalmente tra missioni di *peace-keeping* zero, missioni multifunzionali e operazioni di *peace-enforcement*<sup>55</sup>.

Prima di entrare nel merito della trattazione delle tre diverse tipologie, occorre specificare che il Consiglio di sicurezza, al momento della creazione di una forza per il mantenimento della pace, delega al Segretario generale delle Nazioni Unite sia l’incarico di stipulare accordi con gli Stati membri,

---

<sup>53</sup> CONFORTI, FOCARELLI (2017: 300).

<sup>54</sup> A tal proposito l’*High Level Panel on Threats, Challenges and Change* nel rapporto *A More Secure World: Our Shared Responsibility* del 2 dicembre 2004 ha raccomandato la rimozione delle disposizioni della Carta in cui c’è un riferimento al Comitato, ormai diventato inadeguato, e di sostituirlo con una più efficace consulenza militare (p. 114 ss. paragrafi 93, 100 e 300).

<sup>55</sup> CONFORTI, FOCARELLI (2017: 303).

relativi alla messa a disposizione dei contingenti militari, che la gestione operativa delle missioni (pianificazione, preparazione, conduzione e nomina del *Commander-in-Chief*, previa approvazione del Consiglio).

Le missioni di *peace-keeping zero*, ossia le prime missioni istituite tra il 1948 e la fine degli anni Ottanta, sono state utilizzate prevalentemente come forza cuscinetto fra le parti in conflitto con il mandato di assicurare e monitorare il rispetto del cessate il fuoco. In linea generale, i compiti affidatogli erano ristretti e limitati essenzialmente alla funzione militare<sup>56</sup>.

Si tratta di operazioni in cui i cd. caschi blu assumevano una posizione di neutralità rispetto agli attori del conflitto ed erano legittimati ad utilizzare la forza esclusivamente in legittima difesa di se stessi o a garanzia del raggiungimento degli obiettivi della missione. Queste, inoltre, per poter essere concretamente attuate necessitavano del consenso dello Stato all'interno del quale si andava a dispiegare la forza delle Nazioni Unite.

Neutralità delle missioni, uso della forza in legittima difesa e il consenso delle autorità territoriali sono appunto le tre caratteristiche tipiche del *peace-keeping* che ancora oggi riscontriamo.

A partire dagli anni Novanta, il Consiglio di sicurezza ha esteso il mandato delle operazioni di mantenimento della pace anche a funzioni non esclusivamente militari e ad attività di *peace-building*, ossia di assistenza

---

<sup>56</sup> Il modello originario della tipologia di operazione di *peacekeeping* in esame è l'UNEF I, istituita, in via eccezionale, con la risoluzione dell'Assemblea generale del 5 novembre 1956, 1000-ES I. La forza delle nazioni unite, attiva nella Crisi di Suez, aveva l'incarico di interporre tra i contingenti militari israeliani, francesi e britannici, da un lato, e egiziani, dall'altro, per assicurare il cessate il fuoco. Come ulteriori esempi è possibile citare: l'Operazione delle Nazioni Unite in Congo (ONUC) istituita con la risoluzione del Consiglio di sicurezza del 14 luglio 1960 S/RES/143, *The Congo Question*, con il compito di assistere il governo congolese a mantenere l'ordine interno (par. 2); la Forza delle Nazioni Unite a Cipro (UNFICYP) creata con la risoluzione del Consiglio di sicurezza del 4 marzo 1964, S/RES/186, *The Cyprus Question*, con il mandato di prevenire una ripresa dei combattimenti e contribuire alla restaurazione e mantenimento della legge e dell'ordine (par. 5); la Forza di emergenza delle Nazioni Unite (UNEF II) istituita con la risoluzione del Consiglio di sicurezza del 25 ottobre 1973, S/RES/340, *UN Emergency Force for Middle East*, come forza cuscinetto tra Egitto e Israele durante la Guerra dello Yom Kippur; la Forza di osservazione del disimpegno militare in Golan (UNDOF) creata con la risoluzione del Consiglio di sicurezza del 31 maggio 1974, S/RES/350, *Israel-Syrian Arab Republic*, come forza di interposizione tra Israele e Siria.

alle autorità locali nella fase di ricostruzione delle istituzioni politiche e del tessuto sociale post conflitto armato interno<sup>57</sup>.

Si tratta delle cd. missioni multifunzionali, impiegate prevalentemente in situazioni di fallimento dello Stato e nell'ambito di accordi di pacificazione. Queste sono caratterizzate dalla fusione di diverse funzioni, che vanno dalla classica prevenzione del conflitto alla ricostruzione socio-politica, necessarie al raggiungimento degli obiettivi militari e politico-sociali definiti dal mandato quali, tra l'altro, assicurare il ritorno in patria dei rifugiati politici, garantire protezione ai convogli umanitari, monitorare il rispetto dei diritti dell'uomo, vigilare sulle libere elezioni e proteggere la popolazione civile<sup>58</sup>.

A partire dagli anni Duemila, le condizioni sociopolitiche internazionali hanno contribuito a modificare ulteriormente il mandato delle missioni di *peace-keeping*: i caschi blu nel corso delle cd. operazioni di *peace-enforcement* sono chiamati ad *imporre la pace* utilizzando l'uso della forza non solo in legittima difesa ma anche in maniera attiva e funzionale al raggiungimento degli obiettivi. Tali missioni, pertanto, si qualificano come azioni coercitive che non necessitano, come invece per le altre, del consenso dello Stato territoriale.

Tra gli obiettivi delle operazioni di imposizione della pace, che generalmente sostituiscono o rafforzano operazioni già in corso, è possibile menzionare il disarmo delle parti in conflitto, la protezione dei civili, dei

---

<sup>57</sup> Tra tali operazioni è interessante ricordare: la Missione per il referendum nel Sahara occidentale (MINURSO) istituita con la risoluzione del Consiglio di sicurezza del 29 aprile 1991, S/RES/690, *Western Sahara*; l'Autorità provvisoria delle Nazioni Unite in Cambogia (UNTAC) istituita con la risoluzione del Consiglio di sicurezza del 28 febbraio 1992, S/RES/745, *Cambodia*, con il compito di monitorare e garantire l'effettivo rispetto degli accordi di pace del 1991; l'Operazione delle Nazioni Unite in Mozambico (UNOMOZ) istituita con la risoluzione del Consiglio di sicurezza del 13 ottobre 1992, S/RES/782, *Mozambique*, con l'incarico di garantire la creazione di istituzioni democratiche in esecuzione degli accordi di pace del 1992.

<sup>58</sup> Con la risoluzione del Consiglio di sicurezza del 21 gennaio 2013, S/RES/2086, *United Nations Peacekeeping Operations*, l'organo ha confermato l'importanza delle operazioni di *peacekeeping* multifunzionali (par. 5) nel processo di ricostruzione economica, istituzionale e sociale di un paese e di sedimentazione del processo di pace.

funzionari o delle strutture delle Nazioni Unite e la prevenzione di attacchi contro zone di sicurezza<sup>59</sup>.

Le operazioni di *peace-keeping* non sono esplicitamente previste dalla Carta, pertanto, risulta fondamentale ricercarne il fondamento giuridico che possa legittimare l'azione del Consiglio in tal senso.

Ricollegare tali operazioni al Capitolo VI non risulta opportuno, in quanto quest'ultimo si occupa esclusivamente della risoluzione pacifica delle controversie e non anche dell'uso della forza. A ben osservare, le operazioni di mantenimento della pace utilizzano tecniche e modi di tipo militare. I caschi blu, infatti, operando all'interno di conflitti armati possono essere coinvolti in azioni violente che richiedono un utilizzo della forza. Tale possibilità ci induce a sostenere che il fondamento delle missioni possa risiedere nel Capitolo VII. Tuttavia, le operazioni di *peace-keeping*, come più volte confermato dal Consiglio di sicurezza, necessitano del consenso dello Stato territoriale. Non si qualificano, dunque, come azioni coercitive con la conseguenza che il fondamento non rientrerebbe nell'art. 42.

Ciò premesso, le operazioni in esame troverebbero la loro legittimazione in una norma consuetudinaria integrativa della Carta creatasi nell'ambito del Capitolo VII<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> Ad esempio, per far fronte alla situazione in Somalia durante gli anni 90, con la risoluzione del Consiglio di sicurezza del 24 aprile 1992, S/RES/751, *Somalia*, l'organo ha istituito l'operazione di mantenimento della pace denominata UNOSOM con il compito di agevolare il cessate il fuoco tra le fazioni in conflitto e di garantire urgente assistenza umanitaria alla popolazione (par. 7). Le funzioni prettamente militari e umanitarie dell'UNOSOM, vennero confermate ed ampliate con la risoluzione del Consiglio di sicurezza del 26 marzo 1993, S/RES/814, *Somalia*, par. 5. Con il nuovo mandato, che estendeva l'imposizione della pace all'intera regione somala, i caschi blu erano legittimati a combattere contro le parti in conflitto per sequestrare armi non autorizzate, limitare l'utilizzo degli armamenti pesanti, e proteggere luoghi utili alla distribuzione degli aiuti umanitari nonché il personale e le strutture delle Nazioni Unite. Come ulteriore esempio di missione di *peace-enforcement* è possibile citare l'operazione delle Nazioni Unite in Congo durante gli anni '60. A seguito del perdurante tentativo secessionistico del Katanga e della morte del Presidente Lumumba, con la risoluzione del Consiglio di sicurezza del 21 febbraio 1961, S/RES/161, *The Congo Question*, l'organo ha autorizzato le forze delle Nazioni Unite (ONUC), già presenti nel territorio, ad utilizzare tutti i mezzi necessari, anche la forza come ultima alternativa, per prevenire una guerra civile locale (par. 1). O ancora, la Forza di sicurezza provvisoria delle Nazioni Unite ad Abyei (UNISFA), creata con la risoluzione del Consiglio di sicurezza del 27 giugno 2011, S/RES/1990, *Reports of the Secretary-General on the Sudan*, a seguito della dichiarazione d'indipendenza del Sudan del Sud, con il compito, tra i vari, di utilizzare qualsiasi mezzo, ivi inclusa la forza, per proteggere i civili e il personale umanitario ad Abyei (par. 3).

<sup>60</sup> CONFORTI, FOCARELLI (2017: 311).

La seconda modalità di intervento del Consiglio di sicurezza, come già anticipato, è l'autorizzazione agli Stati membri all'utilizzo della forza sia come singoli che per il tramite di organizzazioni regionali.

Con il termine autorizzazione si intende “rendere lecito un comportamento che se tenuto da uno Stato membro sarebbe altrimenti illecito”<sup>61</sup>. Tuttavia, l'autorizzazione contenuta nelle risoluzioni del Consiglio di sicurezza è vincolata, come nel caso della delega, all'applicazione delle disposizioni del Consiglio e non a quelle relative al singolo Stato. In altre parole, l'organo, trasferisce il suo potere agli Stati membri che dovranno applicarlo secondo le regole dettate dalle risoluzioni dello stesso e non in modo arbitrario, come invece lascerebbe immaginare una classica autorizzazione<sup>62</sup>.

Il Consiglio di sicurezza, infatti, continua ad agire, come nel rapporto tra delegato e delegante, mantenendo il controllo sull'azione autorizzata nonché conservando la prerogativa di revoca. In questo modo, l'azione degli Stati membri diventa legittima, consentendo, nel caso specifico, l'uso della forza in nome e per conto delle Nazioni Unite.

Ad esempio nel caso dell'invasione irachena del Kuwait negli anni Novanta del secolo scorso, il Consiglio di sicurezza con la risoluzione 678<sup>63</sup> ha autorizzato una coalizione internazionale di Stati membri ad utilizzare tutti i mezzi necessari, ivi inclusa la forza, per assicurare il ritiro incondizionato di tutte le forze irachene dai territori occupati.

Contestualmente, nella stessa risoluzione, ha richiesto agli Stati di mantenerlo regolarmente informato in relazioni agli sviluppi militari. Tale misura aveva chiaramente l'obiettivo di permettere al Consiglio di mantenere un controllo sull'azione militare.

Come si evince dal caso di specie, pertanto, il Consiglio di sicurezza, supervisionando le operazioni militari, avrebbe delegato agli Stati membri la

---

<sup>61</sup> Ivi, p. 317.

<sup>62</sup> Ivi, p. 317 ss.

<sup>63</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 29 novembre 1990, S/RES/678, *Iraq-Kuwait*.

sua funzione di mantenimento della pace e della sicurezza internazionali e non semplicemente autorizzato l'uso della forza.

Il ricorso all'autorizzazione all'uso della forza da parte del Consiglio può avere anche un carattere più specifico, in funzione dell'obiettivo che l'organo vuole raggiungere e del contesto in cui si trova ad operare. L'organo, infatti, è intervenuto autorizzando l'uso della forza non solo in conflitti internazionali, come nel Kuwait o in occasione della guerra di Corea del 1950, ma anche in conflitti interni<sup>64</sup>. Altresì, ha autorizzato l'uso della forza per l'attuazione di misure, seppur di minore intensità, finalizzate all'esecuzione di azioni pacifiche *ex art.* 41<sup>65</sup>.

L'esame della prassi evidenzia un ricorso, da parte del Consiglio di sicurezza, ad una misura d'intervento che, seppur giustificata da caratteri d'urgenza e diretta a mantenere o a ristabilire la pace, non è menzionata dalla Carta delle Nazioni Unite.

La *ratio* del sistema di sicurezza collettiva del Capitolo VII, infatti, letto in concomitanza all'art. 2 par. 4, che impone il divieto all'uso della forza da parte degli Stati membri nelle relazioni internazionali, risiede nell'intenzione di evitare che gli Stati membri potessero utilizzare la forza conferendo, in via esclusiva, tale potere al Consiglio di Sicurezza.

In altre parole, nella Carta non c'è alcun riferimento all'autorizzazione all'uso della forza né è previsto un trasferimento di poteri dal Consiglio agli

---

<sup>64</sup> Ad esempio, in occasione della crisi umanitaria in Ruanda, in cui si stavano manifestando atti di genocidio, con la risoluzione del Consiglio di sicurezza del 22 giugno 1994, S/RES/929, *UN Assistance Mission for Rwanda*, ha autorizzato per il periodo di due mesi, a norma del Capitolo VII (espressamente richiamato al par. 3), un intervento militare sotto comando francese (la cd. operazione *Tourquoise*) per il raggiungimento degli obiettivi umanitari indicati dalla risoluzione del Consiglio di Sicurezza del 8 giugno 1994, S/RES/925, *UN Assistance Mission for Rwanda* (protezione dei rifugiati e della popolazione civile in pericolo, compresa l'istituzione di zone di sicurezza umanitaria e la distribuzione degli aiuti umanitari). Come ulteriore esempio, con la risoluzione del 31 luglio 1994, S/RES/940, *UN Mission in Haiti*, il Consiglio di sicurezza ha autorizzato la formazione di una forza multinazionale sotto comando unificato (a guida statunitense) con il mandato di restaurare l'ordine democratico ad Haiti, allontanando i golpisti e permettendo il rientro del Presidente legittimo Aristide nonché creare un contesto stabile e sicuro per l'attuazione del *Governors Island Agreement* (par. 4).

<sup>65</sup> Ne è un esempio il blocco navale autorizzato nel 2009 per garantire l'effettiva esecuzione dell'embargo delle armi deciso contro la Corea del Nord da parte del Consiglio di sicurezza. La risoluzione del Consiglio di sicurezza del 12 giugno 2009, S/RES/1874, *Non-proliferation/Democratic People's Republic of Korea*, infatti, autorizzava gli Stati membri ad attuare controlli mirati alle navi presenti sulle rotte commerciali della Corea del Nord nonché a confiscare e distruggere la merce trasportata rientrando nell'embargo (par. 14).

Stati membri, in quanto il potere di polizia internazionale è concentrato nell'organo garante dell'imparzialità degli interventi militari, ossia il Consiglio di sicurezza.

Tuttavia, l'esigenza di mantenere la pace attraverso contingenti armati, a fronte del silenzio della Carta, ha portato alla nascita di una norma consuetudinaria interna, legata al Capitolo VII, che legittima l'autorizzazione ad iniziative militari del singolo Stato, sotto comando internazionale, al fine di mantenere o ristabilire la pace<sup>66</sup>.

### **5. Il limite *ratione materiae* all'azione del Consiglio di sicurezza: la *domestic jurisdiction***

L'unico limite deducibile dalla Carta, in linea generale all'attività delle Nazioni Unite e ai fini della nostra trattazione del Consiglio di Sicurezza, è quello della *domestic jurisdiction* ai sensi dell'art. 2 par. 7<sup>67</sup>.

La disposizione sancisce che “[n]essuna disposizione del presente Statuto autorizza le Nazioni Unite ad intervenire in questioni che appartengono essenzialmente alla competenza interna di uno Stato, né obbliga i Membri a sottoporre tali questioni ad una procedura di regolamento in applicazione del presente Statuto; questo principio non pregiudica però l'applicazione di misure coercitive a norma del Capitolo VII”.

Occorre immediatamente specificare che, come confermano i lavori di San Francisco, il limite del dominio riservato così come delineato dall'articolo è da interpretare in senso giuridico<sup>68</sup>.

Per dominio riservato in termini giuridici si intendono tutte quelle materie di competenza dello Stato non disciplinate dal diritto internazionale sia esso consuetudinario che pattizio. In altre parole, rientrano nella *domestic*

---

<sup>66</sup> CONFORTI, FOCARELLI (2017: 327 ss.).

<sup>67</sup> A titolo informativo, è deducibile dalla Carta anche un limite *ratione personarum* all'attività del Consiglio di sicurezza, concernente le ipotesi in cui l'organo possa conferire diritti o imporre obblighi a Stati terzi. Tuttavia, non risulta opportuno trattarlo alla luce dell'ormai raggiunta universalità dell'organizzazione.

<sup>68</sup> CONFORTI, FOCARELLI (2017: 182 ss.).

*jurisdiction* le materie per le quali non ricadono obblighi internazionali sugli Stati.

Dalla lettura dell'art. 2, par. 7, si evince chiaramente che il Consiglio di sicurezza non possa intervenire in questioni “che appartengono *essenzialmente* alla competenza interna di uno Stato”. Con l’inserimento del termine “essenzialmente” gli ideatori della Carta hanno voluto sottrarre all’azione del Consiglio non solo quelle materie per le quali ricadevano sugli Stati obblighi internazionali ma anche quelle che tradizionalmente rientravano nella competenza esclusiva di un Paese<sup>69</sup>.

Tale restrizione del campo di azione del Consiglio di sicurezza era giustificata dalla preoccupazione che materie, originariamente di appartenenza al dominio riservato, potessero essere oggetto di futuri accordi internazionali e dunque valevoli di rientrare nella sfera di competenza dell’organo.

La formulazione dell'art. 2, par. 7, ci lascia dedurre, pertanto, che l’intenzione dei redattori era aggravare la portata del limite della *domestic jurisdiction* per restringere l’operatività del Consiglio a favore di una più ampia libertà degli Stati<sup>70</sup>.

La prassi, tuttavia, evidenzia una caduta del limite in alcune materie tradizionalmente di competenza dei singoli Paesi.

Così è avvenuto in relazione alla tutela dei diritti fondamentali dell’uomo, materia rientrante nell’attività di trattamento dei propri cittadini, esclusiva del singolo Stato. Nella prassi, infatti, ogni qualvolta si è verificata all’interno di uno Paese una lesione su larga scala dei diritti dell’uomo o del diritto umanitario, il Consiglio di sicurezza è intervenuto a protezione della popolazione civile e a garanzia dell’effettiva distribuzione degli aiuti umanitari. L’importanza che ha assunto a livello internazionale la tutela dei diritti fondamentali dell’uomo trova conferma anche nella nascita della cd. responsabilità di proteggere. Questa permetterebbe al Consiglio di sicurezza,

---

<sup>69</sup> Secondo il diritto internazionale consuetudinario, ricadono nel dominio riservato di un Paese: il trattamento dei propri cittadini, l’organizzazione dei poteri statali e la gestione dello Stato nonché l’utilizzazione delle risorse naturali o di altro genere collocate all’interno del territorio dello Stato o che comunque ricadono sotto la sua giurisdizione.

<sup>70</sup> CONFORTI, FOCARELLI (2017: 182).

di intervenire, in ultima istanza anche militarmente, per garantire la protezione della popolazione da genocidio, crimini di guerra, crimini contro l'umanità e pulizia etnica quando lo Stato territoriale non vuole o non è in grado di fornirla.

#### **a. La portata dell'eccezione del limite della competenza domestica**

La parte finale dell'art. 2, par. 7, prevede una eccezione al limite del dominio riservato quando il Consiglio di Sicurezza ricorre alle misure coercitive di cui al Capitolo VII.

La *ratio* risiede nella volontà di garantire che il Consiglio possa sempre intervenire quando accerti una violazione della pace, una minaccia alla pace o un atto di aggressione.

Con misure coercitive di cui all'art. 2, par. 7, ci si riferisce alle misure pacifiche *ex art.* 41 e alle misure implicanti l'uso della forza *ex art.* 42.

Anche se la Carta richiama espressamente solo le misure coercitive, è lecito ritenere che esulino dal limite del dominio riservato tutte quelle attività del Consiglio funzionali all'adozione di iniziative ai sensi degli articoli 41 e 42<sup>71</sup>.

In siffatta maniera rientrerebbe nell'eccezione la decisione di istituire una commissione d'inchiesta, ai sensi dell'art. 34, e le raccomandazioni che, a norma dell'art. 40, il Consiglio fa alle parti di un conflitto per richiedere l'attuazione di misure provvisorie finalizzate ad evitare un aggravarsi della situazione.

Come abbiamo già avuto modo di osservare l'art. 34 riconosce al Consiglio di Sicurezza un potere di inchiesta ampio, finalizzato all'acquisizione degli elementi fattuali di una situazione al fine di accertarne il grado di pericolosità. La possibilità per il Consiglio di adottare delibere generiche senza la necessità di ricondurle ad una sua specifica funzione comporta che queste siano sempre esenti dal limite della *domestic*

---

<sup>71</sup> Ivi, p. 196 ss.

*jurisdiction* potendo rappresentare attività preliminari all'adozione di misure *ex* articoli 41 e 42<sup>72</sup>.

Ovviamente se il Consiglio espressamente riconduce l'indagine alla funzione conciliativa di cui al Capitolo VI viene in rilievo il limite del dominio riservato. Di converso, ricollegando l'inchiesta al Capitolo VII, essendo funzionale all'accertamento dei presupposti per l'esercizio dei poteri coercitivi, rientra nella eccezione prevista dall'ultima parte dell'art. 2, par. 7.

Non funzionali alle misure previste dalla disposizione in esame e dunque rientranti nel limite della *domestic jurisdiction*, invece, sono le raccomandazioni *ex* art. 39. A conferma di ciò, gli inviti ai sensi dell'art. 39 sono equiparabili in termini di contenuto alle delibere conciliative di cui al Capitolo VI, per le quali il limite è stato prevalentemente concepito<sup>73</sup>.

La prassi, tuttavia, mostra che in alcuni casi anche le stesse raccomandazioni ai sensi dell'art. 39 sono state adottate in contesti rientranti tradizionalmente nel dominio riservato degli Stati. In particolare, il Consiglio di sicurezza ha diverse volte deliberato termini di regolamento indirizzandoli agli attori locali impegnati nel processo di riconciliazione nazionale o promosso e monitorato accordi di pace funzionali alla definizione dell'assetto costituzionale, per mezzo del Segretario generale. L'organo ha altresì assistito le autorità locali nel processo di ricostruzione economica e del tessuto sociale.

---

<sup>72</sup> Ivi, p. 210.

<sup>73</sup> Ivi, p. 199.

## CAPITOLO II

L'interpretazione della nozione di "minaccia alla pace" prevista dall'art. 39 della Carta delle Nazioni Unite e la prassi del Consiglio di sicurezza

### **1. La nozione di "minaccia alla pace" nell'art. 39 della Carta delle Nazioni Unite**

Il Consiglio di sicurezza, al fine di adempiere ai suoi compiti di mantenimento e restaurazione della pace e della sicurezza internazionali *ex* Capitolo VII, deve accertare, ai sensi dell'art. 39, la sussistenza di una qualsiasi minaccia alla pace.

Nella Carta delle Nazioni Unite non figura alcuna disposizione che stabilisce espressamente i limiti d'interpretazione o suggerisce la forma in cui il Consiglio dovrebbe interpretare la nozione di "minaccia alla pace"<sup>74</sup>.

Ciò non esclude, tuttavia, che, al fine di determinare se un atto rientra nell'ipotesi di "minaccia alla pace", la nozione venga interpretata in conformità agli articoli 31 e 32 della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati del 1969 (da adesso "Convenzione").

Potrebbe risultare inopportuno e impraticabile chiarire le disposizioni della Carta attraverso regole generali d'interpretazione elaborate *a posteriori* rispetto all'entrata in vigore del Trattato ONU.

Tuttavia, tale operazione è giustificata da due ragioni principali. In primo luogo, come specificato dall'art. 5 della Convenzione, questa si applica "ad ogni trattato che sia atto costitutivo di una organizzazione internazionale".

In secondo luogo, come ha avuto modo di confermare la Commissione di diritto internazionale, "[...] the law of treaties is not itself dependent on treaty, but is part of general customary international law"<sup>75</sup>. In altre parole, la Convenzione essendo un accordo di codificazione riproduce in forma scritta regole già in vigore, rientranti nel diritto internazionale consuetudinario.

---

<sup>74</sup> DE LA SERNA GALVÁN (2011: 148).

<sup>75</sup> *Yearbook of the international law Commission*, A/CN.4/Ser.A/1959/Add.1, Vol. II, p. 9.

## **2. L'interpretazione della formula “threat to the peace” e “menace contre la paix” in accordo con gli articoli 31 e 32 della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati del 1969**

### **a. Gli articoli 31 e 32 della Convenzione**

La regola generale d'interpretazione, disposta dall'art. 31, par. 1, della Convenzione, prevede che un trattato debba essere contemporaneamente interpretato in buona fede, dunque nel rispetto del principio *pacta sunt servanda*, e in base al “senso comune” dei termini utilizzati, determinato in riferimento al loro contesto, all'oggetto e allo scopo del trattato<sup>76</sup>.

Il primo elemento della regola generale prevede che i termini del trattato vengano interpretati nel loro significato ordinario, ovvero quello, convenzionale o consuetudinario, utilizzato da una determinata comunità linguistica e ricavabile da un comune dizionario<sup>77</sup>.

Il processo interpretativo non si limita alla ricerca del semplice significato letterale, né può essere effettuato in astratto. Deve, infatti, essere realizzato tenendo in considerazione tutti degli elementi di contesto. Diventa, così, rilevante la frase, o le frasi, in cui il termine è presente, il testo nella sua interezza, il preambolo<sup>78</sup> e gli allegati inclusi.

---

<sup>76</sup> DÖRR, SCHMALENBACK (2012a: 38 ss.). L'art. 31 par. 1 della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati sancisce che “[u]n trattato deve essere interpretato in buona fede in base al senso comune da attribuire ai termini del trattato nel loro contesto ed alla luce del suo oggetto e del suo scopo”.

<sup>77</sup> A titolo informativo, il significato di un termine può anche essere speciale. Ci si trova in siffatta ipotesi quando i redattori del Trattato attribuiscono un significato non convenzionale ad uno specifico termine. Tuttavia, come si ricava dall'art. 31, par. 4, della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati del 1969, l'accezione speciale potrà essere presa in considerazione ai fini interpretativi esclusivamente se la volontà delle parti di discostarsi dal significato ordinario è provata (parliamo comunque di una pratica complicata e poco comune), si veda DE LA SERNA GALVÁN (2011: 155).

<sup>78</sup> Sul ruolo del preambolo nel processo interpretativo: “[t]he preamble to a treaty, usually consisting of a set of recitals, may assist in determining the object and purpose of the treaty, for it is the normal place where the parties would embody an explicit statement to that effect”, si veda DÖRR, SCHMALENBACK (2012a: 50); “Il preambolo assume sicuro rilievo interpretativo in quanto, di regola, in esso vengono enunciate solennemente le finalità del trattato”, MONACO, CURTI GIALDINO (2009: 214).

Nel determinare l'accezione ordinaria di un termine è necessario riporre attenzione anche all'elemento temporale: in linea generale se le parti non hanno usato un termine generico, l'interpretazione segue l'approccio "statico" ossia il significato ordinario al momento della conclusione del trattato<sup>79</sup>.

L'art. 31, par. 2, sancisce che "[a]i fini dell'interpretazione di un trattato, il contesto comprende, oltre al testo, preambolo e allegati inclusi: ogni accordo relativo al trattato e che sia intervenuto tra tutte le parti in occasione della sua conclusione [lett. a]; [e] ogni strumento disposto da una o più parti in occasione della conclusione del trattato ed accettato dalle altre parti in quanto strumento relativo al trattato [lett. b]".

Come si evince dalla lettura del par. 2, vengono individuate due ulteriori tipologie di documenti contestuali, funzionali alla ricerca del significato comune dei termini del trattato. Per quanto riguarda la prima categoria, si tratta generalmente degli atti finali, commenti, intese o relazioni esplicative adottati dai partecipanti ai lavori preparatori del trattato al momento della sua firma. La seconda, invece, include le dichiarazioni interpretative ed esplicative sia individuali che plurilaterali effettuate al momento della conclusione del trattato o dell'espressione del consenso ad essere vincolato<sup>80</sup>. Ovviamente, come specificato dalla disposizione, tali documenti sia se appartengono alla prima che alla seconda tipologia per poter essere rilevanti ai fini interpretativi devono essere accettati da tutte le parti.

Rientrano nel cd. elemento sistematico, ai sensi dell'art. 31, par. 3, "ogni accordo ulteriore intervenuto tra le parti circa l'interpretazione del trattato o l'attuazione delle disposizioni in esso contenute" (lett. a) e "ogni ulteriore pratica seguita nell'applicazione del trattato con la quale venga accertato l'accordo delle parti relativamente all'interpretazione del trattato" (lett. b).

In altre parole, funzionali alla ricerca del significato ordinario dei termini sono, oltre al contesto, anche gli accordi interpretativi e applicativi delle

---

<sup>79</sup> DÖRR, SCHMALENBACK (2012a: 43).

<sup>80</sup> Ivi, p. 67 ss.

disposizioni, conclusi dalle parti, nonché la prassi delle stesse<sup>81</sup>, cronologicamente successivi al trattato in esame .

A tal proposito “[t]he subsequent practice of the parties in implementing the treaty constitutes objective evidence of their understanding as to the meaning of the latter and is, therefore, of utmost importance for its interpretation”<sup>82</sup>.

Occorre specificare che a fronte del silenzio dell’art. 31, par. 3, lett. b, è possibile che venga presa in considerazione anche la prassi di soggetti, diversi dalle parti, a cui è stato affidato l’incarico di attuare il trattato. Ciò premesso, diventa considerevole anche la prassi di organi o organizzazioni internazionali, a cui, per il tramite di un accordo, le parti hanno affidato l’esecuzione di funzioni contenute nel trattato stesso<sup>83</sup>.

Rilevanti ai fini interpretativi, infine, sono tutte le “[...] norm[e] pertinent[i] di diritto internazionale, applicabil[i] alle relazioni fra le parti” (art. 31, lett. c). Si tratta, in altre parole, del diritto pattizio o consuetudinario in vigore tra le parti contraenti, relativo alla stessa materia (o analoga) al trattato in esame, sia esso precedente o successivo a quest’ultimo.

Se a seguito dell’applicazione della regola generale oggettiva di cui all’art. 31, il significato di un termine risulta poco chiaro e ambiguo o assurdo ed irragionevole oppure si vuole semplicemente avere conferma dell’interpretazione effettuata, è possibile fare ricorso ai “mezzi complementari d’interpretazione” di cui all’art. 32 della Convenzione.

Si potrà ricorrere a mezzi complementari d’interpretazione”, sancisce l’art. 32 “ed in particolare ai lavori preparatori ed alle circostanze nelle quali il trattato è stato concluso, allo scopo, sia di confermare il significato risultante dall’applicazione dell’articolo 31, che di definire un significato quando

---

<sup>81</sup> La prassi per poter essere considerata, deve essere omogenea ovvero rispecchiare una opinione condivisa tra le parti contraenti; essere comune; essere costante cioè i comportamenti posti in essere dalle parti devono avere un grado di uniformità tale da indicarne la convinzione certa dei contraenti; essere inequivoca, si veda MONACO, CURTI GIALDINO (2009: 215 ss.).

<sup>82</sup> DÖRR, SCHMALENBACK (2012a: 76).

<sup>83</sup> Ivi, p. 84.

l'interpretazione data in base all'articolo 31: lasci il significato ambiguo od oscuro [lett. a]; o porti ad un risultato chiaramente assurdo o non ragionevole [lett. b)].

Tra i mezzi di supporto interpretativo utilizzabili<sup>84</sup>, come si evince chiaramente dalla disposizione, particolare importanza assumono i lavori preparatori e le circostanze di fatto (storiche, politiche, economiche, sociali e culturali) che hanno influenzato le parti contraenti a concludere l'accordo<sup>85</sup>.

I lavori preparatori includono tutti i documenti attinenti al trattato e contenenti le dichiarazioni degli Stati effettuate dalla fase negoziale fino al momento della firma e ratifica. Ne sono esempi: "drafts, memoranda, commentaries and other statements and observations by governments transmitted to each other or to a drafting body, diplomatic exchanges between the negotiating parties, negotiation or conference records, minutes of commission and plenary proceedings"<sup>86</sup>.

#### **b. "Threat to the peace" e "menace contre la paix" in conformità agli articoli 31 e 32 della Convenzione**

Utilizzando l'approccio testuale dell'art. 31 della Convenzione, poc'anzi descritto, il primo *step* per interpretare i termini "threat to the peace" e "menace contre la paix", è ricercarne il significato ordinario attraverso le definizioni fornite da un comune vocabolario.

---

<sup>84</sup> Occorre specificare che l'art. 32 ammette la possibilità di fare ricorso a mezzi complementari d'interpretazione diversi rispetto a quelli elencati: ad esempio, la prassi unilaterale o i canoni ermeneutici, si veda MONACO, CURTI GIALDINO (2009: 220). Nello stesso senso, DÖRR, SCHMALENBACK (2012b: 24 ss.).

<sup>85</sup> L'esame delle circostanze di fatto in cui il trattato è stato negoziato e concluso viene effettuata spesso dalla giurisprudenza internazionale per identificare l'intenzione dei contraenti e le finalità del trattato. Si veda a titolo esemplificativo la sentenza della Corte internazionale di giustizia del 13 giugno 1951, *Affaire Haya de la Torre (Colombia v. Peru)*, p. 77.

<sup>86</sup> DÖRR, SCHMALENBACK (2012b: 12).

L'Oxford Dictionary definisce "threat" come "1. a statement in which you tell sb that you will punish or harm them [...]; 2. the possibility of trouble, danger or disaster"<sup>87</sup>.

Dalla lettura della prima definizione, risulta che per "threat" si intende un discorso, posto in essere da un soggetto, attraverso il quale si comunica la volontà di produrre "harm". Lo stesso dizionario definisce "harm" come "to hurt or injure sb or to damage sth"<sup>88</sup>. Ne discende che "threat" si qualifica come una azione attraverso la quale si comunica a qualcuno la volontà di fare del male o di provocare un danno. L'elemento significativo che emerge è l'intenzionalità, in quanto nessuna azione lesiva è stata intrapresa, ma è stata annunciata.

Soffermandoci sulla seconda definizione, invece, il termine viene interpretato come "the possibility of trouble, danger or disaster". Per "possibility", secondo l'Oxford Dictionary, si intende "the fact that sth might exist or happen, but is not certain to"<sup>89</sup> mentre "damage" è "the possibility of sth happening that will injure, harm [...] or damage or destroy sth"<sup>90</sup>. Ne deriva che "threat" è il fatto che preannuncia che qualcosa di incerto possa provocare "harm", un danno.

Secondo il significato ordinario, pertanto, "threat" è *the fact, or a statement in which you tell, that sth will harm sb/sth, but is not certain to happen*.

Il dizionario Trésor de la Langue Française definisce "menace" come "1. manifestation de violence par laquelle on signifie à autrui l'intention que l'on a de faire du mal; 2. signe par lequel se manifeste l'imminence d'un danger"<sup>91</sup>.

---

<sup>87</sup> Oxford Dictionary Advanced Learner's, 8ª edizione, 2010.

<sup>88</sup> Ibidem.

<sup>89</sup> Ibidem.

<sup>90</sup> Ibidem.

<sup>91</sup> Trésor de la Langue Française informatisé, (reperibile *online*).

Dalla lettura della prima definizione si evince, nuovamente, che il termine minaccia esprime “l’intention” di arrecare “mal” a qualcuno ossia “tout ce qui fait souffrir, physiquement ou moralement”<sup>92</sup>.

Riguardo alla seconda definizione, invece, “menace” viene interpretato come un segno attraverso il quale si manifesta “l’imminence d’un danger”. Per “imminence” secondo lo stesso dizionario, si intende “proximité de l’accomplissement d’un événement”<sup>93</sup> mentre “danger” è “ce qui constitue une menace pour la tranquillité ou l’existence même d’une personne (ou d’un pays)”<sup>94</sup>. Ne discende che la “minaccia” è un fatto “par lequel se manifeste la proximité de l’accomplissement d’un événement danger”. Anche se nella lingua francese la minaccia presagisce che un evento è prossimo ad accadere, l’azione dannosa non si è ancora verificata.

Secondo il significato ordinario, pertanto, “menace” è *l’intention de quelqu’un ou le signe par lequel se manifeste la proximité de l’accomplissement d’un événement danger*.

Detto ciò, è necessario interpretare il termine anche nel suo contesto, ovvero in quelle disposizioni della Carta in cui viene ulteriormente utilizzato: l’art. 1, par. 1, il quale prevede che le Nazioni Unite prendano “effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace[...]” al fine di mantenere la pace e la sicurezza internazionale; l’art. 2, par. 4, che impone l’obbligo agli Stati membri di “[...] refrain in their international relations from the threat or use of force [...]”; e l’art. 99 che riconosce al Segretario generale il potere di deferire al Consiglio “[...] any matter which [...] may threaten the maintenance of international peace”<sup>95</sup>.

---

<sup>92</sup> Ibidem.

<sup>93</sup> Ibidem.

<sup>94</sup> Ibidem.

<sup>95</sup> Per la lingua francese: art. 1, par. 1, “prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d’écarter les menaces à la paix”; art. 2, par. 4, “s’abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l’emploi de la force”; art. 99 “toute affaire qui [...] pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales”.

Premesso che la Carta non fornisce alcuna definizione della nozione di “threat” (menace), il termine usato nell’art. 2, par. 4, ci lascia immaginare che sia stato utilizzato per evidenziare l’intenzionalità del gesto. Tuttavia, la volontà di intendere la “threat” (menace) come l’intenzione di produrre un danno non si percepisce nelle altre disposizioni. In queste ultime, infatti, il termine non viene utilizzato esclusivamente in riferimento ad un rapporto fra Stati (sola ipotesi in cui il l’intenzionalità verrebbe in rilievo), ma anche in termini generali. Si ammette, così, la possibilità che la minaccia possa essere costituita da un evento annunciato da fatti oggettivi, indipendentemente dall’intenzione di uno Stato di provocare un danno ad un altro.

In conformità con l’operazione logico-testuale eseguita, quindi, il termine “threat” può essere interpretato come *the fact, or a statement in which sb tell, that sth will harm, but is not certain to happen*. Il termine “menace”, invece come *l’intention de quelqu’un ou le signe par lequel se manifeste la proximité de l’accomplissement d’un événement danger*.

Per quanto concerne il termine “peace”, l’Oxford Dictionary lo definisce come “a situation or a period of time in which there is no war or violence in a country or an area”<sup>96</sup> mentre il Trésor de la Langue Française intende “paix” come “situation d’un pays, d’un peuple, d’un état qui n’est pas en guerre”<sup>97</sup>.

Da entrambe le definizioni si evince chiaramente che la pace viene interpretata in senso negativo, come assenza di guerra o conflitti in un determinato paese o popolo.

Con riguardo all’elemento sistemico, il termine in esame è richiamato da diverse disposizioni e figura prevalentemente nella formula “maintenance of international peace” (in francese, *maintien de la paix internationales*)<sup>98</sup> o “*pacific settlement of disputes*” (*règlement pacifique des différends*)<sup>99</sup>. Altresì, è richiamato dal preambolo, il quale sancisce, tra l’altro, che i popoli delle Nazioni Unite si impegnano a “save succeeding generations from the

---

<sup>96</sup> Oxford Dictionary Advanced Learner’s, 8ª edizione, 2010.

<sup>97</sup> Trésor de la Langue Française informatisé, (reperibile *online*).

<sup>98</sup> Ne sono esempi gli articoli: 1 par. 1, 2 par. 6, 11 paragrafi 1 e 2, 12 par. 2, 15 par. 1, 18 par. 1, 23 par. 1, 24 par. 1, 26, 42, 43 par. 1, 47 par. 1, 48 par. 1, 51, 54

<sup>99</sup> Si veda l’art. 2 par. 3 e il Capitolo VI

scourge of war” e a tal fine promuovere di “live together in peace with one another as good neighbors” e di “unite strength[s] to maintain international peace”<sup>100</sup>.

Considerando il contesto storico di riferimento in cui il Trattato dell’ONU è stato redatto, la pace era conosciuta esclusivamente come il periodo di tranquillità intercorrente tra due guerre. Appare chiaro, dunque, che il termine “peace” o “paix” debba essere interpretato, nello spirito della Carta, in senso negativo, come assenza di ostilità o di guerre nello scenario internazionale<sup>101</sup>.

In conformità con l’operazione logico-testuale eseguita, quindi, il termine “peace” può essere interpretato come *a situation in which there is no war o violence in a country* mentre “paix” come *situation d’un pays qui n’est pas en guerre*.

Terminata l’analisi delle parole “threat” (menace) e “peace” (paix) singolarmente, non manca che considerarle congiuntamente, nella formula “threat to the peace” (menace contre la paix). Quest’ultima può essere, pertanto, definita come *the fact, or a statement in which sb tell, that a war is going to outbreak, but is not certain to happen*.

Per “menace contro la paix”, invece, si intende *l’intention de quelqu’un ou le signe par lequel se manifeste la proximité de l’accomplissement d’une guerre*.

Tuttavia, come anche lo stesso Cadin si è domandato, “[...] quale senso avrebbe avuto l’introduzione della minaccia alla pace nel suo significato ristretto se l’opportunità di consentire l’intervento del Consiglio nei casi di utilizzo della forza armata [a livello internazionale o] all’interno di un Paese

---

<sup>100</sup> Nella versione francese: i popoli delle Nazioni Unite si impegnano “à préserver les générations futures du fléau de la guerre” e a tal fine promuovere di “vivre en paix l’un avec l’autre dans un esprit de bon voisinage” e di “à unir [les] forces pour maintenir la paix”.

<sup>101</sup> Se per molti anni nel sistema onusiano la pace è stata interpretata nella sua accezione negativa, un cambiamento di prospettiva si è iniziato ad osservare a partire del *Presidential Statement S/23500* del 1992. Attraverso il documento, il Consiglio di sicurezza ha innovato il termine ricomprendendo al suo interno una accezione positiva. L’assenza di guerre o conflitti militari tra gli Stati non assicurano più il mantenimento della pace e della sicurezza in quanto anche crisi ambientali, economiche, sociali e umanitarie possono qualificarsi come minaccia alla pace.

era stata una delle ragioni dell'inserimento dell'altra fattispecie della 'violazione della pace'? Evidentemente nessuno".

Risulta abbastanza ovvio che volontariamente i redattori della Carta abbiano lasciato indeterminata la nozione di minaccia alla pace per permettere al Consiglio di sicurezza di interpretarla in senso estensivo, nei limiti dell'oggetto e dello scopo del Trattato. Ammessa tale possibilità, dunque, occorre analizzare la prassi del Consiglio di sicurezza per osservare quanto l'organo abbia esteso e ampliato il campo di applicazione della formula "minaccia alla pace" a partire dall'interpretazione ristretta di situazione caratterizzata dall'uso della forza internazionale.

Continuando con l'analisi ai sensi della Convenzione, i lavori preparatori e il contesto di riferimento possono essere usati come mezzi complementari d'interpretazione. Tuttavia, i lavori di San Francisco non ci aiutano nella analisi perché, come abbiamo già avuto modo di osservare, i redattori della Carta hanno intenzionalmente deciso di non definire il termine "threat to the peace" (menace contre la paix), per lasciare ampia discrezionalità d'azione al Consiglio di sicurezza. A ciò si aggiunga il fatto che non tutti gli Stati membri erano rappresentati alla Conferenza di San Francisco e che i lavori preparatori sono stati conclusi più di sette decenni fa<sup>102</sup>. Ne discende che i problemi e le forme di applicazione delle disposizioni del Trattato sono cambiate nel corso degli anni e si sono adattate ad un mondo sempre più globalizzato.

### **3. La prassi del Consiglio di sicurezza nell'individuazione di una minaccia alla pace**

Dal 1945 ad oggi, il Consiglio di sicurezza è intervenuto in molteplici crisi, internazionali e interne, per ristabilire e mantenere la pace. Come abbiamo già avuto modo di osservare, il *gateway* per utilizzare gli ampi poteri discrezionali *ex* Capitolo VII è l'accertamento di una qualsiasi minaccia alla pace, ai sensi dell'art. 39.

---

<sup>102</sup> DE LA SERNA GALVÁN (2011: 162).

Nel corso degli anni, l'organo ha esteso la nozione di "minaccia alla pace" ricomprendendo al suo interno molteplici situazioni variatamente distanti dalla concezione tradizionale del termine, quale uso della forza internazionale di uno Stato nei confronti di un altro. Sarà proprio l'evoluzione del concetto nelle sue forme diversificate ad essere oggetto dei successivi paragrafi.

**a. "Minaccia alla pace" come situazione caratterizzata dall'uso della forza internazionale**

Il punto di partenza per l'analisi della prassi non possono che essere alcune di quelle risoluzioni in cui il Consiglio di sicurezza ha interpretato la nozione di minaccia alla pace in senso restrittivo come situazione caratterizzata dall'uso della forza internazionale.

Storicamente, il primo caso in cui il Consiglio invocò una "minaccia alla pace" fu in occasione del conflitto arabo-israeliano in Palestina iniziato a seguito della proclamazione d'indipendenza dello Stato di Israele il 15 maggio 1948. Nella risoluzione 54, infatti, si legge: il Consiglio di sicurezza "determines that the situation in Palestine constitute a threat to the peace within the meaning of Article 39 of the Charter [...]"<sup>103</sup>. Con la stessa risoluzione l'organo, tra l'altro, ai sensi dell'art. 40, raccomandò alle parti in conflitto il cessate il fuoco.

Nel 1970, a seguito dell'invasione navale e militare e dell'attacco portoghese ai danni della Guinea, il Consiglio di sicurezza con la risoluzione 290 dichiarò che "[the] armed attacks directed against independent African States pose a serious threat to the peace and security of independent African States"<sup>104</sup>.

Nel 1999, in relazione agli scontri di frontiera tra l'Etiopia e l'Eritrea, il Consiglio di sicurezza con la risoluzione 1227 dichiarò che "the situation

---

<sup>103</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 15 luglio 1948, S/RES/54, *The Palestine Question*.

<sup>104</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'8 dicembre 1970, S/RES/290, *Complaint by Guinea*.

between Ethiopia and Eritrea constitutes a threat to peace and security”<sup>105</sup>. Raccomandò, altresì, alle parti la cessazione delle ostilità, in particolare degli attacchi aerei, e invitò i due Paesi a riprendere i dialoghi diplomatici per cercare una soluzione pacifica della controversia.

In occasione della cd. Guerra mondiale africana del 1999, in cui gli eserciti di Angola, Zimbabwe, Namibia e Repubblica del Congo, da un lato, e di Uganda e Ruanda, dall’altro, si fronteggiavano nel territorio congolese, il Consiglio di sicurezza, con la risoluzione 1291, accertò che “[...] the situation in the Democratic Republic of the Congo constitutes a threat to international peace and security in the region”<sup>106</sup>. La gravità del confronto militare, inoltre, spinse il Consiglio di sicurezza ad ampliare il numero e il mandato delle forze delle Nazioni Unite presenti nel territorio (MONUC). Queste ultime, ai sensi della risoluzione, avevano, tra l’altro, il compito di monitorare l’esecuzione dell’accordo di cessate il fuoco di Lusaka del 1999.

Il Consiglio di sicurezza qualificò minaccia alla pace anche il conflitto militare tra Libano e Israele iniziato nel luglio 2006. Con la risoluzione 1701, infatti, l’organo accertò che “[...] the situation in Lebanon constitutes a threat to international peace and security”<sup>107</sup> e richiese alle parti la cessazione delle ostilità. Altresì, autorizzò la Forza delle Nazioni Unite di interposizione in Libano (UNIFIL) a prendere tutte le misure necessarie, tra le altre, per garantire che non ci fosse una ripresa delle ostilità nelle aree sottoposte al suo controllo.

L’esame della prassi citata evidenzia che l’elemento militare internazionale è stato il fattore determinante dell’accertamento di una “minaccia alla pace” ad opera del Consiglio di sicurezza: si trattava, infatti, di crisi internazionali caratterizzate da conflitti militari tra due o più Stati sovrani. Anche le stesse misure adottate dall’organo, quali prevalentemente

---

<sup>105</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 10 febbraio 1999, S/RES/1227, *Situation between Eritrea and Ethiopia*.

<sup>106</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 24 febbraio 2000, S/RES/1291, *Democratic Republic of the Congo*.

<sup>107</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 11 agosto 2006, S/RES/1701, *Middle East*.

richieste di cessate il fuoco, confermano che l'aspetto militare era l'elemento chiave della qualificazione della "minaccia alla pace".

#### **b. La guerra civile come "minaccia alla pace"**

Per molti anni la guerra civile è stata considerata un fenomeno nazionale, rientrando nel dominio riservato di uno Stato<sup>108</sup>. Anche se il Consiglio di sicurezza ha il potere di intervenire in questioni interne di un Paese quando adotta misure coercitive o funzionali ad esse *ex* Capitolo VII, per diversi anni rimasero dubbi circa la qualificazione di un conflitto, essenzialmente civile, come "minaccia alla pace". Le incertezze, tuttavia, vennero abbandonate con il progressivo aumento delle guerre intra-statali e la contestuale erosione del dominio riservato di un Paese, in particolare nel settore della tutela dei diritti fondamentali dell'uomo.

Occorre specificare che solo raramente il Consiglio di sicurezza ha accertato una "minaccia alla pace" in situazioni non caratterizzate da un conflitto militare, sia esso interno o internazionale e che, in diverse occasioni, l'organo ha evidenziato l'esistenza di una correlazione tra minaccia alla pace ed emergenza umanitaria di un Paese in stato di guerra civile. Anche se è difficile scindere l'aspetto militare da quello umanitario in modo netto, nei successivi paragrafi andremo ad analizzare esclusivamente quelle situazioni in cui l'elemento preponderante dell'accertamento di una "minaccia alla pace" è stato l'elemento bellico e non il fattore umanitario.

#### **i. La guerra civile in Congo**

Il 30 giugno del 1960 il Congo belga dichiarò la propria indipendenza e Patrice Lumumba assunse la carica di primo ministro.

Dopo pochi giorni dalla formazione del nuovo governo, il Paese, diviso e debole, entrò in una fase di agitazioni e già l'11 luglio la ricca provincia

---

<sup>108</sup> PASCALI (2013).

mineraria del Katanga, supportata da mercenari inviati dalle compagnie di sfruttamento belghe, proclamò la secessione.

Il giorno seguente il Governo congolese inviò una richiesta di assistenza militare al Segretario generale delle Nazioni Unite che venne accolta dal Consiglio di sicurezza il 14 luglio. Con la risoluzione 143 del luglio 1960<sup>109</sup>, infatti, l'organo autorizzò il Segretario generale a fornire assistenza militare al Governo congolese per ripristinare la calma nel Paese e richiese alle autorità belghe il ritiro delle proprie truppe dal territorio. Nulla disse in merito alla qualificazione del conflitto come minaccia alla pace ai sensi dell'art. 39.

Due giorni dopo, le prime truppe dell'Operazione delle Nazioni Unite in Congo (ONUC) arrivarono sul territorio.

La reticenza del Consiglio di sicurezza di qualificare il conflitto, essenzialmente interno, minaccia alla pace continuò per tutta la prima fase della crisi congolese e si interruppe solamente a seguito dell'uccisione del primo ministro Lumumba e della costituzione di un governo militare guidato dal colonnello Mobutu.

Con la risoluzione 161 del febbraio 1961, infatti, il Consiglio di sicurezza dichiarò di essere “deeply concerned at the grave repercussions of these crimes [il riferimento era all'assassinio del primo ministro ed altri] and the danger of widespread civil war and bloodshed in the Congo and the threat to international peace and security” e, agendo in conformità al Capitolo VII, autorizzava l'ONUC a “take all appropriate measures to prevent the occurrence of a civil war [peraltro già in corso] in the Congo, including [...] the use of force, if necessary, in the last resort”<sup>110</sup>.

---

<sup>109</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 14 luglio 1960, S/RES/143 (1960), *The Congo Question*.

<sup>110</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 21 febbraio 1961, S/RES/161, *The Congo Question*.

## ii. La guerra civile in Angola

La pluridecennale guerra civile in Angola, temporaneamente terminata con gli Accordi di Pace del 31 maggio 1991 conclusi tra il Governo guidato dal MPLA (Movimento Popular de Libertação de Angola) e l'UNITA (União Nacional de Independência Total de Angola), si riaccese in occasione delle elezioni del settembre 1992: la vittoria dell'MPLA venne contestata dall'UNITA che fermò il processo di pacificazione e riprese gli scontri armati<sup>111</sup>.

Nel settembre 1993, il Consiglio di sicurezza attraverso la risoluzione 864, notando il continuo deteriorarsi della situazione politica, militare ed umanitaria<sup>112</sup>, determinò che “[...] as result of UNITA’s military actions, the situation in Angola constitutes a threat to international peace and security”<sup>113</sup>.

Ricercando il fattore determinante della qualificazione della situazione come “minaccia alla pace” si prospettano tre diverse ipotesi.

In primo luogo, il Consiglio di sicurezza avrebbe potuto basare la propria risoluzione sul fatto che le parti in conflitto (UNITA, MPLA e il Frente Nacional de Libertação de Angola<sup>114</sup>) fossero supportate da attori internazionali. Tuttavia, al momento dell'accertamento il sostegno internazionale era terminato e dunque tale possibilità è da escludere<sup>115</sup>.

La seconda ipotesi individua, invece, come motivazione il rispetto del principio di legittimità democratica. In varie parti della risoluzione il Consiglio di sicurezza condanna la mancata osservanza dell'accordo di pace e delle risoluzioni precedenti ad opera dell'UNITA. Ne discende che implicitamente l'organo consideri il gruppo politico-militare come il diretto

---

<sup>111</sup> SABBATUCCI, VIDOTTO (2008: 423).

<sup>112</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 15 settembre 1993, S/RES/864, *Angola*, terzo considerando.

<sup>113</sup> Ivi, quarto considerando, sez. B.

<sup>114</sup> L'UNITA era supportata da Sud-Africa e Zaire; l'MPLA da URSS, i Paesi dell'Est Europa e da Cuba; l'FNLA, invece, era sostenuta da Stati Uniti, Romania, Corea del Nord e Cina.

<sup>115</sup> DE LA SERNA GALVÁN (2011: 171).

responsabile della ripresa delle ostilità. Ciò sembrerebbe confermato anche dal riferimento “as result of UNITA’s military actions” nella frase di accertamento, e dal fatto che il Consiglio impose, ai sensi dell’art. 41, un embargo sulla vendita e fornitura di armi e di qualsiasi altro materiale militare, di petrolio e di prodotti petroliferi all’UNITA<sup>116</sup> e non all’Angola.

Tuttavia (e qui entriamo nella terza ipotesi) sembra più plausibile sostenere che la reale origine della minaccia alla pace sia stato proprio il deteriorarsi della guerra civile<sup>117</sup> e, dunque, l’aspetto militare.

Lo stesso organo, infatti, espresse “grave concern at the continuing deterioration of the political and military situation”<sup>118</sup> e decise che l’embargo “[...] shall come into force ten days after the date of adoption of the present resolution unless the Secretary-General notifies the Council that an effective cease-fire has been established [...]”<sup>119</sup>.

### **c. Le emergenze umanitarie**

Nei successivi paragrafi procederemo ad esaminare la prassi del Consiglio di sicurezza concernente la qualificazione di una minaccia alla pace in situazioni di emergenza umanitaria a ragione delle massicce ondate di rifugiati in fuga (la repressione irachena dei curdi); della tragedia umanitaria, aggravata dall’impossibilità di distribuire gli aiuti militari (la crisi somala); e delle gravi e sistematiche violazioni dei diritti fondamentali dell’uomo e del diritto umanitario internazionale (i crimini di guerra e contro l’umanità nell’*ex* Jugoslavia e il genocidio in Ruanda).

Anche se tali circostanze sono il risultato di conflitti interni o misti, l’inserimento in questa categoria è giustificata dal fatto che il fattore umanitario, nelle sue diverse dimensioni, ha costituito l’elemento

---

<sup>116</sup> Ivi, par. 19.

<sup>117</sup> CADIN (2008: 98 ss.).

<sup>118</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 15 settembre 1993, S/RES/864, *Angola*, terzo considerando.

<sup>119</sup> Ivi, par. 17

preponderante della qualificazione operata dal Consiglio di sicurezza e non la guerra civile di per sé.

### **i. La repressione irachena dei curdi**

Negli anni Novanta del secolo scorso, di fronte alle stragi perpetrate dal Governo di Saddam Hussein ai danni della propria popolazione, il Consiglio di sicurezza, attraverso la risoluzione 688 dell'aprile 1991, condannò “[...] the repression of the Iraqi civilian population in many parts of Iraq, including most recently in Kurdish-populated areas [...] [e accertò che] the consequences of which threaten international peace and security in the region”<sup>120</sup> nonché richiese al governo iracheno l'immediata cessazione delle repressioni<sup>121</sup>.

Le conseguenze vevoli di minacciare la pace, di cui il Consiglio di sicurezza parlava, erano state chiarite nel terzo considerando della risoluzione, in cui si legge: “gravely concerned by the repression of the Iraqi civilian population [...] which led to a massive flow of refugees towards and across international frontiers and to cross border incursions [...]”<sup>122</sup>.

Nel caso di specie, dunque, il fattore determinante dell'accertamento della minaccia alla pace non sarebbe riscontrabile nella repressione dei civili ed in particolare dei curdi, né nella sistematica violazione dei diritti fondamentali dell'uomo ma nella massiccia ondata di rifugiati in fuga nei Paesi limitrofi.

Molti Stati membri<sup>123</sup>, infatti, sostenevano che il fattore chiave della minaccia alla pace fossero le ripercussioni internazionali della repressione dei civili piuttosto che la repressione di per sé<sup>124</sup>.

---

<sup>120</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 5 aprile 1991, S/RES/688, *Iraq*, par. 1.

<sup>121</sup> Ivi, par. 2.

<sup>122</sup> Ivi, terzo considerando.

<sup>123</sup> Quali ad esempio: Turchia, Romania, Zimbabwe, Francia, Cina, Austria, Unione Sovietica e Italia.

<sup>124</sup> ÖSTERDAHL (1998: 46).

L'inesistenza di una correlazione diretta tra tragedia umanitaria e minaccia alla pace, nel caso in esame, sembrerebbe essere confermata anche dalla risoluzione stessa. Il Consiglio di sicurezza, infatti, si limitò a richiedere al Governo di “allow immediate access by international humanitarian organizations to all those in need of assistance in all parts of Iraq and make available all necessary facilities for their operations”<sup>125</sup> e non anche (come nel caso della Somalia e della ex Jugoslavia) ad autorizzare gli Stati membri ad utilizzare tutti i mezzi necessari per garantire assistenza umanitaria alla popolazione<sup>126</sup>.

## **ii. La crisi somala**

A seguito della destituzione del Presidente Siad Barre nel gennaio del 1991, la Somalia diventò la scena di una cruenta guerra civile tra i cd. Signori della guerra<sup>127</sup>.

Nel gennaio 1992, il Consiglio di sicurezza, attraverso la risoluzione 733, dichiarandosi gravemente allarmato dal rapido deterioramento della situazione nel Paese, dalle numerose vite spezzate e dai danni materiali provocati dal conflitto e consapevole dei loro effetti sulla pace e la stabilità del Paese, accertò che “the continuation of this situation constitute, as stated in the report of the Secretary-General, a threat to international peace and security”<sup>128</sup>. Altresì, invocando il Capitolo VII della Carta, decise di imporre un embargo di armi e forniture belliche nei confronti della Somalia<sup>129</sup>.

Diversamente dal caso della repressione irachena dei curdi, il Consiglio di sicurezza non fece alcun riferimento ai massicci esodi di rifugiati (o più in generale alle ripercussioni internazionali) come giustificazione per la

---

<sup>125</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 5 aprile 1991, S/RES/688, *Iraq*, par. 3.

<sup>126</sup> CADIN (2008: 116).

<sup>127</sup> SABATUCCI, VIDOTTO (2008: 422).

<sup>128</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 23 gennaio 1992, S/RES/733, *Somalia*, terzo e quarto considerando.

<sup>129</sup> Ivi, par. 5.

qualificazione del conflitto interno somalo come minaccia alla pace. L'origine della minaccia era, infatti, nel rapido deterioramento della situazione interna.

Nel dicembre 1992, l'ulteriore peggioramento della crisi spinse il Consiglio di sicurezza, con la risoluzione 794 a determinare che “the magnitude of the human tragedy caused by the conflict in Somalia, further exacerbated by the obstacles being created to the distribution of humanitarian assistance, constitutes a threat to international peace and security”<sup>130</sup>.

Inoltre, agendo ai sensi del Capitolo VII, l'organo autorizzò, per la prima volta senza il consenso dello Stato, il Segretario generale e gli Stati membri “to use all necessary means to establish as soon as possible a secure environment for humanitarian relief operations in Somalia”<sup>131</sup>, ivi incluso (come è accaduto) l'uso della forza militare.

Se ancora una volta il Consiglio di sicurezza non fece alcun riferimento alle ripercussioni oltre confine della situazione interna<sup>132</sup>, per la prima volta constatò esplicitamente l'esistenza di una correlazione diretta tra dramma umanitario e minaccia alla pace<sup>133</sup>.

Un ulteriore aspetto che sembrerebbe aver inciso sull'accertamento della minaccia alla pace contenuto nella risoluzione 794 è stato il riconoscimento dell'unicità della situazione<sup>134</sup> in Somalia, ossia la condizione di *failing State*, che si traduceva nell'impossibilità per le Nazioni Unite di avere un interlocutore con cui concordare una efficace distribuzione degli aiuti umanitari<sup>135</sup>.

---

<sup>130</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 3 dicembre 1992, S/RES/794, *Somalia*, terzo considerando.

<sup>131</sup> Ivi, par. 10.

<sup>132</sup> È interessante evidenziare che durante le discussioni antecedenti l'approvazione della delibera nessuno Stato fece riferimento alle ripercussioni internazionali del conflitto interno, si veda U.N.Doc. S/PV.3145.

<sup>133</sup> CADIN (2008: 102 ss.).

<sup>134</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 3 dicembre 1992, S/RES/794, *Somalia*, primo considerando.

<sup>135</sup> DE LA SERNA GALVÁN (2011: 167).

Pertanto, come anche Cadin ha avuto modo di evidenziare, “[i]l carattere unico della situazione in Somalia trova [...] la sua traduzione giuridica nell’affermazione del criterio dell’impossibilità di far giungere aiuti umanitari alla popolazione come chiave di volta dell’accertamento di una minaccia alla pace in una situazione di emergenza umanitaria”<sup>136</sup>.

### **iii. I crimini di guerra e contro l’umanità nell’ex Jugoslavia**

Agli inizi degli anni Novanta del secolo scorso, la proclamazione d’indipendenza della Slovenia e della Croazia segnarono l’inizio della guerra civile in Jugoslavia, poi trasformatasi in guerre di secessione<sup>137</sup>.

Nel settembre 1991, il Consiglio di sicurezza, attraverso la risoluzione 713, dichiarandosi “deeply concerned by the fighting in Yugoslavia [tra la Croazia e la Repubblica federale socialista di Jugoslavia], which is causing a heavy loss of human life and material damage, and by the consequences for the countries of the region, in particular in the border areas of neighbouring countries”<sup>138</sup>, accertò che “the continuation of this situation constitutes a threat to international peace and security”<sup>139</sup>. Inoltre, agendo ai sensi dell’art. 41, impose un embargo sulle armi e sulle forniture belliche dirette in Jugoslavia<sup>140</sup>.

Nonostante il Consiglio di sicurezza si sia limitato ad identificare la minaccia alla pace nella situazione generale, da una lettura sistematica della risoluzione 713, emerge che l’elemento determinante dell’accertamento sia rintracciabile non solo negli effetti destabilizzanti del conflitto nella regione (e in particolare nei Paesi limitrofi) ma anche nella crisi umanitaria,

---

<sup>136</sup> CADIN (2008: 106).

<sup>137</sup> SABBATUCCI, VIDOTTO (2008: 384 ss.).

<sup>138</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 25 settembre 1991, S/RES/713, *Socialist Federal Republic of Yugoslavia*, terzo considerando.

<sup>139</sup> Ivi, quarto considerando.

<sup>140</sup> Ivi, par. 6.

anticipando, così, implicitamente il nesso esistente tra minaccia alla pace e dramma umanitario espresso in occasione della guerra somala<sup>141</sup>.

La continuazione del processo di dissoluzione della Jugoslavia accompagnato da conflitti particolarmente cruenti ha visto il Consiglio di sicurezza sempre attivo sulla questione.

Nell'ottobre 1992, l'organo, con la risoluzione 780, dopo aver richiamato, tra l'altro, le risoluzioni 764<sup>142</sup> e 771<sup>143</sup> e considerandosi gravemente preoccupato per le continue violazioni del diritto internazionale umanitario e per le pratiche di pulizia etnica commesse nel territorio *dell'ex* Jugoslavia (e specialmente in Bosnia Erzegovina)<sup>144</sup>, richiese al Segretario generale di istituire una Commissione di esperti con l'incarico di esaminare le informazioni raccolte relative ai crimini di guerra e contro l'umanità avvenute nonché di effettuare indagini in proprio<sup>145</sup>.

A seguito del primo rapporto presentato da tale Commissione il 10 febbraio del 1993<sup>146</sup>, che confermava le numerose *gross and systematic violations* dei diritti dell'uomo avvenute, con la risoluzione 808, il Consiglio di sicurezza, dichiarandosi nuovamente gravemente allarmato dai "continuing reports of widespread violations of international humanitarian law [...] mass killings and the continuance of the practice of 'ethnic

---

<sup>141</sup> CADIN (2008: 93 ss.).

<sup>142</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 13 luglio 1992, S/RES/764, *Bosnia and Herzegovina*. Con tale risoluzione l'organo, tra l'altro, riaffermò l'obbligo delle parti in conflitto di rispettare il diritto internazionale umanitario e in particolare le Convenzioni di Ginevra del 1949 nonché il principio di responsabilità individuale di coloro che hanno commesso o ordinato gravi violazioni delle stesse (par. 10).

<sup>143</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 13 agosto 1992, S/RES/771, *Former Yugoslavia*. *Inter alia* il Consiglio richiese agli Stati e alle organizzazioni umanitarie internazionali di fornire alle Nazioni Unite informazioni relative alle violazioni del diritto umanitario internazionale, incluse le gravi violazioni delle Convenzioni di Ginevra del 1949, commesse nel territorio della *ex* Jugoslavia (par. 5).

<sup>144</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 6 ottobre 1992, S/RES/780, *Former Yugoslavia*, quarto considerando.

<sup>145</sup> *Ivi*, par. 2.

<sup>146</sup> Si veda U.N. Doc. S/25274.

cleansing”<sup>147</sup>, accertò che “the situation constitutes a threat to international peace and security”<sup>148</sup>.

Nel maggio 1993, il Consiglio, attraverso la risoluzione 827, dopo aver ribadito che le diffuse e flagranti violazioni del diritto umanitario internazionale nel territorio della *ex* Jugoslavia continuavano a costituire una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali<sup>149</sup>, agendo a norma del Capitolo VII, istituì un tribunale internazionale *ad hoc* “for the sole purpose of prosecuting persons responsible for serious violations of international humanitarian law committed in the territory of the former Yugoslavia since 1991”<sup>150</sup>. A giudizio dell’organo, nelle particolari situazioni in cui verteva l’*ex* Jugoslavia, il tribunale avrebbe contribuito alla restaurazione e al mantenimento della pace<sup>151</sup>.

Ne discende che il Consiglio di sicurezza oltre a decretare l’esistenza di un nesso diretto tra emergenza umanitaria e minaccia alla pace sembrerebbe individuare un ulteriore aspetto determinante per l’accertamento della fattispecie: la mancata azione giudiziaria contro i responsabili individuali dei crimini di guerra e contro l’umanità commessi ai danni della popolazione civile.

#### **iv. Crisi umanitaria e genocidio in Ruanda**

La guerra civile in Ruanda iniziata nella prima metà degli anni Novanta del secolo scorso iniziò ad assumere una portata devastante, in termini di uccisioni di civili, quando nel 1994 le milizie di etnia *hutu* iniziarono il genocidio dell’etnia *tutsi*<sup>152</sup>.

---

<sup>147</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 22 febbraio 1993, S/RES/808, *International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY)*, sesto considerando.

<sup>148</sup> *Ivi*, settimo considerando.

<sup>149</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 25 maggio 1993, S/RES/827, *International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY)*, terzo e quarto considerando.

<sup>150</sup> *Ivi*, par. 2.

<sup>151</sup> *Ivi*, sesto considerando.

<sup>152</sup> SABBATUCCI, VIDOTTO (2008: 423).

Nel giugno 1994, il Consiglio di sicurezza, attraverso la risoluzione 929, dichiarandosi gravemente preoccupato per la continuazione delle gravi e sistematiche uccisioni di civili in Ruanda<sup>153</sup> e riconoscendo il carattere unico della situazione, determinò che “the magnitude of the humanitarian crisis in Rwanda constitute a threat to peace and security in the region”<sup>154</sup>. Inoltre, invocando il Capitolo VII, autorizzò gli Stati membri, in collaborazione con il Segretario generale, a costituire una forza multinazionale temporanea (della durata di due mesi) competente ad utilizzare tutti i mezzi necessari, ivi inclusa la forza, per il raggiungimento degli obiettivi umanitari specificati dalla precedente risoluzione 925<sup>155</sup>.

È interessante osservare che nella risoluzione 929 il Consiglio di sicurezza qualifichi la minaccia alla pace sulla base della tragedia umanitaria in corso e delle sistematiche uccisioni di civili senza fare alcun riferimento al massiccio flusso di richiedenti asilo in fuga nei paesi limitrofi. Aspetto evidenziato, invece, in alcune precedenti risoluzioni: ad esempio nella risoluzione 918, si legge “deeply concerned that the situation in Rwanda, which has resulted in the death off many thousands of innocent civilians [...] and the massive exodus of refugees to neighbouring countries, constitutes a humanitarian crisis of enormous proportions”<sup>156</sup> e che “the continuation of the situation in Rwanda constitutes a threat to peace and security”<sup>157</sup>.

Nel novembre dello stesso anno, il Consiglio di sicurezza, attraverso la risoluzione 955, dichiarandosi profondamente preoccupato per gli atti di genocidio e per le altre sistematiche violazioni del diritto umanitario

---

<sup>153</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 22 giugno 1994, S/RES/929 *UN Assistance Mission for Rwanda*, ottavo considerando.

<sup>154</sup> Ivi, decimo considerando.

<sup>155</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'8 giugno 1994, S/RES/925, *UN Assistance Mission for Rwanda*, par. 4: “contribute to the security and protection of displaced persons, refugees and civilian at risk in Rwanda, including through the establishment and maintenance, where feasible of secure humanitarian areas; and provide security and support for the distribution of relief supplies and humanitarian relief operations”.

<sup>156</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 17 maggio 1994, S/RES/918, *UN Assistance Mission for Rwanda*, ottavo considerando.

<sup>157</sup> Ivi, diciottesimo considerando.

internazionale commessi in Ruanda<sup>158</sup>, accertò che la situazione continuava a costituire una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale<sup>159</sup> e si dichiarò determinato a porre fine a questi crimini prendendo misure effettive ed efficaci per portare dinnanzi alla giustizia i responsabili<sup>160</sup>. Decise, pertanto, di istituire un tribunale internazionale *ad hoc* “for the sole purpose of persecuting persons responsible for genocide and other serious violations of international humanitarian law committed in the territory of Rwanda [...] between 1 January 1994 and 31 December 1994 [...]”<sup>161</sup>

Ne discende che, come avvenuto per l'ex Jugoslavia, un aspetto rilevante nella determinazione della minaccia alla pace sembrerebbero essere state le mancate condanne dei responsabili degli atti di genocidio. Ciò è confermato dal settimo considerando della risoluzione 955, in cui si legge: “[...] the persecution of persons responsible for serious violations of international humanitarian law [...] would contribute to the process of national reconciliation and to restoration and maintenance of peace”<sup>162</sup>.

In linea generale, il Consiglio di sicurezza considerando le continue e sistematiche violazioni dei diritti dell'uomo come “minaccia alla pace” ne ha esteso il concetto. Altresì, l'istituzione dei tribunali penali *ad hoc* per l'ex Jugoslavia e il Ruanda, con l'obiettivo esplicito di facilitare il processo di riconciliazione nazionale nonché restaurare e mantenere la pace, segnano il passaggio verso una interpretazione positiva del termine “pace” ad opera del Consiglio di sicurezza. La pace, infatti, in siffatto modo andrebbe oltre la semplice cessazione delle ostilità assumendo una forma propositiva tale da

---

<sup>158</sup> I crimini commessi erano stati confermati dalla Commissione di esperti, istituita con la risoluzione 935 del 1 luglio 1994, la quale era competente ad indagare sulla commissione dei crimini di guerra, di genocidio e contro l'umanità. Nella stesa risoluzione infatti veniva riaffermato il principio di responsabilità individuale per coloro che avevano ordinato o commesso gravi e sistematiche violazioni del diritto umanitario internazionale.

<sup>159</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'8 novembre 1994, S/RES/955, *Establishment of the International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR) and adoption of the Statute of the Tribunal*, quarto e quinto considerando.

<sup>160</sup> Ivi, sesto considerando.

<sup>161</sup> Ivi, par. 1.

<sup>162</sup> Ivi, settimo considerando.

includere il processo di riconciliazione nazionale e la persecuzione giudiziaria dei responsabili di gravi violazioni del diritto umanitario<sup>163</sup>.

#### **d. Il principio di legittimità democratica**

A partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, ovvero in corrispondenza dell'ondata di democraticizzazione che ha investito diverse aree del globo, si è progressivamente manifestata la tendenza “a porre [...] al centro delle relazioni interstatuali il tema della democrazia”<sup>164</sup>. Tale orientamento ha trovato la sua applicazione pratica *inter alia* nel rifiuto di riconoscere governi non legittimamente eletti; nell'imposizione di misure sanzionatorie (specialmente economiche) nei confronti delle autorità politiche ascese al potere con la violenza e in disprezzo degli esiti delle libere elezioni; e nell'individuazione della democrazia quale requisito per la partecipazione a determinate organizzazioni internazionali. La tendenza delineata, che non ha portato alla nascita di una norma consuetudinaria volta alla tutela della legittimità democratica, deve essere interpretata nel senso del riconoscimento del ruolo della democrazia nel consolidamento della stabilità interna di uno Stato. Proprio in questo contesto, si inserisce il ruolo svolto dal Consiglio di sicurezza nella restaurazione dell'ordine democratico ad Haiti che analizzeremo nel successivo paragrafo.

---

<sup>163</sup> DE LA SERNA GALVAN (2011: 169 ss.).

<sup>164</sup> Tale orientamento ha trovato la sua applicazione pratica *inter alia* nel rifiuto di riconoscere governi non legittimamente eletti; nell'imposizione di misure sanzionatorie (specialmente economiche) nei confronti delle autorità politiche ascese al potere con la violenza e in disprezzo degli esiti delle libere elezioni; e nell'individuazione della democrazia quale requisito per la partecipazione a determinate organizzazioni internazionali, si veda CADIN (2008: 177).

Vale la pena di sottolineare, comunque, che la Carta delle Nazioni Unite, seppur riconosca ideali che generalmente associamo alla democrazia, non contiene alcun riferimento diretto a questo concetto<sup>165</sup>.

#### **i. La restaurazione della democrazia ad Haiti**

Il processo democratico haitiano iniziato alla fine del 1990 con la formazione di un governo di espressione popolare, guidato dal prete cattolico Aristide, venne bruscamente interrotto nel settembre dell'anno seguente da un *coup d'état* militare organizzato dal generale Cédras.

A seguito dei poco produttivi tentativi di risoluzione della crisi, attraverso mezzi diplomatici, effettuati prevalentemente dall'Organizzazione degli Stati americani (OSA) e dal Segretario generale delle Nazioni Unite, nel giugno 1993, il Consiglio di sicurezza, intervenne con la risoluzione 841<sup>166</sup>. Dopo essersi dichiarato preoccupato per il fatto che “[...] the legitimate Government of President [...] Aristide has not been reinstated”<sup>167</sup>, nonché per la circostanza che “[...] the persistence of this situation contributes to a climate of fear of persecution and economic dislocation which could increase the number of Haitians seeking refuge in neighbouring Member State [...]”<sup>168</sup>, dichiarò che in queste uniche ed eccezionali circostanze, la continuazione della situazione minacciava la pace internazionale e la sicurezza nella regione<sup>169</sup>. Altresì, il Consiglio, agendo ai sensi dell'art. 41 e accogliendo la raccomandazione dell'OSA di adottare sanzioni commerciali,

---

<sup>165</sup> A ben osservare il termine “democrazia” non viene richiamato nella Carta delle Nazioni Unite. Tuttavia, con le parole di apertura, “We the Peoples of the United Nations”, i fondatori delle Nazioni Unite hanno direttamente collegato la legittimità di questa nuova organizzazione e dei suoi Stati membri alla volontà del popolo. Questo impegno trova ulteriore espressione negli scopi delle Nazioni Unite che includono la promozione del rispetto universale per i diritti umani e le libertà fondamentali per tutti, senza distinzione, si veda GALLAGHER (2008: 2 ss.).

<sup>166</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 16 giugno 1993, S/RES/841, *Haiti*.

<sup>167</sup> Ivi, decimo considerando.

<sup>168</sup> Ivi, undicesimo considerando.

<sup>169</sup> Ivi, quattordicesimo considerando.

decise di imporre un embargo sulle armi e sulle forniture belliche nonché sul petrolio e i prodotti petroliferi diretti ad Haiti<sup>170</sup>.

È interessante osservare che il Consiglio di sicurezza nella fase di accertamento dei presupposti per un suo intervento ai sensi del Capitolo VII, sembrerebbe riferire la minaccia alla pace sia alla mancata restaurazione del Governo legittimo che alle ripercussioni regionali del conflitto interno. Osservando però attentamente i termini utilizzati dall'organo quando parla degli effetti internazionali del conflitto, in particolare l'uso del *could* e *prevent* (“[...] the persistence of this situation [...] *could increase* the number of Haitians seeking refuge in neighbouring Member State [...] [e si ritiene convinto che] the reversal of this situation is needed to *prevent* its negative repercussion on the region”), risulta lecito ritenere che l'esodo di rifugiati fosse ancora prevalentemente ad uno stato potenziale e, dunque, non in grado di giustificare l'evidenza di una minaccia alla pace<sup>171</sup>.

Ne discende che la mancanza della democrazia è stato l'elemento determinante dell'accertamento.

Il fatto che la violazione del principio di legittimità democratica fosse il reale motivo che ha trasformato la guerra civile haitiana in una minaccia alla pace, risulta con ancora più chiarezza nella successiva risoluzione 917 del maggio 1994<sup>172</sup>. Il Consiglio di sicurezza, infatti, dopo aver riaffermato che l'obiettivo della comunità internazionale rimaneva la restaurazione della democrazia ad Haiti e il ritorno del legittimo presidente eletto Aristide<sup>173</sup>, dichiarò che “[...] the situation created by the failure of the military authorities in Haiti to fulfill their obligations under the Governors Island Agreement and to comply with relevant Security Council resolution constitute a threat to peace and security in the region”<sup>174</sup>. L'accordo di Governor Island, firmato nel luglio 1993, impegnava le parti in lotta a creare

---

<sup>170</sup> Ivi, paragrafi 4 e 5.

<sup>171</sup> CADIN (2008: 182).

<sup>172</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 6 maggio 1994, S/RES/917, *Haiti*.

<sup>173</sup> Ivi, ottavo considerando.

<sup>174</sup> Ivi, tredicesimo considerando.

condizioni idonee per la transizione democratica e il ritorno del Governo legittimo. Appare, dunque, evidente che l'origine della minaccia alla pace nel caso di specie fosse la violazione del principio di legittimità democratica<sup>175</sup>.

#### **e. Il terrorismo internazionale**

Il terrorismo internazionale, ampiamente conosciuto dalla Comunità mondiale ma mai univocamente definito, può essere inteso come un metodo di coercizione che utilizza (o minaccia di utilizzare) la violenza per diffondere la paura e conseguire, quindi, obiettivi politici o ideologici<sup>176</sup>.

Come sottolineato da Värk, il “terrorism has been a menace to mankind for two millennia but in recent decades it has become a pressing domestic and international security problem”<sup>177</sup>.

La proliferazione delle organizzazioni terroristiche, infatti, è cresciuta vertiginosamente negli ultimi decenni a ragione della facilità con cui tali entità esportano all'estero le loro reti criminali e organizzano attentati di rilevanza internazionale (per ottenere, ovviamente, maggiore visibilità). Il fenomeno, peraltro, è reso altamente ingovernabile dal fatto che frequentemente i presunti terroristi riescono a trovare rifugio negli Stati che ‘simpatizzano’ con i loro obiettivi politici.

Le contromisure internazionali sono naturalmente affidate al Consiglio di sicurezza al quale gli Stati hanno riconosciuto la responsabilità primaria di mantenere la pace e la sicurezza internazionale. A ben osservare l'organo iniziò ad occuparsi della lotta al terrorismo nella seconda metà degli anni Ottanta del secolo scorso e, a partire dalla caduta del muro di Berlino, è diventato gradualmente più attivo<sup>178</sup>. Nonostante la prassi in materia sia vasta, nei successivi paragrafi verranno analizzati diversi casi in cui l'organo

---

<sup>175</sup> In questo senso, ÖSTERDAHL (1998: 68).

<sup>176</sup> UNODC (2018: 1).

<sup>177</sup> VÄRK (2009: 223).

<sup>178</sup> Ivi, p. 220.

è intervenuto per contrastare il terrorismo a ragione dell'insufficiente azione degli Stati nella lotta al fenomeno, e non del terrorismo di per sé.

### **i. Il caso Lockerbie**

Il 21 dicembre 1988 il volo Pan Am 103 (di immatricolazione americana), a causa di un attentato terroristico, esplose nel cielo di Lockerbie, cittadina scozzese, provocando 270 vittime. Meno di un anno dopo, il 21 settembre 1989, un ulteriore attacco terroristico portò all'esplosione del volo UTA 772 (di immatricolazione francese) sul cielo della Nigeria, provocando la morte di 170 persone.

Il presunto coinvolgimento della Libia ai due attentati terroristici, sollevato da Stati Uniti, Francia e Gran Bretagna, spinse il Consiglio di sicurezza, nel gennaio 1992, ad occuparsi della questione.

Attraverso la risoluzione 731, l'organo, dopo aver genericamente fatto riferimento agli attentati terroristici come minacce alla pace e alla sicurezza internazionale<sup>179</sup>, sollecitò il Governo libico “to cooperate fully in establishing responsibility for the terrorist acts”<sup>180</sup> e “to provide a full and effective response to those requests so as to contribute to the elimination of international terrorism”<sup>181</sup>. Le richieste a cui si riferiva erano quelle presentate da Stati Uniti, Francia e Regno Unito relative all'extradizione dei due nazionali libici ritenuti i presunti responsabili dell'attentato terroristico del volo Pan Am, per essere sottoposti a processo, e all'impegno della Libia di cessare ogni assistenza ai gruppi terroristici nonché di provare, attraverso azioni concrete, la sua rinuncia al terrorismo<sup>182</sup>.

A seguito della mancata collaborazione libica, il Consiglio di sicurezza nel marzo 1992, attraverso la risoluzione 748, accertò che “the failure by the Libyan Government to demonstrate by concrete actions its renunciation of

---

<sup>179</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 21 gennaio 1992, S/RES/73, *Libyan Arab Jamahiriya*, primo e secondo considerando.

<sup>180</sup> Ivi, par. 2.

<sup>181</sup> Ivi, par. 3.

<sup>182</sup> CADIN (2008: 194).

terrorism and in particular its continued failure to respond [...] to the request in resolution 731 constitute a threat to international peace and security”<sup>183</sup> e, agendo ai sensi del Capitolo VII, ordinò agli Stati di chiudere le comunicazioni aeree con il Paese e impose un embargo sulle forniture degli aerei e sulle armi dirette in Libia.

Come ha sottolineato Santori, era la mancata dimostrazione della Libia alla rinuncia al terrorismo e in particolare la non ottemperanza alle richieste effettuate dal Consiglio di sicurezza nella risoluzione 731 a costituire la minaccia alla pace e non gli atti terroristici di per sé<sup>184</sup>.

Occorre, tuttavia, specificare che il dovere libico di dimostrare concretamente la rinuncia al terrorismo non sembra essere considerato, nella risoluzione 748, un elemento indipendente di accertamento bensì strettamente collegato alla mancata ottemperanza delle richieste contenute nella delibera 731<sup>185</sup>.

A ben osservare sembrerebbe che l’elemento chiave della qualificazione della minaccia alla pace fosse il mancato rispetto della consegna dei sospetti<sup>186</sup>. Ciò troverebbe conferma nel fatto che le sanzioni contro la Libia, funzionali alla restaurazione della pace, vennero sospese, nell’aprile 1999, solo a seguito della consegna, alle autorità olandesi, dei presunti responsabili dell’attentato.

È, comunque, interessante evidenziare che la mancata estradizione dei presunti responsabili ad opera della Libia non costituiva un fatto illecito né in relazione al principio di diritto internazionale *aut dedere aut judicare*, contenuto nella Convenzione di Montreal per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza dell’aviazione civile del 1971 (secondo il quale lo Stato, sul cui territorio è presente il presunto responsabile di un crimine internazionale, ha l’obbligo di sottoporlo a giudizio o di estradarlo) né in relazione alla Carta delle Nazioni Unite. La risoluzione 731, infatti, fondata

---

<sup>183</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 31 marzo 1992, S/RES/748, *Libyan Arab Jamahiriya*, settimo considerando.

<sup>184</sup> SANTORI (2006: 92).

<sup>185</sup> CADIN (2008: 199).

<sup>186</sup> DE LA SERNA GALVÁN (2011: 169).

sul Capitolo VI, non imponeva l'obbligo giuridico alla Libia di conformarsi alle richieste contenute nella stessa, avendo natura non vincolante<sup>187</sup>.

Si può, dunque, concludere che l'accertamento della minaccia alla pace da parte del Consiglio di sicurezza, che è più espressione di una scelta politica piuttosto che di elementi fattuali, si fondava sul mancato rispetto delle richieste contenute nella precedente risoluzione non vincolante<sup>188</sup>.

## ii. Il fallito attentato terroristico al Presidente Mubarak

Il terrorismo internazionale torna ad essere al centro dell'azione del Consiglio di sicurezza in occasione del fallito attentato contro il Presidente egiziano Mubarak avvenuto il 26 giugno 1995 ad Addis Abeba.

Le indagini sull'attacco terroristico portarono le autorità etiopi a credere che i presunti responsabili avessero trovato riparo in Sudan. Pertanto, sulla base del Trattato di estradizione del 1964, in vigore tra i due paesi, l'Etiopia chiese alle autorità sudanesi di estradare i sospetti.

Nel gennaio 1996, a seguito del fallito tentativo di soluzione operato dall'Organizzazione dell'Unità africana (OUA), il Consiglio di sicurezza, attraverso la risoluzione 1044, esortò il Governo sudanese a conformarsi alle richieste dell'OUA di “[u]ndertake immediate action to extradite to Ethiopia for prosecution the three suspects sheltering in the Sudan”<sup>189</sup> e “[d]esist from engaging in activities of assisting, supporting and facilitating terrorist activities and from giving shelter and sanctuaries to terrorist elements”<sup>190</sup>.

---

<sup>187</sup> CADIN (2008: 198).

<sup>188</sup> L'atteggiamento libico di supporto al terrorismo internazionale avrebbe potuto rappresentare l'origine della minaccia alla pace. Secondo l'opinione internazionale, infatti, uno Stato che incoraggia il terrorismo può essere considerato un “attentatore della pace tra nazioni”. Dubbi permangono, invece, riguardo alla mancata consegna alla giustizia dei due attentatori, che, a detta dell'autore, non esprimendo una *communis opinio* internazionale difficilmente poteva essere considerata minaccia alla pace, si veda CONFORTI, FOCARELLI (2017: 249).

<sup>189</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 31 gennaio 1996, S/RES/1044, *Letter dated 9 January 1996 from the Permanent Representative of Ethiopia to the United Nations addressed to the President of the Security Council concerning the extradition of the suspects wanted in the assassination attempt on the life of the President of the Arab Republic of Egypt in Addis Ababa, Ethiopia, on 26 June 1995 (S/1996/10)*, par. 4 lett. a.

<sup>190</sup> Ivi, par. 4 lett. b.

A fronte della mancata estradizione, nell'aprile 1996, il Consiglio, attraverso la risoluzione 1054, riaffermando che la soppressione degli atti di terrorismo internazionale era essenziale per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale<sup>191</sup>, determinò che “the non-compliance by the Government of Sudan with the requests set out in paragraph 4 of resolution 1044 (1996) constitutes a threat to international peace and security”<sup>192</sup>, e agendo ai sensi del Capitolo VII, impose una serie di sanzioni diplomatiche al Paese<sup>193</sup>.

Ancora una volta, la minaccia alla pace risiedeva nella mancata ottemperanza, da parte delle autorità sudanesi, alle richieste contenute nella precedente risoluzione 1044, non vincolante. Occorre, tuttavia, specificare che ad una analisi attenta, l'elemento determinante che ha dato origine alla minaccia alla pace sembrerebbe essere stata la mancata estradizione dei terroristi.

### **iii. Il conflitto afghano ed Osama Bin Laden**

Nel dicembre 1998, il Consiglio di sicurezza, attraverso la risoluzione 1214, dichiarandosi gravemente preoccupato per la continuazione del conflitto afghano che stava causando una seria e crescente minaccia alla pace (regionale e internazionale), oltre che una crisi umanitaria<sup>194</sup>, e ribadendo che la soppressione del terrorismo internazionale era essenziale per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale<sup>195</sup>, richiese ai talebani “to stop providing sanctuary and training for international terrorists

---

<sup>191</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 26 aprile 1996, S/RES/1054, *Letter dated 9 January 1996 from the Permanent Representative of Ethiopia to the United Nations addressed to the President of the Security Council concerning the extradition of the suspects wanted in the assassination attempt on the life of the President of the Arab Republic of Egypt in Addis Ababa, Ethiopia, on 26 June 1995 (S/1996/10)*, nono considerando.

<sup>192</sup> Ivi, nono considerando.

<sup>193</sup> Ivi, par. 3.

<sup>194</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'8 dicembre 1998, S/RES/1214, *Afghanistan*, quarto considerando.

<sup>195</sup> Ivi, tredicesimo considerando.

and their organizations, and that all Afghan factions cooperate with efforts to bring indicated terrorists to justice”<sup>196</sup>.

La mancata collaborazione afghana nella condanna dei terroristi, spinse, nell’ottobre 1999, il Consiglio di sicurezza ad adottare la risoluzione 1267<sup>197</sup>. L’organo, richiamando “the obligations of parties to those [international counter-terrorism] conventions to extradite or prosecute terrorists”<sup>198</sup> determinò che “the failure of the Taliban authorities to respond to the demands in paragraph 13 of resolution 1214 (1998) constitutes a threat to international peace and security”<sup>199</sup>. Altresì, agendo ai sensi del Capitolo VII, impose il blocco delle comunicazione aree con il regime talebano nonché congelò i fondi e le risorse finanziarie detenute dai talebani all’estero sia direttamente che indirettamente<sup>200</sup>.

Nuovamente, come accaduto nei casi precedenti, il Consiglio di sicurezza fondò l’accertamento della minaccia alla pace nella mancata ottemperanza, da parte Afghana, delle richieste contenute nella precedente risoluzione 1214.

Osservando attentamente la risoluzione 1267, però, sembrerebbe che l’elemento chiave della qualificazione fosse la mancata consegna alla giustizia dei terroristi, o più nello specifico di Osama Bin Laden.

Ciò sembra essere confermato dal fatto che la cessazione della misure sanzionatorie era subordinata al rispetto, da parte dei talebani, degli obblighi fissati dal par. 2 ossia l’extradizione di Bin Laden.

In linea generale, un filo rosso lega i tre casi della prassi analizzati: la mancata consegna dei sospettati alla giustizia. È lecito ritenere, dunque, che sia emerso, in seno al Consiglio di sicurezza, un nuovo criterio di qualificazione in base al quale la fallita azione giudiziaria contro i

---

<sup>196</sup> Ivi, par. 13.

<sup>197</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 15 ottobre 1999, S/RES/1267, *Afghanistan*.

<sup>198</sup> Ivi, quarto considerando.

<sup>199</sup> Ivi, ottavo considerando.

<sup>200</sup> Ivi, par. 4.

responsabili di attacchi terroristici, derivante dalla protezione fornita loro da Paesi collegati al terrorismo, costituisca una minaccia alla pace<sup>201</sup>.

A conferma della nascita (o meglio del consolidamento) di questo criterio è interessante analizzare l'intervento del Consiglio di sicurezza in riferimento all'attentato terroristico avvenuto il 14 febbraio 2015 che portò alla morte dell'ex Primo Ministro libanese Rafiq Hariri.

A seguito della lettera inviata dal Governo libanese, il 13 dicembre del 2005, con la quale richiedeva alle Nazioni Unite di istituire un tribunale *ad hoc* per portare dinnanzi alla giustizia i presunti terroristi responsabili dell'assassinio dell'ex primo ministro<sup>202</sup>, il Consiglio di sicurezza, attraverso la risoluzione 1644<sup>203</sup>, dopo aver determinato che l'attacco terroristico (contro l'ex Primo Ministro) e le sue implicazioni costituivano una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale<sup>204</sup> richiese *inter alia* al Segretario generale di "help the Lebanese Government identify the nature and scope of the international assistance needed"<sup>205</sup>. Sulla base della relazione presentata dal Segretario generale<sup>206</sup>, il Consiglio di sicurezza, il 29 marzo 2006, con la risoluzione 1664, gli affidò l'incarico di negoziare con il Governo libanese un accordo volto all'istituzione di un "tribunal of an international character"<sup>207</sup>.

---

<sup>201</sup> CADIN (2008: 215).

<sup>202</sup> Lettera del Chargé d'affaires della missione permanente del Libano alle nazioni Unite del 13 dicembre 2005, *Letter dated 13 December 2005 from the Chargé d'affaires a.i. of the Permanent Mission of Lebanon to the United Nations addressed to the Secretary-General*, S/2005/783.

<sup>203</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 15 dicembre 2005, S/RES/1644, *Middle East*.

<sup>204</sup> Ivi, nono considerando.

<sup>205</sup> Ivi, par. 6. Altresi, attraverso tale delibera il Consiglio di sicurezza, accogliendo la richiesta del Governo libanese, estese il mandato della *International Independent Investigation Commission*, istituita dallo stesso con la risoluzione 1595 del 7 aprile 1595 e competente ad indagare sull'avvenuto attentato terroristico, si veda Ivi, par. 2.

<sup>206</sup> Relazione del Segretario generale del 21 marzo 2006, *pursuant to paragraph 6 of resolution 1644 (2005)*, S/2006/176.

<sup>207</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 29 marzo 2006, S/RES/1664, *Middle East*.

A seguito del raggiungimento di un accordo per l'istituzione del Tribunale Speciale per il Libano<sup>208</sup> e della mancata adozione della legge di ratifica ad opera del Parlamento libanese, il Segretario generale evidenziò, in una lettera indirizzata al Consiglio di sicurezza il 16 maggio del 2007, che “all domestic options for the ratification of the Special Tribunal now appear to be exhausted, although it would have been preferable had the Lebanese parties been able to resolve this issue among themselves based on a national consensus”<sup>209</sup>. Di risposta, il 30 maggio del 2007, il Consiglio di sicurezza, attraverso la risoluzione 1757, dopo aver ribadito che l'attacco terroristico e le sue implicazioni costituivano una minaccia alla pace<sup>210</sup>, agendo ai sensi del Capitolo VII, dispose l'istituzione dello *Special Tribunal for Lebanon*.

In siffatto modo, l'organo ha confermato che la mancata azione giudiziaria contro i presunti responsabili degli attentati terroristici costituisce un elemento determinante della qualificazione di una minaccia alla pace. L'unica differenza riscontrabile con la prassi precedentemente citata è ravvisabile nel fatto che nel caso di specie il riferimento a tale fattore chiave era implicito nella costituzione *ex* Capitolo VII del Tribunale e nel riferimento alle “implicazioni” contenuto nella frase di accertamento.

#### **f. Le minacce globali**

Nel corso degli ultimi decenni, la comunità internazionale ha progressivamente riconosciuto alcuni fenomeni quali *inter alia* il terrorismo internazionale, la proliferazione delle armi di distruzione di massa, la diffusione di epidemie endemiche e il cambiamento climatico come “minacce alla pace globali”. Si tratta, in termini generali, di eventi ostili che coinvolgono tutti gli Stati, indipendentemente dalla loro esposizione diretta o meno, e che possono essere contrastati efficacemente solo attraverso

---

<sup>208</sup> SERRA (2008).

<sup>209</sup> Lettera del Segretario generale del 16 maggio 2007, *Letter dated 15 May 2007 from the Secretary-General to the President of the Security Council*, S/2007/281.

<sup>210</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 30 maggio 2007, S/RES/1757, *Middle East*, tredicesimo considerando.

un'azione mondiale. In linea di principio, quando tali fenomeni turbano la pace, si attiva la responsabilità primaria del Consiglio di sicurezza e quest'ultimo è chiamato ad intervenire. In tale contesto, i successivi paragrafi sono dedicati al *Presidential Statement* del 31 gennaio 1992, con cui l'organo si riconosce un ruolo di primo piano nella risposta alle minacce globali, e le risoluzioni 1373 (relativa al terrorismo internazionale) e 1540 (concernente la proliferazione delle armi di distruzione di massa) attraverso le quali il Consiglio ha affrontato concretamente minacce generali ed astratte.

#### **i. Il *Presidential Statement* (1992) del Consiglio di sicurezza**

“The absence of war and military conflicts amongst State does not in itself ensure international peace and security. The non-military sources of instability in the economic, social, humanitarian and ecological fields have become threats to peace and security”<sup>211</sup>.

Questa è la frase chiave del *Presidential Statement* del 31 gennaio 1992 che segna l'evoluzione del concetto di pace: da semplice assenza di conflitti, internazionali o interni, si passa ad una idea più moderna, positiva, caratterizzata non solo dalla cessazione delle ostilità tra i soggetti coinvolti ma anche dalla creazione di condizioni politiche, sociali, economiche e ambientali in grado di impedire l'emergere di conflitti futuri.

A seguito della fine della Guerra Fredda, numerosi cambiamenti si sono verificati a livello internazionale e nazionale che hanno portato alla nascita di nuovi rischi ed instabilità e il Consiglio di sicurezza sembra aver raggiunto la consapevolezza di ciò, ammettendo che “there are new favourable international circumstances under which the Security Council has begun to fulfill more effectively its primary responsibility for the maintenance of international peace and security”<sup>212</sup>.

---

<sup>211</sup> *Presidential Statement* del Consiglio di sicurezza del 31 gennaio 1992, S/235000.

<sup>212</sup> *Ibidem*.

Ne discende che nel nuovo scenario internazionale esistono minacce globali, che coinvolgono indistintamente tutti i soggetti della comunità internazionale, per le quali è richiesta una azione pro-attiva del Consiglio. In questa nuova fase, diventa, pertanto, fondamentale la protezione dei diritti fondamentali dell'uomo come anche proteggere il mondo dagli attacchi terroristici e dalla proliferazione delle armi di distruzione di massa. Lo stesso Consiglio nel documento si dichiara “deep concern over acts of international terrorism and emphasize the need for the international community to deal effectively with all such acts” e ancora sancisce che “the proliferation of all weapons of mass destruction constitutes a threat to international peace and security”.

L'elemento interessante che emerge è che il Consiglio di sicurezza a partire dal *Presidential statement* sembra andare oltre il suo tradizionale incarico di poliziotto internazionale riconoscendosi un ruolo di primo piano nella prevenzione e risposta alle minacce militari, politiche, economiche, sociali e ambientali.

## **ii. Il terrorismo internazionale e la risoluzione 1373 (2001)**

All'indomani degli attacchi terroristici dell'11 settembre del 2001 diretti contro gli Stati Uniti d'America, il Consiglio di sicurezza adottò all'unanimità la risoluzione 1373<sup>213</sup>. Attraverso questa, condannando gli attentati terroristici perpetrati ai danni degli Stati Uniti<sup>214</sup>, dichiarò che “such acts, like *any* act of international terrorism, constitute a threat to international peace and security”<sup>215</sup> e, agendo ai sensi del Capitolo VII, impose una serie di obblighi vincolanti a tutti gli Stati per prevenire e reprimere il terrorismo internazionale. Nello specifico, al par. 1, si legge che l'organo

---

<sup>213</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 28 settembre 2001, S/RES/1373, *Threats to international peace and security caused by terrorist acts*.

<sup>214</sup> Ivi, secondo considerando.

<sup>215</sup> Ivi, terzo considerando.

“[d]ecides that all States shall: “[p]revent and suppress the financing of terrorist acts; [c]riminalize the [...] provision or collection [...] of funds [used or supposedly used] [...] to carry out terrorist acts; [f]reeze [...] funds and other financial assets or economic resources of person [...] and [...] entities [directly or indirectly link with terrorist acts] [...]; Prohibit their nationals or any persons and entities within their territories from making any funds, financial assets or economic resources [...] available [...] for the benefit of persons who commit [...] or participate in the commission of terrorist acts [...]”<sup>216</sup>.

Occorre immediatamente specificare che il Consiglio di sicurezza ha qualificato come minaccia alla pace non solo gli attacchi terroristici dell’11 settembre ma anche “*any act of international terrorism*”, ivi inclusi quelli futuri. In siffatto modo, il Consiglio, per la prima volta in assoluto, ha utilizzato il potere di accertamento di cui all’art. 39 in riferimento ad un fenomeno astratto e generale. Ne discende che l’organo ha ampliato la portata della nozione di “minaccia alla pace”, dissociandola dalle specifiche circostanze del caso fino a raggiungere l’astrazione.

Altresi, come evidenziato da De la Serna Galván, l’organo non avendo definito i termini ‘terrorismo’, ‘terroristi’, ‘terrorismo internazionale’ e ‘atti di terrorismo’, ha qualificato come minaccia alla pace un atto indefinito, creando di conseguenza incertezza nella comunità internazionale<sup>217</sup>. Tale condizione, sempre secondo l’autrice, creerebbe una zona grigia nell’attività del Consiglio poiché un fenomeno per poter essere considerato una minaccia alla pace dovrebbe essere definito e compreso dalla comunità globale<sup>218</sup>. Tale tesi, tuttavia, non risulta essere condivisibile per due ragioni principali. In primo luogo, il terrorismo internazionale è un fenomeno ampiamente riconosciuto dalla comunità internazionale. In secondo luogo, gli Stati membri avevano partecipato alle discussioni che portarono all’adozione, nel dicembre 1999, della Convenzione per la repressione del terrorismo da parte

---

<sup>216</sup> Ivi, par. 1.

<sup>217</sup> DE LA SERNA GALVÁN (2011: 178).

<sup>218</sup> Ibidem.

dell'Assemblea generale delle Nazioni unite, pertanto, erano ben consapevoli di cosa significassero i termini indicati dall'autrice.

A differenza del passato, in cui la minaccia alla pace è sempre stata accertata in situazioni fattuali che coinvolgevano concretamente Paesi, territori o gruppi determinati, nel caso di specie l'origine della qualificazione è una situazione astratta, in cui non è possibile individuare le entità interessate. In questo modo, il Consiglio di sicurezza ha allargato la portata spaziale della risoluzione.

Un ulteriore aspetto da evidenziare della delibera in esame è che gli obblighi astratti imposti dal Consiglio di sicurezza erano a scadenza indeterminata e universali, ossia destinati a tutti i Paesi, indipendentemente dal loro rapporto diretto, indiretto, o inesistente con il problema del terrorismo. In siffatto modo, il Consiglio ha adottato norme internazionali vincolanti in situazioni astratte, senza alcun riferimento a casi concreti, ergendosi così, come molti sostengono, a 'legislatore internazionale'<sup>219</sup>.

È interessante osservare che molti dei doveri statali enunciati dalla risoluzione 1373 erano contenuti nella, già menzionata, Convenzione per la repressione al finanziamento del terrorismo, adottata dall'Assemblea generale ma non ancora in vigore<sup>220</sup> e, pertanto, erano facilmente accettabili dagli Stati. Giova, tuttavia, ricordare che nel diritto internazionale la creazione di obblighi, valevoli regolare in termini generali l'ordine internazionale, è rimessa alla volontà degli Stati e non anche al Consiglio di sicurezza. Il potere di concludere accordi vincolanti, infatti, rimane una prerogativa sovrana di un Paese.

Ciò premesso, potrebbe stupire che la risoluzione non abbia incontrato opposizioni in seno al Consiglio durante la fase di adozione. Tuttavia, l'unanimità nella votazione e l'assenza di ulteriori esami e considerazioni

---

<sup>219</sup> CADIN (2008: 281).

<sup>220</sup> CADIN (2008: 279).

sono giustificate dalla necessità di rispondere con immediatezza ai gravi attacchi terroristi che avevano sconvolto il mondo<sup>221</sup>.

Altresi, più che creare norme internazionali, il Consiglio di sicurezza, agendo ai sensi dell'art. 41, avrebbe rafforzato quelle già in vigore o generalmente accettate dalla Comunità internazionale.

Occorre, infine, sottolineare che, come osservato da Santori, la risoluzione 1373, non essendo limitata nel tempo, nello spazio e nei soggetti, si applica a qualsiasi individuo o altra entità privata, direttamente o indirettamente coinvolta in azioni terroristiche, indipendentemente dal tempo e dal luogo, fino a quando il Consiglio di sicurezza decida che il terrorismo internazionale non rappresenti più una minaccia alla pace<sup>222</sup>.

Detto ciò, dalla risoluzione e dalle discussioni che ne seguirono sembra emergere un nuovo potere del Consiglio di sicurezza che si traduce non solo nella possibilità di qualificare in astratto il terrorismo internazionale come minaccia alla pace globale (ovvero in grado di coinvolgere tutti gli Stati indipendentemente dalla loro esposizione diretta al terrorismo) ma anche di reagire preventivamente al pericolo adottando misure d'emergenza *ex* Capitolo VII.

### **iii. La proliferazione delle armi nucleari, chimiche e biologiche: la risoluzione 1540 (2004)**

Un'apparente conferma del potere d'urgenza del Consiglio di sicurezza è avvenuto con l'adozione (all'unanimità) da parte dello stesso, della risoluzione 1540<sup>223</sup>. Attraverso la delibera l'organo accertò che la

---

<sup>221</sup> A ben osservare nelle successive discussioni avvenute in seno al Consiglio di sicurezza per l'adozione di ulteriori delibere contro il terrorismo (ad esempio la risoluzione 1377 del novembre 2001 contenente la *Dichiarazione sullo sforzo globale per combattere il terrorismo*) non sono state avanzate particolari critiche in relazione alla qualificazione del terrorismo internazionale come minaccia alla pace o delle misure adottate *ex* Capitolo VII con la risoluzione 1373. Si è registrata, invece, una comune volontà di affidare al Consiglio la *leadership* della lotta al terrorismo e un concorde consenso sulla conformità della risoluzione 1373 alla Carta delle Nazioni Unite, si veda CADIN (2008: 282 ss.).

<sup>222</sup> SANTORI (2006: 107).

<sup>223</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 28 aprile 2004, S/RES/1540, *Non-proliferation of weapons of mass destruction*.

“proliferation of nuclear, chemical and biological weapons [...] constitutes a threat to international peace and security”<sup>224</sup>. Altresì, dichiarandosi gravemente preoccupato dalla “threat of terrorism and the risk that non-State actors [...] may acquire, develop, traffic in or use nuclear, chemical and biological weapons [...]”<sup>225</sup>, dichiarò che il traffico illecito di queste armi, che aggiunge una nuova dimensione alla questione della proliferazione, “poses a threat to international peace and security”<sup>226</sup>.

Agendo ai sensi del Capitolo VII il Consiglio decise anche di imporre a tutti gli Stati una serie di obblighi di disarmo:

“[...] all States shall refrain from providing any form of support to non-State actors that attempt to develop, acquire, manufacture, possess, transport, transfer or use nuclear, chemical or biological weapons [...]; [...] in accordance with their national procedures, shall adopt and enforce appropriate effective laws which prohibit any non-State actor to manufacture, acquire, possess, develop, transport, transfer or use nuclear, chemical or biological weapons [...]; [...] shall take and enforce effective measures to establish domestic controls to prevent the proliferation of nuclear, chemical, or biological weapon [...]”<sup>227</sup>.

Anche in questo caso il Consiglio di sicurezza ha imposto obblighi astratti a tutti gli Stati, indipendentemente dalla loro esposizione al problema della proliferazione delle armi di distruzione di massa, e ha dissociato la minaccia alla pace da un caso concreto, riconducendolo ad un fenomeno astratto. In siffatto modo, l’organo ha prodotto una duplice conseguenza: da un lato ha allargato, espressamente, il concetto di ‘minaccia alla pace’, includendovi le cd. minacce globali o generali; dall’altro, ha ampliato i suoi poteri acquisendo un competenza relativa al rafforzamento di norme internazionali preesistenti, da utilizzare in caso di emergenza, non direttamente affidatagli dalla Carta.

---

<sup>224</sup> Ivi, primo considerando.

<sup>225</sup> Ivi, ottavo considerando.

<sup>226</sup> Ivi, nono considerando.

<sup>227</sup> Ivi, paragrafi 1, 2 e 3.

Riguardo al primo aspetto, il riconoscimento dell'esistenza effettiva di una nuova forma di pericolo per la pace è stato effettuato dallo stesso Consiglio nell'ultimo considerando della risoluzione 1540: “[d]etermined to facilitate henceforth an effective response to global threats in the area of non-proliferation”. Ne discende che un fenomeno astratto e generico potrebbe essere qualificato minaccia globale alla pace. Tale tesi sembra essere confermata dal fatto che gli Stati, intervenuti nei dibattiti precedenti l'adozione della delibera, hanno, generalmente, accolto con favore l'esistenza di una minaccia alla pace globale e astratta prodotta dalla diffusione delle armi di distruzione di massa tra entità non statali<sup>228</sup>.

In merito al secondo punto, il Consiglio di sicurezza ha utilizzato il nuovo potere d'urgenza con l'obiettivo, da un lato, specifico di colmare le lacune dei trattati in materia di proliferazione delle armi in questione<sup>229</sup> e, dall'altro, generale di prevenire la manifestazione di minacce globali alla pace.

A differenza della risoluzione 1373, in cui non vennero sollevate critiche rilevanti in merito ai presupposti e all'intervento del Consiglio di sicurezza *ex* Capitolo VII, nei dibattiti (durati cinque mesi) che precedettero l'adozione della delibera 1540, alcuni Stati si opposero alla qualificazione della proliferazione di armi di distruzione di massa come minaccia alla pace<sup>230</sup>. Altresì, i Paesi membri hanno cercato di collocare giuridicamente il potere normativo del Consiglio nella Carta delle Nazioni Unite ma senza trovare una posizione comune: la maggioranza degli Stati occidentali ha sostenuto che il fondamento risiederebbe nel Capitolo VII; i Paesi non allineati, invece, lo hanno ricondotto all'art. 25; altri Stati, ancora, ne hanno sostenuto l'infondatezza giuridica<sup>231</sup>.

È evidente, pertanto, che il potere di rafforzamento di norme preesistenti, che chiameremo quasi-legislativo, del Consiglio, seppur giustificato da

---

<sup>228</sup> CADIN (2008: 296).

<sup>229</sup> DE LA SERNA GALVÁN (2011: 179).

<sup>230</sup> HOOD (2015: 7).

<sup>231</sup> CADIN (2008: 296 ss.).

ragioni d'urgenza, ha sollevato e solleva problemi in merito alla sua legittimità.

#### **4. Le implicazioni dell'estensione della nozione di “minaccia alla pace”**

Come abbiamo avuto modo di osservare dalla prassi citata, il Consiglio di sicurezza ha dato inizio, dalla sua istituzione, ad un processo di evoluzione della nozione di ‘minaccia alla pace’. È a seguito della caduta del muro di Berlino, e in particolare dal *Presidential Statement* del 1992, però, che il termine è stato esteso in maniera considerevole, comprendendo al suo interno: gravi e sistematiche violazioni dei diritti fondamentali dell'uomo, la violazione del principio di legittimità democratica, la mancata estradizione dei presunti responsabili di attentati terroristici fino ad includere le ‘minacce globali’.

È interessante osservare che se la qualificazione di situazioni concrete come minaccia alla pace, seppur ampliate rispetto al tradizionale utilizzo della forza internazionale, non ha sollevato dubbi rilevanti circa il potere discrezionale di accertamento *ex art. 39* del Consiglio di sicurezza, perplessità sono emerse in merito alle minacce globali e al conseguente intervento ai sensi del Capitolo VII.

Da un punto di vista giuridico, come ha avuto modo di osservare Conforti<sup>232</sup>, a fronte del silenzio della Carta ma in conformità al suo spirito, il potere di accertamento di una minaccia alla pace da parte del Consiglio di sicurezza deve avvenire caso per caso. Ne discende che la minaccia alla pace debba riferirsi ad una situazione specifica e concreta e non generale ed astratta.

Se il presupposto oggettivo di un intervento coercitivo del Consiglio di sicurezza *ex Capitolo VII* debba essere una circostanza determinata, ne consegue che le minacce globali, che per natura sono astratte, non rientrerebbero nella sua sfera di azione. Pertanto, imporre misure vincolanti

---

<sup>232</sup> “Ma se tutto può costituire una minaccia ai fini dell'art. 39 in astratto, non tutto costituisce in ogni momento una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Ed è per questo che il Consiglio è investito del potere di stabilirlo caso per caso”, si veda CONFORTI, FOCARELLI (2017: 246).

su questioni astratte equivarrebbe a creare norme internazionali che regolano l'ordine globale senza che gli Stati abbiano espresso il loro consenso ad esserne vincolati. L'organo diventerebbe così, come alcuni hanno sostenuto, un 'legislatore internazionale'.

È innegabile il fatto che il Consiglio di sicurezza sia competente ad accertare una minaccia alla pace caso per caso, ma è pur vero che esistono minacce globali che richiedono l'intervento immediato della comunità internazionale. Quando, pertanto, anche fenomeni astratti mettono in pericolo la pace si attiva la responsabilità primaria del Consiglio di sicurezza e quest'ultimo è chiamato ad intervenire prontamente e preventivamente in funzione del mantenimento di una pace positiva.

Anche se come ha ben osservato De la Serna Galván, "the intention of the drafters of the UN Charter was [not] to grant 'legislative powers' to the Security Council, otherwise they would have made it clear"<sup>233</sup> o un potere quasi-legislativo, dobbiamo tenere a mente che sono passati molti anni dalla stesura del documento e il mondo è cambiato vertiginosamente. Nuove minacce sono emerse e il Consiglio di sicurezza le ha affrontate, in alcuni casi, estendendo in *feri* gli strumenti d'intervento a sua disposizione ma senza arrivare a creare norme internazionali: esempi sono la creazione dei tribunali penali internazionali *ad hoc* per l'ex Jugoslavia e il Ruanda ma anche le stesse risoluzioni 1373 e 1540 che hanno dato vita al dibattito sui poteri normativi del Consiglio.

A ben osservare, le risoluzioni 1373 e 1540 più che espressione di un 'potere legislativo' con cui si creano leggi *ex novo*, hanno rinforzato norme internazionali già esistenti e generalmente accettate come fondamentali dagli Stati della Comunità internazionale. Altresì, anche se è possibile ammettere che il Consiglio abbia 'legiferato', lo ha fatto, comunque, nei limiti del suo scopo principale, il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, poiché il terrorismo internazionale e la proliferazione delle armi di distruzione di massa rientrano perfettamente nella sua sfera di azione.

---

<sup>233</sup> DE LA SERNA GALVÁN (2011: 183).

L'elemento critico dell'azione del Consiglio, ai sensi delle risoluzioni 1373 e 1540, è che quest'ultimo ha imposto misure vincolanti senza che gli Stati avessero dato la loro approvazione. Occorre ricordare, tuttavia, che attraverso l'art. 25, i membri delle Nazioni Unite hanno espresso il loro consenso ad essere vincolati alle decisioni del Consiglio di sicurezza. Alcuni potrebbero obiettare che l'art. 24, dopo aver riconosciuto all'organo la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, specifica che nell'adempimento dei compiti inerenti a tale responsabilità il Consiglio deve agire in conformità ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite e utilizzare i poteri specifici indicati nei Capitoli VI, VII, VIII e XII della Carta. Il fatto che non gli sia stato affidato un potere normativo generale, pertanto, escluderebbe la possibilità che possa intervenire su questioni generali, seppur attinenti al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Come ha avuto modo di sottolineare la Corte internazionale di Giustizia nel caso Namibia, tuttavia, l'articolo 25 non si limita alle decisioni relative alle misure rinforzate ex Capitolo VII ma si applica alle "decisioni del Consiglio di sicurezza" adottate conformemente alla Carta<sup>234</sup>. Sarebbe così giustificata l'espansione dei poteri del Consiglio in senso quasi-legislativo, in conformità con la sua funzione primaria di mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. Inoltre, è importante sottolineare che l'art. 24, specificando che il Consiglio agisce in nome degli Stati membri, creerebbe un meccanismo di legittimazione ex post alla sua azione: se nella qualificazione di una minaccia globale alla pace e nel conseguente intervento quasi-legislativo, il Consiglio riceve un consenso

---

<sup>234</sup> Sentenza della Corte internazionale di Giustizia del 21 giugno 1971, *Namibia case*, p. 40, par. 113.

generalizzato da parte della comunità internazionale la sua azione diventa legittima, “o meglio legittimata”<sup>235</sup>.

Possiamo pertanto concludere che il potere quasi-legislativo debba essere esercitato dal Consiglio di sicurezza esclusivamente in situazioni di emergenza e di necessità impellente e solo quando rifletta la volontà e il consenso della generalità degli Stati membri in funzione del mantenimento positivo della pace.

---

<sup>235</sup> “In mancanza di contestazioni significative, da verificare caso per caso, si può ritenere che la valutazione del Consiglio sia legittima, o meglio legittimata dall’insieme degli Stati membri in nome dei quali il Consiglio esercita la sua responsabilità [ai sensi dell’art. 24], si veda CONFORTI, FOCARELLI (2017: 246). In questo senso anche Gazzini, “[a] more effective form of guarantee may be assured from outside the organ, as all Member States could protest against the Security Council’s determination under Article 39 and even refuse to comply with mandatory economic enforcement measures, or decline to carry out military or non-mandatory economic enforcement measures, when the situation is not perceived as representing a genuine threat to the peace and security”, si veda GAZZINI (2006: 35).

### CAPITOLO III

#### L'ebola come minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale

##### 1. Il virus dell'ebola

Storicamente, il virus è apparso per la prima volta nel 1976 in una zona remota del sud Sudan e in un villaggio del Nord dell'attuale Repubblica Democratica del Congo<sup>236</sup>. Il primo nome che venne dato alla nuova malattia fu febbre emorragica da ebola, modificato, successivamente, in malattia da virus Ebola.

La malattia da ebola viene trasmessa dagli animali selvatici agli esseri umani<sup>237</sup> e poi diffusa rapidamente attraverso il contatto diretto con sangue, secrezioni, fluidi corporei ed organi di persone infette ma anche attraverso il contatto con superfici, materiali o indumenti contaminati.

I pazienti riferiscono, dopo 3-4 giorni dal contagio, un forte mal di gola, seguito da un severo rush cutaneo con gravi dolori addominali, febbre e l'insorgenza di sanguinamenti spontanei, prevalentemente dal tratto intestinale. L'esordio clinico può, comunque, variare da 2 a 21 giorni e il paziente diventa contagioso alla comparsa dei primi sintomi<sup>238</sup>.

Sin dal suo esordio, il virus ha messo in evidenza la sua elevata aggressività infettiva e l'elevata capacità di trasmissione, facendola rientrare nelle malattie endemiche con caratteristiche epidemiche. Molto elevato è il tasso di mortalità che nel periodo tra il 2014 ed il 2015 raggiunse il 90%<sup>239</sup>.

Il virus è attivo fino a che è presente nel sangue del paziente e aumenta la propria carica infettiva, come dimostrato da recenti studi, quando l'infetto si

---

<sup>236</sup> WHO (2018). Il nome del virus deriva dal fiume Ebola che scorre vicino al villaggio congolese dove è stata documentata la prima trasmissione al genere umano.

<sup>237</sup> La contrazione dell'ebola avviene spesso, come i primi casi evidenziano, attraverso il contatto con organi e fluidi corporei di animali infetti (tra i quali scimpanzé, gorilla, scimmie, antilopi, pipistrelli e isticri): si veda Ibidem.

<sup>238</sup> Ibidem.

<sup>239</sup> Ad oggi il tasso di mortalità è circa del 50%, si veda: v. Ibidem.

avvicina alla morte. Inoltre, il corpo del defunto rimane contagioso per un periodo variabile che va da una a dieci settimane<sup>240</sup>.

Il controllo della trasmissione epidemica avviene attraverso l'individuazione della persona infetta, il suo isolamento e il tentativo di un approccio terapeutico precoce<sup>241</sup>. È evidente che il controllo si deve estendere a tutte le persone che sono entrate in contatto con il presunto o conclamato infetto. In tal modo, si crea uno stato di sorveglianza nazionale che garantisce la conoscenza di tutti gli infettati<sup>242</sup>.

I principali attori nella diffusione sembrano essere il personale sanitario, il quale, spesso, per inesperienza, tratta il paziente senza le dovute precauzioni, e i parenti dei defunti infetti, che entrano in contatto con il corpo o gli indumenti contaminati, in particolare durante cerimonie di sepoltura. Questi ultimi, infatti, sono soliti lavare il corpo del defunto esponendosi al contagio diretto<sup>243</sup>.

## **2. L'epidemia in Africa occidentale**

La malattia da virus ebola ha una lunga storia, caratterizzata da periodi di remissione e di ripresa. In particolare, l'epidemia che, nel 2014, si registrò in Africa Occidentale è, tutt'oggi, la più lunga e complessa pandemia mai verificatasi

Il primo caso sospettato di aver dato inizio alla diffusione della malattia in Guinea fu un bambino di due anni, morto l'8 dicembre 2013<sup>244</sup>. Secondo la ricostruzione, il corpo del defunto, preparato e lavato per la sepoltura, contagiò i membri della famiglia. Da un piccolo nucleo parentale, la malattia

---

<sup>240</sup> SIFFERLIN (2015).

<sup>241</sup> WHO (2018). Una cura non è ancora stata trovata. Tuttavia, un vaccino sperimentale testato in Guinea si è dimostrato altamente protettivo contro il virus, si veda WHO (2016b).

<sup>242</sup> Ibidem.

<sup>243</sup> Ibidem.

<sup>244</sup> BLUMBERG (2014: 754).

si estese successivamente al villaggio e poi a quelli limitrofi<sup>245</sup>. Circa due mesi dopo, un addetto sanitario infetto, viaggiando per il paese, diffuse la malattia nelle aree circostanti, generando così l'epidemia<sup>246</sup>.

Nel marzo 2014, l'Organizzazione mondiale della Sanità (OMS) confermò ufficialmente l'avvenuta diffusione dell'Ebola nel Paese<sup>247</sup>. Nello stesso mese, il virus arrivò in Liberia e, due mesi dopo, in Sierra Leone<sup>248</sup>.

La malattia si diffuse rapidamente a causa dell'inadeguatezza dei sistemi sanitari dei tre Paesi e per l'inesperienza nella gestione e nel contenimento del virus<sup>249</sup>. Nell'estate del 2014, il numero di vittime raddoppiava ogni 20/30 giorni<sup>250</sup> e già nell'ottobre dello stesso anno su un totale di 8400 persone infette, più di 4000 morirono<sup>251</sup>.

La propagazione del virus non si arrestò in Guinea, Liberia e Sierra Leone ma si estese anche ai Paesi limitrofi. Nel luglio 2014 un liberiano, in viaggio verso Lagos, morì in Nigeria<sup>252</sup> e contagiò un medico statunitense. Infetti vennero individuati anche a Dakar, negli Stati Uniti e in Spagna.

La risposta pronta della Nigeria e del Senegal, come anche degli Stati occidentali riuscì, però, a contenere la trasmissione.

Anche se i casi registrati fuori dai Paesi maggiormente colpiti erano solo 36 (di cui 15 culminati nella morte), l'allarmismo e la paura del contagio iniziarono a fare da padroni nello scenario internazionale<sup>253</sup>, spingendo molti governi ad adottare misure restrittive di accesso per i nazionali provenienti dai Paesi colpiti e a sospendere i voli commerciali<sup>254</sup>.

---

<sup>245</sup> AGNEW (2016: 100).

<sup>246</sup> Ivi, p. 100 ss.

<sup>247</sup> Ibidem.

<sup>248</sup> HOOD (2015: 1).

<sup>249</sup> AGNEW (2016: 100).

<sup>250</sup> HOOD (2015: 2).

<sup>251</sup> BLUMBERG (2014: 754).

<sup>252</sup> AGNEW (2016: 102).

<sup>253</sup> BLUMBERG (2014: 754).

<sup>254</sup> BURCI (2014: 28).

Le conseguenze socio-economiche furono devastanti. Le previsioni della Banca Mondiale annunciavano che, nella migliore delle ipotesi, la perdita economica, in termini di PIL, della regione occidentale dell’Africa sarebbe stata di 2.2 e di 1.6 miliardi, rispettivamente nel 2014 e nel 2015<sup>255</sup>.

Il sistema produttivo di Guinea, Liberia e Sierra Leone rallentò a causa delle esorbitanti spese pubbliche destinate al settore sanitario e della bassa produttività del lavoro, conseguente alla diffusione della malattia tra i lavoratori. Le economie vennero indebolite anche dai crescenti costi di commercio con gli Stati limitrofi, i quali adottarono misure restrittive per limitare il contagio oltre confine<sup>256</sup>. Il risultato finale fu l’aumento delle tensioni sociali e politiche nonché il progressivo isolamento internazionale<sup>257</sup>.

In risposta alla crisi i tre Paesi adottarono misure estreme: dichiararono lo stato di emergenza e imposero, tra l’altro, divieti di viaggio interni (in alcuni casi anche con l’aiuto delle forze militari), coprifuoco e chiusure delle scuole. Altresì, a causa dell’assenza di strutture sanitarie adeguate e di sufficiente personale medico<sup>258</sup>, isolarono gli infetti e istituirono quarantene comunitarie<sup>259</sup>.

L’estensione dell’epidemia nelle aree urbane spinse i Governi a rafforzare le misure restrittive di contenimento, scatenando, di conseguenza, violenze e

---

<sup>255</sup> THE WORLD BANK (2014). Per maggiori informazioni sull’impatto economico, si veda ID. (2016).

<sup>256</sup> Ibidem.

<sup>257</sup> BURCI (2014: 28).

<sup>258</sup> Per avere una idea dell’inefficienza e inadeguatezza dei sistemi sanitari dei tre Paesi è sufficiente considerare che il numero di medici disponibili in Liberia e Sierra Leone erano, rispettivamente, 90 e 136. La Guinea, invece, ne aveva meno di mille per una popolazione di circa 10 milioni. Con il propagarsi dell’epidemia, inoltre, i centri sanitari diventarono focolai di trasmissione: 881 medici vennero contagiati (tra questi 513 morirono). Ne discende che la Guinea, la Liberia e la Sierra Leone dovettero fare necessariamente affidamento sugli aiuti sanitari (personale e materiale medico) provenienti da Paesi terzi, si veda AGNEW (2016: 108 ss.).

<sup>259</sup> Ibidem. Come ha sottolineato Ludovica Poli, considerando l’instabilità sociale ed economica in cui vertevano i tre paesi, non è da sottostimare l’impatto delle misure adottate per contenere l’epidemia, che andavano dalla limitazione della libertà di movimento fino alla quarantena e all’isolamento, sulla effettiva fruibilità delle cure sanitarie e del godimento di ulteriori diritti fondamentali dell’uomo, si veda POLI (2015: 240).

disordini<sup>260</sup>. Le quarantene estreme e i rigidi divieti di viaggio, spesso inefficienti nella riduzione della diffusione di ebola, aumentarono il senso di sfiducia tra la popolazione e gli operatori sanitari<sup>261</sup>, aggravando così una situazione già altamente precaria.

### 3. La risposta dell'OMS all'epidemia di ebola

L'8 agosto del 2014, cinque mesi dopo l'inizio ufficiale dell'epidemia, l'Organizzazione mondiale della Sanità (OMS) dichiarò la pandemia di ebola *'public health emergency of international concern'*<sup>262</sup>, attivando così una serie di meccanismi di risposta sia 'normativi' che operativi<sup>263</sup>.

A seguito dell'istituzione di un comitato d'emergenza e dell'elaborazione di una *roadmap* contenente linee guida per contenere l'epidemia, il Direttore Generale dell'OMS, agendo ai sensi dell'*International Health Regulations*

---

<sup>260</sup> ONISHI (2014a); ID. (2014b).

<sup>261</sup> AGNEW (2016: 109).

<sup>262</sup> L'art. 1 dell'*International Health Regulations* del 2005 dell'OMS definisce la *'public health emergency of international concern'* come "an extraordinary event which is determined [...] to constitute a public health risk to other States through the international spread of disease and to potentially require a coordinated international response". L'epidemia di ebola cessò di essere una *'public health emergency of international concern'* nel marzo 2016, WHO (2016a).

<sup>263</sup> GOSTIN (2014). Tra le iniziative di carattere operativo, in aggiunta a quelle 'normative', attuate dall'Organizzazione, figuravano, tra l'altro, la gestione degli aiuti internazionali; il monitoraggio della malattia e l'individuazione dei soggetti con cui gli infetti erano entrati in contatto; nonché il coordinamento dell'attività degli Stati di trasmissione e dei Paesi confinanti interessati. In funzione dell'esecuzione di tali attività, l'OMS inviò propri esperti e consulenti in loco; elaborò piani di azione di supporto ai governi locali interessati; e si attivò per sviluppare e sperimentare un vaccino. Occorre comunque specificare che, dal settembre 2014, l'OMS è stata sostituita dalla missione UNMEER, istituita dal Segretario generale delle Nazioni Unite, nell'attività di coordinamento dei soggetti coinvolti nel contenimento dell'epidemia e di gestione degli aiuti internazionali. In questa fase l'Organizzazione mondiale della Sanità ha continuato a rimanere operativa sotto la direzione della missione di *peace-keeping*. A partire da agosto 2015 l'OMS, tuttavia, è tornata a gestire il coordinamento dell'attività internazionale a seguito della cessazione dell'attività dell'UNMEER, a ragione del raggiungimento dei suoi obiettivi.

del 2005 (IHR)<sup>264</sup>, adottò le cd. *temporary recommendations*. In particolare, raccomandò ai ministri della sanità di Guinea, Liberia, Sierra Leone e Nigeria di assumere un ruolo di primo piano nel coordinamento e attuazione delle misure di risposta; di istituire un centro operativo di emergenza per monitorare la diffusione della malattia; adottare meccanismi di prevenzione, gestione dei casi e sensibilizzazione; e aumentare le strutture e il personale sanitario nonché la fornitura di medicinali<sup>265</sup>.

Altresì, al fine di contenere l'eventuale diffusione dell'Ebola oltre confine, l'OMS raccomandò agli Stati interessati dal virus di condurre *screening* clinici, negli aeroporti e porti internazionali, a tutte le persone in uscita dal Paese e di impedire il viaggio a coloro che fossero sospettati di aver contratto la malattia. Contestualmente, esortò tutti gli Stati della comunità internazionale a non imporre divieti generali di viaggio o di commercio internazionali<sup>266</sup> nei confronti dei Paesi maggiormente colpiti.

Tali proibizioni, come sottolineato dall'OMS, avrebbero potuto causare difficoltà economiche e, di conseguenza, un aumento della migrazione incontrollata proveniente dai Paesi colpiti, innalzando, così, il rischio di trasmissione internazionale<sup>267</sup>.

---

<sup>264</sup> L'IHR è stata elaborata per impedire che le emergenze sanitarie nazionali potessero diventare problemi internazionali. Sono le uniche regole adottate a livello globale finalizzate al controllo della diffusione di una malattia oltre confine. Le *regulation* prevedono alcuni obblighi, in capo agli Stati parte, concernenti lo sviluppo di capacità sanitarie fondamentali nonché l'adozione di meccanismi di controllo per prevenire l'importazione e l'esportazione di malattie. Altresì, prevedono il dovere per gli Stati di notificare all'OMS le emergenze sanitarie che richiedono una risposta internazionale. La valutazione nazionale deve basarsi su quattro criteri: la gravità dell'impatto dell'emergenza; l'inusuale o l'inaspettata natura della malattia; il rischio della diffusione internazionale; e il rischio che altri Paesi impongano restrizioni di viaggio o di commercio. Il limite dell'*International Health Regulations*, tuttavia, risiede nell'assenza di meccanismi vincolanti relativi al rafforzamento e all'esecuzione delle stesse.

<sup>265</sup> WHO (2014a).

<sup>266</sup> Ibidem.

<sup>267</sup> WHO (2014b). A tal proposito nel gennaio 2015, l'OMS constatò che 40 Paesi avevano attuato misure restrittive non strettamente necessarie, quali la quarantena dei viaggiatori al ritorno e il rifiuto d'ingresso. Evidenziò, altresì, che tali azioni stavano ostacolando il reclutamento e il ritorno di soccorritori internazionali e producendo effetti dannosi sulle popolazioni locali, aumentando l'isolamento nonché distruggendo i mezzi di sussistenza e l'economia, si veda WHO (2014c).

Nel loro complesso, le misure di risposta all'epidemia di ebola attuate dall'Organizzazione mondiale della Sanità sono state giudicate da molti poco incisive e tardive rispetto alla gravità della pandemia in atto<sup>268</sup>. Altresì, hanno mostrato i limiti di efficacia dell'operato dell'OMS nella gestione e nel contenimento di una epidemia virale ai sensi delle IHR del 2005: da un lato, le raccomandazioni del Direttore generale per natura sono prive di carattere vincolante; dall'altro, come confermato dalla mancata attuazione delle disposizioni dell'IHR da parte di alcuni Stati durante l'epidemia di ebola, le *International Health Regulations* sono sprovviste di meccanismi di *compliance* sanzionatori che permettano di garantirne una adeguata *implementation*<sup>269</sup>.

Proprio a fronte di questi limiti intrinseci e della necessità di rispondere prontamente ad una situazione particolarmente grave e urgente, il Consiglio di sicurezza e il Segretario generale sono intervenuti per contrastare la dilagante epidemia attraverso iniziative originali ed innovative<sup>270</sup>.

#### **4. La risposta del Segretario generale delle Nazioni Unite**

Durante il corso della drammatica epidemia in Guinea, Liberia e Sierra Leone, il Segretario generale, Ban Ki-moon, adottò una serie di iniziative volte a garantire un'efficace risposta onnicomprensiva alla crisi di ebola, assumendo, sin da subito, un ruolo di primo piano nel sollecitare la comunità internazionale, in tutti i diversi soggetti che la compongono, a fornire assistenza ai Paesi maggiormente colpiti<sup>271</sup>.

---

<sup>268</sup> AGNEW (2016: 111).

<sup>269</sup> PONTECORVO (2017: 595). In risposta a tali mancanze, i delegati dell'Assemblea mondiale della Sanità hanno avviato un processo di rafforzamento dell'OMS e delle IHR, si veda AGNEW (2016: 111 ss.).

<sup>270</sup> PONTECORVO (2017: 595).

<sup>271</sup> A più riprese, infatti, stimolò attivamente gli Stati della comunità internazionale, il settore privato, la società civile e le istituzioni economiche internazionali a fornire un supporto operativo e finanziario all'OMS per rispondere ad una crisi che vistosamente stava producendo conseguenze destabilizzanti a livello economico, sociale e umanitario, si veda PONTECORVO (2017: 598).

A seguito della nomina da parte del Segretario generale di David Nabarro quale proprio Inviato speciale competente a coordinare gli sforzi delle Nazioni Unite rispetto alla pandemia<sup>272</sup>, il 29 agosto del 2014, Ban Ki-moon ricevette una *joint letter* dai Presidenti di Sierra Leone, Liberia e Guinea con la quale descrissero gli effetti drammatici e destabilizzanti dell'epidemia nei rispettivi Paesi, oltre che gli impatti della stessa sulla stabilità dell'Africa occidentale<sup>273</sup>; nonché evidenziarono le difficoltà economiche e l'isolamento internazionale a cui erano esposti a causa delle misure restrittive adottate da alcuni Paesi per contenere il contagio internazionale<sup>274</sup>. Altresì, impossibilitati a fronteggiare la crisi in autonomia, attraverso la lettera, richiesero ufficialmente il supporto della Comunità mondiale<sup>275</sup>. A tal proposito i tre Capi di Stato suggerirono una strategia d'azione basata su tre pilastri: una risposta internazionale coordinata, posta sotto la direzione dell'OMS e finalizzata al contenimento della pandemia e al ripristino del servizio sanitario di base; iniziative internazionali volte ad aiutare le comunità sociali e le economie degli Stati in crisi nonché funzionali ad assicurare la continuazione di rapporti commerciali e di trasporto; e una efficiente campagna d'informazione e sensibilizzazione da attuare a livello internazionale<sup>276</sup>.

A fronte delle richieste pervenute, il Segretario generale procedette il 5 settembre a rendere operativo il meccanismo delle Nazioni Unite di risposta all'emergenze e, qualche giorno dopo, a nominare Anthony Branbury

---

<sup>272</sup> Lettera del Segretario generale del 18 settembre 2014, *Identical letters dated 17 September from the Secretary-General addressed to the President of the General Assembly and the President of the Security Council*, A/69/389-S/2014/679, p. 2.

<sup>273</sup> Lettera del Segretario generale del 15 settembre 2014, *Letter dated 15 September 2014 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council*, S/2014/669, annesso.

<sup>274</sup> Nello specifico i tre Capi di Stato dichiararono di “face virtual economic sanctions and trade embargoes that [would] end up aggravating the effect of the outbreak on our economies and shifting our attempts to control the epidemic”, si veda *Ibidem*.

<sup>275</sup> *Ibidem*.

<sup>276</sup> *Ibidem*.

proprio rappresentante speciale con la funzione di co-coordinatore della risposta onusiana all'epidemia<sup>277</sup>.

Il 17 settembre dello stesso anno, il Segretario inviò una lettera al Consiglio di sicurezza e all'Assemblea generale nella quale delineò la strategia d'intervento che era intenzionato ad applicare per fronteggiare la crisi. Quest'ultima, secondo Ban Ki-moon “[was] no longer just a public health crisis, but ha[d] become multidimensional, with significant political, social, economic, humanitarian, logistical and security dimensions”<sup>278</sup> nonché in grado di provocare effetti negativi sulla pace e la sicurezza, a ragione del fatto che i tre Stati interessati erano “presently within the Peace building Commission”<sup>279</sup>.

La multidimensionalità dell'emergenza richiedeva, pertanto, secondo il Segretario generale, una modalità di risposta onnicomprensiva basata sulla partecipazione dell'OMS, della Banca mondiale, del Fondo monetario internazionale e di ulteriori organismi dell'ONU nonché l'istituzione di una Missione delle Nazioni Unite che

“[would] harness the capabilities and competencies of all relevant United Nations actors under a unified operational structure to reinforce unity of purpose, effective ground-level leadership and operational direction in order to ensure a rapid, effective, efficient and coherent response to the crisis”<sup>280</sup>.

La *United Nations Mission for Ebola Emergency Response* (UNMEER) era stata progettata come una *regional operational platform* attraverso la quale assicurare una rapida assistenza internazionale lungo tre direttrici: una risposta immediata alle epidemie, incrementando l'operatività *in loco*; un efficace coordinamento degli organismi delle Nazioni Unite e degli altri partner impegnati nel contenimento dell'ebola; e una ampia mobilitazione di

---

<sup>277</sup> Lettera del Segretario generale del 18 settembre 2014, *Identical letters dated 17 September from the Secretary-General addressed to the President of the General Assembly and the President of the Security Council*, A/69/389-S/2014/679, p. 2.

<sup>278</sup> Ivi, p. 1.

<sup>279</sup> Ivi, p. 3.

<sup>280</sup> Ivi, p. 2.

risorse umane, materiali e finanziarie<sup>281</sup>. Dal punto di vista operativo, la Missione, ispirata da sei principi<sup>282</sup>, aveva cinque priorità strategiche ossia individuare il focolaio di trasmissione; trattare gli infetti; garantire i servizi essenziali; preservare la stabilità dei Paesi maggiormente colpiti; e prevenire l'emergere di ulteriori focolai sia a livello nazionale che internazionale.

L'iniziativa del Segretario generale di istituire l'UNMEER accolse il consenso esplicito dell'Assemblea generale (come vedremo, implicitamente anche del Consiglio di sicurezza), la quale, attraverso la risoluzione 69/1<sup>283</sup>, chiese a Ban Ki-moon di prendere le misure necessarie per dare esecuzione alle sue iniziative. Così, il 19 settembre 2014 l'innovativa Missione dell'ONU di risposta all'ebola diventò realtà.

L'UNMEER rappresenta la prima missione delle Nazioni Unite in riferimento ad una epidemia virale, caratterizzata dalla partecipazione concreta di tutti i soggetti delle Nazioni Unite interessati nella gestione dell'emergenza e volta all'attuazione di una "rapid, effective, efficient and coherent response to the crisis"<sup>284</sup>.

Occorre evidenziare che la Missione istituisce solamente un centro operativo di coordinamento a carattere regionale<sup>285</sup> ed è competente ad intraprendere esclusivamente azioni tecnico-sanitarie e di assistenza

---

<sup>281</sup> LE ROUX-KEMP (2018: 263).

<sup>282</sup> "Reinforce government leadership; deliver rapid impact on the ground; closely coordinate and collaborate with actors outside the United Nations; tailor responses to particular needs in the different countries; reaffirm WHO lead on all health issues; identify benchmarks for transition post-emergency and ensure that actions strengthen systems", si veda Lettera del Segretario generale del 18 settembre 2014, *Identical letters dated 17 September from the Secretary-General addressed to the President of the General Assembly and the President of the Security Council*, A/69/389-S/2014/679, p. 3.

<sup>283</sup> Risoluzione dell'Assemblea generale del 19 settembre 2014, *Measures to contain and combat the recent Ebola outbreak in West Africa*, A/RES/69/1.

<sup>284</sup> PONTECORVO (2017: 599).

<sup>285</sup> Da un punto di vista logistico, il centro operativo aveva la propria sede principale ad Accra in Ghana. In ciascuno dei tre Paesi maggiormente colpiti, l'attività della missione era gestita da un *Country office* al cui vertice c'era un *Ebola Crisis Manager*. Dal punto di vista strategico, invece, la guida tecnica e sanitaria della missione era affidata all'Inviato speciale del Segretario generale, David Nabarro, il quale operava a stretto contatto con l'OMS e il rappresentante speciale del Segretario generale (che era responsabile delle operazioni dell'UNMEER).

umanitaria<sup>286</sup>. Altresì, dal punto di vista della composizione, era formata prevalentemente da personale tecnico civile ( ad esempio medici, infermieri, addetti sanitari e operatori umanitari) e in maniera ridotta da funzionari militari<sup>287</sup>. Ne discende che l'UNMEER prende le distanze dalle tradizionali missioni di *peace-keeping* multifunzionali che generalmente sono chiamate a mantenere o consolidare la pace in contesti di conflitto interno. Nel caso di specie non si era, infatti, in presenza di una guerra imminente e reale né la missione svolse la funzione politica classica di mantenimento e/o consolidamento della pace, ma esclusivamente una attività tecnico-sanitaria<sup>288</sup>. Un ulteriore aspetto innovativo rispetto alle consuete operazioni di *peace-keeping* risiede nella natura regionale della Missione. Assente, infatti, era l'elemento *Country-based* (che contraddistingue le operazioni delle Nazioni Unite) non essendo localizzata negli Stati direttamente interessati.

Il fondamento giuridico dell'UNMEER, a ragione della sua unicità nello scenario delle Nazioni Unite e a fronte del silenzio della Carta, appare di difficile individuazione. Anzitutto, non sembra che la base giuridica sia rintracciabile nell'art. 98 della Carta, non avendo né il Consiglio di sicurezza, né l'Assemblea generale delegato il Segretario a costituire la missione<sup>289</sup>. A ben osservare, infatti, il Consiglio di sicurezza ha chiesto al Segretario generale, attraverso la risoluzione 2177 (che analizzeremo nel successivo paragrafo) esclusivamente di fornire assistenza alle entità delle Nazioni Unite al fine di accelerare la risposta all'epidemia<sup>290</sup> nonché di “develop a strategic communication platform using existing United Nations System resources and facilities in the affected countries” per contrastare la

---

<sup>286</sup> PONTECORVO (2017: 600).

<sup>287</sup> A ben osservare “la componente militare risulta[va] esclusivamente funzionale a garantire la sicurezza del personale civile operante in essa e/o, ove necessario, a permettere talune attività logistiche o assistenziali [...], si veda Ibidem.

<sup>288</sup> Ibidem.

<sup>289</sup> PONTECORVO (2017: 600).

<sup>290</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 18 settembre 2014, S/RES/2177, *Peace and security in Africa*, par. 8.

disinformazione relativa all'ebola e alla sua trasmissione<sup>291</sup>. Risulta lecito ritenere, dunque, che l'organo abbia accolto con favore le iniziative adottate (e da realizzare) del Segretario generale piuttosto che trasferito le proprie competenze. Nella stessa direzione, l'Assemblea generale, attraverso la risoluzione 69/1, sembra esprimere un beneplacito nei confronti delle misure del Segretario generale piuttosto che delegare un proprio potere.

Continuando con la ricerca del fondamento, anche l'art. 99 è da escludere, a ragione del fatto che la disposizione si occupa di una questione procedurale e, pertanto, non permette di ricavarne implicitamente poteri da affidare al Segretario generale<sup>292</sup>.

Ciò premesso, occorre specificare che l'iniziativa di istituire la Missione sanitaria delle Nazioni Unite è stata intrapresa dal Segretario generale e che quest'ultimo ha adottato la decisione amministrativa per raccogliere le risorse necessarie e funzionali al mantenimento di una "combined health mission"<sup>293</sup>. Risulta chiaro, pertanto, come sottolineato da Pontecorvo, che "non si è trattato di una proposta politica<sup>294</sup> del Segretario generale rivolta all'Assemblea o al Consiglio e sulla quale questi organi dovevano esprimere la propria approvazione; ma, piuttosto, di una iniziativa autonoma dello stesso Segretario"<sup>295</sup>. Ne discende che, come per le misure autonome del Segretario generale ai fini conciliativi, tale iniziativa si colloca all'esterno dello scema istituzionale dell'ONU<sup>296</sup> ed è legittimata sulla base della gravità e peculiarità della crisi in atto. Occorre, inoltre, aggiungere che tale iniziativa autonoma non ha sollevato critiche relative alla sua compatibilità

---

<sup>291</sup> Ivi, par. 6.

<sup>292</sup> Sull'impossibilità di utilizzare l'art. 99 come base da cui ricavare poteri impliciti del Segretario generale si veda CONFORTI, FOCARELLI (2017: 372).

<sup>293</sup> FRAU (2016: 256).

<sup>294</sup> Che non si trattava di una proposta politica risulta chiaro anche dalla nomina da parte del Segretario generale di un proprio Inviato speciale competente a coordinare la risposta onusiana e di un proprio Rappresentante speciale, quale co-coordinatore. I due soggetti, infatti, chiamati a svolgere funzioni di coordinamento, non assisteranno il Segretario generale nell'attività politica, ai sensi dell'art. 99, bensì contribuiranno a rendere efficiente ed operativa la *regional operational platform*, si veda Ibidem.

<sup>295</sup> PONTECORVO (2017: 601).

<sup>296</sup> CONFORTI, FOCARELLI (2017: 372).

con la Carta delle Nazioni Unite, ad opera degli Stati membri. Al contrario ha ottenuto il benessere *ex post* sia del Consiglio di sicurezza che dell'Assemblea generale.

La *United Nations Mission for Ebola Emergency Response*, raggiunti i suoi obiettivi fondamentali, cessò la sua attività nel luglio 2015 e venne sostituita dall'OMS nelle sue funzioni di supervisione e gestione dell'azione delle Nazioni Unite in risposta all'epidemia.

## 5. L'intervento del Consiglio di sicurezza

Il 18 settembre del 2014<sup>297</sup>, a seguito di un *meeting* ritenuto 'storico'<sup>298</sup>, il Consiglio di sicurezza adottò all'unanimità la risoluzione 2177<sup>299</sup>, con la quale rispondeva ufficialmente all'epidemia di ebola in Africa occidentale. Attraverso la delibera, l'organo, dichiarandosi gravemente preoccupato per gli effetti della pandemia in Guinea, Liberia e Sierra Leone<sup>300</sup> e consapevole della possibilità che "the peacebuilding and development gains [...] could be reversed nonché che l'ebola "[was] undermining the stability of the most affected countries concerned and [...] [might] lead to further instances of civil unrest, social tensions and a deterioration of the political and security climate"<sup>301</sup>, accertò che l'epidemia di ebola in Africa occidentale costituiva una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale<sup>302</sup>.

Altresì, senza espressamente agire ai sensi del Capitolo VII, indirizzò raccomandazioni a tutti i soggetti coinvolti, direttamente o indirettamente,

---

<sup>297</sup> In realtà, il Consiglio di sicurezza inizia ad occuparsi della pandemia a partire dal luglio 2014, quando con un comunicato stampa invitò gli Stati membri a fornire assistenza per impedire una trasmissione su larga scala della malattia. Altresì, a metà settembre, il Consiglio, sfruttando la dichiarazione 2176 (con la quale ampliò il mandato dell'UNMIL), si dichiarò preoccupato per l'aggravamento dell'epidemia in corso, si veda PONTECORVO (2017: 603).

<sup>298</sup> Così lo ha definito il Segretario generale delle Nazioni Unite, si veda BURCI, QUIRIN (2014).

<sup>299</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 18 settembre 2014, S/RES/2177, *Peace and security in Africa*.

<sup>300</sup> Ivi, terzo considerando.

<sup>301</sup> Ivi, quarto considerando.

<sup>302</sup> Ivi, quinto considerando.

nella crisi. Sollecitò i Governi di Guinea, Liberia e Sierra Leone di coordinare la loro attività nella gestione degli aspetti transnazionali dell'epidemia (in particolare, i confini condivisi) e di istituire meccanismi funzionali al trattamento dei casi sospettati di infezione e alla prevenzione della trasmissione, oltre che organizzare campagne di *public education*<sup>303</sup>.

Raccomandò agli Stati membri di limitare i divieti di viaggio e di accesso alla frontiera<sup>304</sup>, imposti come risposta all'epidemia di ebola; di garantire assistenza sanitaria, inviando personale e materiale medico<sup>305</sup>; di adottare protocolli sanitari e misure preventive nonché ridurre l'allarmismo attraverso campagne d'informazione e sensibilizzazione<sup>306</sup>. Esortò le compagnie navali ed aree a mantenere collegamenti economici e di trasporto con i Paesi maggiormente colpiti e, più in generale, con la regione<sup>307</sup>. Invitò tutti gli Stati membri, i partner bilaterali e le organizzazioni multilaterali (tra cui Unione europea, Unione africana e ECOWAS, già operative) a rispondere alla minaccia attraverso una azione coordinata<sup>308</sup> e, infine, incoraggiò l'OMS a rafforzare la sua posizione di guida tecnica nella gestione dell'emergenza<sup>309</sup>.

È interessante osservare che il Consiglio di sicurezza non abbia delineato una modalità unitaria di risposta alla crisi o imposto obblighi specifici agli

---

<sup>303</sup> Ivi, par. 1.

<sup>304</sup> Ivi, par. 4.

<sup>305</sup> Ivi, paragrafi 5 e 7.

<sup>306</sup> Ivi, par. 6.

<sup>307</sup> Ivi, par. 4.

<sup>308</sup> Ivi, par. 8.

<sup>309</sup> Ivi, par. 12.

Stati membri<sup>310</sup>, ma semplicemente adottato raccomandazioni<sup>311</sup>. La parte dispositiva della risoluzione 2177, peraltro, ricalcava sommariamente aspetti già oggetto delle *temporary recommendations* dell'OMS. In siffatto modo, il Consiglio di sicurezza, agendo implicitamente ai sensi del Capitolo VII, ha essenzialmente reiterato richieste già effettuate senza attribuirgli un carattere vincolante. Occorre, tuttavia, specificare che gli inviti del Consiglio, seppur non coercitivi, traducevano l'intenzione dell'organo di evidenziare l'importanza delle misure raccomandate dal Direttore generale dell'OMS per depotenziare la crisi, senza altresì escludere la possibilità che il Consiglio potesse agire *ex post* con misure più rigide<sup>312</sup>.

Da un punto di vista giuridico, l'accertamento dell'epidemia di ebola come minaccia alla pace e, dunque, la terminologia dell'art. 39, ci lasciano supporre che il Consiglio di sicurezza sia intervenuto ai sensi del Capitolo VII. Se il fondamento non è riconducibile agli articoli 41 e 42, non avendo l'organo adottato, come abbiamo visto, misure vincolanti, risulta lecito ritenere che sia rintracciabile nel potere di adottare misure provvisorie *ex art. 40*<sup>313</sup>. Come è noto, le misure temporanee, che per natura non sono vincolanti, vengono utilizzate dal Consiglio di sicurezza per prevenire l'aggravarsi di una situazione e in questo senso dovrebbe essere letta la parte dispositiva della risoluzione 2177 finalizzata appunto a depotenziare la crisi in atto<sup>314</sup>.

---

<sup>310</sup> Avrebbe potuto, ad esempio, imporre obblighi diretti ad impedire l'adozione di misure restrittive alla circolazione di individui provenienti dagli Stati di trasmissione o a garantire l'invio in loco di soccorritori internazionali.

<sup>311</sup> Se l'azione del Consiglio di sicurezza risulta sostanzialmente debole rispetto alla varietà di poteri a sua disposizione, interessante e peculiare è stata l'identificazione dei destinatari delle raccomandazioni. Il Consiglio di sicurezza, infatti, non si rivolse esclusivamente agli Stati membri e ai soggetti internazionali impegnati nella risposta alla crisi, ma coinvolse tutti gli attori, anche privati, attivi nelle aree di trasmissione, si veda PONTECORVO (2017: 605).

<sup>312</sup> *Ibidem*.

<sup>313</sup> POLI (2015: 244).

<sup>314</sup> Per alcuni, l'accertamento della minaccia alla pace *ex art. 39* è avvenuta con il solo scopo politico e simbolico di generare un *momentum* nonché mobilitare la comunità internazionale per contenere l'epidemia di ebola. In questo senso, BURCI (2014: 29).

Nei mesi successivi all'adozione della delibera in esame, il Consiglio di sicurezza si limitò sostanzialmente a mantenere la propria attenzione sulla questione ebola e ad adottare il 21 novembre un *Presidential Statement*.

Attraverso la Dichiarazione, l'organo, dopo essersi nuovamente dichiarato preoccupato per la crisi sanitaria in corso e aver espresso gratitudine nei confronti dei soggetti impegnati nell'attività di assistenza ai civili e di contenimento del virus, fece esplicito riferimento all'UNMEER invitando la missione a rafforzare il coordinamento delle azioni multilivello di risposta all'ebola<sup>315</sup>. Altresì, fece espressamente richiamo alle IHR del 2005 sottolineando che esse “aim to improve the capacity of all countries to detect, assess, notify and respond to all public health threats”<sup>316</sup>.

Sostanzialmente, attraverso tale atto, il Consiglio di sicurezza non ‘aggiunge’ ma reitera le preoccupazioni già in precedenza espresse e rielabora gli inviti contenuti nella risoluzione 2177.

## **6. Il processo di evoluzione della nozione di minaccia alla pace: il precedente dell'ebola?**

Il Consiglio di sicurezza, per la prima volta nella sua storia, attraverso la risoluzione 2177, ha qualificato una epidemia virale, ossia un evento non

---

<sup>315</sup> *Presidential Statement* del Consiglio di sicurezza del 21 novembre 2014, S/PRST/2014/24, paragrafi 1 e 2.

<sup>316</sup> Ivi, par. 3.

causato dall'uomo, minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale<sup>317</sup>, ottenendo il consenso della generalità degli Stati della Comunità mondiale. La delibera, infatti, co-sponsorizzata da 130 Paesi membri (il più alto numero mai riscontrato) mostra la diffusa percezione che la pandemia di ebola rappresentasse una minaccia alla pace e, dunque, che un intervento dell'organo fosse necessario.

Nell'interpretazione dell'art. 39 operata dal Consiglio di sicurezza, in riferimento al caso di specie, sembra, *prima facie*, che l'organo riconosca l'esistenza di una correlazione diretta tra minaccia alla pace ed emergenza sanitaria<sup>318</sup>. Ad un esame attento, tuttavia, emergono una serie di elementi che ci inducono a ritenere che l'epidemia di ebola non fosse l'elemento determinante della qualificazione attuata.

In primo luogo, osservando la terminologia utilizzata dal Consiglio di sicurezza nel quinto considerando della delibera, in cui riconosce come minaccia alla pace “the unprecedented extent of the outbreak”, l'organo si riferisce solamente all'estensione dell'epidemia di ebola piuttosto che alla pandemia di per sé<sup>319</sup>. In secondo luogo, quasi tutti i Paesi, intervenuti nei dibattiti precedenti l'adozione della risoluzione, hanno sostenuto che

---

<sup>317</sup> La qualificazione dell'epidemia di ebola in Africa occidentale ad opera del Consiglio si inserisce perfettamente nel processo di progressiva evoluzione della nozione di minaccia alla pace e sicurezza internazionale, intensificatosi a partire dal *Presidential Statement* del 31 gennaio 1992. A seguito della fine della Guerra Fredda, infatti, il Consiglio di sicurezza ha incluso tra le situazioni che danno origine ad una minaccia alla pace, tra l'altro, le gravi sofferenze umane provocate da violazioni dei diritti dell'uomo e del diritto umanitario, massicci esodi di rifugiati, il terrorismo internazionale e violenti rovesciamenti di regimi democratici. Tale orientamento, che riflette la diversa percezione delle minacce nel mondo globalizzato di oggi, evidenzia, altresì, un cambiamento evolutivo nell'interpretazione del concetto di sicurezza internazionale: dalla tradizionale sicurezza definita in termini militari si arriva ad una concezione più ampia che abbraccia anche le malattie infettive e il degrado ambientale. A tal proposito, nel rapporto del 2004 dell'*High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, convocato dal Segretario generale delle Nazioni Unite in vista del *World Summit Outcome* del 2005, è stato evidenziato che “any event or process that leads to large-scale death or lessening of life chances and undermines States as the basic unit of the international system is a threat to international security and proposes as a separate cluster of threats economic and social threats, including poverty, infectious disease and environmental degradation”. Altresì, il Segretario generale nel suo rapporto in “Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All” del 2005 ha accolto una nozione ampia di sicurezza, includendovi, tra l'altro, le malattie infettive mortali e il degrado ambientale, si veda NASU (2011: 15 ss.); BURCI (2014: 33 ss.).

<sup>318</sup> PONTECORVO (2017: 606).

<sup>319</sup> *Ibidem*.

l'epidemia era qualificabile come minaccia alla pace<sup>320</sup> a ragione del fatto che stava innalzando il livello di instabilità interna di Guinea, Liberia e Sierra Leone, depotenziando il sistema socio-economico e i risultati ottenuti dal processo di ricostruzione e riconciliazione nazionale dei tre Paesi (che ricordiamo uscivano da duri anni di conflitti interni) nonché provocando una grave crisi umanitaria<sup>321</sup>. Ad esempio il rappresentante del Chad ha evidenziato che l'“Ebola is not simply a public health crisis; it has lasting humanitarian, social and economic consequences and could even threaten the economic stability of the countries affected [...]”<sup>322</sup>. Nello stesso senso il rappresentante olandese: “[i]t has the potential to destabilize entire countries and regions, compromising national, regional and international security”<sup>323</sup>. Alcuni Stati hanno, altresì, sostenuto che l'instabilità avrebbe potuto portare ad un conflitto interno<sup>324</sup> come ad esempio l'Argentina, secondo la quale “we recognize that this epidemic has the potential to kill the present and wound the future, eroding the possibilities of human social and economic development, which is at the root of most of the conflicts”<sup>325</sup>.

*Quasi assenti* sono stati, invece, i riferimenti effettuati dagli Stati all'*emergenza sanitaria* come elemento indipendente di qualificazione<sup>326</sup>.

---

<sup>320</sup> Gli unici Stati che hanno deposto in senso contrario sono stati Brasile e Colombia: il rappresentante brasiliano, Mr. Patriota, sostenne che “[w]e recognize the disease's potential to destabilize fragile situations in Liberia, Guinea and Sierra Leone and spread far beyond the affected countries. However, we underline the need to treat the outbreak first and foremost as a health emergency and a social and development challenge rather than a threat to peace and security”; secondo il rappresentante colombiano, Mr. Ruiz, invece “while the Ebola outbreak in West Africa has the potential to erode stability and social cohesion in some of the countries concerned, the situation cannot be characterized as a threat to international peace and security” e che la necessaria risposta della comunità internazionale sarebbe stata più efficace in seno all'Assemblea Generale, si veda *Peace and security in Africa*, U.N. Doc. S/PV.7268.

<sup>321</sup> A titolo esemplificativo consultare i commenti di Argentina, Australia, Canada, Chad, Cile, Cina, Corea, Francia, Giordania, Guinea, Israele, Liberia, Lituania, Lussemburgo, Nicaragua, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito, Russia, Rwanda, Sierra Leone, Spagna, Turchia, Unione Africana e Uruguay, si veda *Ibidem*.

<sup>322</sup> *Ivi*, p. 19.

<sup>323</sup> *Ivi*, p. 34.

<sup>324</sup> Ad esempio Argentina, Canada, Francia, Giappone, Lituania e Unione africana, si veda *Ibidem*

<sup>325</sup> *Ivi*, p. 20.

<sup>326</sup> PONTECORVO (2017: 608).

A ragione del fatto che difficilmente la crisi potesse sfociare in una guerra civile, risulta lecito ritenere che l'elemento determinante della qualificazione sia stato l'effetto destabilizzante dell'epidemia di ebola nei Paesi maggiormente colpiti<sup>327</sup>. L'intervento del Consiglio di sicurezza *ex* Capitolo VII sembra, infatti, essere giustificato non dalla volontà di rispondere all'epidemia di per sé ma dalla necessità di prevenire l'aggravarsi della destabilizzazione socio-economica in atto nei tre Paesi di trasmissione. Ne discende, pertanto, che il Consiglio di sicurezza abbia interpretato in modo estensivo l'art. 39 (si distanzia così dalla tradizionale concezione della nozione di "minaccia alla pace") individuando quale elemento chiave di qualificazione l'instabilità interna<sup>328</sup>.

La ricostruzione da noi effettuata sembra essere confermata anche dal fatto che, in passato, il Consiglio di sicurezza, anche se si è occupato di questioni sanitarie, non abbia mai accertato una minaccia alla pace in riferimento ad una epidemia virale. Come è noto, infatti, già nel 2000, l'organo aveva valutato l'impatto di una emergenza sanitaria, ovvero quella provocata dall'HIV/AIDS, sulla pace e la sicurezza in Africa<sup>329</sup>, senza però adottare alcuna decisione in merito. Ha continuato ad occuparsi, comunque, della questione, in successive risoluzioni, con riferimento alle forze di *peace-keeping*. Con la risoluzione 1308 del luglio 2000<sup>330</sup>, il Consiglio, dopo aver riaffermando l'importanza di una risposta internazionale all'emergenza sanitaria provocata dall'HIV/AIDS, a ragione del suo drammatico impatto sulla stabilità sociale e sulla sicurezza<sup>331</sup>, ha riconosciuto che l'epidemia potrebbe avere un effetto devastante sul personale impegnato nelle

---

<sup>327</sup> Ibidem.

<sup>328</sup> Per completezza d'analisi, occorre specificare che l'estensione della nozione di minaccia alla pace in riferimento al diritto umano alla salute sia da escludere a ragione del fatto che né gli Stati membri, né la risoluzione dell'Assemblea generale e neppure gli altri soggetti impegnati nella risposta all'ebola hanno fatto riferimento alla "*human right dimension*" come base di legittimazione di un loro intervento, si veda Ivi, p. 619.

<sup>329</sup> POLI (2015: 239).

<sup>330</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 17 luglio 2000, S/RES/1308, *HIV/AIDS and International Peacekeeping Operations*.

<sup>331</sup> Ivi, ottavo, nono e undicesimo considerando.

operazioni di *peace-keeping*<sup>332</sup>. Ancora, nel giugno 2011, il Consiglio di sicurezza, attraverso la risoluzione 1983<sup>333</sup>, ha reiterato la necessità di una azione internazionale congiunta per minimizzare l'impatto dell'HIV/AIDS<sup>334</sup> e riconosciuto che “UN peacekeeping operations can be important contributors to an integrated response to HIV and AIDS”<sup>335</sup>, integrando la prevenzione, il trattamento e la cura della malattia nei mandati delle missioni delle Forze delle Nazioni Unite<sup>336</sup>. Detto ciò, occorre specificare che l'epidemia di HIV è stato il risultato di stupri e gravi violazioni del diritto internazionale umanitario in situazioni di conflitto interno<sup>337</sup>, pertanto, l'organo ha rilevato la necessità di occuparsene (seppur limitatamente) in riferimento a circostanze di violenza e contrapposizione militare<sup>338</sup>. Altresì, come già accennato, non si è spinto fino alla qualificazione della malattia come minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale<sup>339</sup>.

Un ulteriore aspetto da evidenziare del caso ebola riguarda la legittimità dell'intervento del Consiglio di sicurezza *ex* Capitolo VII. Questo sembra essere giustificato dalle condizioni di urgenza e ed unicità della crisi in atto; dall'elevata capacità di contagio della malattia e la rapida evoluzione del quadro clinico che la caratterizzava, rendendo la pandemia difficile da controllare; dalla richiesta di aiuto formalmente presentata da Guinea, Libera e Sierra Leone a ragione della loro manifesta incapacità di contenere la pandemia; dalle difficoltà incontrate dall'OMS di assumere il ruolo di coordinatore nella gestione delle emergenze sanitarie e di risposta

---

<sup>332</sup> Ivi, par 1.

<sup>333</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 7 giugno 2011, S/RES/1983, *Maintenance of international peace and security*.

<sup>334</sup> Nella risoluzione si legge “HIV poses one of the most formidable challenges to the development, progress and stability of societies and requires an exceptional and comprehensive global response”, si veda Ivi, sesto considerando.

<sup>335</sup> Ivi, par. 4.

<sup>336</sup> Ivi, par. 7.

<sup>337</sup> BURCI (2014: 32).

<sup>338</sup> RUSHTON (2010: 495 ss.).

<sup>339</sup> AGNEW (2016: 106 ss.).

internazionale che istituzionalmente gli compete; e, infine, dall'ampio consenso manifestato dagli Stati membri in riferimento alla risoluzione e alle modalità di intervento del Consiglio<sup>340</sup>. La sussistenza di tali condizioni ci spinge a ritenere che il caso in esame non possa rappresentare un 'precedente' all'azione del Consiglio di sicurezza. Ciò premesso, occorre, tuttavia, sottolineare che l'organo, attraverso la risoluzione 2177, ha convalidato l'idea che l'instabilità interna di uno Stato possa rappresentare una minaccia per la pace senza che sussista la prospettiva di un conflitto imminente. Estendo il concetto di minaccia alla pace, pertanto, si apre la possibilità che una vasta gamma di situazioni, tra cui anche circostanze naturali destabilizzanti, possano rientrare nella sfera di azione del Consiglio, come ad esempio gli effetti del cambiamento climatico.

## **7. Un passo verso la qualificazione del cambiamento climatico come minaccia alla pace?**

Il cambiamento climatico, considerato da molti una delle più gravi minacce del XXI secolo<sup>341</sup>, agisce sulla stabilità interna di uno Stato in duplice forma, indirettamente e direttamente.

Indirettamente, operando come una 'threat multiplayer'<sup>342</sup>, può aggravare tensioni già esistenti e portare, conseguentemente, ad aumento delle migrazioni incontrollate, spostamenti di massa e a potenziali conflitti armati.

---

<sup>340</sup> Si veda, PONTECORVO (2017: 610). Dai commenti degli Stati membri concernenti l'adozione della risoluzione 2177 emerge che l'epidemia di ebola era una crisi multidimensionale in grado di colpire le fondamenta economiche, politiche e sociali dei tre Stati maggiormente interessati e dunque meritevole di intervento del Consiglio di sicurezza. La maggior parte dei Paesi membri, altresì, riteneva che un intervento congiunto della comunità internazionale per il tramite del Consiglio di sicurezza fosse necessario. A titolo esemplificativo, la Russia ha sostenuto che "[t]he huge challenge facing Guinea, Liberia, Sierra Leone [...] cannot continue without the coordinated response of the international community. In that respect, we believe that the Council's discussion of this topic is justified [...]". In questo senso, tra i vari, anche Corea, Lussemburgo, Nigeria, Regno Unito, si veda *Peace and security in Africa*, U.N. Doc. S/PV.7268..

<sup>341</sup> SCOTT, ANDRADE (2012: 217).

<sup>342</sup> Così è stato definito dal Segretario generale delle Nazioni Unite nel suo rapporto dell'11 settembre 2009, *Climate Change and its Possible Security Implication*, U.N. Doc. A/64/350.

Tale considerazione risulta ancora più veritiera se gli effetti del cambiamento climatico si manifestano in un Paese ad alto rischio d'instabilità politica<sup>343</sup>.

Già in passato il Segretario generale delle Nazioni Unite e l'United Nations Environment Programme (UNEP) hanno evidenziato l'esistenza di un collegamento tra conflitto armato e cambiamento climatico, in particolare in riferimento alle ostilità a Darfur<sup>344</sup>: la desertificazione e il degrado ambientale sono stati due dei maggiori fattori che hanno portato allo scoppio del conflitto<sup>345</sup>.

Nella stessa direzione, il Consiglio di sicurezza, con il *Presidential Statement* del 2011, ha evidenziato come “possible adverse effects of climate change may, in the long run, aggravate certain existing threats to international peace and security”<sup>346</sup>. In siffatta ipotesi, tuttavia, la minaccia deriverebbe da una situazione che già mette a rischio la pace e non dal cambiamento climatico di per sé che l'ha aggravata, escludendo così un intervento *ex* Capitolo VII del Consiglio di sicurezza sulle cause del cambiamento climatico.

Come ha sottolineato l'*ex* Segretario generale Ban Ki-moon, però, “the facts are clear: climate change [...] not only exacerbates threats to international peace and security; it is a threat to international peace and security”<sup>347</sup>. In questa prospettiva, vengono considerati gli effetti diretti e destabilizzanti del clima sulla situazione interna di un Paese. Si pensi, ad esempio, all'innalzamento del livello del mare che è in grado di provocare danni economici e infrastrutturali nonché, nel peggiore degli scenari, minacciare l'integrità territoriale di uno Stato.

---

<sup>343</sup> Ibidem.

<sup>344</sup> SCHORLEMER, MAUS (2014: 9).

<sup>345</sup> SCOTT, ANDRADE (2012: 216).

<sup>346</sup> *Presidential Statement* del Consiglio di sicurezza del 20 luglio 2011, S/PRST/2011/15. Il documento è stato adottato a conclusione dell'*open debate* relativo al rapporto tra clima e sicurezza, convocato dal Consiglio di sicurezza nell'estate del 2011. Dal dibattito è emersa una netta contrapposizione in merito al ruolo del CdS nella lotta al cambiamento climatico: i paesi europei, gli Stati Uniti e molte isole del pacifico, seppur con visioni diverse, spingevano affinché l'organo assumesse un ruolo di primo piano; la Russia, la Cina e la maggioranza dei Paesi del Gruppo dei 77 deponavano l'opposto.

<sup>347</sup> BAN KI-MOON (2011).

Come per il caso dell'ebola, pertanto, il Consiglio di sicurezza potrebbe qualificare il cambiamento climatico come minaccia alla pace, a ragione dell'innalzamento del livello di instabilità interna di uno Stato e dell'impatto negativo sul sistema economico e sociale, nonché adottare misure *ex* Capitolo VII.

La forma più leggera d'intervento, sarebbe l'adozione di misure provvisorie *ex art.* 40 per prevenire l'aggravarsi della situazione: potrebbe, infatti, esortare gli Stati a ratificare certi trattati; a conformarsi ad obblighi internazionali in materia; o a fornire una risposta internazionale congiunta per limitare i danni economici e umanitari<sup>348</sup>. Questa modalità, già sperimentata in occasione dell'epidemia di ebola, potrebbe essere facilmente accettata dagli Stati essendo le misure temporanee non vincolanti.

Un'ulteriore forma di intervento, più intrusiva, è l'adozione di misure non implicanti l'uso della forza *ex art.* 41 nella duplice forma sanzionatoria e 'quasi-legislativa': da un lato, potrebbe imporre sanzioni economiche e diplomatiche per forzare gli Stati a ridurre le emissioni di gas ad effetto serra o adottare misure sanzionatorie individuali nei confronti di quelle imprese che non rispettino gli standard d'inquinamento; dall'altro potrebbe agire, come nel caso del terrorismo internazionale e della proliferazione delle armi di distruzione di massa, imponendo una serie di obblighi vincolanti a tutti gli Stati per rinforzare norme già in vigore. L'adozione di misure intrusive, tuttavia, difficilmente sarebbe accolta con favore dalla generalità degli Stati a ragione del fatto che l'eliminazione del fattore all'origine del cambiamento climatico è strettamente collegato all'elemento economico, vedi la riduzione delle emissioni dei gas ad effetto serra. Sappiamo bene quanto gli Stati siano gelosi della loro sovranità economica (forse di più di quella politica), e difficilmente lascerebbero il Consiglio di sicurezza decidere 'a loro nome' in materia ambientale.

A ben osservare, altresì, due problemi procedurali emergono. In primo luogo, la questione del cambiamento climatico come minaccia alla pace dovrebbe essere inserita nell'agenda del Consiglio. Tradizionalmente,

---

<sup>348</sup> WARREN (2015: 10).

l'ordine del giorno dell'organo è deciso per *consensus*, pertanto ogni membro ha un diritto di veto. Ne discende che nel caso in cui gli interessi non siano convergenti il Consiglio difficilmente si potrà occupare della questione<sup>349</sup>. In secondo luogo, anche se il cambiamento climatico venisse inserito nell'agenda, la Cina e la Russia, che tradizionalmente si oppongono ad un ruolo più incisivo del Consiglio di sicurezza nella lotta al cambiamento climatico, apporrebbero il veto per impedire che l'organo qualifichi il clima come minaccia alla pace e, conseguentemente, adotti misure rinforzate ex capitolo VII.

Per concludere, il caso ebola ha rafforzato ulteriormente il processo di evoluzione della nozione di minaccia alla pace e ha evidenziato come il Consiglio di sicurezza sia intervenuto per contrastare un evento naturale non direttamente legato a crisi militari, lasciando aperta la possibilità che circostanze naturali destabilizzanti possano rientrare nella sfera di azione dell'organo. Tuttavia, la strada verso la determinazione del cambiamento climatico come elemento di rottura della pace, anche se estremamente efficiente per mitigarne gli effetti, è ancora lunga.

---

<sup>349</sup> PLEUGE (2015: 35).

## CONCLUSIONI

Il Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite riconosce ampi poteri al Consiglio di sicurezza relativi al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale rappresentando il cd. sistema di sicurezza collettiva. Le competenze più importanti, previste dagli articoli 41 e 42, che esulano dal limite della *domestic jurisdiction* (come anche quelle funzionali ad esse), per poter essere attivate necessitano dell'accertamento da parte del Consiglio di sicurezza, ai sensi dell'art. 39, di una qualsiasi minaccia alla pace. In altre parole, la valutazione di una situazione come valevole di turbare la pace rappresenta la *conditio sine qua* per un intervento coercitivo ed intrusivo dell'organo, pertanto, l'interpretazione della disposizione in esame è estremamente rilevante, a tal punto che potremo considerarla la più importante della Carta. In conformità alle regole generali d'interpretazione di un trattato, previste dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati del 1969, con la formula "minaccia alla pace" si intende una situazione caratterizzata dall'uso della forza da parte di uno Stato nei confronti di un altro. Tale interpretazione restrittiva, tradizionalmente utilizzata dal Consiglio di sicurezza prima della caduta del muro di Berlino, con il passare degli anni è stata abbandonata in favore di una interpretazione estensiva ed evolutiva. Dall'esame della prassi citata, infatti, si evince che l'organo considerando le gravi e sistematiche violazioni dei diritti dell'uomo e del diritto umanitario, l'estrema portata delle sofferenze umane e le ingenti uccisioni di civili nonché i massicci esodi di rifugiati verso i Paesi limitrofi come minacce alla pace ha ampliato la nozione. Un'ulteriore estensione del concetto è avvenuta in riferimento alla violazione del principio di legittimità democratica ovvero a situazioni caratterizzate da rovesciamenti di governi legittimi con la forza e dalla mancata restaurazione dei Presidenti democratici. Lo stesso è avvenuto in relazione alla mancata estradizione dei presunti terroristi che si traduce giuridicamente nella nascita di un nuovo criterio in seno al Consiglio di sicurezza in base al quale la fallita azione giudiziaria contro i responsabili di attacchi terroristici, derivante dalla

protezione fornita loro da Paesi collegati al fenomeno, costituisce una minaccia alla pace

Il momento di svolta nel processo di evoluzione della nozione in esame è avvenuto con il *Presidential Statement* (S/23500) del 31 gennaio 1992, con il quale il Consiglio di sicurezza sembra aver raggiunto la consapevolezza che l'assenza di guerra e di conflitti tra Stati non garantisce di per sé la pace internazionale, ma è necessaria una azione pro-attiva per rispondere alle nuove minacce del mondo contemporaneo, che possono avere anche carattere economico, sociale, umanitario e ambientale.

Emblema di questo cambiamento di prospettiva sono gli interventi dell'organo per combattere il terrorismo internazionale (risoluzione 1373) e la proliferazione delle armi di distruzione di massa tra entità non statali (risoluzione 1540). Nei casi menzionati, il Consiglio di sicurezza ha qualificato come minacce alla pace due fenomeni globali ed astratti, estendendo così la nozione in esame: a differenza del passato, in cui il potere di accertamento di cui all'art. 39 è sempre stato utilizzato in riferimento a situazioni specifiche, nei casi di specie l'organo ha dissociato il concetto di "minaccia alla pace" dalla realtà fino a raggiungere l'astrazione. Se è innegabile che il Consiglio di sicurezza sia competente ad accertare una minaccia alla pace caso per caso (il che escluderebbe le minacce globali dalla sfera di attività del Consiglio), è lecito ritenere che quando fenomeni astratti mettono in pericolo la pace si attiva, comunque, la responsabilità primaria del Consiglio di sicurezza e quest'ultimo è chiamato ad intervenire prontamente e preventivamente in funzione del mantenimento della pace.

Attraverso le risoluzioni 1373 e 1540, il Consiglio, altresì, ha imposto obblighi generali, universali e a scadenza indeterminata per cui è lecito ritenere che, anche se non espressamente previsto dalla Carta, abbia acquisito un potere quasi-legislativo (di rafforzamento di norme preesistenti) da utilizzare in situazioni di emergenza e in conformità alla funzione di mantenimento della pace nonché solamente quando rifletta la volontà e il consenso della generalità degli Stati.

Tornando all'evoluzione della nozione di "minaccia alla pace", recentemente, il caso dell'epidemia di ebola in Africa occidentale ne ha

ulteriormente rafforzato il processo. Nell'interpretazione dell'art. 39 operata dal Consiglio di sicurezza, in riferimento al caso di specie, sembra, *prima facie*, che l'organo riconosca l'esistenza di una correlazione diretta tra minaccia alla pace ed emergenza sanitaria (il che sarebbe stato altamente innovativo). Ad un esame attento, tuttavia, risulta lecito ritenere che l'elemento determinante della qualificazione sia stato l'effetto destabilizzante dell'epidemia di ebola nei Paesi maggiormente colpiti e non la pandemia di per sé. Ne discende, pertanto, che il Consiglio di sicurezza abbia interpretato in modo estensivo l'art. 39 individuando quale elemento chiave di qualificazione l'instabilità interna. Convalidata l'idea che tale fattore possa rappresentare una minaccia per la pace senza che sussista la prospettiva di un conflitto imminente, l'organo ha aperto la possibilità che il cambiamento climatico possa essere considerato allo stesso modo una minaccia alla pace, a ragione degli effetti diretti e destabilizzanti che provoca all'interno di un Paese. Ovviamente se il Consiglio di sicurezza qualificasse il cambiamento climatico come minaccia alla pace potrebbe intervenire utilizzando gli ampi poteri a sua disposizione: raccomandare misure provvisorie *ex art. 40* per prevenire l'aggravarsi della situazione o adottare misure non implicanti l'uso della forza *ex art. 41* nella duplice forma sanzionatoria e quasi-legislativa. A ben osservare tuttavia un'azione del Consiglio di sicurezza in questo senso risulta poco probabile a ragione dell'ostracismo degli Stati ad includere la materia tra le loro priorità d'azione e del fatto che l'eliminazione del fattore all'origine del cambiamento climatico è strettamente collegato alla gelosa sovranità economica di uno Stato (vedi la riduzione delle emissioni dei gas ad effetto serra). Per tale ragione la strada verso la determinazione del cambiamento climatico come elemento di rottura della pace, anche se estremamente efficiente per mitigarne gli effetti, è ancora lunga.

In relazione al caso dell'ebola, è interessante fare due ulteriori considerazioni.

In primo luogo, l'iniziativa del Segretario generale di istituire l'UNMEER è stata estremamente innovativa a ragione del fatto che quest'ultima, prendendo le distanze dalle tradizionali missioni di

*peacekeeping*, rappresenta un *unicum* nel suo genere. Una novità è stata anche la modalità con cui è stata istituita la missione: l'iniziativa non è riconducibile all'art. 98 della Carta, non avendo né l'Assemblea generale né il Consiglio di sicurezza delegato un proprio potere (come invece di norma accade) ma si colloca fuori dallo schema istituzionale delle Nazioni Unite. Ne discende che il Segretario generale abbia acquisito un 'nuovo potere di emergenza' avendo egli stesso deciso di istituire la Forza delle Nazioni Unite e definito il mandato.

In secondo luogo, l'azione del Consiglio di sicurezza è apparsa sostanzialmente debole rispetto agli ampi e variegati poteri a sua disposizione: considerando che nella delibera ha invocato implicitamente il Capitolo VII avrebbe potuto rendere imperativi, ad esempio, gli inviti diretti ad impedire l'adozione di misure restrittive alla circolazione di individui da e verso gli Stati di trasmissione o a garantire l'invio in loco di soccorritori internazionali. In siffatto modo avrebbe reso più efficace la risposta internazionale in un momento della crisi in cui c'era una evidente necessità di misure concrete e specifiche.

## BIBLIOGRAFIA

- AGNEW (2016), *A combative disease: the ebola epidemic in international law*, in *Boston college International and Comparative Law Review*, vol. 39, n° 1, pagine 97-128.
- LE ROUX-KEMP (2018), *International and Operational Responses to Disease Control: Beyond Ebola and Epistemological Confines*, in *Indiana Health Law Review*, vol. 15, n° 2, pagine 247-293.
- BAN KI-MOON (2011), *Remarks to the Security Council on the Impact of Climate Change on International Peace and Security*, in *United Nations Secretary General*, reperibile online.
- BLUMBERG (2014), *Ebola virus disease in West Africa - South African perspectives*, in *The South African Medical Journal*, novembre 2014, vol. 104, n° 11, pagine 754-755.
- BURCI (2014), *Ebola, the Security Council and the securitization of public health*, in *Question of International Law*, pagine 27-39.
- ID., QUIRIN (2014), *Ebola, WHO, and the United Nations: Convergence of Global Public Health and International Peace and Security*, in *American Society of International Law*, reperibile online.
- CADIN (2008), *I presupposti dell'azione del Consiglio di sicurezza nell'articolo 39 della Carta delle Nazioni Unite*, Milano.
- CONFORTI, FOCARELLI (2017), *Le Nazioni Unite*, Napoli, XXI ed.
- DE LA SERNA GALVAN (2011), *Interpretation of article 39 of the UN charter (Threat to the peace) by the Security Council. Is the Security Council a Legislator for the entire international community?*, in *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. 11, pagine 147-185.
- DÖRR, SCHMALENBAC (2012a), *Vienna Convention on the law of treaties: A commentary. Article 31. General rule of interpretation*, in *Research gate*, pagine 1-105, reperibile online.
- ID. (2012b), *Vienna Convention on the law of treaties: A commentary. Article 32. Supplementary means of interpretation*, in *Research gate*, pagine 1-36, reperibile online.

- FRAU (2016), *Law as an Antidote? Assessing the Potential of International Health Law Based on the Ebola-Outbreak 2014*, in *Geottingen Journal of International Law*, vol. 7, n° 2, pagine 225-272.
- GALLAGHER (2008), *The United Nations, Democracy and Human Rights*, in *Norwegian Centre for Human Rights*, pagine 1-12, reperibile online.
- GAZZINI (2006), *The Changing Rules on the Use of Force in International Law*, Manchester.
- GOSTIN (2014), *Ebola: towards an International Health System Fund*, in *The Lancet*, reperibile online.
- HOOD (2015), *Ebola: a threat to the parameters of a threat to the peace?*, in *Melbourne Journal of International Law*, vol. 16, pagine 1-23.
- MONACO, CURTI GIALDINO (2009), *Manuale di diritto internazionale pubblico*, Milano, III ed.
- MARCHISIO (2012), *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, II ed.
- NASU (2011), *The expanded conception of security and International Law: Challenges to the UN Collective Security system*, in *Amsterdam Law forum*, vol. 3, n° 3, pagine 15-33.
- ONISHI (2014a), *Clashes Erupt as a Liberia Sets an Ebola Quarantine*, in *The New York Times*, reperibile online.
- ID. (2014b), *Quarantine for Ebola Lifted in Liberia Slum*, in *The New York Times*, (reperibile online).
- ÖSTERDAHL (1998), *Threat to peace. The interpretation by the Security Council of article 39 of the UN Charter*, in *Swedish institute of International law*, Göteborg, vol. 13, p. 46 ss.
- OXFORD DICTIONARY (2010), *Advanced Learner's*, VIII ed.
- PASCALI (2013), *Guerre civili e Diritto internazionale*, in *Periodico informazioni della Difesa*, n° 3, pagine 62-73.
- PLEUGE (2014), *Climate Change as a Threat to International Peace – The Role of the UN Security Council*, in SCHORLEMER et al. (a cura di),

*Climate Change as a Threat to Peace. Impacts on Cultural Heritage and Cultural Diversity*, Dresda, pagine 33-35.

- POLI (2015), *La risoluzione n. 2177 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e la qualificazione dell'epidemia di ebola come minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 9, n° 1, pagine 238-245.
- PONTECORVO (2017), *La gestione internazionale delle emergenze sanitarie globali alla luce del caso Ebola: "quid novi"?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, fasc. 3, pagine 587-621.
- RUSHTON (2010), *AIDS and international security in the United Nations System*, in *Health policy and Planning*, vol. 25, n° 6, pagine 495-504.
- SABBATUCCI, VIDOTTO (2008), *Storia contemporanea. Il Novecento*, Bari.
- SANTORI (2006), *The UN Security Council's (Broad) Interpretation of the Notion of the Threat to Peace in Counter-Terrorism*, in NESI (a cura di), *International Cooperation in Counter-Terrorism: the United Nations and Regional Organizations in the Fight against Terrorism*, Londra, pagine 89-113.
- SCOTT, ANDRADE (2012), *The Global Response to Climate Change: Can the Security Council Assume a Lead Role?*, in *Brown Journal of World Affairs*, 2012, vol. 18, n° 11, pagine 215- 226.
- SCHORLEMER, MAUS, *Reflections on Climate Change, Heritage and peace*, in SCHORLEMER et al. (a cura di), *Climate Change as a Threat to Peace. Impacts on Cultural Heritage and Cultural Diversity*, Dresda, pagine 9-13.
- SERRA (2008), *Il tribunale speciale per il Libano: fondamento e competenza*, in *Jura Gentium*, reperibile online.
- SIFFERLIN (2015), *Ebola bodies are infectious a week after death study shows*, in *Time*, reperibile online.
- TRÉSOR DE LA LANGUE FRANÇAISE, *informatisé*, reperibile online.
- UNODC (2018), *Education for justice university module series: Counter terrorism*, in *United Nations office on Drugs and Crime*, pagine 1-24, reperibile online.

- VÄRK (2009), *Terrorism as a Threat to Peace*, in *Juridica international*, vol. 16, pagine 216-223.
- WARREN (2015), *Climate Change and International Peace and Security: Possible Roles for the U.N. Security Council in Addressing Climate Change*, in *Columbia Law School*, pagine 1-16 reperibile online.
- WHO (2014a), *Statement on the 1st meeting of the IHR Emergency Committee on the 2014 Ebola outbreak in West Africa*, in *World Health Organization*, reperibile online.
- ID. (2014b), *Statement on the 3rd meeting of the IHR Emergency Committee regarding the 2014 Ebola outbreak in West Africa*, in *World Health Organization*, reperibile online.
- ID. (2014c), *Statement on the 4th meeting of the IHR Emergency Committee regarding the 2014 Ebola outbreak in West Africa*, in *World Health Organization*, reperibile online.
- ID. (2016a), *Statement on the 9th meeting of the IHR Emergency Committee regarding the Ebola outbreak in West Africa*, in *World Health Organization*, reperibile online.
- ID. (2016b), *Final trial results confirm Ebola vaccine provides high protection against disease*, in *World Health Organization*, reperibile online.
- ID. (2018), *Ebola Virus disease*, in *World Health Organization*, reperibile online.
- THE WORLD BANK (2014), *The economic impact of the 2014 Ebola epidemic: short and medium term estimated for West Africa*, in *World Bank group*, reperibile online.
- ID. (2016), *2014-2015 West Africa Ebola crisis: impact update*, in *World Bank group*, reperibile online.

## DOCUMENTI

- Carta delle Nazioni Unite, San Francisco, 1945.
- Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati del 1969.
- Lettera del Chargé d'affaires della missione permanente del Libano alle Nazioni Unite del 13 dicembre 2005, S/2005/783, *Letter dated 13 December 2005 from the Chargé d'affaires a.i. of the Permanent Mission of Lebanon to the United Nations addressed to the Secretary-General.*
- Lettera del Segretario generale del 15 settembre 2014, S/2014/669, *Letter dated 15 September 2014 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council.*
- Lettera del Segretario generale del 18 settembre 2014, A/69/389-S/2014/679, *Identical letters dated 17 September from the Secretary-General addressed to the President of the General Assembly and the President of the Security Council.*
- Lettera del Segretario generale del 16 maggio 2007, S/2007/281, *Letter dated 15 May 2007 from the Secretary-General to the President of the Security Council.*
- *Presidential Statement* del Consiglio di sicurezza del 31 gennaio 1992, S/235000.
- *Presidential Statement* del Consiglio di sicurezza del 20 luglio 2011, S/PRST/2011/15.
- *Presidential Statement* del Consiglio di sicurezza del 21 novembre 2014, S/PRST/2014/24.
- Relazione del Segretario generale del 21 marzo 2006, *pursuant to paragraph 6 of resolution 1644 (2005)*, S/2006/176.
- Risoluzione dell'Assemblea generale del 5 novembre 1956, 1000 ES-I.
- Risoluzione dell'Assemblea generale del 14 dicembre 1974, A/RES/3314 (XXIX), *Definition of aggression.*
- Risoluzione dell'Assemblea generale del 19 settembre 2014, A/RES/69/1, *Measures to contain and combat the recent Ebola outbreak in West Africa.*
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 29 aprile 1946, S/RES/4, *The Spanish Question.*

- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 9 aprile 1947 S/RES/22, *The Corfu Channel incidents*
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 15 luglio 1948, S/RES/54, *The Palestine Question*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 4 novembre 1948, S/RES/61, *The Palestine Question*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 25 maggio 1950, S/RES/82, *Complaint of aggression upon the Republic of Korea*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 13 ottobre 1956, S/RES/118, *Complaint by France and the United Kingdom against Egypt*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 14 luglio 1960 S/RES/143, *The Congo Question*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 21 febbraio 1961, S/RES/161, *The Congo Question*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 4 marzo 1964, S/RES/186, *The Cyprus Question*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'8 dicembre 1970, S/RES/290, *Complaint by Guinea*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 22 novembre 1972, S/RES/322, *Territories under Portuguese administration*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 25 ottobre 1973, S/RES/340, *UN Emergency Force for Middle East*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 31 maggio 1974, S/RES/350, *Israel-Syrian Arab Republic*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 17 marzo 1976, S/RES/386, *Mozambique-Southern Rhodesia*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 25 agosto 1976, S/RES/395, *Greece-Turkey*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 3 aprile 1982, S/RES/502, *Falkland Islands (Malvinas)*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 19 maggio 1983, S/RES/530, *Honduras-Nicaragua*.

- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 12 marzo 1990, S/RES/649, *Cyprus*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 2 agosto 1990, S/RES/660, *Iraq-Kuwait*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 6 agosto 1990 S/RES/661, *Iraq-Kuwait*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 25 settembre 1990, S/RES/670, *Iraq-Kuwait*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 29 novembre 1990, S/RES/678, *Iraq-Kuwait*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 5 aprile 1991, S/RES/688, *Iraq*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 29 aprile 1991, S/RES/690, *Western Sahara*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 21 gennaio 1992, S/RES/731, *Libyan Arab Jamahiriya*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 23 gennaio 1992, S/RES/733, *Somalia*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 28 febbraio 1992, S/RES/745, *Cambodia*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 31 marzo 1992, S/RES/748, *Libyan Arab Jamahiriya*.
- R risoluzione del Consiglio di sicurezza del 24 aprile 1992, S/RES/751, *Somalia*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 13 luglio 1992, S/RES/764, *Bosnia and Herzegovina*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 13 agosto 1992, S/RES/771, *Former Yugoslavia*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 6 ottobre 1992, S/RES/780, *Former Yugoslavia*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 13 ottobre 1992, S/RES/782, *Mozambique*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 3 dicembre 1992, S/RES/794, *Somalia*.

- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 22 febbraio 1993, S/RES/808, *International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY)*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 26 marzo 1993, S/RES/814, *Somalia*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'11 maggio 1993, S/RES/825, *Democratic People's Republic of Korea*
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 25 maggio 1993, S/RES/827, *International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY)*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 16 giugno 1993, S/RES/841, *Haiti*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 15 settembre 1993, S/RES/864, *Angola*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 6 maggio 1994, S/RES/917, *Haiti*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 17 maggio 1994, S/RES/918, *UN Assistance Mission for Rwanda*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'1 giugno 1994, S/RES/924, *Yemen*.
- Risoluzione del Consiglio di Sicurezza del 8 giugno 1994, S/RES/925, *UN Assistance Mission for Rwanda*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 22 giugno 1994, S/RES/929, *UN Assistance Mission for Rwanda*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 31 luglio 1994, S/RES/940, *UN Mission in Haiti*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'8 novembre 1994, S/RES/955, *Establishment of the International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR) and adoption of the Statute of the Tribunal*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 29 gennaio 1996, S/RES/1040, *Burundi*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 31 gennaio 1996, S/RES/1044, *Letter dated 9 January 1996 from the Permanent Representative of Ethiopia to the United Nations addressed to the President of the Security Council concerning the extradition of the suspects wanted in the*

*assassination attempt on the life of the President of the Arab Republic of Egypt in Addis Ababa, Ethiopia, on 26 June 1995 (S/1996/10).*

- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 26 aprile 1996, S/RES/1054, *Letter dated 9 January 1996 from the Permanent Representative of Ethiopia to the United Nations addressed to the President of the Security Council concerning the extradition of the suspects wanted in the assassination attempt on the life of the President of the Arab Republic of Egypt in Addis Ababa, Ethiopia, on 26 June 1995 (S/1996/10).*
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'8 dicembre 1998, S/RES/1214, *Afghanistan.*
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 10 febbraio 1999, S/RES/1227, *Situation between Eritrea and Ethiopia.*
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 15 ottobre 1999, S/RES/1267, *Afghanistan.*
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 24 febbraio 2000, S/RES/1291, *Democratic Republic of the Congo.*
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 17 luglio 2000, S/RES/1308, *HIV/AIDS and International Peacekeeping Operations.*
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 28 settembre 2001, S/RES/1373, *Threats to international peace and security caused by terrorist acts.*
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 28 aprile 2004, S/RES/1540, *Non-proliferation of weapons of mass destruction.*
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'8 settembre 2004, S/RES/1564, *Report of the Secretary-General on the Sudan.*
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 7 aprile 2005, S/RES/1595, *Middle East.*
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 15 dicembre 2005, S/RES/1644, *Middle East.*
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 29 marzo 2006, S/RES/1664, *Middle East.*
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 11 agosto 2006, S/RES/1701, *Middle East.*

- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 19 dicembre 2006, S/RES/1730, *General issues relating to sanctions*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 30 maggio 2007, S/RES/1757, *Middle East*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'8 gennaio 2009, S/RES/1860, *Middle East including the Palestinian question*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 14 gennaio 2009, S/RES/1862, *Peace and security in Africa*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 12 giugno 2009, S/RES/1874, *Non-proliferation/Democratic People's Republic of Korea*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 17 dicembre 2009, S/RES/1904, *Threats to international peace and security caused by terrorist acts*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 27 giugno 2011, S/RES/1990, *Reports of the Secretary-General on the Sudan*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 7 giugno 2011, S/RES/1983, *Maintenance of international peace and security*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 27 settembre 2013, S/RES/2118, *Middle East*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 21 gennaio 2013, S/RES/2086, *United Nations Peacekeeping Operations*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 26 febbraio 2014, S/RES/2140, *Middle East*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 18 settembre 2014, S/RES/2177, *Peace and security in Africa*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 3 marzo 2015, S/RES/2206, *Reports of the Secretary-General on the Sudan and South Sudan*.
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 14 aprile 2015, S/RES/2216, *Middle East (Yemen)*.
- Sentenza della Corte internazionale di giustizia del 13 giugno 1951, *Affaire Haye de la Torre (Colombia v. Peru)*.
- Sentenza della Corte internazionale di Giustizia del 21 giugno 1971, *Namibia case*.
- UNCIO, Doc. 502/3/22, Vol. XII.

- U.N. Doc. A/64/350, *Climate Change and its Possible Security Implication*.
- U.N. Doc. S/25274, *Interim report of the commission of experts established pursuant to the Security Council resolution 780 (1992)*.
- U.N.Doc. S/PV.3145, *The situation in Somalia*.
- U.N. Doc. S/PV.7268, *Peace and security in Africa*.
- *Yearbook of the international law Commission*, A/CN.4/Ser.A/1959/Add. 1, Vol. II.

## RIASSUNTO

Nel quadro della Carta delle Nazioni Unite, il Consiglio di sicurezza, nonostante sia composto da soli 15 membri (11 fino al 1965), riveste una posizione di primo piano, a ragione del fatto che, ai sensi dell'art. 24, "al fine di assicurare un'azione pronta ed efficace da parte delle Nazioni Unite, i Membri conferiscono al Consiglio di Sicurezza la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, e riconoscono che [...] [l'organo], nell'adempiere i suoi compiti inerenti a tale responsabilità, agisce in loro nome". L'azione pronta ed efficace a cui si fa riferimento è espressa dal preambolo, nella formula "salvare le future generazioni dal flagello della guerra". La missione originaria del Consiglio, pertanto, era di evitare che un nuovo conflitto mondiale potesse riemergere. Ad oggi, tuttavia, i rischi di una guerra internazionale sono relativamente scoparsi e, contestualmente, sono aumentati i conflitti interni e le nuove sfide alla pace e alla sicurezza internazionali. Il Consiglio, consapevole di questo progressivo cambiamento, avvenuto nel mondo contemporaneo, con il passare degli anni, è intervenuto in situazioni che nel 1945 erano impensabili. Da un punto di vista giuridico, l'azione del Consiglio di sicurezza, volta al mantenimento e alla restaurazione della pace, è subordinata all'accertamento da parte dello stesso di una qualsiasi minaccia alla pace, ai sensi dell'art. 39. La nozione di "minaccia alla pace" dunque, riveste un ruolo importante nel sistema di sicurezza collettiva, essendo l'intervento dell'organo sostanzialmente correlato alla sua interpretazione, ed è proprio interpretando estensivamente il concetto di "minaccia alla pace" che il Consiglio è potuto intervenire in situazioni non direttamente connesse allo scoppio di una guerra internazionale.

Per tale ragione l'obiettivo del presente lavoro è di esaminare il *processo di evoluzione* della nozione operato dal Consiglio di sicurezza nel corso degli anni fino a ricomprendervi apparentemente *epidemie virali* non causate dall'uomo.

Come già accennato, ricade sul Consiglio di sicurezza la responsabilità primaria di mantenere la pace e la sicurezza internazionale. Nel soddisfare

tale responsabilità il Consiglio di sicurezza può essere attivato sia *ex officio* che per il tramite degli Stati membri, dell'Assemblea generale e del Segretario generale: ciascuno Stato membro, ai sensi dell'art. 35, par. 1, della Carta può deferire al Consiglio di sicurezza qualsiasi situazione che possa portare ad un attrito internazionale, indipendentemente dal coinvolgimento diretto o meno dello Stato stesso; i due organi, invece, rispettivamente ai sensi degli articoli 11, par. 3, e 99, possono investire il Consiglio di qualsiasi controversia suscettibile di turbare la pace.

Una volta attivato, il Consiglio di sicurezza è obbligato ad esaminare la controversia o situazione di cui è stato investito, convocando una riunione. Tale obbligo d'esame, tuttavia, non si traduce automaticamente in un obbligo di intervento, dovendo l'organo valutare preventivamente se sussistono i presupposti per l'esercizio delle sue funzioni.

Per verificare il livello di pericolosità di una situazione internazionale e, dunque, valutare l'esistenza dei presupposti necessari per un suo intervento sia esso conciliativo, *ex* Capitolo VI, che di ristabilimento della pace, *ex* Capitolo VII, il Consiglio di sicurezza, può ai sensi dell'art. 34, effettuare inchieste per acquisire informazioni integrative. Si tratta di un potere d'indagine ampio che consente all'organo di scegliere se istituire una missione generica oppure ricondurla ad una specifica funzione. Dal punto di vista operativo, il Consiglio di sicurezza ha tre alternative: costituire una commissione d'inchiesta *ad hoc*; delegare l'incarico al Segretario generale ai sensi dell'art. 98; oppure domandare a quest'ultimo di nominare un proprio rappresentante speciale con l'incarico di eseguire una missione d'indagine. In linea generale, i Paesi coinvolti nella missione di *fact-finding* hanno l'obbligo, ai sensi dell'art. 2, par. 5, della Carta, di collaborare con i funzionari delle Nazioni Unite durante la fase di investigazione ma non anche quello di consentire ai funzionari delle Nazioni Unite l'ingresso nel loro territorio. Ricadrebbe, però, sul Paese che si rifiuta di aprire le sue frontiere il dovere di motivare tale decisione.

Il Capitolo VI della Carta delle Nazioni Unite conferisce, ai sensi degli articoli 33, 36 e 37, poteri conciliativi al Consiglio di sicurezza in riferimento a controversie e situazioni valevoli di mettere a rischio la pace e

la sicurezza internazionali. I presupposti oggettivi affinché l'organo possa esercitare tale funzione conciliativa sono la presenza di una divergenza internazionale che coinvolga due o più parti e l'elevata pericolosità della questione. L'unico caso in cui il requisito della pericolosità viene meno è disciplinato dall'art. 38 secondo il quale l'attività dell'organo può riferirsi anche a controversie non suscettibili di mettere in pericolo la pace a condizione che tutte le parti di comune assenso vi si rivolgano.

La *conditio sine qua* della gravità, tuttavia, ha una valenza aleatoria essendo il Consiglio di sicurezza l'organo incaricato di decidere se una questione è passibile di turbare la pace e, dunque, meritevole di trattazione.

Prima di entrare nel merito dei poteri specifici previsti dal suddetto Capitolo, occorre chiarire che le parti della controversia rimangono le protagoniste dell'attività conciliativa, anche a ragione del fatto che gli atti adottati dal Consiglio nell'esercizio delle competenze di cui al Capitolo VI sono esclusivamente le raccomandazioni.

L'art. 33, par. 2 conferisce al Consiglio di sicurezza la facoltà di agire *ex officio* per invitare le parti di una divergenza internazionale a comporla facendo ricorso ai mezzi di risoluzione pacifica in uso nel diritto internazionale. L'art. 36, par. 1, invece, riconosce all'organo il potere *ex officio* di raccomandare alle parti di una controversia (o situazione analoga), in qualunque sua fase, il mezzo specifico di risoluzione che egli ritenga adeguato prendendo in considerazione le procedure già adottate (par. 2) nonché l'eventuale carattere giuridico della controversia in esame e nel caso invitare le parti a ricorrere alla Corte internazionale di giustizia (art. 36, par. 3). Tra i poteri conciliativi del Consiglio di sicurezza *ex* Capitolo VI rientra anche la facoltà di indicare, ai sensi dell'art. 37, i termini di regolamento di una controversia che sia stata deferita all'organo da almeno una delle parti della stessa. Richiamare l'attenzione dell'organo su una determinata questione non è rimessa alla discrezionalità delle parti ma si configura come un vero e proprio obbligo di ricorrere al Consiglio qualora le stesse non siano riuscite a dirimerla pacificamente in autonomia.

Il Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite attribuisce al Consiglio di sicurezza competenze volte a ristabilire la pace e assume una rilevanza

fondamentale nel quadro dell'Organizzazione costituendo il cd. sistema di sicurezza collettiva. Il Capitolo si apre con l'art 39, ai sensi del quale l'esercizio dei poteri previsti per il mantenimento e la restaurazione della pace sono subordinati all'accertamento, da parte del Consiglio di sicurezza, dell'esistenza di una 'minaccia alla pace' o di una 'violazione della pace' oppure di un 'atto di aggressione'. Durante la Conferenza di San Francisco, tale disposizione è stata oggetto di un ampio dibattito che si risolse, tuttavia, nell'attuale formula, la quale lascia indeterminate le tre nozioni e conferisce al Consiglio il potere di interpretarle caso per caso. Accertati i presupposti, l'organo può, ai sensi dell'art. 39, fare raccomandazioni, anche per indicare qualsiasi misura pacifica finalizzata a facilitare una intesa fra gli Stati parti della divergenza o proposte di merito. Se nel contenuto, tali raccomandazioni si sovrappongono all'attività di soluzione pacifica delle controversie *ex* Capitolo VI, dal punto di vista procedurale l'adozione delle delibere *ex* art. 39 non sono soggette all'obbligo di astensione per il membro del Consiglio coinvolto nella controversia (art. 27, par. 3).

Continuando con l'analisi dei poteri previsti dal Capitolo VII, a norma dell'art. 40, il Consiglio di sicurezza può adottare misure provvisorie al fine di prevenire l'aggravarsi di una crisi internazionale. In linea generale le misure temporanee riguardano quei comportamenti degli Stati direttamente o indirettamente coinvolti in grado di migliorare la situazione in atto. Ne sono esempi la creazione di zone demilitarizzate o di accessi umanitari nonché le richieste di cessate il fuoco. Occorre chiarire che le delibere di misure *ex* art. 40 possono avere solamente carattere raccomandatorio.

L'art. 41, invece, riconosce al Consiglio di sicurezza il potere di adottare misure sanzionatorie vincolanti, non implicanti l'uso della forza, nei confronti di quegli Stati o entità non statali (compresi gli individui) che abbiano minacciato o violato la pace oppure commesso un atto di aggressione. Le sanzioni possono includere, tra l'altro, una interruzione delle relazioni economiche e delle comunicazioni aeree e marittime nonché la rottura delle relazioni diplomatiche. Occorre comunque specificare che il Consiglio di sicurezza è competente a deliberare le sanzioni, ma la loro effettiva esecuzione ricade sugli Stati membri o, ai sensi dell'art. 48, par. 1,

su parte di essi. Per garantire un efficace monitoraggio e gestione delle misure *ex art. 41*, spesso queste sono accompagnate dall'istituzione, da parte del Consiglio di sicurezza, di Comitati delle sanzioni i quali sono chiamati a mantenere l'organo informato in merito all'esecuzione delle misure; a raccomandare sia le modalità per migliorarne l'efficacia che le misure da imporre a fronte di eventuali violazioni; ad adottare deroghe umanitarie o di necessita economica nonché ad inserire nelle cd. *black lists* le persone fisiche o giuridiche nei confronti delle quali il Consiglio ha imposto sanzioni. Se le misure pacifiche *ex art. 41* non sono sufficienti o risultano inadeguate per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, il Consiglio di sicurezza, ai sensi dell'art. 42, può adottare misure implicanti l'uso della forza. Secondo l'art. 43 ss., il ricorso all'uso della forza deve avvenire attraverso un esercito permanente al servizio del Consiglio di sicurezza, composto da contingenti militari, messi a disposizione dagli Stati membri attraverso specifici accordi. Nella pratica, tuttavia, tali accordi non sono mai stati stipulati, pertanto, il Consiglio di sicurezza è intervenuto militarmente, nelle crisi internazionali o interne, istituendo missioni *ad hoc* di *peace-keeping* o autorizzando gli Stati membri ad utilizzare la forza, sia individualmente che per il tramite di organizzazioni regionali. Anche se entrambe le modalità non sono espressamente previste dalla Carta, è lecito ritenere che siano legittime a ragione di due distinte norme consuetudinarie, integrative, createsi nell'ambito del Capitolo VII.

Per quanto riguarda le operazioni di *peace-keeping*, nel corso degli anni il Consiglio di sicurezza ne ha esteso il mandato fino ad includere sia funzioni non esclusivamente militari che attività di *peace-building*. In linea generale, la neutralità delle missione, l'uso della forza in legittima difesa e il consenso delle autorità territoriali sono le tre caratteristiche tipiche delle operazioni delle Nazioni Unite. Queste, tuttavia, sono assenti nelle missioni di *peace-enforcement* in cui i caschi blu sono chiamati ad *imporre la pace*.

La seconda modalità di intervento del Consiglio di sicurezza, come già anticipato, è l'autorizzazione agli Stati membri ad utilizzare la forza sia come singoli che per il tramite di organizzazioni regionali. Attraverso l'autorizzazione, l'organo, trasferisce il suo potere agli Stati membri che

dovranno applicarlo secondo le regole dettate dalle risoluzioni dell'organo. In siffatta ipotesi, il Consiglio di sicurezza, agisce, come nel rapporto tra delegato e delegante, mantenendo il controllo sull'azione autorizzata nonché conservando la prerogativa di revoca. L'esame della prassi evidenzia che l'organo è intervenuto con questa modalità non solo in conflitti internazionali ma anche interni nonché per attuare misure, seppur di minore intensità, finalizzate all'esecuzione di azioni pacifiche *ex art. 41*.

L'unico limite deducibile dalla Carta all'attività del Consiglio di Sicurezza, è quello della *domestic jurisdiction* previsto dall'art. 2 par. 7. Il limite del dominio riservato, così come delineato dalla disposizione, è da interpretare in senso giuridico 'aggravato': rientrano in esso non solo le materie in cui il Paese è libero da obblighi internazionali ma anche quelle che tradizionalmente rientrano nella competenza esclusiva di un Paese. La prassi, tuttavia, evidenzia una caduta del limite in alcune materie tradizionalmente di competenza dei singoli Paesi: così è avvenuto in relazione alla tutela dei diritti fondamentali dell'uomo, materia rientrante nell'attività di trattamento dei propri cittadini, esclusiva del singolo Stato. La parte finale dell'art. 2, par. 7, prevede una eccezione al limite del dominio riservato quando il Consiglio di Sicurezza ricorra alle misure coercitive. Anche se la Carta richiama espressamente solo le misure *ex art. 41 e 42*, è lecito ritenere che esulino dal limite del dominio riservato tutte quelle attività del Consiglio ad esse funzionali, dunque anche il potere d'inchiesta *ex art. 34* e le misure provvisorie *ex art. 40*.

Come abbiamo già evidenziato, il Consiglio di sicurezza, al fine di adempiere ai suoi compiti di mantenimento e restaurazione della pace *ex Capitolo VII*, deve accertare, ai sensi dell'art. 39, la sussistenza di una qualsiasi minaccia alla pace. Nella Carta delle Nazioni Unite, però, non figura alcuna disposizione che stabilisca espressamente i limiti d'interpretazione o suggerisca la forma in cui il Consiglio dovrebbe interpretare la nozione di "minaccia alla pace". Ciò non esclude, tuttavia, che, al fine di determinare se un atto rientra nella fattispecie, la nozione, nella sua forma inglese e francese, venga interpretata in conformità agli articoli 31 e 32 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969

(da adesso “Convenzione”). Ai sensi dell’art. 31 della Convenzione, il primo *step* per interpretare i termini “threat to the peace” e “menace contre la paix”, è ricercarne il significato ordinario, attraverso le definizioni fornite da un comune vocabolario, e valutarne il senso tenendo in considerazione tutti gli elementi di contesto (par. 1); gli accordi interpretativi e le dichiarazioni esplicative adottati al momento della conclusione del trattato (par. 2) o successivamente ad esso (par. 3, lett. a); la prassi applicativa dell’accordo, ivi inclusa quella degli organi di una Organizzazione internazionale (par. 3, lett. b); nonché le norme pertinenti di diritto internazionale, applicabili alle relazioni fra le parti (par. 3, lett. c).

Usando come riferimento l’Oxford Dictionary e il dizionario Trésor de la Langue Française nonché considerando la frase, o le frasi, in cui il termine è presente, il testo nella sua interezza e il preambolo, il termine “threat” può essere interpretato come *the fact, or a statement in which sb tell, that sth will harm, but is not certain to happen* mentre “menace” si intende *l’intention de quelqu’un ou le signe par lequel se manifeste la proximité de l’accomplissement d’un événement danger*. Il termine “peace”, invece, può essere inteso come *a situation in which there is no war o violence in a country* e la parola “paix” come *situation d’un pays qui n’est pas en guerre*.

Individuato il significato delle parole “threat” (menace) e “peace” (paix) singolarmente, non manca che considerarle congiuntamente, nella formula “threat to the peace” (menace contre la paix). Quest’ultima può essere, pertanto, definita come *the fact, or a statement in which sb tell, that a war is going to outbreak, but is not certain to happen*. Per “menace contro la paix”, invece, si intende *l’intention de quelqu’un ou le signe par lequel se manifeste la proximité de l’accomplissement d’une guerre*.

Anche se i lavori preparatori di San Francisco possono essere utilizzati, ai sensi dell’art. 32 della Convenzione, come mezzo complementare d’interpretazione non ci aiutano nell’analisi, avendo i redattori della Carta intenzionalmente deciso di non definire il termine. Tuttavia, se l’opportunità di consentire l’intervento del Consiglio, nei casi di utilizzo della forza armata di uno Stato nei confronti di un altro, era stata una delle ragioni dell’inserimento nell’art. 39 della fattispecie “violazione della pace”, risulta

lecito ritenere che i redattori abbiano lasciato indeterminata la nozione di “minaccia alla pace” per permettere al Consiglio di sicurezza di interpretarla in senso estensivo, nei limiti dell’oggetto e dello scopo del Trattato. Ammessa tale possibilità, dunque, occorre analizzare la prassi dell’organo per osservare quanto abbia esteso e ampliato il campo di applicazione della formula, a partire dall’interpretazione ristretta di situazione caratterizzata dall’uso della forza internazionale. Per constatare l’evoluzione del concetto è interessante partire proprio dall’analisi di alcuni casi in cui il Consiglio di sicurezza ha interpretato in modo restrittivo la nozione: così ha fatto in occasione del conflitto arabo-israeliano in Palestina (storicamente è il primo caso in cui l’organo invocò una minaccia alla pace) e in riferimento all’invasione e all’attacco portoghese ai danni della Guinea nel dicembre 1970; lo stesso fece in relazione agli scontri di frontiera tra l’Etiopia e l’Eritrea nel febbraio 1999 e in occasione della Guerra mondiale africana durante gli anni Duemila nonché in riferimento al conflitto militare tra Libano ed Israele nell’agosto 2006. La prassi citata evidenzia che l’elemento militare internazionale è stato il fattore determinante della qualificazione operata dal Consiglio di sicurezza: si trattava, infatti, di crisi internazionali caratterizzate da conflitti militari tra due o più Stati sovrani. Anche le stesse misure adottate dall’organo, quali prevalentemente richieste di cessate il fuoco, confermano che l’aspetto militare era l’elemento chiave dell’accertamento.

Se la qualificazione di una guerra internazionale quale presupposto per l’azione del Consiglio rientra perfettamente nel mandato dell’organo, per diversi anni rimasero dubbi circa la determinazione di un conflitto, essenzialmente civile, come “minaccia alla pace”. In passato, infatti, la guerra civile è stata considerata un fenomeno esclusivamente nazionale. Le incertezze, tuttavia, vennero abbandonate con il progressivo aumento delle guerre intra-statali e la contestuale erosione del dominio riservato di un Paese, in particolare nel settore della tutela dei diritti fondamentali dell’uomo. Giova ricordare che solo raramente il Consiglio di sicurezza ha accertato una minaccia alla pace in situazioni non caratterizzate da un confronto militare e che spesso ha evidenziato una interconnessione tra

minaccia ed emergenza umanitaria di un Paese in stato di guerra. Anche se è difficile scindere l'aspetto militare da quello umanitario in modo netto, in diversi casi il Consiglio di sicurezza ha individuato quale elemento preponderante dell'accertamento l'elemento bellico e non il fattore umanitario. Così è stato in occasione della guerra civile del Congo belga del 1960. Lo stesso è avvenuto in relazione alla guerra in Angola nel 1993, in cui, anche se in modo meno esplicito rispetto al caso precedente (potrebbe essere considerato, infatti, come elemento determinante della qualificazione anche la violazione del principio di legittimità democratica, ma è da escludere), il Consiglio di sicurezza identificò il deterioramento della situazione militare quale fattore chiave all'origine della minaccia alla pace.

Di converso, seppur in riferimento a situazioni in cui l'intervento del Consiglio sarebbe stato giustificato dalla semplice gravità del confronto militare in atto all'interno di un Paese, il Consiglio di sicurezza è intervenuto accertando una minaccia alla pace a ragione della gravità della crisi umanitaria in corso (nelle sue diverse dimensioni: esodi di rifugiati, tragedia umanitaria nonché gravi e sistematiche violazioni dei diritti dell'uomo e del diritto umanitario), piuttosto che del conflitto interno di per sé. In questo senso è inquadrabile la qualificazione operata dall'organo in occasione della repressione dei curdi in Iraq (1991) in cui ha accertato la persistenza di una minaccia alla pace sulla base delle massicce ondate di rifugiati in fuga nei Paesi limitrofi. Nella stessa direzione si inserisce la valutazione effettuata in riferimento alla crisi somala degli anni Novanta, in cui l'organo ha determinato esplicitamente l'esistenza di una correlazione diretta tra dramma umanitario e minaccia alla pace. Il caso di specie segna, altresì, l'emergere, in seno al Consiglio, di un nuovo criterio che identifica l'impossibilità di far giungere aiuti umanitari ai civili come "chiave di volta dell'accertamento di una minaccia alla pace in una situazione di crisi umanitaria". Rientrano in questa 'categoria delle emergenze umanitarie' anche le qualificazioni operate, a più riprese, dal Consiglio di sicurezza in occasione del processo di dissoluzione dell'ex Jugoslavia e del genocidio in Ruanda sulla base delle continue e sistematiche violazioni dei diritti dell'uomo e del diritto umanitario. Altresì, nei due casi di specie, l'organo ha considerato quale

aspetto rilevante dell'accertamento la mancata azione giudiziaria contro i responsabili individuali dei crimini di guerra e contro l'umanità commessi. Ciò è confermato dall'istituzione di due distinti tribunali internazionali *ad hoc* con l'obiettivo esplicito di facilitare il processo di riconciliazione e mantenere la pace. In siffatto modo, l'organo ha esteso il concetto di "pace" andando oltre la semplice cessazione delle ostilità fino ad includervi la riconciliazione nazionale e la persecuzione giudiziaria dei responsabili di gravi violazioni del diritto umanitario. In termini generali, il Consiglio di sicurezza considerando i massicci esodi di rifugiati, l'estrema portata delle sofferenze umane nonché le continue e sistematiche violazioni dei diritti dell'uomo come minaccia alla pace ne ha esteso il concetto.

Nella stessa direzione si inserisce la qualificazione operata dal Consiglio di sicurezza, in occasione del *coup d'état* ad Haiti degli anni Novanta, sulla base della mancata restaurazione del Governo legittimo, la quale evidenzia che l'organo ha interpretato estensivamente l'art. 39 fino ad includervi la violazione del principio di legittimità democratica. Ciò non significa che il Consiglio abbia avallato la formazione di una norma consuetudinaria a tutela della legittimità democratica ma che ha riconosciuto il ruolo della democrazia nel consolidamento della stabilità interna di uno Stato.

Un'ulteriore estensione del concetto è avvenuta in riferimento al caso Lockerbie, al fallito attentato terroristico al Presidente Moubarak in Etiopia e al conflitto afgano di fine anni Novanta. Nei casi citati, il Consiglio di sicurezza ha determinato quale elemento preponderante della qualificazione di una minaccia alla pace la mancata estradizione dei presunti terroristi per essere sottoposti a processo (piuttosto che il terrorismo di per sé). Nello specifico, le minacce alla pace erano, rispettivamente, la mancata consegna da parte della Libia dei presunti responsabili dell'esplosione del volo Pan Am 103, la mancata estradizione degli attentatori alla vita del Presidente Moubarak da parte del Sudan e la mancata consegna ad opera dell'Afghanistan di Osama Bin Laden. Il filo rosso, che lega la prassi citata, si traduce giuridicamente nella nascita di un nuovo criterio in seno al Consiglio di sicurezza in base al quale la fallita azione giudiziaria contro i responsabili di attacchi terroristici, derivante dalla protezione fornita loro da

Paesi collegati al terrorismo, costituisce una minaccia alla pace. Una conferma dell'emergere (o meglio del consolidamento) di questo criterio è avvenuta con la recente istituzione del Tribunale Speciale per il Libano (2007) competente a sottoporre a giudizio i responsabili dell'uccisione dell'ex Primo Ministro libanese Rafiq Hariri ed altri.

Nel corso degli ultimi decenni, la comunità internazionale ha progressivamente riconosciuto alcuni fenomeni quali *inter alia* il terrorismo internazionale, la proliferazione delle armi di distruzione di massa, la diffusione di epidemie endemiche e il cambiamento climatico come "minacce alla pace globali". Si tratta, in termini generali, di eventi ostili che coinvolgono tutti gli Stati, indipendentemente dalla loro esposizione diretta o meno, e che possono essere contrastati efficacemente solo attraverso un'azione mondiale. In linea di principio, quando tali fenomeni turbano la pace, si attiva la responsabilità primaria del Consiglio di sicurezza e quest'ultimo è chiamato ad intervenire. In tale contesto, con il *Presidential Statement* del 31 gennaio 1992, il Consiglio di sicurezza si è riconosciuto un ruolo di primo piano nella risposta alle minacce globali. Nello specifico, l'organo sembra aver raggiunto la consapevolezza che l'assenza di guerra e conflitti tra Stati non garantisce di per sé la pace internazionale, ma è necessaria una azione pro-attiva per rispondere alle nuove minacce del mondo contemporaneo, che possono avere anche carattere economico, sociale, umanitario e ambientale.

Emblema di questo cambiamento di prospettiva sono gli interventi d'urgenza dell'organo per combattere il terrorismo internazionale (risoluzione 1373) e la proliferazione delle armi di distruzione di massa tra entità non statali (risoluzione 1540). Nei casi menzionati, il Consiglio di sicurezza ha qualificato come minacce alla pace due fenomeni globali ed astratti, estendendo così la nozione in esame: a differenza del passato, in cui il potere di accertamento di cui all'art. 39 è sempre stato utilizzato in riferimento a situazioni specifiche, nei casi di specie l'organo ha dissociato il concetto di "minaccia alla pace" dalla realtà fino a raggiungere l'astrazione. Se è innegabile che il Consiglio di sicurezza sia competente ad accertare una minaccia alla pace caso per caso (il che escluderebbe le minacce globali

dalla sfera di attività del Consiglio), è lecito ritenere che quando fenomeni astratti mettono in pericolo la pace si attiva, comunque, la responsabilità primaria del Consiglio di sicurezza e quest'ultimo è chiamato ad intervenire prontamente e preventivamente in funzione del mantenimento della pace.

Attraverso le risoluzioni 1373 e 1540, il Consiglio, altresì, ha imposto obblighi generali, universali e a scadenza indeterminata. L'organo così agendo è stato definito da molti un 'legislatore mondiale' che ha creato norme internazionali senza che gli Stati avessero espresso il loro consenso. È lecito ritenere, tuttavia, che i doveri generali imposti, più che espressione di un 'potere legislativo' (con cui si creano leggi *ex novo*), hanno rinforzato norme internazionali già esistenti e generalmente accettate come fondamentali dagli Stati della Comunità internazionale. Tali misure, altresì, erano giustificate da ragioni di urgenza e hanno ricevuto in linea generale il benessere della comunità internazionale. Ne discende che, anche se non espressamente previsto dalla Carta, il Consiglio di sicurezza abbia acquisito un potere quasi-legislativo (di rafforzamento di norme preesistenti) da utilizzare in situazioni di emergenza e in conformità alla funzione di mantenimento della pace nonché solamente quando rifletta la volontà e il consenso della generalità degli Stati.

Tornando al processo di evoluzione della nozione di "minaccia alla pace", questo è stato ulteriormente rafforzato in occasione della crisi epidemica di ebola in Africa occidentale del 2014-2015. La pandemia iniziò ufficialmente nel marzo 2014 in Guinea e dopo pochi mesi si diffuse in Liberia e Sierra Leone, propagandosi rapidamente a causa dell'inadeguatezza dei sistemi sanitari dei tre Paesi e per l'inesperienza nella gestione e nel contenimento del virus. Nell'estate del 2014, il numero di vittime raddoppiava ogni 20/30 giorni e già nell'ottobre dello stesso anno su un totale di 8400 persone infette, più di 4000 morirono. La diffusione del virus non si arrestò in Guinea, Liberia e Sierra Leone ma si estese anche ai Paesi limitrofi e alcuni casi si registrarono negli Stati Uniti e in Spagna. Anche se la risposta pronta della Nigeria e del Senegal, come anche degli Stati occidentali, riuscì a contenere la trasmissione, l'allarmismo e la paura del contagio iniziarono a fare da padroni nello scenario internazionale, spingendo molti governi ad

adottare misure restrittive di accesso per i nazionali provenienti dai Paesi colpiti e a sospendere i voli commerciali. L'effetto diretto sui tre principali Stati di trasmissione fu il progressivo isolamento internazionale e l'aumento delle tensioni sociali e politiche, aggravate dalle negative conseguenze economiche e dalle misure estreme adottate dai rispettivi Governi.

Cinque mesi dopo l'inizio ufficiale dell'epidemia, l'Organizzazione mondiale della Sanità (OMS) dichiarò la pandemia di ebola '*public health emergency of international concern*' e il Direttore Generale dell'OMS, agendo ai sensi dell'*International Health Regulations* del 2005 (IHR), adottò una serie di *temporary recommendations*. Nel loro complesso, le misure di risposta all'epidemia di ebola attuate dall'OMS sono state poco incisive e tardive nonché hanno mostrato i limiti di efficacia dell'operato dell'Organizzazione nella gestione e nel contenimento di una epidemia virale ai sensi delle IHR del 2005. Proprio a fronte di questi limiti intrinseci e della necessità di rispondere prontamente ad una situazione particolarmente grave e urgente, il Consiglio di sicurezza e il Segretario generale sono intervenuti per contrastare la dilagante epidemia attraverso misure originali ed innovative.

Durante il corso della drammatica epidemia, il Segretario generale, Ban Ki-moon, adottò una serie di iniziative volte a garantire un'efficace risposta onnicomprensiva alla crisi di ebola, assumendo, sin da subito, un ruolo di primo piano nel sollecitare la comunità internazionale, in tutti i diversi soggetti che la compongono, a fornire assistenza ai Paesi maggiormente colpiti. Nello specifico, il 17 settembre 2014, inviò una lettera al Consiglio di sicurezza e all'Assemblea generale nella quale delineò la strategia d'intervento che era intenzionato ad applicare: specificò che, alla luce della multidimensionalità dell'emergenza, era necessaria una risposta onnicomprensiva basata sulla partecipazione dell'OMS, della Banca mondiale, del Fondo monetario internazionale e di ulteriori organismi dell'ONU nonché l'istituzione di una Missione delle Nazioni Unite.

L'iniziativa del Segretario generale di istituire la *United Nations Mission for Ebola Emergency Response* (UNMEER) accolse il consenso esplicito dell'Assemblea generale (implicitamente anche del Consiglio di sicurezza),

la quale, attraverso la risoluzione 69/1, chiese a Ban Ki-moon di prendere le misure necessarie per dare esecuzione alle sue iniziative. Così, il 19 settembre 2014 la prima (in assoluto) missione dell'ONU di risposta ad una epidemia virale diventò realtà. Occorre evidenziare che l'UNMEER ha istituito solamente un centro operativo di coordinamento a carattere regionale ed era competente ad intraprendere esclusivamente azioni tecnico-sanitarie e di assistenza umanitaria. Altresì, dal punto di vista della composizione, era formata prevalentemente da personale tecnico civile e in maniera ridotta da funzionari militari. Viene da sé che prende le distanze dalle tradizionali missioni di *peace-keeping*. L'elemento innovativo correlato all'UNMEER risiede nel fatto che l'iniziativa del Segretario generale non è riconducibile all'art. 98 della Carta, non avendo né l'Assemblea generale né il Consiglio di sicurezza delegato un proprio potere (come invece di norma accade). Ne discende da un lato, che il fondamento giuridico si colloca fuori dallo schema istituzionale delle Nazioni Unite e dall'altro, che il Segretario abbia acquisito un 'nuovo potere di emergenza' avendo egli stesso deciso di istituire la Forza delle Nazioni Unite e definito il mandato.

Il Consiglio di sicurezza, invece, è intervenuto nella crisi adottando la risoluzione 2177 (2014) con la quale, agendo ai sensi dell'art. 40, indirizzò raccomandazioni a tutti i soggetti coinvolti, direttamente o indirettamente, nella crisi per prevenirne l'aggravarsi. È interessante osservare che il Consiglio di sicurezza non abbia delineato una modalità unitaria di risposta o imposto obblighi specifici agli Stati membri, ma semplicemente adottato raccomandazioni il cui contenuto, peraltro, ricalcava sommariamente aspetti già oggetto delle raccomandazioni dell'OMS. Per tale ragione l'azione dell'organo è apparsa sostanzialmente debole rispetto agli ampi e variegati poteri a sua disposizione: considerando che nella delibera ha invocato implicitamente il Capitolo VII avrebbe potuto rendere imperativi, ad esempio, gli inviti diretti ad impedire l'adozione di misure restrittive alla circolazione di individui da e verso gli Stati di trasmissione o a garantire l'invio in loco di soccorritori internazionali. In siffatto modo avrebbe reso più efficace la risposta internazionale in un momento della crisi in cui c'era una evidente necessità di misure concrete e specifiche.

Ciò che maggiormente ci interessa in questa sede, riguardo al coinvolgimento del Consiglio di sicurezza nell'epidemia di ebola, è l'accertamento effettuato. Per la prima volta nella sua storia, l'organo, attraverso la risoluzione 2177, ha qualificato una epidemia virale, ossia un evento non causato dall'uomo, minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, ottenendo il consenso della generalità degli Stati della Comunità mondiale. La delibera, infatti, co-sponsorizzata da 130 Paesi membri (il più alto numero mai riscontrato) mostra la diffusa percezione che la pandemia di ebola rappresentasse una minaccia alla pace e, dunque, che un intervento dell'organo fosse necessario.

Nell'interpretazione dell'art. 39 operata dal Consiglio di sicurezza, in riferimento al caso di specie, sembra, *prima facie*, che l'organo riconosca l'esistenza di una correlazione diretta tra minaccia alla pace ed emergenza sanitaria. Ad un esame attento, tuttavia, risulta lecito ritenere che l'elemento determinante della qualificazione sia stato l'effetto destabilizzante dell'epidemia di ebola nei Paesi maggiormente colpiti e non la pandemia di per sé. L'intervento del Consiglio di sicurezza *ex* Capitolo VII sembra, infatti, essere giustificato non dalla volontà di rispondere all'epidemia ma dalla necessità di prevenire l'aggravarsi della destabilizzazione socio-economica in atto nei tre Paesi di trasmissione. Ne discende, pertanto, che il Consiglio di sicurezza abbia interpretato in modo estensivo l'art. 39 individuando quale elemento chiave di qualificazione l'instabilità interna. Convalidata l'idea che l'instabilità interna di uno Stato possa rappresentare una minaccia per la pace senza che sussista la prospettiva di un conflitto imminente, l'organo ha aperto la possibilità che una vasta gamma di situazioni, tra cui anche circostanze naturali destabilizzanti, possano rientrare nella sua sfera di azione. Ne è un esempio il cambiamento climatico che non solo, agendo come una "threat multiplayer", può aggravare minacce già esistenti (ruolo peraltro già riconosciuto) ma anche costituire di per sé una minaccia alla pace a ragione degli effetti diretti e destabilizzanti all'interno di un Paese. Si pensi ad esempio all'innalzamento del livello del mare che è in grado di provocare danni economici e infrastrutturali nonché, nel peggiore degli scenari, minacciare l'integrità territoriale di uno Stato.

Ovviamente se il Consiglio di sicurezza qualificasse il cambiamento climatico come minaccia alla pace potrebbe intervenire utilizzando gli ampi poteri a sua disposizione: raccomandare misure provvisorie *ex art. 40* per prevenire l'aggravarsi della situazione o adottare misure non implicanti l'uso della forza *ex art. 41* nella duplice forma sanzionatoria e quasi-legislativa.

A ben osservare tuttavia un'azione del Consiglio di sicurezza in questo senso risulta poco probabile a ragione dell'ostracismo degli Stati ad includere la materia tra le loro priorità d'azione.

Per concludere, il caso ebola ha rafforzato ulteriormente il processo di evoluzione della nozione di minaccia alla pace e ha evidenziato come il Consiglio di sicurezza sia intervenuto per contrastare un evento naturale non direttamente legato a crisi militari, lasciando aperta la possibilità che circostanze destabilizzanti possano rientrare nella sfera di azione dell'organo. Tuttavia, la strada verso la determinazione del cambiamento climatico come elemento di rottura della pace, anche se estremamente efficiente per mitigarne gli effetti, è ancora lunga.