

Rivista N°: 2/2018  
DATA PUBBLICAZIONE: 05/04/2018

AUTORE: Luca Buscema \*

## LE OPERAZIONI UMANITARIE E DI *PEACEKEEPING* ED IL VALORE COSTITUZIONALE DELLA PACE ALLA LUCE DELLA L. N. 145/2016

*Sommario: 1. Brevi note introduttive alla l. n. 145/2016. 2. Il valore costituzionale della pace: genesi ed evoluzione di un'utopia. 3. L'evoluzione della natura delle missioni militari "fuori area" dal tradizionale modello di peace support operation al nuovo concetto di crisis response operation: profili generali. 4. La proteiforme natura delle missioni umanitarie e di pacificazione internazionale. 5. Le funzioni e gli obiettivi delle crisis response operations alla luce della finalità di pacificazione internazionale: analisi degli strumenti operativi e delle attività compiute all'interno del teatro delle operazioni.*

### 1. Brevi note introduttive alla l. n. 145/2016

In seguito all'entrata in vigore della l. n. 145/2016, introduttiva di una regolamentazione organica in materia di partecipazione dell'Italia alle missioni militari (di pacificazione) internazionali<sup>1</sup>, eccettuate le ipotesi in cui si richieda la deliberazione<sup>2</sup> e la dichiarazione<sup>3</sup> dello

---

\* Dottore di ricerca in Diritto Amministrativo – Dottore di ricerca in Rapporti interordinamentali e tutela dei diritti fondamentali, Università degli Studi di Messina.

<sup>1</sup> Circa la genesi del procedimento di approvazione della l. n. 145/2016 v., *ex multis*: M. BENVENUTI, *Luci ed ombre della l. n. 145/2016 in tema di partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali. Una prima lettura*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, 1 ss.; N. RONZITTI, *La legge italiana sulle missioni internazionali*, in *Riv. Dir. Int.*, 2017, 02, 474 s.

<sup>2</sup> Circa la forma giuridica che deve rivestire l'atto deliberativo, v., *ex multis*: P. PINNA, *Guerra (stato di)*, (voce), in *Dig. Disc. Pubbl.*, VIII vol., Torino, 1993, 50 ss.; G. FERRARI, *Stato di guerra (diritto costituzionale)* (voce), in *Enc. Dir.*, XIX vol., Milano, 1992, 838 ss.; F. MODUGNO, D. NOCILLA, *Problemi vecchi e nuovi sugli stati d'emergenza nell'ordinamento italiano*, in *Scritti in onore di M S Giannini*, III vol., Milano, 1988, 533 ss.; A. GIARDINA, *Art. 78*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1978, 97 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Milano, 1971, 262 ss.; M. SCUDIERO, *Aspetti dei poteri necessari per lo stato di guerra*, Napoli 1969, 78 ss. In ordine all'individuazione dell'organo cui spetti promuovere la pronuncia delle Camere in merito alla deliberazione dello stato di guerra, evidenzia G. FERRARI, *Stato di guerra, cit.*, 840 s., che, "poiché ogni deliberazione presuppone un atto d'impulso, l'ipotesi che l'iniziativa volta a provocare la deliberazione dello stato di guerra sia governativa, anziché parlamentare, è la sola verosimile". Di avviso contrario è L. ELIA, *Gli atti bicamerali non legislativi*, in *Studi sulla Costituzione*, II vol., Milano, 1958, 431, per il quale esiste la "possibilità, remotissima in pratica, ma non trascurabile sul piano di principio, che la deliberazione tragga origine

stato di guerra<sup>4</sup>, oltre che il conferimento al Governo dei poteri necessari<sup>5</sup>, in fase di prima applicazione della novella legislativa, tutte le diverse operazioni “fuori area”, in corso o di nuova attivazione<sup>6</sup>, sono state autorizzate dal Parlamento *ex novo* mediante specifici atti di indirizzo<sup>7</sup> susseguenti ad una apposita deliberazione resa da parte del Consiglio dei Ministri<sup>8</sup>.

Sono intervenute, al riguardo, le risoluzioni della Camera dei deputati (n. 6-00290 e n. 6-00292) e del Senato della Repubblica (Doc. XXIV, n. 71), approvate l'8 marzo 2017, che hanno autorizzato le missioni internazionali e gli interventi di cooperazione allo sviluppo per il sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione previsti dalla deliberazione del Consiglio dei Ministri del 14 gennaio 2017, nonché le risoluzioni della Camera dei deputati (n. 6-00338) e del Senato della Repubblica (Doc. XXIV, n. 78 e n. 80), approvate il 2 agosto 2017, che hanno autorizzato la missione internazionale di cui alla deliberazione del Consiglio dei Ministri del 28 luglio 2017<sup>9</sup>.

---

*dalla proposta parlamentare anziché governativa. Si può, ad esempio, immaginare l'esistenza di un gruppo di deputati decisamente orientato a rispettare il casus foederis, di fronte ad un governo e ad una maggioranza piuttosto esitanti*". In merito al ruolo da riconoscere alle forze di opposizione politica in Parlamento in sede di discussione sulla deliberazione dello stato di guerra, v. S. LABRIOLA, *Difesa nazionale e sicurezza dello Stato nel diritto pubblico italiano*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1979, 939 ss.

<sup>3</sup> Cfr., *ex multis*: A. CASSESE, *Il IX comma dell'art. 87, seconda parte*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna 1978, 270 ss.; A. GIARDINA, *Art. 78*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario*, cit., 95 ss.; P. PINNA, *Guerra* (voce), cit., 53 ss.;

<sup>4</sup> In merito, evidenzia P. BARRERA, *Parlamento e politiche di sicurezza: tendenze e prospettive*, in *Quad. Cost.*, II, 1987, 306, che <<gli articoli 78, 80 e 87 hanno sancito il definitivo superamento di ogni logica di “prerogative regia”, riconoscendo che una costituzione democratica non può ammettere zone d'ombra, e neppure gli aspetti più delicati e terribili della vita di una nazione (la politica militare, persino nel momento del conflitto aperto) possono giustificare la messa in mora del Parlamento e del metodo democratico per l'assunzione di decisioni che interessano l'intera collettività>>.

<sup>5</sup> Nell'effettuare una compiuta disamina della ratio sottesa all'art. 78 cost., sottolinea A. GIARDINA, *Art. 78*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario*, cit., 94, che “l'attribuzione alle Camere della deliberazione dello stato di guerra e, soprattutto, il conferimento al governo dei soli poteri necessari, anziché dei pieni poteri, danno la misura di questa funzione eminentemente garantistica dell'articolo in commento”. Si osserva, peraltro, che “nella realtà la previsione costituzionale relativa al conferimento parlamentare dei poteri eccezionali al governo non può comportare un condizionamento di quest'organo da parte del parlamento quanto alla determinazione relativa al ricorso ai poteri extra ordinem: in altre parole, la funzione del parlamento non è quella di decidere se <<concedere>> o no poteri adeguati; la funzione è profondamente diversa e consiste nel dare una valutazione politica di adesione o, teoricamente, di rifiuto alla decisione governativa di fronteggiare una situazione di crisi con il ricorso a poteri eccezionali”. Così G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa*, cit., 361. Per una disamina, in generale, dell'istituto del conferimento dei poteri necessari, v., *ex plurimis*: G. FERRARI, *Stato di guerra*, cit., 844 ss.; P. PINNA, *Guerra* (voce), cit., 58 ss.; A. GIARDINA, *Art. 78*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario*, cit., 109 ss.; M. SCUDIERO, *Aspetti dei poteri necessari*, cit.

<sup>6</sup> Circa l'ambito di applicazione della l. n. 145/2016 v. N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, 2017, Torino, 111 ss.; ID, *La legge italiana*, cit., 476 ss.

<sup>7</sup> Sul punto v. D. CABRAS, *I poteri di indirizzo e controllo del parlamento sulle missioni internazionali dopo la legge 21 luglio 2016, n. 145*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017, 22 ss.; ID, *I poteri di indirizzo e controllo del Parlamento sulle missioni internazionali dopo la legge 21 luglio 2016, n. 145*, in P. CARNEVALE, G.M. SALERNO (a cura di), *Missioni militari all'estero e principi costituzionali*, in *Il Filangeri, Quaderno 2017*, 103 ss.

<sup>8</sup> In merito alla disamina della procedura descritta all'interno della l. n. 145/2016 v., *ex plurimis*: M. BENVENUTI, *Luci ed ombre della l. n. 145/2016*, cit., 29 ss. Sul punto, v. anche G. UGO RESCIGNO, *Gli interventi militari all'estero tra Governo, Presidente della Repubblica e Consiglio supremo di difesa*, in P. CARNEVALE, G.M. SALERNO (a cura di), *Missioni militari all'estero*, cit., 39 ss. Diversamente, in ordine ad una compiuta analisi della proceduralizzazione della decisione di invio delle truppe italiane in missioni militari all'estero secondo la previgente l. n. 25/1997, v., *ex multis*: P. CARNEVALE, *La Costituzione va alla guerra?*, Napoli, 2013, 25 ss.

<sup>9</sup> Per una disamina del «Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della

Di recente, in data 28.12.2017, in attuazione dell'art. 3 l. n. 145/2016, il Governo ha trasmesso alle Camere la prevista relazione analitica descrittiva di ciascuna delle missioni in corso, delle operazioni concluse e degli obiettivi conseguiti, nonché degli interventi di cooperazione allo sviluppo a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione<sup>10</sup>.

In uno con la redazione di un documento di sintesi operativa, finalizzato ad esplicitare, *inter alia*, in riferimento a ciascuna missione, i dati identificativi degli interventi in corso di svolgimento (mandato internazionale, durata, sede, personale nazionale e internazionale impiegato, scadenza, etc.)<sup>11</sup>, ai fini della prosecuzione delle operazioni militari per l'anno successivo, è stata allegata alla documentazione sottoposta al vaglio parlamentare la relazione tecnica concernente la quantificazione dei relativi oneri<sup>12</sup>.

Dall'esame del testo della relazione riguardante l'anno 2017 emerge, in prima battuta, l'elevato livello di complessità delle diverse situazioni di crisi, interna e/o internazionale, in cui l'Italia è stata chiamata a fornire il proprio contributo nella direzione del ripristino di condizioni di pacificazione tra le varie fazioni in lotta, nonché in vista della promozione delle libertà fondamentali della persona, unitamente alla salvaguardia della vita umana, anche in riferimento alle iniziative intraprese in materia di gestione dei flussi migratori<sup>13</sup>.

L'attività condotta nel quadro della condivisione di intenti e capacità operative in seno alla comunità internazionale (in ottemperanza ai vigenti trattati internazionali<sup>14</sup> ed alle deliberazioni assunte da parte delle Nazioni Unite<sup>15</sup>, della N.A.T.O.<sup>16</sup>, dell'Unione Europea<sup>17</sup> e

---

sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana», antecedente logico e giuridico della deliberazione del Consiglio dei Ministri del 28 luglio 2017, v. A. ALGOSTINO, *L'esternalizzazione soft delle frontiere e il naufragio della costituzione*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 10 ss.

<sup>10</sup> Sul punto v., D. CABRAS, *I poteri di indirizzo e controllo*, cit., 20, secondo cui "la relazione sembra adempiere ad una duplice funzione, rappresentando, da un lato, uno strumento privilegiato per consentire il controllo parlamentare sull'andamento delle missioni e, dall'altro, consentendo alle Camere di esprimersi sulla proroga delle stesse. Rispetto al passato, quando le Camere erano di fatto chiamate a ratificare una scelta già compiuta dal Governo attraverso l'adozione di un decreto-legge, si tratta di una valorizzazione dei poteri di decisione e controllo dell'organo parlamentare". Sul punto v. anche N. RONZITTI, *La legge italiana*, cit., 484 ss.

<sup>11</sup> Circa l'individuazione delle condizioni indispensabili al fine di circoscrivere con chiarezza l'impegno richiesto all'Italia in riferimento ad una specifica missione internazionale v. A. DE GUTTRY, N. RONZITTI, *Codice di condotta per le FF. AA. italiane impegnate in operazioni di mantenimento della pace*, in N. RONZITTI (a cura di), *Lo status delle forze armate italiane impegnate in operazioni "fuori area" condotte sotto l'egida di organizzazioni internazionali*, CeMiSS, Roma 1996, 185 ss.

<sup>12</sup> Sul punto v. M. BENVENUTI, *Luci ed ombre della l. n. 145/2016*, cit., 46 ss.; D. CABRAS, *I poteri di indirizzo e controllo*, cit., 20 ss. Invero, "la tendenza generale, soprattutto in passato, è stata quella di utilizzare per la copertura delle spese i fondi di bilancio del Ministero della Difesa e, per le missioni più impegnative, i fondi di bilancio del Ministero degli Affari Esteri, stornandoli dalle destinazioni originarie". Così A. DE GUTTRY, N. RONZITTI, *Codice di condotta per le FF. AA. italiane*, cit., in N. RONZITTI (a cura di), *Lo status delle forze armate italiane*, cit., 188.

<sup>13</sup> Circa il rapporto intercorrente tra le operazioni militari di cui alla l. n. 145/2016 e le missioni di intelligence a compartecipazione militare disciplinate dalla l. n. 198/2015 v. N. RONZITTI, *La legge italiana*, cit., 478. In merito v. anche A. SOI, *Il supporto dell'intelligence italiana alle missioni militari all'estero: il quadro normativo attuale*, in P. CARNEVALE, G.M. SALERNO (a cura di), *Missioni militari all'estero*, cit., 143 ss.; L. SALVADEGO, *La nuova disciplina italiana sulle operazioni di <<intelligence di contrasto>> all'estero*, in *Riv. Dir. Int.*, 2016, 1187 ss.

<sup>14</sup> Sulla natura giuridica dei trattati di alleanza militare e di difesa comune v. S. LABRIOLA, *Difesa nazionale e sicurezza*, cit., 969 ss.

<sup>15</sup> Sul punto v. B. KONDOCHI (a cura di), *International Peacekeeping*, NEW YORK, 2016; J. KOOPS, J.A. KOOPS, N. MACQUEEN, T. TARDY, P. D. WILLIAMS (a cura di), *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*, Oxford University Press, 2015; R. MURPHY, *UN Peacekeeping in Lebanon, Somalia and Kosovo*:

dell'O.S.C.E.<sup>18</sup>, *in primis*)<sup>19</sup>, ha orientato tutti gli sforzi nella direzione di rafforzare i processi di stabilizzazione all'interno di aree martoriolate da indiscriminate azioni violente di guerriglia e di matrice terroristica, in uno con la promozione di politiche di cooperazione allo sviluppo e di rafforzamento dei percorsi di costruzione di sistemi democratici di governo<sup>20</sup>.

Invero, l'inquadramento giuridico delle operazioni militari e di pacificazione avviate, pur se riconducibile, *prima facie*, alle prescrizioni contemplate in seno alla l. n. 145/2016, te-

---

*Operational and Legal Issues in practice*, Cambridge University Press, 2007; M. BOTHE, *Peace-Keeping*, in B. SIMMA (a cura di), *The Charter of the United Nations. A Commentary - Volume I*, II ed., Oxford University Press, 2002, 648 ss.; G. CELLAMARE, *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Torino, 2001; P. GARGIULO, *Le peace-keeping operations delle Nazioni Unite. Contributo allo studio delle missioni di osservatori e delle forze militari per il mantenimento della pace*, Napoli, 2000; A. DEL VECCHIO, *Consiglio di Sicurezza ed organizzazioni internazionali regionali nel mantenimento della pace*, in *La Com. Int.*, 1995, 229 ss. In merito, v. anche G. MARTINO, M. PANEBIANCO, *Elementi di diritto dell'organizzazione internazionale*, Milano, 1997, 142 ss.

<sup>16</sup> Secondo C. JEAN, *L'ordinamento della difesa in Italia*, Padova, 1989, 43 ss., <<L'Alleanza Atlantica investe uno dei modi essenziali delle moderne esperienze statuali, quello della "convergenza della sovranità" di più stati, che non sono più strutturalmente in condizioni di assolvere da soli una delle loro funzioni essenziali: quella della sicurezza e della difesa contro aggressioni esterne. Beninteso tale convergenza è sostanziale e politica. Non è invece giuridica e formale.>>. Sottolinea, poi, la compatibilità, rispetto ai valori costituzionali, della partecipazione dell'Italia alla N.A.T.O., A. BARONE, *La difesa nazionale nella Costituzione, II Parte*, in *Dir. e Soc.*, n° 1/1988, 33 ss. Sul punto v. anche L. CARLASSARE, *Costituzione italiana e partecipazione a operazioni militari*, in N. RONZITTI (a cura di), *Nato, Conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, Milano, 2000, 179 ss. Più in generale, per un'analisi della portata degli impegni assunti dall'Italia in ragione della partecipazione alla N.A.T.O., v. A. CARLEVARIS, *Accordi in forma semplificata e impegni derivanti dal trattato Nato*, in N. RONZITTI (a cura di), *Nato, Conflitto in Kosovo*, cit., 67 ss.

<sup>17</sup> Cfr., *ex multis*: M. E. BARTOLONI, *Sulla partecipazione del parlamento europeo alla formazione di accordi in materia di politica estera e di sicurezza comune*, in *Riv. dir. int.*, 2012, 03, 796 ss.; F. MUNARI, *La politica estera e di sicurezza comune (PESC) e il sistema delle fonti ad essa relative*, in *Dir. Un. Eur.*, 2011, 04, 941 ss.; U. VILLANI, *Gli sviluppi del Trattato di Lisbona in materia di politica estera e di sicurezza comune*, in *Studi int. europ.*, 2011, 9 ss.; L. PANELLA, *La politica estera, di sicurezza e di difesa comune nel Trattato di Lisbona*, in C. ZANGLI, L. PANELLA (a cura di), *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino, 2010, 341 ss.; R. BARATTA, *Le competenze interne dell'Unione tra evoluzione e principio di reversibilità*, in *Dir. Un. Eur.*, 2010, 03, 517 ss.; A. MISSIROLI, *L'impatto del trattato di Lisbona sulla PESC e la PESD: opportunità e incognite*, in P. BILANCIA, M. D'AMICO (a cura di), *La nuova Europa dopo il trattato di Lisbona*, Milano, 2009, 118 ss.; E. GIANFRANCESCO, *La politica estera e di sicurezza*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo, III vol.*, Milano 2008, 1129 ss.; L. PALADINI, *Alcune considerazioni sulla prassi delle missioni di pace dell'Unione europea nel quadro del sistema di sicurezza collettivo delle Nazioni Unite*, in *Dir. Un. Eur.*, 2008, 02, 319 ss.; A. BASSU, *Il mantenimento della pace nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2007, 39 ss.; N. RONZITTI (a cura di), *Le forze di pace dell'Unione europea*, Roma, 2005; C. NOVI, *La politica di sicurezza esterna dell'Unione europea*, Padova, 2005; P. MARIANI (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea*, Milano, 2005; U. VILLANI, *La politica europea in materia di sicurezza e di difesa e i suoi rapporti con le Nazioni Unite*, in *La Com. int.*, 2004, 63 ss.; E. CANNIZZARO, *Sull'attuazione di risoluzioni del Consiglio di Sicurezza da parte di organizzazioni regionali*, in *Riv. dir. int.*, 1993, 408 ss.

<sup>18</sup> Un'analisi dell'evoluzione dell'Osce a partire dal 1974 sino al vertice di Istanbul del 1999 è contenuta in C. JEAN, *L'OSCE: l'esperienza balcanica e l'evoluzione dei rapporti con la Nato*, in A. CALABRÒ (a cura di), *Governare la sicurezza*, Milano, 2002, 77 ss. Sul punto v. anche C. TABACCHI, *Alle origini dell'Osce*, in *Il Carabiniere*, n° 12, Dicembre 1998, 52 ss.

<sup>19</sup> Per un'approfondita analisi dell'impiego delle forze armate nazionali sotto l'egida delle organizzazioni regionali v. N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti*, cit., 81 ss. Invero, in materia di difesa e sicurezza integrata, la rilevanza assunta in seno alla comunità internazionale da parte delle organizzazioni regionali si correla all'idea secondo cui <<il sentimento di solidarietà che anima più ristretti gruppi di Stati si manifesta in tali casi con un grado d'intensità superiore a quello della pura e semplice "cooperazione" internazionale e porta a definire un vero e proprio rapporto d'integrazione normativa e istituzionale>>. Così G. MARTINO, M. PANEBIANCO, *Elementi di diritto*, cit., 10.

<sup>20</sup> Per una descrizione delle ragioni che hanno condotto, a partire dagli inizi degli anni '90 del secolo scorso sino a tempi recente, alla proliferazione delle missioni militari all'estero, v. P. CARNEVALE, *La Costituzione*, cit., 22 ss.

se a razionalizzare le procedure costituzionali da seguirsi in caso di impegno del potere statale in occasione dell'invio di missioni all'estero<sup>21</sup>, va certamente apprezzato alla luce dei principi di fondo che permeano la Costituzione del 1948 di modo da permettere un'esegesi delle singole disposizioni normative di rango primario pienamente conforme alla più intima essenza del valore costituzionale della pace sacralizzato all'interno dell'art. 11 della Carta fondamentale.

Si dimostra indispensabile, cioè, un'interpretazione della legge preordinata a consentire, nel quadro delle norme di natura procedurale colà inserite<sup>22</sup>, un consapevole esercizio della funzione di indirizzo e controllo parlamentare sull'operato dell'Esecutivo<sup>23</sup> che non si riduca ad una valutazione meramente "politica"<sup>24</sup> in merito all'opportunità della conduzione di operazioni militari "fuori area"<sup>25</sup>, bensì sia frutto di un giudizio di valore perimetrato entro i

---

<sup>21</sup> Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Guerra, difesa e sicurezza nella Costituzione e nella prassi*, in P. CARNEVALE, G.M. SALERNO (a cura di), *Missioni militari all'estero*, cit., 5 ss.

<sup>22</sup> Circa il ruolo riservato dalla l. n. 145/2016 al presidente della Repubblica ed al Consiglio Supremo di Difesa in materia di partecipazione dell'Italia a missioni militari internazionali v., *ex plurimis*: M. BENVENUTI, *Luci ed ombre della l. n. 145/2016*, cit., 18 ss.; D. CABRAS, *I poteri di indirizzo e controllo*, cit., 15 ss. In generale, in merito alle attribuzioni del Presidente della Repubblica in materia di difesa e sicurezza dello Stato v., *ex multis*: F. FURLAN, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale tra diarchia e garanzia*, Milano, 2013, 10 ss.; U. ROSSI MERIGHI, *Parlamento ed altri organi costituzionali tra politica della difesa e missioni militari nell'emergenza*, in *Il Politico*, n° 3, 1999, 421 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Il IX comma dell'art. 87, prima parte*, in G. BRANCA, (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1978, 240 ss.; G. MOTZO, *Comando Forze Armate* (voce), in *Enc. Dir.*, VII vol., Milano, 1960, 711 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa*, cit., 180 ss. Circa l'esame dei profili costituzionali degli istituti del comando e dell'impiego delle forze armate sia in tempo di pace, sia nel corso di una situazione di emergenza, interna e/o internazionale, v., in particolare, il testo della "Relazione della Commissione istituita dal Governo Gorla per l'esame dei problemi costituzionali concernenti il comando e l'impiego delle Forze Armate" in *Quad. Cost.*, VIII, 1988, 318 ss. In ordine alle funzioni riconducibili in capo al Consiglio Supremo di Difesa v., *ex plurimis*: A. MANZELLA, *Il Capo dello Stato in "Consiglio Supremo della Difesa"*, in *Quad. Cost.*, II, 1987, 231 ss.; S. LABRIOLA, *Il Consiglio Supremo di Difesa nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano 1973; S. CARBONARO, *Governo e Consiglio Supremo di Difesa nella determinazione delle direttive in materia politico militare*, in *Studi per Zanobini*, III, 1965, 149 ss.; A. PREDIERI, *Il Consiglio Supremo di Difesa e i poteri del Presidente della Repubblica*, in *Studi Decennali sulla Costituzione*, Milano, 1958, III, 229 ss.; F. FURLAN, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza*, cit., 179 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Il IX comma dell'art. 87*, cit., in G. BRANCA (a cura di), *Commentario*, cit., 255 ss.; S. LABRIOLA, *Difesa nazionale e sicurezza*, cit., 914 ss.

<sup>23</sup> Evidenzia L. CARLASSARE, *Costituzione italiana e partecipazione*, cit., in N. RONZITTI (a cura di), *Nato, conflitto in Kosovo*, cit., 172, come "l'affermazione di una politica pacifista e rispettosa del diritto internazionale si accompagni al rafforzamento del potere parlamentare rispetto a quello governativo. Fra le direttrici essenziali delle norme internazionalistiche della Costituzione, oltre al pacifismo, vi è sicuramente l'istanza garantista, ossia la necessità di assicurare che certi momenti salienti della vita del nostro Stato...siano controllati dal Parlamento, affidati alla sua libera determinazione e sottratti all'esecutivo, alle scelte arbitrarie del Governo".

<sup>24</sup> In assenza di una legge-quadro sulle missioni militari all'estero, richiamavano l'attenzione sulla necessità della ricerca di una piena condivisione di intenti e valori tra il Parlamento ed il Governo nella formazione di un indirizzo politico della difesa che implicassero scelte di politica estera ritenute particolarmente significative ed impegnative per il Paese, A. DE GUTTRY, N. RONZITTI, *Codice di condotta per le FF. AA. italiane*, cit., in N. RONZITTI (a cura di), *Lo status delle forze armate italiane*, cit., 186. ss. Sul punto v. anche C. DELL'ACQUA, *Atto politico ed esercizio di poteri sovrani. Il potere estero fra segreto e politica*, Padova, 1990, 108 ss.

<sup>25</sup> In merito alla prassi invalsa in precedenza all'entrata in vigore della l. n. 145/2016 v., *ex multis*: U. ROSSI MERIGHI, *Parlamento e altri organi costituzionali tra politica della difesa e missioni militari nell'emergenza*, in *Il Politico*, 1999, 423 ss.; V. LIPPOLIS, *La crisi del Golfo Persico in Parlamento: le problematiche della guerra e le missioni militari all'estero*, in *Giur. Cost.*, 1991, 1710 ss.; A. CARLEVARIS, *Accordi in firma semplificata*, cit., in N. RONZITTI (a cura di), *Nato, conflitto in Kosovo*, cit., 118 ss.; L. CARLASSARE, *Costituzione italiana e partecipazione*, cit., in N. RONZITTI (a cura di), *Nato, conflitto in Kosovo*, cit., 175 ss.;

limiti di natura assiologica “ripresi” dalla l. n. 145/2016, ma, in realtà, direttamente ascrivibili (oltre che al diritto internazionale, generale e/o pattizio)<sup>26</sup> alla Costituzione repubblicana<sup>27</sup>.

## 2. Il valore costituzionale della pace: genesi ed evoluzione di un’utopia

Il valore costituzionale della pace<sup>28</sup>, principio supremo dell’ordinamento<sup>29</sup>, rappresenta il fondamento assiologico su cui si basa la politica internazionale dell’Italia<sup>30</sup>.

Il ripudio della guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli<sup>31</sup> e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali<sup>32</sup>, il riconoscimento della possibilità di

---

<sup>26</sup> Secondo N. RONZITTI, *La legge italiana, cit.*, 480 s., “meraviglia che tra le condizioni poste - dalla l. n. 145/2016 - per l’invio di missioni all’estero non sia stato fatto riferimento al <<diritto dei rifugiati>>”.

<sup>27</sup> In merito alla scelta del Costituente di non disciplinare situazioni di emergenza differenti da quella della deliberazione (e conseguente dichiarazione) dello stato di guerra, riconducibile alla preoccupazione di introdurre ipotesi in cui si possa legittimare la concentrazione del potere a favore di un solo organo costituzionale a discapito di un corretto bilanciamento e riparto delle attribuzioni tra più organi deputati all’esercizio delle funzioni fondamentali dello Stato, v. A. VEDASCHI, *À la guerre comme à la guerre. La disciplina della guerra nel diritto costituzionale comparato*, Torino, 2007, 330.

<sup>28</sup> Osserva A. BARONE, *La difesa nazionale nella Costituzione*, in *Dir. e Soc., Parte I*, 1987, 646, che “l’istanza pacifista trova la sua più profonda motivazione nel desiderio di trasporre, sul piano internazionale, quegli stessi principi di libertà e di rispetto della persona umana che si volevano affermare nell’ordinamento interno”.

<sup>29</sup> “Le interpretazioni riduttive dell’art. 11 e del suo valore, abbastanza diffuse nei primi commentatori, sono state presto superate. Dominante è l’opinione che si tratti di un principio costituzionale vincolante per gli organi dello stato, dotato di carattere immediatamente precettivo, addirittura da collocare tra i principi che costituiscono il nucleo essenziale dell’ordinamento italiano, fra i principi supremi”. Così si esprime L. CARLASSARE, *Costituzione italiana e partecipazione, cit.*, in N. RONZITTI (a cura di), *Nato, Conflitto in Kosovo, cit.*, 163. Oggi <<appare ormai radicata la consapevolezza che la norma sul ripudio della guerra si collochi non soltanto come norma giuridica costituzionale a tutti gli effetti e dunque come parametro di legittimità vincolante tutte le attività di politica internazionale, ma anche come vero e proprio principio “supercostituzionale”, ossia come componente essenziale del cosiddetto nucleo fisso della Costituzione costituito da quei “principi fondamentali connaturali ad una determinata forma di stato e perciò stesso irrinunciabili ed inderogabili>>. Così M. CECCHETTI, *Il “ripudio della guerra” contenuto nella Carta Costituzionale alla luce del diritto e della prassi internazionali*, in *La Com. Int.*, 1993, 280 s. Critica l’impostazione secondo la quale le limitazioni alla sovranità ammesse dall’art. 11 Cost. per partecipare “ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni” possano spingersi a delegare le decisioni sull’impiego della guerra anche in deroga ad altre disposizioni costituzionali e, segnatamente, alla prima parte dello stesso art. 11, R. MANFRELOTTO, *Leges silent arma. Guerra ed altre “operazioni di pace” tra modello costituzionale e distorsione della prassi*, in L. CUOCOLO, L. LUPARIA (a cura di), *Valori costituzionali e nuove politiche del diritto*, Matelica, 2007, 174.

<sup>30</sup> Sul punto v. N. RONZITTI, *Il diritto applicabile alle forze armate italiane all’estero: problemi e prospettive*, in [http://www.iai.it/sites/default/files/pi\\_a\\_c\\_090.pdf](http://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_c_090.pdf).

<sup>31</sup> “Come risulta dai lavori preparatori, la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli fu vista – giustamente – come una categoria delle guerre come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali. E infatti quella particolare guerra può essere condotta sia per realizzare un interesse sia per far valere un diritto soggettivo. Ciò che la qualifica è il suo effetto: l’offesa alla libertà degli altri popoli, che può consistere nel ledere la libertà politica di un altro Stato o la sua integrità territoriale, o comunque nell’imporre con la forza, ad un altro popolo, un regime o una struttura di governo che esso non desidera avere”. Così A. CASSESE, *Art. 11*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Artt. 1/12*, Bologna, 1975, 568. Evidenzia il labile e sfumato confine “tra offesa e legittima difesa, tra guerra di aggressione e difensiva...specie in considerazione del drammatico sviluppo delle tecnologie militari”, G. ROLLA, *Il sistema costituzionale italiano. Volume I. L’organizzazione costituzionale dello Stato*, Milano, 2010, 106.

<sup>32</sup> Sottolinea A. CASSESE, *Art. 11, cit.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, cit.*, 568, che “il Costituente ha voluto rifiutare in termini generali la guerra come mezzo di risoluzione di tutte le controversie internazionali, e quindi sia delle controversie politiche che di quelle giuridiche. Pertanto, il ricorso alla guerra è vietato non solo per l’ipotesi che si voglia far valere un interesse internazionale del nostro Stato, ma anche per

consentire, in condizioni di parità con gli altri Stati, limitazioni alla sovranità nazionale<sup>33</sup> in vista della costruzione di un assetto dei rapporti internazionali che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni<sup>34</sup>, nonché la promozione di organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo, costituiscono, in tale ottica, la migliore espressione degli ideali di civiltà giuridica di uno Stato-comunità fattivamente impegnato ad impedire l'impiego della violenza bellica quale strumento di composizione delle controversie tra Stati sovrani<sup>35</sup> o come mezzo di aggressione (anche solo potenziale) alla libertà di autodeterminazione dei popoli<sup>36</sup>.

In merito, viene sottolineato con forza come l'art. 11 cost. non sia composto da tre commi<sup>37</sup>, bensì da “*un discorso unitario condotto mediante più proposizioni tra loro coordinate*” ed avvinte da un unico filo conduttore teso a valorizzare, superando vecchi retaggi nazionalisti ed imperialisti, il principio pacifista quale valore imprescindibile di uno Stato democratico collocato all'interno di una comunità internazionale<sup>38</sup> protesa alla promozione della concordia tra le Nazioni<sup>39</sup>.

---

*l'ipotesi che si intenda realizzare coercitivamente un diritto soggettivo (diverso da quello di non subire illecite violazioni della sovranità mercé l'uso della forza armata) spettante all'Italia nei confronti di un altro Stato*”. Ribadisce tale profilo L. CARLASSARE, *Costituzione italiana e partecipazione*, cit., in N. RONZITTI (a cura di), *Nato, Conflitto in Kosovo*, cit., 159. Nello stesso senso, e più ampiamente, v. M. CECCHETTI, *Il “ripudio della guerra”*, cit., 284 ss. In merito v. anche L. GIANFORMAGGIO, *La guerra come negazione del diritto*, in *Dem. e Dir.*, 1992, 279 ss.

<sup>33</sup> In tal senso, è stato osservato, il ripudio della guerra, nel porsi, come una conquista di civiltà del tutto inedita, “*sta a significare l'abbandono della proiezione, mai rinunciata, della sovranità statale oltre i confini statali e perciò in permanente conflittualità potenziale...Un nuovo nomos che si affaccia a sfidare storia e potere, istinto e paura, in nome della ragione e del diritto*”. Così G. FERRARA, *Ripudio della guerra, rapporti internazionali dell'Italia e responsabilità del presidente della Repubblica*. Appunti, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 7.

<sup>34</sup> “*La seconda proposizione dell'art. 1 prevede il perseguimento dei fini di pace, e (anche) di giustizia, mediante la partecipazione ad un ordinamento e a delle organizzazioni internazionali. Si ispira cioè all'idea che, da sola, l'Italia non potrebbe efficacemente impedire la guerra, sia nel senso che un ripudio unilaterale non contribuirebbe in maniera sufficiente (anche se un contributo senza dubbi vi sarebbe) alla scomparsa della guerra dal mondo, sia nel senso che presumibilmente neanche l'Italia riuscirebbe a star fuori a lungo dai conflitti bellici se questi continuassero ad imperversare attorno a lei...In sostanza, se la trattazione dei problemi di pace e di giustizia internazionale è spostata sull'ordinamento internazionale; l'Italia promette di adeguarsi a quanto verrà fatto in seno a tale ordinamento e per opera delle organizzazioni da esso create. Anzi, la terza proposizione dell'art. 11 aggiunge che l'Italia deve tenere un atteggiamento promozionale e di favore nei confronti delle organizzazioni internazionali: nel senso, è da ritenere, sia che essa si impegna ad attivarsi a dar vita ad organismi di tal genere, sia che, nell'ambito di quelli costitutivi e a cui aderisce, dovrà muoversi con coerenza e con spirito di intraprendenza*”. Così U. ALLEGRETTI, *Guerra del Golfo e Costituzione*, in *Il Foro It.*, 1991, V, 390.

<sup>35</sup> Per un'esegesi sistematica dell'articolo 11 cost. rivolta nella direzione di interpretare la formula del ripudio alla luce del “necessario” coinvolgimento dell'Italia in seno alla comunità internazionale, v. G. DE VERGOTTINI, *Costituzione e regole di ingaggio*, in *Rass. parl.*, 1, 2008, 53 ss.; ID, *Guerra, difesa e sicurezza*, cit., in P. CARNEVALE, G.M. SALERNO (a cura di), *Missioni militari all'estero*, cit., 9 ss.

<sup>36</sup> Cfr., *ex multis*: G. FERRARA, *Ripudio della guerra, rapporti internazionali dell'Italia*, cit., 1 ss. In chiave comparata, evidenzia G. DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, 2004, 28, l'orientamento a costituzionalizzare, in epoca contemporanea, sulla falsariga dell'ordinamento italiano, un ripudio del ricorso alla guerra come strumento di aggressione.

<sup>37</sup> In merito ai rapporti intercorrenti tra i diversi commi dell'art. 11 v. M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, 2010, 115 ss. Sul punto, sottolinea la sempre più frequente preponderanza del secondo comma dell'art. 11, rispetto al primo comma, G. DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione*, cit., 42 ss.

<sup>38</sup> Per un approccio teso a svolgere una disamina del concetto di ripudio della guerra scolpito all'interno dell'art. 11 Cost. alla luce dello Statuto delle Nazioni Unite, v. M. DOGLIANI, *Il divieto costituzionale della guerra*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 1 ss. In merito, M. BENVENUTI, *L'Italia, la Costituzione e la (seconda) guerra di Libia*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 3, ritiene “*apodittica e indimostrata l'affermazione di una “perfetta concordanza tra ordinamento internazionale e ordinamento interno” in tema di azioni militari contro un altro paese ed altrettanto*

In questa direzione, è stato osservato, <<l'art. 11 della Costituzione inizia con una affermazione forte<sup>40</sup>, anzi fortissima: l'Italia "ripudia" la guerra>><sup>41</sup>; siffatta espressione<sup>42</sup>, è noto, racchiude in sé il coacervo di valori<sup>43</sup> sottesi alla prescrizione normativa in esame<sup>44</sup> ed alla conseguente latitudine assiologica ed applicativa<sup>45</sup>, collocata in un preciso contesto storico, che ad essa deve essere ricondotta<sup>46</sup>.

---

*improprio un eventuale rinvio per relationem del concetto costituzionale di guerra a quello proprio del diritto internazionale, per cui al mutare (rectius tramontare) di quest'ultimo conseguirebbe l'automatica elisione anche del primo. A voler così ragionare, infatti, si giungerebbe a disconoscere il significato stesso della costituzionalizzazione del principio del ripudio della guerra, che in tanto può svolgere la sua funzione storica e dispiegare la sua vis normativa in quanto costituisca in ogni caso il parametro di un'eventuale valutazione della legittimità degli interventi militari italiani, anche se per ipotesi ammissibili dal punto di vista del diritto internazionale, e non viceversa: in questo senso – è stato giustamente detto, con riferimento alla situazione attuale – proprio il principio costituzionale del ripudio della guerra "dovrebbe impedirvi di fare i 'volenterosi' se e quando l'esecuzione delle delibere del Consiglio di sicurezza, per i contenuti o anche per i modi di esecuzione, configuri dubbi di coerenza con gli obiettivi 'della pace e della giustizia' tra le nazioni">>.*

<sup>39</sup> Sul punto, v. L. CARLASSARE, *L'art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 11 ss.

<sup>40</sup> Per una compiuta analisi della consistenza assiologica e della latitudine applicativa dell'art. 11 Cost., v. A. BERNARDINI, *L'art. 11 della Costituzione rivisitato*, in *Riv. Dir. Int.*, n° 3/1997, 609 ss.

<sup>41</sup> Si esprime così L. CARLASSARE, *Costituzione italiana e partecipazione*, cit., in N. RONZITTI, (a cura di), *Nato, Conflitto in Kosovo*, cit., 158. In merito v. anche G. FERRARA, *Ripudio della guerra*, cit., 6 s. Secondo R. MANFRELLOTTI, *Leges silent arma. Guerra ed altre "operazioni di pace"*, cit., in L. CUOCOLO, L. LUPARIA (a cura di), *Valori costituzionali*, cit., 163, "l'affermazione dell'art. 11 della Costituzione non lascia spazio a dubbi di sorta circa il più pieno rigetto e la più profonda condanna di quello che fino al Primo Conflitto Mondiale era uno degli strumenti ordinari della gestione dei rapporti tra Stati".

<sup>42</sup> Nel commentare gli sviluppi della recente crisi libica (e in senso critico rispetto alla partecipazione italiana alla missione internazionale), precisa G. AZZARITI, *La guerra in Libia e la Costituzione*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), che <<la formula scolpita nel testo della nostra costituzione non si presta ad ambiguità: "L'Italia ripudia la guerra". L'uso delle forze armate per fini bellici è prevista esclusivamente allo scopo di difesa dei confini (in realtà la costituzione assegna ad ogni cittadino e non solo ai militari il "sacro dovere" di difendere la patria) ed anche in questo caso c'è una specifica procedura garantista tesa a sottrarre al governo la decisione ultima, facendo intervenire il Parlamento e il Presidente della Repubblica. La nostra costituzione non prevede nessuna forma di intervento armato fuori dai confini per la risoluzione delle controversie internazionali ovvero come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli. Nessuna interpretazione evolutiva del testo costituzionale – per quanto autorevolmente espressa – può legittimare la tesi secondo cui le limitazioni di sovranità cui l'Italia consente per assicurare la pace e la giustizia tra le nazioni possano spingersi sino a comprendere l'uso della forza bellica. Anche perché l'uso della forza è espressione massima della sovranità degli Stati, non invece una sua limitazione>>.

<sup>43</sup> Sul punto v. F. RIGANO, *La guerra: profili di diritto costituzionale interno*, in AA.VV., *La guerra. Profili di diritto internazionale e diritto interno*, Quaderni 3, Università degli Studi di Teramo, Napoli, 2002, 3 ss.

<sup>44</sup> "Questo articolo...non si limita a giustificare la guerra difensiva, di cui anzi non parla. La legittimità secondo Costituzione della guerra difensiva si ricava da un lato dall'art. 11 per ragionamento...dall'altro dagli artt. 52...78...87. Ma la lettera dell'art. 11 dice un'altra cosa: <<L'Italia ripudia la guerra...come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali>>. <<Ripudia>> a mio parere vuol dire che anche un sostegno politico od economico o di altro genere ad una guerra non difensiva fatta da altri Stati nei confronti di Stati è incostituzionale; sicuramente lo è la partecipazione italiana diretta, con armi ed armati, ad una guerra che non ha alcun carattere difensivo". Così G.U. RESCIGNO, *Riflessioni di un giurista sulla guerra e sulla pace*, in *Quad. Cost.*, n° 2/99, 377.

<sup>45</sup> Secondo F. RIGANO, *La guerra*, cit., in AA.VV., *La guerra. Profili di diritto internazionale*, cit., 30, "si può allora affermare che la nozione costituzionale di guerra coincide con quella propria del diritto internazionale classico e si identifica dunque con l'esercizio della violenza armata da parte di uno stato nei confronti della popolazione, del territorio e dei beni di un altro Stato, con l'intenzione di raggiungere l'eliminazione fisica, di debellarlo".

<sup>46</sup> Sottolinea M. DOGLIANI, *Il divieto costituzionale della guerra*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 5, che "l'idea del divieto della guerra è apparsa come praticabile, e come giuridicamente sanzionabile, non perché si sia fatta progressivamente strada sul piano della effettività, ma perché è stata percepita come necessaria sul piano del dover essere, contro l'effettività storica del terribile trentennio che ha preceduto la stesura della Carta ONU".

Sul punto, in seno all'Assemblea Costituente<sup>47</sup>, ampio si è dimostrato il dibattito maturato in relazione alla formula linguistica che, meglio fra tutte<sup>48</sup>, avrebbe potuto rappresentare la volontà di bandire la guerra<sup>49</sup> perché considerata "atto immorale, illegittimo e proibito"<sup>50</sup>.

Sinteticamente, può dirsi che "l'espressione utilizzata dall'art. 11 Cost. è davvero forte, perché il ripudio sta a significare la condanna e insieme la rinuncia definitiva a progetti di supremazia politica, culturale ed economica realizzati attraverso la violenza armata"<sup>51</sup>. È un divieto assoluto<sup>52</sup>, che dà un indirizzo di politica costituzionale cui sono vincolati sia gli organi statuali, sia i cittadini"<sup>53</sup>.

In questa direzione, è stato sostenuto che entro il divieto costituzionale (*rectius*: ripudio) di ricorrere alla violenza bellica possa essere ricompresa "ogni ipotesi di guerra: anzi, è la stessa guerra, quale istituto giuridico internazionale, quale procedimento tipico, cioè, di risoluzione, (in *extrema ratio*, beninteso), delle controversie internazionali, sia giuridiche che politiche, che è stato ripudiato dal Costituente italiano, senza eccezione alcuna"<sup>54</sup>.

Tale affermazione, corretta in linea di principio, merita, però, un ulteriore e compiuto approfondimento.

Emerge l'esigenza di definire, in particolare, sotto il profilo ideale ad alla luce del dato positivo, la cornice di legittimità entro cui ritenere conforme ai valori scolpiti in seno alla Co-

---

<sup>47</sup> Per una disamina dei dibattiti intervenuti in sede di Assemblea Costituente in ordine all'intera portata dell'articolo in esame v. A. CASSESE, *Lo Stato e la Comunità Internazionale*, in G. BRANCA, (a cura di), *Commentario della Costituzione, Artt. 1/12 Principi Fondamentali*, Bologna 1975, 468 ss.; L. CARLASSARE, *L'art. 11 Cost. nella visione, cit.*, 1 ss.

<sup>48</sup> Rileva L. CARLASSARE, *Costituzione italiana e partecipazione, cit.*, in N. RONZITTI, (a cura di), *Nato, Conflitto in Kosovo, cit.*, 162, che "l'approvazione dell'art. 11 e delle norme ad esso collegate era sorretta da un reale consenso: le formule adottate rappresentavano la traduzione cosciente di principi largamente ed effettivamente condivisi, e vennero scelte con attenta cura affinché né il loro significato, né la loro portata subissero alterazioni".

<sup>49</sup> Sottolinea A. CASSESE, *Art. 11, cit.*, in G. BRANCA, (a cura di), *Commentario della Costituzione, cit.*, 567, che "il termine <<ripudia>> venne preferito a quelli di <<rinuncia>> e <<condanna>> usato in precedenti proposte perché, come disse in Assemblea Ruini, Presidente della Commissione dei 75, <<la Commissione ha ritenuto che, mentre <<condanna>> ha un valore etico più che giuridico-politico, e <<rinuncia>> presuppone, in un certo modo, la rinuncia ad un bene, ad un diritto, il diritto della guerra, (che vogliamo appunto contestare), la parola <<ripudia>>, se può apparire per alcuni richiami non pienamente felice, ha un significato intermedio, ha un accento energico e implica così la condanna come la rinuncia alla guerra>>...Inoltre si era preferito non parlare di <<guerra di conquista>>...perché poteva sembrare esagerato e grottesco nelle condizioni in cui si trovava l'Italia, parlare di rinuncia a un tale tipo di guerra".

<sup>50</sup> In tal senso v. A. CASSESE, *Lo Stato e la Comunità Internazionale, cit.*, in G. BRANCA, (a cura di), *Commentario della Costituzione cit.*, 469.

<sup>51</sup> Se questo è vero, altrettanto, però, deve dirsi in ordine al fatto che durante il periodo della "guerra fredda" il ripudio sancito all'interno dell'art. 11 cost. è stato considerato un obbligo "nullo per impossibilità della prestazione dedotta, ovvero dell'oggetto". Così M. DOGLIANI, *Il divieto costituzionale della guerra, cit.*, 2.

<sup>52</sup> "Il ripudio della guerra è riconosciuto come uno dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale ed è quindi annoverabile tra quelli che prevalgono su ogni eventuale vincolo internazionale, da qualsiasi fonte provenga (trattato, decisione di organi internazionali di cui facciamo parte, Comunità europea). Come tale dovrebbe se del caso essere garantito, se violato, dalla giurisdizione costituzionale e non può essere oggetto di revisione costituzionale". Così U. ALLEGRETTI, *La pace e il suo statuto*, in [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre\\_2006/652.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/652.pdf), 2.

<sup>53</sup> Così F. RIGANO, *La guerra, cit.*, in AA.VV., *La guerra. Profili di diritto internazionale, cit.*, 31.

<sup>54</sup> Così A. BARONE, *La difesa nazionale nella Costituzione, I Parte, cit.*, 670.

stituzione il ricorso all'impiego dello strumento militare<sup>55</sup>, pur nella varietà delle modalità in cui può esplicarsi, in concreto, il "sacro dovere" di difesa della Patria<sup>56</sup>.

Da un punto di vista concettuale, si osserva, l'impiego delle forze armate in operazioni "fuori area" non sempre e necessariamente si traduce nel senso di "muovere guerra" nei confronti di uno Stato sovrano<sup>57</sup>; alla nozione di guerra<sup>58</sup>, infatti, tradizionalmente intesa<sup>59</sup>, si è affiancata, nel tempo, quella di conflitto armato<sup>60</sup>, in uno con attività di natura militare sicuramente non paragonabili allo stato di belligeranza concepito in senso classico<sup>61</sup>.

In quest'ottica, da più parti è maturato il convincimento secondo il quale <<il termine "guerra" non avrebbe il significato tecnico che si è soliti attribuirgli nel diritto internazionale generale, indicativo, cioè, di quel preciso istituto giuridico, disciplinato e limitato dal diritto, caratterizzato dall'azione violenta compiuta in base al diritto internazionale bellico e da questo regolamentata, bensì indicherebbe, in generale, ogni impiego massiccio della forza mili-

---

<sup>55</sup> "Bellum justum ex justo titulo, in ragione della limitazione dei soggetti legittimati all'uso della violenza bellica. Bellum justum ex justa causa, in ragione dei motivi idonei a giustificare la violenza bellica, appaiono peraltro sin dalle origini della Comunità internazionale, i criteri dominanti, idonei a restringere – soggettivamente od oggettivamente – il ricorso alla violenza bellica". Così A. MIELE, *La guerra irachena secondo il diritto internazionale*, Padova, 1997, 75. Secondo A. CASSESE, Art. 11, cit., in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., 573, "il costituente ha consentito il ricorso alla forza armata solo in due ipotesi (irrogazione di sanzioni, nella forma di rappresaglie, contro altrui illeciti; guerra di legittima difesa). Nella prima ipotesi si tratta di reagire in forme limitate e con portata ridotta ad un fatto illecito di altri Stati; nella seconda ipotesi si tratta di respingere un'aggressione di un altro Stato, che minaccia (o può minacciare) l'esistenza stessa del nostro Stato".

<sup>56</sup> In tal senso, secondo R. MANFRELLOTTI, *Leges silent arma. Guerra ed altre "operazioni di pace"*, cit., in L. CUOCOLO, L. LUPARIA (a cura di), *Valori costituzionali*, cit., 167, <<l'unica condizione di legittimazione costituzionale del conflitto armato e strettamente circoscritta alla "difesa della Patria" da minacce attuali (ossia, solo una volta che esse si siano concretamente manifestate) alla sua integrità politica e territoriale. Qualsiasi altro impiego della forza, quando anche accompagnato dal consenso di tutta o di parte della comunità internazionale, è illegittimo>>. Sul punto v. anche N. RONZITTI, *Diritto internazionale per Ufficiali della Marina Militare*, CeMiSS, Roma, 1993, 199 ss. Per una compiuta disamina del dovere di difesa della Patria v., *ex multis*: E. BETTINELLI, Art. 52, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1992, 70 ss. Per una distinzione concettuale tra le nozioni di Patria, *natio* e *coetus* (quale *societas civilis*) v. V. FIORILLO, *La Patria come Stato dei Padri*, in V. FIORILLO, G. DIONI, *Patria e nazione. Problemi di identità e di appartenenza: Problemi di identità e di appartenenza*, Milano, 2013, 111 ss.

<sup>57</sup> In merito alla complessità, in chiave comparata, della disciplina degli stati emergenziali nelle democrazie contemporanee e per una loro categorizzazione, v., *ex multis*: A. VEDASCHI, *A la guerre comme a la guerre*, cit., 263 ss. e 463 ss.

<sup>58</sup> Sottolinea l'attitudine del fenomeno bellico ad incidere profondamente sull'assetto politico/sociale di una comunità, nonché sullo stesso ordine giuridico costituito, mediante il riferimento alla nozione di "guerre costituenti", G. DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione*, cit., 160 ss.

<sup>59</sup> Ovverosia, "la prosecuzione della politica con altri mezzi". Così e per un approfondimento C. VON CLAUSEWITZ, *Della Guerra* (ed. a cura di G.E. RUSCONI), Torino, 2000, XXV ss.

<sup>60</sup> "Dalla guerra il conflitto armato si distingue in quanto persegue obiettivi più limitati". Così M. MANCINI, *La dichiarazione di guerra nel diritto internazionale e la costituzione italiana*, in N. RONZITTI (a cura di), *Nato, Conflitto in Kosovo*, cit., 132.

<sup>61</sup> "La scelta di trattare della guerra come conflitto armato è peraltro il punto di partenza obbligato per l'indagine giuridica, poiché quando il diritto si occupa della guerra sempre la intende come conflitto armato. In verità l'accostamento tra la guerra e il diritto desta una qualche emozionale perplessità e, almeno a me, sembra quasi innaturale. Lo scopo del diritto è di sottrarre alla violenza fisica la risoluzione delle controversie, fra gli uomini e fra gli Stati, sicché la guerra, quale forma massima di violenza, sembra essere la negazione stessa del diritto. Se c'è la guerra, il diritto ha fallito e soltanto dove c'è la pace il diritto può effettivamente operare. Eppure il diritto disciplina la guerra, sia negli ordinamenti interni dei singoli Stati, sia nei rapporti internazionali fra gli Stati". Così F. RIGANO, *La guerra*, cit., in AA.VV., *La guerra. Profili di diritto internazionale*, cit., 23.

*tare nei rapporti internazionali, quale che sia lo “status” giuridico che la precede o cui dà luogo*<sup>62</sup>.

Pur aderendo a tale impostazione, la dottrina prevalente, però, è concorde nell'escludere dalla latitudine applicativa dell'art. 11 cost. sia le rappresaglie militari<sup>63</sup>, sia i blocchi commerciali impicanti l'uso della forza<sup>64</sup>.

Sul presupposto secondo il quale, poi, il conflitto armato tra Stati sovrani può essere inteso, al contempo, “*come situazione giuridica e come vicenda fenomenica*”<sup>65</sup>, è stato sostenuto che <<*il concetto di guerra cui si fece riferimento nella nostra Carta Costituzionale era semplicemente quello accolto nell'ordinamento internazionale, caratterizzato dal c.d. “animus bellandi”, indipendentemente da una esplicita dichiarazione o da una volontà di produrre quegli effetti giuridici (come lo stato di guerra) che si ricollegano alla sua manifestazione nel mondo dei fatti*>><sup>66</sup>.

In ogni caso, è certamente indubbio ritenere che il ripudio, così fortemente affermato all'interno della Carta Costituzionale<sup>67</sup>, sia riferibile alla c.d. “guerra di aggressione”<sup>68</sup> e non certo all'impiego dello strumento militare a fini difensivi<sup>69</sup>.

---

<sup>62</sup> Così A. BARONE, *La difesa nazionale nella Costituzione, I Parte, cit.*, 664, in quale continua evidenziando che “*in particolare, si sostiene che tale diversa interpretazione del termine è resa necessaria per ricomprendere nel divieto dell'art. 11 prima parte, anche quella forma di violenza armata di portata equiparabile alla guerra, ma non qualificata dalle parti in conflitto come violenza bellica*”. Sottolinea A. CASSESE, *Art. 11, cit.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, cit.*, 572, che “*il Costituente in realtà ha voluto bandire qualunque forma massiccia di violenza armata (che non sia usata a fini difensivi). È evidente che una posizione improntata ad un fermo e coerente pacifismo non poteva limitarsi a vietare le guerre solo nel caso che queste ricevano la qualifica formale di esercizio dello ius ad bellum, comportante le conseguenze previste dal diritto di guerra e di neutralità. Sarebbe illogico che il costituente avesse voluto inibire ai nostri organi statali solo lo scatenamento di tali guerre (aggressive), e non anche forme simili di violenza armata che costituiscono anch'esse, nella sostanza, manifestazioni crudeli e incivili di lotta contro altri Stati, le quali ripugnano allo spirito pacifista e internazionalista della Costituzione, e si differenziano dalle guerre in senso proprio solo sotto un profilo formale...È fondato perciò ritenere che l'art. in esame vieti non solo le guerre (in senso tecnico) di aggressione, ma anche ogni altra forma di violenza armata di portata equiparabile a quella della guerra*”.

<sup>63</sup> Rileva A. CASSESE, *Art. 11, cit.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, cit.*, 570, che “*quanto alla rappresaglie, è da escludere che il costituente abbia voluto vietarle, soprattutto perché l'art. in oggetto intende contemplare forme macroscopiche di violenza armata, e cioè le ipotesi in cui l'uso della forza assume notevole intensità nello spazio e nel tempo, mentre le rappresaglie hanno invece portata limitata, sia nella loro entità obiettiva, sia nel tempo*”. In materia v. anche P. PICONE, *Le reazioni collettive ad un illecito erga omnes in assenza di uno stato individualmente leso*, in *Riv. dir. int.*, 2013, 01, 5 ss.; A. DE GUTTRY, *Le rappresaglie non comportanti la coercizione militare nel diritto internazionale*, Milano, 1985.

<sup>64</sup> “*Come riconosce pacificamente la dottrina, esulerebbero dal divieto nel suo significato originario anzitutto le ipotesi di uso della forza armata propriamente inteso, cioè quelle azioni militari che si distinguono dalla guerra per essere caratterizzate da un uso della forza circoscritto e limitato sia nel tempo che nell'entità obiettiva (cosiddette “misure coercitive non belliche”), tra queste si possono comprendere le rappresaglie armate ed i blocchi comportanti l'uso della forza*”. Così M. CECCHETTI, *Il “ripudio della guerra”, cit.*, 290.

<sup>65</sup> In tal senso v. A. CURTI GIALDINO, *Guerra, cit.*, 849.

<sup>66</sup> Così M. CECCHETTI, *Il “ripudio della guerra”, cit.*, 287.

<sup>67</sup> Per una disamina dell'interpretazione dell'art. 11 cost. invalsa in occasione di recenti episodi di interventi militari all'estero v. P. CARNEVALE, *La Costituzione, cit.*, 137 ss.

<sup>68</sup> Pur se perentoriamente sancito, il ripudio della guerra, intesa quale strumento di aggressione, previsto all'interno dell'art. 11 Cost. non appare, tuttavia, rafforzato dalla previsione di alcuna sanzione volta a presidiarne l'effettiva operatività. Diversamente accade, ad esempio, nell'ordinamento giuridico tedesco; la Costituzione del 1949, infatti, prevede, all'art. 26 I comma, che “*le azioni idonee a turbare la pacifica convivenza dei popoli, in particolare a preparare una guerra d'aggressione, e intraprese con tale intento, sono incostituzionali. Tali azioni devono essere perseguite penalmente*”. Sottolinea siffatto profilo E. AMATI, *Quale repressione per i crimini di guer-*

Diversamente, controverso si dimostra stabilire la liceità del ricorso alle armi per fini umanitari, ipotesi che, in alcuni casi, costituisce, in realtà, l'unico rimedio possibile per fermare le barbarie inveratesi all'interno di terre martoriate da guerre civili che, sovente, si traducono in operazioni di epurazione e/o pulizia etica<sup>70</sup>.

In verità, è stato osservato, in questa così come in altre vicende, <<il problema, in definitiva, è comprendere se l'incremento - a costituzione invariata - dei compiti "esterni" delle Forze Armate, ulteriori rispetto a quello principio "interno" di difesa dello Stato democratico fondato sulla Costituzione, possa essere considerato legittimo e "autorizzato" per effetto di quelle cessioni di sovranità pur costituzionalmente previste>><sup>71</sup>.

A tal fine, onde poter valutare, *cum grano salis*, la consistenza delle perplessità emerse nel tempo in materia, si dimostra necessario procedere ad una classificazione delle diverse tipologie di interventi e/o operazioni militari e di polizia internazionale<sup>72</sup>, condotti nel corso degli anni, che hanno visto protagonista l'Italia, costantemente impegnata, in prima linea (ci piace immaginare), nella strenua difesa dei valori di libertà e di rispetto dei diritti fondamentali della persona anche durante una (drammatica) situazione di emergenza<sup>73</sup>.

---

ra?, in *Indice Pen.*, 2000, 231. Per un approfondimento v. A. BARONE, *La difesa nazionale nella Costituzione, I Parte*, cit., 653 ss.

<sup>69</sup> In tal senso, è stato osservato, <<la guerra di difesa, che i costituenti avevano voluto escludere dal rimpudio, non poteva essere una guerra che trovasse semplicemente la propria occasione in un'esigenza di carattere difensivo, bensì una guerra che fosse condotta a "fini difensivi" (dall'inizio alla fine). In tal modo, l'uso della violenza bellica ammesso dalla carta costituzionale risultava non solo limitato (riguardo alle ipotesi), ma anche "razionalizzato" in quanto strettamente legato, nel suo dispiegarsi, al perseguimento di scopi di difesa e di conseguenza necessariamente vincolato dai requisiti della necessità e della proporzionalità dell'azione>>. Così M. CECCHETTI, *Il "rimpudio della guerra"*, cit., 292.

<sup>70</sup> Per una disamina, sotto diverso profilo, della possibile incriminazione, sul piano internazionale, dei Capi di Stato responsabili di crimini contro l'umanità perpetrati nei confronti dei propri cittadini e della popolazione comunque stanziata all'interno dei territori ove esercitano la propria sovranità, v., *ex multis*: F. FRANCESCHELLI, *Gheddafi davanti alla Corte Penale Internazionale: un'opportunità per adattare le norme interne allo statuto di Roma*, in *Cass. pen.*, 2011, 10, 3603 ss.; E. CIMOTTA, *Immunità personali dei capi di stato dalla giurisdizione della corte penale internazionale e responsabilità statale per gravi illeciti internazionali*, in *Riv. dir. int.*, 2011, 04, 1083 ss.; F. FRANCESCHELLI, *Corte penale internazionale e perseguibilità di Capi di Stato: il caso Al Bashir. Materiali per una discussione*, in *Cass. pen.*, 2009, 4967 ss.; M. FRULLI, *Immunità e crimini internazionali*, Torino, 2007; N. RONZITTI, *Crimini internazionali* (voce), in *Enc. Giur.*, X vol., Roma, 1995, 1 ss.; G. CARELLA, *La responsabilità dello Stato per crimini internazionali*, Napoli, 1985; F. CADIN, *Il caso paradigmatico del Sudan, crocevia tra pace e giustizia all'alba del XXI secolo*, in *www.federalismi.it*, 1 ss.; A. LANCIOTTI, A. PANETTA, *Il mandato d'arresto della Corte penale internazionale nei confronti di Gheddafi e dei suoi collaboratori: un passo avanti nella lotta all'impunità?*, in *www.federalismi.it*, 1 ss.

<sup>71</sup> Così e per un approfondimento v. L. D'ANGELO, *Missioni militari all'estero: il legislatore amplia le possibilità di utilizzo delle armi per le Forze Armate (e senza punibilità)*, in *www.forumcostituzionale.it*, 4 ss.

<sup>72</sup> In ordine alla qualificazione di interventi militari all'estero, condotti per scopi di pacificazione, alla stregua di operazioni di polizia internazionale, piuttosto che di operazioni militari in senso stretto intese, v. P. CARNEVALE, *La Costituzione*, cit., 68 ss.

<sup>73</sup> Invero, lo stato di emergenza, sia esso di carattere strettamente militare, ovvero connesso al deflagrare di indiscriminate azioni violente di matrice terroristica, pone gli ordinamenti giuridici ispirati ai principi di fondo del costituzionalismo moderno di fronte alla necessità di predisporre strumenti di prevenzione e/o repressione che, garantendo un accettabile livello di sicurezza, non pregiudichino, in modo irrimediabile, il nocciolo duro dei valori consacrati all'interno delle Costituzioni democratiche. Sul punto, v., *ex multis*: G. DE MINICO, *Costituzione, emergenza, terrorismo*, Napoli, 2016, 95 ss. In materia di disciplina costituzionale dell'emergenza, per un approccio di tipo comparato circa la disamina dell'eterogeneità delle esperienze maturate nei testi costituzionali adottati successivamente alla seconda guerra mondiale rispetto a quelli approvati nel periodo intercorrente tra le due grandi guerre, v. A. VEDASCHI, *A la guerre comme a la guerre*, cit., 298 ss.

### 3. L'evoluzione della natura delle missioni militari "fuori area" dal tradizionale modello di *peace support operation* al nuovo concetto di *crisis response operation*: profili generali

Secondo un primo approccio, al di là dell'ipotesi in cui ricorra un conflitto armato in senso tradizionale inteso, l'impiego delle forze armate può essere disposto in relazione a missioni e/o ad operazioni militari di pacificazione internazionale (note con le tradizionali accezioni di operazioni di *peacekeeping*<sup>74</sup> o *peaceenforcing*<sup>75</sup>), ovvero anche in ordine ad attività di cooperazione militare ad esse solo parzialmente assimilabili, quali i c.d. interventi umanitari<sup>76</sup> e le missioni di salvataggio di propri connazionali all'estero<sup>77</sup>.

In merito, parte della dottrina tende ad affrontare la problematica ripartendo, per fini di chiarezza, le diverse tipologie di interventi in cinque grandi categorie<sup>78</sup>.

A) Una prima esemplificazione afferisce alle operazioni umanitarie condotte, per scopi di pacificazione, in seguito ad un conflitto interno o internazionale e direttamente organizzate dalle Nazioni Unite<sup>79</sup> su espressa richiesta o, comunque, accettazione dello Stato sovrano interessato<sup>80</sup>.

L'esplicito assenso alla presenza di contingenti stranieri sul proprio territorio, manifestato da parte dello Stato destinatario della missione, fa sì che l'operazione intrapresa sia ontologicamente differente rispetto all'ipotesi di intervento contemplato dall'art. 42 della Carta

---

<sup>74</sup> Secondo un primo approccio, "per operazioni di *peacekeeping* sono tradizionalmente intese le azioni intraprese in occasione di un conflitto armato internazionale o interno allo scopo di prevenire l'aggravarsi del conflitto. In generale, le operazioni di *peacekeeping* sono volte a conseguire i seguenti obiettivi: supervisione di una tregua, monitoraggio di un cessate il fuoco o di un ritiro di truppe; costituzione di una zona cuscinetto per tenere separati i contendenti; compiti connessi all'emergenza umanitaria". Così A. DE GUTTRY, N. RONZITTI, *Codice di condotta per le FF. AA. italiane impegnate in operazioni di mantenimento della pace*, in N. RONZITTI (a cura di), *Lo status delle forze armate italiane*, cit., 182.

<sup>75</sup> "Per operazioni di *peaceenforcement* s'intendono quelle azioni di natura prettamente coercitiva, che vengono intraprese contro una parte del conflitto... Operazioni di *peaceenforcement* sono intraprese per respingere un'aggressione. Ma possono anche essere intraprese per scopi umanitari, poiché l'emergenza umanitaria è ormai considerata una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale". Così A. DE GUTTRY, N. RONZITTI, *Codice di condotta per le FF. AA. italiane*, cit., in N. RONZITTI (a cura di), *Lo status delle forze armate italiane*, cit., 182.

<sup>76</sup> Secondo A. DE GUTTRY, N. RONZITTI, *Codice di condotta per le FF. AA. italiane*, cit., in N. RONZITTI (a cura di), *Lo status delle forze armate italiane*, cit., 195, "si tratta di operazioni dirette a prevenire o reprimere massicce violazioni dei diritti dell'uomo, quali il genocidio. L'intervento umanitario, interdetto ai singoli Stati, è invece lecito per le Nazioni Unite, sul presupposto che una massiccia violazione dei diritti dell'uomo costituisca una violazione della pace e della sicurezza internazionale. Tali operazioni, che avvengono di regola senza il consenso del sovrano territoriale, sono inquadrabili nella categoria del *peaceenforcement*, piuttosto che in quella del *peacekeeping*".

<sup>77</sup> Per una sintetica descrizione dei concetti di *peace-keeping*, *peace-making*, *peace-building* e *peace-enforcement*, v. P. CARNEVALE, *La Costituzione*, cit., 22.

<sup>78</sup> Il riferimento è a A. DE GUTTRY, *Le missioni all'estero delle forze armate italiane. Profili di costituzionalità*, in *Quaderni Istrid*, n. 30/31/32, in [www.istrid.it](http://www.istrid.it). Sul punto, per un'alternativa classificazione, v. N. RONZITTI, *Le operazioni multilaterali all'estero a partecipazione italiana*, in [www.iai.it/sites/default/files/pi\\_a\\_c\\_044.pdf](http://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_c_044.pdf).

<sup>79</sup> Secondo M. MANCINI, *Stato di guerra e conflitto armato nel diritto internazionale*, Torino, 2009, 201, l'esame della prassi rivela la tendenza degli Stati a non considerarsi in stato di guerra quando partecipano ad un conflitto armato previa autorizzazione dell'uso della forza da parte del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

<sup>80</sup> Sul punto, v. *Supplement to An Agenda for Peace* del 1995, *Doc. A/50/60-S/1995/1*, in [www.un.org](http://www.un.org).

O.N.U.; la qual cosa, peraltro, non esclude la possibilità del ricorso ad un uso limitato della forza da parte delle truppe messe a disposizione dalle Nazioni Unite<sup>81</sup>.

In particolare, ciò si verifica allorché le forze multinazionali siano costrette ad operare in un teatro d'instabilità dovuto alla permanenza di una situazione conflittuale interna e rispetto a cui può ben anche accadere che sia difficile ottenere un assenso preventivo da parte di tutte le fazioni in lotta<sup>82</sup>.

*“In sintesi, il livello di consenso è inversamente proporzionale all'uso della forza richiesto per far rispettare il mandato e direttamente proporzionale all'imparzialità osservata dal Contingente. Il venir meno del consenso crea le premesse per l'insuccesso di operazioni d'intensità sempre maggiore che possono trasformarsi in operazioni di guerra classica”*<sup>83</sup>.

In merito, si suole distinguere tra:

- a) operazioni di formazione della pace e prevenzione del conflitto (*peace-making*)<sup>84</sup>;
- b) operazioni di *peace-keeping*<sup>85</sup>;
- c) operazioni di imposizione della pace (*peace-enforcing*)<sup>86</sup>;
- d) operazioni di assistenza internazionale<sup>87</sup>.

Normalmente, la prassi si è orientata nel senso di attribuire al benessere dello Stato “ospite” la natura di accordo<sup>88</sup>, in gergo S.O.F.A. (*Status of Force Agreement*)<sup>89</sup>, volto a pun-

---

<sup>81</sup> Si esprime in tal senso G. CELLAMARE, *Le operazioni di peacekeeping*, cit., 5.

<sup>82</sup> “Dal punto di vista giuridico, è possibile ritenere che l'obbligo delle Nazioni Unite di ottenere il consenso delle autorità di governo viene meno quando manca un interlocutore ben identificato, che eserciti in modo stabile ed effettivo i poteri di governo nell'ambito di un determinato territorio (*impossibilia nemo tenetur*)”. Così L. PINESCHI, *Le operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace. Parte I, Le competenze degli organi delle Nazioni Unite*, Padova, 1998, 97.

<sup>83</sup> Così *Linee guida per l'impiego dell'artiglieria terrestre nelle operazioni di sostegno della pace*, edite a cura dello Stato Maggiore dell'Esercito, Roma, 1998, 5.

<sup>84</sup> Esse normalmente maturano in presenza di una controversia suscettiva di poter facilmente degenerare in conflitto. Si tratta, perciò, di attività dirette alla risoluzione pacifica dei contrasti attraverso il ricorso alla diplomazia onde raggiungere l'obiettivo della cessazione delle ostilità prima che si trasformi in uno stato di aperta belligeranza.

<sup>85</sup> Si tratta di operazioni militari volte a prevenire, limitare od eliminare situazioni di conflitto tra Stati o all'interno di Stati, al fine di mantenere o ristabilire la pace, contraddistinte da un contenuto variabile che va dai compiti di osservazione e verifica (che comprendono il controllo del cessate il fuoco, della liberazione del territorio e del conseguente ritiro delle forze di occupazione) a quelli di interposizione (che comporta l'assunzione di un ruolo di mera presenza tra le due parti in conflitto, allo scopo di ridurre la tensione tra le stesse e di prevenire gli scontri) e a quelli di mantenimento dell'ordine e della sicurezza.

<sup>86</sup> Esse consistono in operazioni militari volte ad imporre con la forza alle parti in conflitto (o al soggetto individuato come aggressore), l'attuazione delle misure di controllo e riduzione della situazione di conflittualità decise dall'organizzazione internazionale che invia o autorizza l'operazione; ciò, peraltro, implica la possibilità di vere e proprie azioni di combattimento.

<sup>87</sup> Si tratta di attività volte a realizzare le condizioni per una pace duratura, poste in essere al termine di un conflitto o di una guerra civile, al fine di evitare che sorgano nuove controversie e si determinino altre situazioni di conflittualità. Rientrano in tale categoria tutte le attività che consentono la ripresa delle condizioni di vita ordinaria e comprendono programmi di aiuto e ricostruzione economica, sociale, sanitaria, soprattutto nella fase successiva alla cessazione delle operazioni militari.

<sup>88</sup> Per una disamina dei profili, assiologici e procedurali, concernenti il vaglio parlamentare degli accordi di natura militare, v. G. BRUNELLI, *Strumenti e forme del controllo sugli accordi militari nella prassi parlamentare*, in G. BATTAGLINI, L. CARLASSARE (a cura di), *Il controllo democratico sugli impegni internazionali*, Cedam, Padova, 1997, 66 ss.

<sup>89</sup> Per un approfondimento v. A. CARLEVARIS, *Recenti sviluppi nella prassi degli Status-of-Forces-Agreements per le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite*, in *La Com. Int.*, 1998, 667 ss.; N. RONZITTI,

tualmente disciplinare lo *status* delle forze armate intervenienti<sup>90</sup> ed a riconoscere, in alcuni casi, la possibilità di procedere a consultazioni periodiche al fine di (eventualmente) riformulare i termini dell'operazione<sup>91</sup>.

In tal contesto, assume una peculiare consistenza la perimetrazione dell'esercizio della potestà normativa sul territorio interessato dall'intervento rispetto a cui rilevano, da un lato, l'applicazione del diritto interno dello Stato ospite alle forze di pace dislocate sul campo e, dall'altro, l'eventuale riconoscimento di poteri normativi nei confronti delle istituzioni e/o degli organi responsabili della *peace support operation*<sup>92</sup>.

Quanto al primo profilo, appare chiara le necessità della soggezione dei contingenti militari stranieri ai principi giuridici del Paese all'interno del quale si svolge l'operazione di mantenimento della pace<sup>93</sup> e, naturalmente, alle norme di diritto internazionale umanitario<sup>94</sup>; in relazione al secondo aspetto, ordinariamente, a meno di accordi espliciti in tal senso,

---

*Forze Armate. III) Forze internazionali* (voce), in *Enc. Giur.*, XIV vol., 1989, 5 s. Per una classificazione delle diverse tipologie di S.O.F.As e per la loro differenziazione rispetto ai MoU (Memoranda of understanding) v. M. TONDINI, *L'esercizio della giurisdizione sul personale militare all'estero nella prassi degli Status of Forces Agreements*, in [www.carabinieri.it/Internet/Editoria/Rassegna+Arma/2007/3/Studi/02\\_Tondini.htm](http://www.carabinieri.it/Internet/Editoria/Rassegna+Arma/2007/3/Studi/02_Tondini.htm); M. TONDINI, F. BERTOLIN, *La sentenza Calipari: Volenti non iniuria?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>90</sup> Sottolinea G. VENTURINI, *Forze Armate. II) Forze Armate all'estero - dir. int.* (voce), in *Enc. Giur.*, XIV vol., Roma, 1989, 3, che "il necessario consenso dello Stato territoriale si manifesta generalmente in un accordo che specifica, quando è possibile, la disciplina giuridica applicabile alle forze armate che partecipano all'operazione. Si tratta di una necessità chiaramente avvertita, sia per conseguire un efficace svolgimento della missione, sia per ridurre gli squilibri e gli attriti che inevitabilmente accompagnano la presenza di truppe straniere in zone di conflitto. Tuttavia i limiti temporali dell'azione delle forze internazionali e lo stretto legame funzionale con l'azione loro affidata riducono l'intensità dei rapporti con l'ordinamento e con la comunità sociale dello Stato di soggiorno, e di conseguenza lo status giuridico di tali forze viene raramente disciplinato nei dettagli, mentre i relativi accordi curano piuttosto la previsione del dislocamento delle unità militari e ne delimitano la sfera spaziale di operazioni".

<sup>91</sup> Per un approfondimento sulla questione v. A. GIOIA, *Lo status delle forze impegnate in operazioni di mantenimento della pace condotte sotto l'egida di organizzazioni internazionali con particolare riguardo alle Nazioni Unite*, in N. RONZITTI (a cura di), *Lo status delle forze armate italiane impegnate in operazioni "fuori area"*, cit., 60 ss.

<sup>92</sup> Invero, <<mentre i rapporti tra contingenti militari stranieri e autorità locale sono generalmente regolati da un *Status of Forces Agreement* (SOFA), che stabilisce contenuto e limiti dell'immunità dalla giurisdizione civile e penale a favore del personale dello Stato d'invio, niente è di solito stabilito per quanto riguarda i rapporti tra contingenti. Così N. RONZITTI, *Il diritto applicabile alle forze armate italiane*, cit., 10.

<sup>93</sup> A titolo esemplificativo si riporta l'art. 6 dell'*Exchange of letters constituting an agreement between the United Nation and the Government of Egypt concerning the status of the UNEF in Egypt*, New York, 8 February 1957, rinvenibile in F. PAGANI, *I poteri della forza di pace nel territorio dello Stato in cui è stanziata*, in N. RONZITTI (a cura di), *Lo status delle forze armate italiane impegnate in operazioni "fuori area"*, cit., 141: "Members of the Force and United Nations official serving with the Force shall respect the laws and regulations of Egypt and shall refrain from any activities of a political character in Egypt and from any action incompatible with the international nature of their duties or inconsistent with the spirit of the present arrangements".

<sup>94</sup> Per un approfondimento circa la responsabilità dei contingenti militari di stanza all'interno del teatro d'operazioni v. P. PALCHETTI, *Azioni di forze istituite o autorizzate dalle Nazioni Unite davanti alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: i casi Behrami e Sbramati*, in *Riv. Dir. Int.* 2007, 03, 681 ss. Per una disamina delle responsabilità ascrivibili in capo ad operatori impegnati nella conduzione di operazioni di pacificazione circa ipotesi di reato di matrice sessuale, v. V. ZAMBRANO, *I casi di abuso e sfruttamento sessuale da parte dei peacekeepers e la recente risoluzione 2272 del Consiglio di sicurezza dell'ONU*, in *Human rights* n. 3 - 07/10/2016, in <http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=32605>. Circa il ruolo da ascrivere al singolo Stato partecipante rispetto alla condivisione di responsabilità per fatti di reato commessi da singoli operatori nel quadro di missioni svolte sotto l'egida delle Nazioni Unite, v., ex multis: A. LIGUORI, *Shared responsibility per violazione di diritti umani nel corso di peacekeeping operations delle Nazioni Unite: quale ruolo per la Corte Europea dei diritti umani?*, in *Riv. dir. int.*, 2015, 02, 517 ss.

l'esercizio della funzione normativa permane, quale prerogativa esclusiva, in capo agli organi sovrani dello Stato ospite<sup>95</sup>.

Ad ogni buon conto, la manifestazione del consenso espressa dallo Stato interessato dall'intervento di truppe straniere rende, per il diritto internazionale, legittima tale forma d'ingerenza; sotto il profilo costituzionale, la partecipazione dell'Italia si dimostra, in linea di principio, lecita in virtù dell'art. 11 cost. proiettato proprio verso la promozione di organizzazioni sovranazionali volte al perseguimento di obiettivi di duratura pacificazione internazionale.

B) Una seconda specie di interventi militari è ravvisabile nelle c.d. "operazioni autorizzate dal Consiglio di Sicurezza"<sup>96</sup>, ovvero in missioni, equivalenti, sotto il profilo dei contenuti, alle attività in precedenza descritte, svolte sotto l'egida delle Nazioni Unite<sup>97</sup>, ma concretamente organizzate e gestite da singoli Stati<sup>98</sup>.

Il mandato O.N.U. soddisfa i limiti (assiologici e procedurali) dettati dal diritto internazionale in relazione a siffatte tipologie di azioni militari<sup>99</sup> e, in tal contesto, il coinvolgimento dell'Italia non appare circoscritto ad una mera partecipazione passiva, di soggezione e/o accondiscendenza a decisioni assunte in ambito internazionale, ma, al contrario, assume la consistenza di fattiva collaborazione con gli altri Stati in vista del perseguimento dell'obiettivo della pace in ossequio ai valori di fondo contemplati in seno alla nostra Carta Fondamentale.

Peraltro, è bene sin da ora sottolineare che, sia nel corso delle operazioni appartenenti alla prima tipologia, sia rispetto agli interventi qui considerati, il contingente italiano impegnato in un'operazione di mantenimento della pace conserva il suo carattere nazionale

---

<sup>95</sup> In merito si veda il *Report of the Secretary-General on the implementation of paragraph 5 of security Council resolution 687 (1991)*, UN Doc. S/22454, 5 April 1991, in F. PAGANI, *I poteri della forza di pace*, cit., in N. RONZITTI (a cura di), *Lo status delle forze armate italiane impegnate in operazioni "fuori area"*, cit., 142.

<sup>96</sup> In tale categoria, secondo N. RONZITTI, *Forze Armate. III) Forze internazionali*, cit., 4, è possibile rinvenire una tripartizione rispetto all'applicazione delle norme di diritto internazionale umanitario: <<1) operazioni autorizzate dall'Onu in senso proprio, in cui "il diritto internazionale umanitario deve trovare piena applicazione"; 2) operazioni di peacekeeping che non comportano il ricorso alla forza armata, in cui "le forze delle Nazioni Unite non hanno compiti di polizia e sono assimilabili alla popolazione civile. Le forze sono quindi soggetto passivo del diritto internazionale umanitario, nel senso che un attacco contro di esse è vietato e costituisce una violazione del diritto umanitario"; 3) operazioni di peacekeeping che possono comportare il ricorso alla forza armata a titolo di legittima difesa delle forze delle Nazioni Unite, in cui l'eventuale "conflitto armato che ne segue è disciplinato dal diritto internazionale umanitario – rilevando come – nella prassi spesso accade che una missione, iniziata come una pura missione di peacekeeping, svolga successivamente funzioni di peaceenforcement">>.

<sup>97</sup> Cfr. G. VENTURONI, *Le Forze Armate per la pace*, in UNUCI, n° 11/12/1998, 5.

<sup>98</sup> Per un approfondimento v. A. MANZO, *Forze multinazionali e diritto internazionale umanitario*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, n° 3/02, 96 ss.

<sup>99</sup> Secondo L. PINESCHI, *Le operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace*, cit., 47, "le funzioni assegnate alle singole operazioni sarebbero riconducibili ad attività autorizzate dalle Nazioni Unite sulla base di determinate disposizioni della Carta soltanto in alcuni casi. In altri, l'autorizzazione delle Nazioni Unite troverebbe il suo fondamento giuridico in <<nuovi poteri normativi attribuiti dagli Stati all'Organizzazione">>, alla stregua di una consuetudine emergente di diritto internazionale generale". A riprova di ciò, si veda P. PICONE, *Il peacekeeping nel mondo attuale: tra militarizzazione e amministrazione fiduciaria*, in *Riv. Dir. Int.*, 1996, 16, secondo cui "sulla base di una consuetudine emergente (materiale e procedurale) facente parte secondo noi del diritto internazionale generale...l'Organizzazione viene attualmente chiamata ad intervenire, al di là delle sue competenze strettamente statutarie, per sancire e/o avallare gli interventi che gli Stati hanno deciso o sono chiamati a porre in essere unilateralmente per conto della stessa Comunità internazionale".

anche laddove sia soggetto all'autorità e/o alla direzione della forza multinazionale<sup>100</sup>, talché è sempre rimessa al comandante del contingente nazionale la responsabilità sia dell'applicazione delle sanzioni disciplinari in ottemperanza alla normativa nazionale, sia della conduzione degli accertamenti richiestigli dal comandante della forza di pace<sup>101</sup>.

C) Un terzo tipo di operazioni è costituito da quelle missioni che non s'inquadrano all'interno di una delega internazionale, ma che sono compiute, *ex uno latere*, su consenso dello Stato territoriale<sup>102</sup>; per l'effetto, esse, in sostanza, appaiono del tutto simili, quanto alla natura ed al regime di disciplina cui soggiacciono, alle *peace support operations* ricomprese all'interno della prima categoria.

D) Rilevano, poi, i c.d. "interventi umanitari" la cui migliore esemplificazione si è concretizzata, in tempi non molto lontani, in occasione delle missioni condotte dalla N.A.T.O. nella ex-Yugoslavia nel 1999<sup>103</sup> allo scopo di porre termine alla persecuzione etnica<sup>104</sup> compiuta dal Governo di Milosevic in Kosovo<sup>105</sup>.

È maturato, in tal contesto, il concetto di "guerra giusta"<sup>106</sup> o, più propriamente, di "intervento d'umanità"<sup>107</sup>.

---

<sup>100</sup> In merito v., ad esempio, la *Comunicazione su "l'impiego di un contingente militare nell'ambito dell'intervento umanitario italiano in Iraq" del Ministro della Difesa, On.le Prof. Antonio Martino, alle Commissioni Esteri e Difesa del Senato e della Camera, riunite in seduta congiunta del 14/05/2003*, in [www.camera.it](http://www.camera.it), secondo cui: "Per quanto riguarda la catena di Comando e Controllo, il Capo di Stato Maggiore della Difesa mantiene il Comando Operativo sulle Forze Nazionali rese disponibili. Il Comando divisionale britannico, con sede a Bassora eserciterà il controllo operativo in tutta la Regione meridionale, con irrinunciabili funzioni di coordinamento organizzativo ed operativo tra le forze dei vari contingenti internazionali".

<sup>101</sup> Per un approfondimento v. A. DE GUTTRY, N. RONZITTI, *Codice di condotta per le FF. AA. italiane*, cit., in N. RONZITTI (a cura di), *Lo status delle forze armate italiane*, cit., 200.

<sup>102</sup> "In queste operazioni non andiamo con la bandiera delle Nazioni Unite, ma andiamo con la bandiera nazionale". Così A. DE GUTTRY, *Le missioni all'estero delle forze armate italiane*, cit. Lo stesso autore, peraltro, sottolinea come la liceità di tali interventi possa essere riconosciuta solo quando il consenso prestato dallo Stato interessato sia effettivo e non fittizio; in tal senso, osserva che "operazioni con il consenso non comportano problemi di costituzionalità, sempre che il consenso sia dato da un soggetto in grado di rappresentare effettivamente la volontà dello Stato che ospita la missione".

<sup>103</sup> Per una cronologia degli eventi che hanno condotto all'avvio delle operazioni militari, v. L. MONTANARI, *Considerazioni introduttive*, in AA. VV. *La guerra: profili*, cit., 13 ss.

<sup>104</sup> Critici su questo punto appaiono essere P. GARGIULO, *La guerra: profili di diritto internazionale*, in AA. VV., *La guerra*, cit., 96; G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e l'intervento Nato nella ex-Yugoslavia*, in *Quad. Cost.*, 1999, 122 ss.

<sup>105</sup> Per comprendere appieno la situazione esistente in Kosovo nel 1999 ed i piani d'azione di Milosevic v. T. BOARI, *Heinz Loquai (conversazione con). I segreti della guerra Nato*, in *Limes. I balcani senza Milosevic*, n° 5/2000, 211. Per la descrizione della situazione di fatto rinvenibile in seguito all'intervento militare della N.A.T.O., v. A. RIZZO, *L'Unione europea e i Paesi dei Balcani occidentali nella prospettiva dell'allargamento*, in *Dir. Un. Eur.*, 2011, 02, 445 ss.; G. ARMENTANI, P. PICCIRILLI, M. PERGETTI, *Kosovo: un costante impegno per la pace*, in *Riv. Militare*, 2009, 2, 44 ss. Per una compiuta disamina v. P. ORTECA, M. SAIJA (a cura di), *Conflitto del Kosovo e "Questione balcanica"*, Soveria Mannelli, 2001.

<sup>106</sup> In merito v., *ex multis*: A. MIELE, *La guerra irachena*, cit., 76 ss.; B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 1997, 11 ss. Secondo D. PANIZZA, *Diritto, società internazionale e guerra*, in *Dir. e Soc.*, 1993, 563, "la realtà della guerra risulta accettata come fenomeno giuridico lecito solo a condizione che esista una giusta causa, corrispondente ad una particolare violazione dell'ordine etico, giuridico naturale e divino. All'obiezione che la guerra è contraria alla virtù della pace si risponde che la pace è sì un bene primario, ma non assoluto: il suo valore è subordinato alla conservazione della giustizia e del diritto". Si riferisce al concetto di "guerra giusta" come strumento di "restaurazione di diritti violati e non altrimenti reintegrabili", G. VENEROSI PESCIOLINI, *Guerra giusta* (voce), in *Enc. Dir.*, XIX vol., Milano, 1992, 932, mentre M. HOWARD, *L'invenzione della pace. Guerre e relazioni internazionali*, Bologna, 2002, 30, configura, sulla scorta della dottrina della "chiesa secolarizzata" di Grozio, il

La vicenda ha sollevato importanti interrogativi in ordine all'individuazione dei casi<sup>108</sup> – e dei limiti<sup>109</sup> – in cui possa considerarsi lecita un'operazione militare volta a salvaguardare i diritti umani<sup>110</sup> all'interno del territorio di uno Stato sovrano<sup>111</sup>, in relazione ai soggetti legittimati ad intervenire in vista del perseguimento di un siffatto obiettivo<sup>112</sup> e, infine, in merito

---

diritto di muovere guerra nei termini di "preservazione della giustizia e del raddrizzamento dei torti". Pragmaticamente, sottolinea, infine, M. DOGLIANI, *Il divieto costituzionale*, cit., 7, che <<l'alternativa "giusto – ingiusto" non coincide affatto con quella "ammesso – vietato">>.

<sup>107</sup> Si badi, "il concetto di ingerenza umanitaria non è nuovo. Non è un prodotto del mondo del dopo guerra fredda, è un concetto di cui si parla da molto tempo, quasi in connessione con il consolidarsi del diritto internazionale dove la teoria dell'intervento di umanità è stata concepita e definita come quella nella quale gli Stati esercitano un controllo internazionale sugli atti di sovranità interna di un altro Stato che siano contrari alle leggi di umanità". Così S. MARCHISIO, *Diritto/dovere di ingerenza umanitaria*, in G. BARBERINI, S. MARCHISIO (a cura di), *La dimensione internazionale della sicurezza*, in [www.isgi.cnr.it](http://www.isgi.cnr.it), 77. Sul punto v. anche N. RONZITTI, *Il diritto applicabile alle forze armate italiane all'estero*, cit.; ID, *Le operazioni multilaterali all'estero*, cit.

<sup>108</sup> In merito v. N. RONZITTI, *Uso della forza e intervento di umanità*, in N. RONZITTI (a cura di), *Nato, Conflitto in Kosovo*, cit., 6 ss. Esemplicativo è, in tal senso, l'intervento effettuato da una coalizione internazionale nel 1991, cui prese parte anche l'Italia, volto a salvaguardare l'incolumità del popolo curdo dalle persecuzioni etniche perpetrate dall'Iraq, consistente in una temporanea invasione di parte del territorio iracheno senza che vi fosse alcuna autorizzazione del Consiglio di Sicurezza dell'Onu. Fornisce un resoconto della vicenda A. DE GUTTRY, *Le missioni all'estero delle forze armate italiane*, cit.

<sup>109</sup> Scettico, in proposito, appare essere C. ZANGHI, *Il Kosovo fra le Nazioni Unite e diritto internazionale*, in *Quad. Cost.*, n° 2/1999, 385, secondo cui, "naturalmente, anche ad ammettere, come io ritengo, la legittimità di un intervento armato nel caso di specie, rimane insoluto, e direi forse insolubile, il problema dei limiti dell'intervento. È chiaro che l'intervento deve tendere all'obiettivo di ristabilire diritti umani violati e non ad altre prospettive, quali potrebbero essere il rovesciamento del regime politico, nuovi assetti territoriali o altro, ed è ovvio altresì che debba esservi una proporzionalità tra i mezzi impiegati ed il risultato che si vuole perseguire. Al di là del richiamo a principi generali non vedo però come e chi possa compiere, ed ancora su quali parametri, una valutazione per dire che quel tipo di azione, quel mezzo, quel bersaglio, quell'arma è legittima mentre le altre non lo sono".

<sup>110</sup> Per un approfondimento in materia di diritti umani v. G. NESI, *Nazioni Unite e rispetto dei diritti umani nella lotta al terrorismo internazionale alla luce del rapporto del relatore speciale dell'Onu*, in [www.sioi.org/Sioi/5nesi.pdf](http://www.sioi.org/Sioi/5nesi.pdf).

<sup>111</sup> Per la disamina di un particolare punto di vista, v. J.L. TAURAN, *L'impostazione corretta del problema sotto il profilo etico, giuridico e politico*, in G. BARBERINI, S. MARCHISIO (a cura di), *La dimensione internazionale*, cit., 79, secondo cui "quando deve essere attuato questo meccanismo dell'assistenza umanitaria? Noi diciamo prima di tutto che sia l'ultimo ricorso dopo che sono stati esauriti tutti i mezzi per una soluzione pacifica del problema. Noi, come Santa Sede, crediamo nella forza del dialogo e del diritto internazionale. Personalmente sono sempre impressionato dal fatto che mai abbiamo avuto nelle nostre mani un arsenale giuridico così affinato, così completo come oggi. Ciò che manca è la volontà politica di metterlo in pratica. Quindi, è necessario usare tutti i mezzi per la soluzione pacifica dei problemi, cioè il dialogo e la concertazione. Secondo, l'intervento umanitario deve avvenire dopo che sia stata constatata una violazione grave, intollerabile e ripetuta, duratura dei diritti fondamentali della persona umana; la violazione deve rivestire un carattere intollerabile e permanente. Terzo, l'intervento umanitario non deve generare conseguenze peggiori dei mali ai quali si vuole rimediare. Questo è il ben noto concetto della proporzionalità, sul quale penso che torneremo in seguito. Queste operazioni devono essere limitate nel tempo perché non si può pensare ad un intervento che duri tre o quattro anni. Quarto, un controllo internazionale deve accompagnare permanentemente le operazioni di soccorso".

<sup>112</sup> Le numerose perplessità emerse in senso alla comunità internazionale sono essenzialmente dovute al fatto che l'intervento della Nato in Kosovo si è sviluppato al di fuori del quadro delle Nazioni Unite, cioè in assenza di una esplicita autorizzazione all'uso della forza. Evidenzia tale profilo A. CARLEVARIS, *Accordi in forma semplificata*, cit., in N. RONZITTI (a cura di), *Nato, Conflitto in Kosovo*, cit., 68. In merito, sottolinea E. CANNIZZARO, *La nuova dottrina strategica della Nato e l'evoluzione della disciplina internazionale sull'uso della forza*, in N. RONZITTI (a cura di), *Nato, Conflitto in Kosovo*, cit., 58, che, secondo una certa impostazione, "l'intervento in Kosovo costituirebbe allora una violazione della legalità internazionale consapevolmente attuata per porre riparo ad un disastro umanitario non altrimenti evitabile. Essa tuttavia sarebbe di gravità modesta, in quanto l'intervento sarebbe stato correlato in qualche modo ad una attività di accertamento operata dagli organi delle Nazioni Unite, ed eccezionale, non teso quindi a modificare la disciplina dell'uso della forza".

all'esistenza di una norma di diritto internazionale (consuetudinario e/o pattizio) deputata a disciplinare tali fattispecie<sup>113</sup>.

Invero, gli eventi relativi alla crisi del Kosovo, pur senza condurre all'affermazione, in termini generali, della prevalenza delle norme relative alla tutela dei diritti umani rispetto al divieto dell'uso della forza, sancito dalla Carta delle Nazioni Unite, sembrano suggerire la prospettiva di una ricostruzione dei valori che stanno alla base dell'ordinamento internazionale<sup>114</sup> che propenda per un'accentuazione del rilievo dato ai precetti che proibiscono la commissione di atti gravemente lesivi dei diritti inviolabili dell'individuo<sup>115</sup>.

In tal senso, è stato osservato, il divieto di pregiudicare la più intima consistenza dei diritti umani sembra essere più rigoroso, in quanto privo di deroghe, della proibizione dell'uso della forza nei rapporti internazionali, posto che, per quest'ultimo, è lo stesso Statuto dell'O.N.U. a prevedere l'esistenza di alcune eccezioni.

Così, di fronte alla commissione di gravi lesioni arrecate alle libertà fondamentali della persona, sarebbe ragionevole presupporre una compressione della norma che vieta l'uso della forza in special modo ogni qual volta venga compromessa la più intima essenza della dignità umana, valore supremo sull'altare del quale possano ritenersi consentiti interventi militari che, diversamente, risulterebbero essi stessi illeciti agli occhi del diritto internazionale<sup>116</sup>.

Si tratterebbe non già di una nuova eccezione di carattere generale, ma di un bilanciamento, effettuato in concreto, tra i diversi valori in gioco<sup>117</sup> che permetta di valutare, caso per caso, la portata delle violazioni e di modellare un sistema decisionale in seno alla comu-

---

<sup>113</sup> Secondo C. DELL'ACQUA, *La guerra negata e il nuovo ordine internazionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), "l'uso della forza in base al principio della c.d. ingerenza umanitaria non rientra in nessuna delle ipotesi previste dalla Carta istitutiva dell'Onu. In questi casi si potrebbe in astratto configurare una vera e propria rottura formale del diritto internazionale scritto, mentre quest'ultimo verrebbe addirittura esaltato dall'istituzione di appositi tribunali internazionali incaricati di perseguire i responsabili di crimini contro l'umanità".

<sup>114</sup> Ritiene che l'intervento militare di natura umanitaria possa integrare un'eccezione del divieto dell'uso della forza nella definizione dei rapporti internazionali, P. GARGIULO, *La guerra: profili di diritto internazionale*, cit., in AA. VV., *La guerra*, cit., 92 ss.

<sup>115</sup> In tale ottica, può con certezza essere ritenuto che una situazione di emergenza umanitaria derivante dallo scoppio di una guerra civile, contraddistinta da gravi e reiterate violazioni delle norme di *ius in bello* applicabili anche ai conflitti interni, integri un'ipotesi di "minaccia la pace" per la quale lo stesso Consiglio di Sicurezza dell'Onu è legittimato ad intervenire ex art. 39 ss. dello Statuto delle Nazioni Unite. Per un approfondimento in merito v. N. RONZITTI, *Raidi aerei contro la Repubblica Federale di Jugoslavia e Carta delle Nazioni Unite*, in *Riv. Dir. Int.*, 1999, 478 ss.

<sup>116</sup> Invero, sottolinea C. FOCARELLI, *La dottrina della "responsabilità di proteggere" e l'intervento umanitario*, in *Riv. dir. int.*, 2008, 02, 324 ss. che l'intervento umanitario, attuativo della responsabilità di proteggere i diritti inviolabili dell'individuo da *gross violations* perpetrate da Stati sovrani, non solo è ritenuto espressione di dominio imperialistico da diversi Stati, ma, significativamente, non incontra un'incondizionata accettazione neppure tra i Paesi che si trovino nella possibilità e nelle condizioni di poter far cessare le persecuzioni e/o i genocidi mediante l'impiego della forza e ciò al fine di non vedersi obbligati ad intervenire militarmente, in terre lontane, per esclusivi motivi umanitari, in assenza di ulteriori ragioni che, agli occhi della Nazione, possano giustificare il sacrificio richiesto.

<sup>117</sup> Sottolinea N. RONZITTI, *Uso della forza*, cit., in N. RONZITTI (a cura di), *Nato, Conflitto in Kosovo*, cit., 21, riprendendo il pensiero espresso dal Segretario Generale delle Nazioni Unite nella sessione inaugurale della 54esima sessione dell'Assemblea Generale del 1999, che "l'interesse nazionale deve essere ridefinito in relazione ai valori di democrazia, pluralismo e protezione dei diritti umani. È la traduzione, in linguaggio politico, della concezione secondo cui le norme volte a proteggere i diritti umani sono norme *erga omnes*. Proteggendo e promuovendo i diritti umani, si protegge e si promuove l'interesse nazionale. L'uso della forza non è escluso".

nità internazionale dal quale possa maturare l'assenso all'uso della forza per prevenire (o per reprimere) indiscriminate aggressioni ai diritti umani in ogni data e specifica situazione<sup>118</sup>.

In tal senso, però, l'intervento umanitario, anche di carattere preventivo, viene ammesso soltanto in casi estremi, qualora alternative misure (pacifiche) si rivelino insufficienti, cioè in occasione di violazioni dei diritti umani di livello tale da "*genuinely shock the conscience of mankind*", purché siano rispettate sei condizioni: giusta causa, retta intenzione, autorità legittima, *extrema ratio*, proporzionalità e prospettive ragionevoli di successo<sup>119</sup>.

Sulla scorta di tali considerazioni, la partecipazione dell'Italia all'intervento in Kosovo<sup>120</sup> è stata giustificata avanzando la tesi della copertura costituzionale dell'azione ex art. 10, comma 1, cost.<sup>121</sup>.

Rileverebbe, cioè, l'esistenza di una prassi internazionale rivolta a legittimare il superamento del principio di "non ingerenza negli affari interni di uno Stato", ovvero di semplice monopolio dell'uso della forza da parte di uno Stato all'interno del proprio territorio, in nome della difesa dei diritti umani<sup>122</sup>.

Critiche sono state mosse ad una siffatta impostazione nel senso di evidenziare come non si sarebbe di fronte ad una consuetudine radicata nella prassi internazionale, ma, al più, potrebbe parlarsi solo di una norma *in fieri*, come tale ancora non idonea, di per sé, a rappresentare la giustificazione di una violazione di altri principi da tempo costitutivi ed integranti il diritto internazionale generale<sup>123</sup>.

---

<sup>118</sup> In tal senso si esprime S. ZAPPALÀ, *Nuovi sviluppi in tema di uso della forza armata in relazione alle vicende del Kosovo*, in *Riv. Dir. Int.*, n° 4/1999, 996 s. Critico, rispetto a tale impostazione, in ragione di una prassi internazionale lacunosa, appare N. RONZITTI, *Uso della forza*, cit., in N. RONZITTI (a cura di), *Nato, Conflitto in Kosovo*, cit., 14.

<sup>119</sup> Sul punto, per un compiuto approfondimento, v., *ex multis*: C. FOCARELLI, *La dottrina della "responsabilità di proteggere"*, cit., 317 ss.

<sup>120</sup> Per una disamina generale delle varie posizioni assunte dalla dottrina v. C. PINELLI, *Argomenti e posizioni nel dibattito dei costituzionalisti sulla guerra del Kosovo*, in N. RONZITTI (a cura di), *Nato, Conflitto in Kosovo*, cit., 193 ss.; M. RUOTOLO, *La guerra in Kosovo*, in *www.costituzionalismo.it*. Sotto il profilo procedurale, circa la qualificazione dell'intervento militare in Kosovo alla stregua di esempio di missione carente di copertura parlamentare, v. P. CARNEVALE, *La Costituzione*, cit., 52 ss.

<sup>121</sup> Mette in risalto tale aspetto G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa*, cit., 124 s.

<sup>122</sup> La posizione assunta dall'Italia è stata ben rappresentata, in tal senso, dalle parole dell'allora Ministro degli Esteri Dini, pronunciate in Senato il 07/05/1999, in *www.esteri.it*, secondo cui "*nella vicenda del Kosovo è in gioco qualche cosa che va oltre le stesse repressioni di massa, la violenza inaudita contro i singoli cittadini, l'esodo biblico di popolazioni sospinte dalla politica inumana del governo di Belgrado. Nell'Europa del secolo nuovo emerge, con lentezza e fatica, ma in modo chiaro e distinto, una nuova coscienza comune. Essa non tollera la violazione sistematica delle libertà fondamentali. Come ha detto il Presidente Clinton <<la questione reale non è se il Kosovo sarà parte della Serbia. La vera questione è se il Kosovo e la Serbia e gli altri Stati della regione faranno parte della nuova Europa>>. Se al cuore del progetto europeo, ha detto il Presidente Chirac <<occorre collocare una certa idea dell'uomo>>*".

<sup>123</sup> Evidenziano tale profilo L. CARLASSARE, *Costituzione italiana e partecipazione*, cit., in N. RONZITTI (a cura di), *Nato, Conflitto in Kosovo*, cit., 168; N. RONZITTI, *Uso della forza*, cit., in N. RONZITTI (a cura di), *Nato, Conflitto in Kosovo*, cit., 24. Invero, secondo M. GIULIANO, *Diritto internazionale*, I, Milano, 1974, 239, "*il valore per la società internazionale delle regole di diritto internazionale generale deriva puramente e semplicemente dalla constatazione che tali regole sono presenti e continuano ad essere presenti nella coscienza dei membri della società internazionale ed operanti nella loro vita di relazione come regole di osservanza obbligatoria, vevolevoli per tutti indistintamente i membri della società...L'esistenza delle regole generali di diritto internazionale, può essere attestata o provata unicamente dalla possibilità di constatarle presenti ed operanti come regole obbligatorie nella vita di relazione internazionale*".

Inoltre, la presunta consuetudine *de qua* sarebbe in conflitto con il ripudio della guerra non difensiva dettato dall'art. 11 cost., considerato principio fondamentale e, quindi, per l'effetto, ostativo all'ingresso, all'interno dell'ordinamento italiano, di precetti normativi difformi<sup>124</sup>.

Il pregio giuridico di tali argomentazioni non è discutibile, ma, probabilmente, si dimostra viziato in base ad una premessa di fondo erranea.

Il rispetto dei diritti umani non è semplicemente un mezzo per raggiungere la pace e la sicurezza internazionale; ne rappresenta, al contrario, un contenuto necessario<sup>125</sup>.

Così, difendere i diritti umani, anche con la forza, non significa disconoscere i valori costituzionali enucleati in seno all'art. 11 cost., ma contribuire alla promozione della pace contro ogni sopruso.

In tal senso, è stato affermato che <<*nell'ottica del costituente il principio pacifista non deve essere inteso in senso assoluto, in quanto è temperato e "conformato" da quello di giustizia. Si potrebbe addirittura affermare che da un punto di vista costituzionale interno anche il discusso (e discutibile) principio di ingerenza umanitaria può trovare giustificazione nella "finalizzazione etica" del principio internazionalista*>><sup>126</sup>, nel quadro, comunque, del pieno e consapevole coinvolgimento della comunità internazionale e non nel senso di rimettere ogni decisione a singoli Stati, solo (eventualmente ed) occasionalmente riuniti, come, ad esempio, di recente, ha dimostrato l'intervento militare condotto in Libia ed autorizzato dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite con la Ris. 17 marzo 2011 n. 1973<sup>127</sup>.

---

<sup>124</sup> Cfr. Corte Costituzionale, 12/06/1979, n. 48. È bene, peraltro, sottolineare che la Consulta, nella sentenza citata, esclude l'effetto ostativo quando la consuetudine internazionale sia solo apparentemente in contrasto con la Costituzione, in quanto, in definitiva, con essa armonizzabile ricorrendo al criterio di specialità.

<sup>125</sup> In tal senso si esprime S. ZAPPALÀ, *Nuovi sviluppi in tema di uso della forza armata*, cit., 1003.

<sup>126</sup> Così C. DELL'ACQUA, *La guerra negata*, cit., 2.

<sup>127</sup> Per un commento v., *ex multis*: R. FATTIBENE, *Le risoluzioni dell'Onu sul caso libico tra intervento umanitario e ripudio della guerra*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); M. BENVENUTI, *L'Italia, la Costituzione e la (seconda) guerra di Libia*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it); P. PICONE, *Considerazioni sulla natura della risoluzione del Consiglio di sicurezza a favore di un intervento 'umanitario' in Libia*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2011, 5, 213 ss.; U. VILLANI, *Aspetti problematici dell'intervento militare nella crisi libica*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2011, 5, 369 ss.; E. CANNIZZARO, *Responsabilità di proteggere e intervento delle Nazioni Unite in Libia*, in *Riv. Dir. Int.*, 2011, 3, 821 ss.; N. RONZITTI, *Quale legittimità per le operazioni Nato e italiane in Libia?*, in *Affari Int.*, in [www.affarinternazionali.it](http://www.affarinternazionali.it). Per una disamina dei profili contraddistinti da maggiore criticità e, in special modo, con particolare riferimento al problema rappresentato dalle possibili difformi valutazioni del par. 4 della ris. 1973, dato che la finalità di proteggere i civili poteva realizzarsi secondo diverse modalità operative, v. G. BARTOLINI, *L'operazione Unified Protector e la condotta delle ostilità in Libia*, in *Riv. dir. int.*, 2012, 04, 1012 ss., secondo cui "ad un lato dello spettro, il mandato poteva considerarsi limitato alle azioni contro gli assets militari concretamente impegnati in attacchi indiscriminati, per il solo periodo temporale nel quale questi sviluppavano simili condotte, mentre, al lato opposto, potevano collocarsi azioni volte ad ottenere un generico degradamento della componente militare della parte responsabile di simili attacchi, sul presupposto che in questo modo si sarebbe indebolita la sua capacità futura di condurre, potenzialmente, simili azioni. Di conseguenza, sarà utile comprendere quale sia stata, entro questi poli opposti, l'impostazione adottata". Circa la conclusioni cui è giunta la Commissione internazionale di inchiesta sulla Libia, nominata dal presidente del Consiglio dei diritti umani in data 15 marzo 2011, in merito alla liceità delle condotte tenute dai contingenti dispiegati nel corso delle operazioni militari, si rinvia ai rapporti ufficiali: a) *Report of the International Commission of Inquiry to investigate all alleged violations of international human rights law in the Libyan Arab Jamahiriya*, UN doc. A/HRC/17/44 del 1° giugno 2011; b) *Report of the International Commission of Inquiry on Libya*, UN doc. A/HRC/19/68 del 2 marzo 2012, in [www.un.org](http://www.un.org). In merito, poi, alle perplessità sorte con riferimento all'istituzione di una *no-fly zone*, v., *ex multis*: L. VIERUCCI, *The No-Fly Zone over Libya: Enforcement Issues*, in *Italian*

E) Infine, quale categoria (*lato sensu*) residuale, ovvero, più propriamente, connotata da una circoscritta latitudine operativa, si fa riferimento alle c.d. missioni di salvataggio dei connazionali<sup>128</sup>, ovvero ad interventi condotti da un singolo Stato e rivolti nel senso di perseguire l'obiettivo di salvaguardare l'integrità dei propri cittadini in territori stranieri<sup>129</sup> normalmente attraversati da una fase di destabilizzazione interna e/o interessati dal deflagrare di una vera e propria guerra civile<sup>130</sup>.

In tali casi, se l'intervento avviene nel corso di una operazione di *peacekeeping*, *nulla questio*; la liceità di quest'ultima, con ogni probabilità, ricomprende (e conferisce una patente di legittimità anche ad) attività di tal guisa ad essa "collaterali".

Al contrario, se intrapresa al di là di (ed a prescindere da) un'operazione umanitaria, in assenza di un mandato internazionale e/o del consenso dello Stato territoriale, possono sorgere alcuni problemi di compatibilità con i divieti prescritti dal diritto internazionale e, per quel che concerne l'Italia, dall'art. 11 della Costituzione<sup>131</sup>.

---

*Yearbook of Int. Law*, 2011, 21 ss. In ordine, poi, ad una disamina dei profili afferenti al processo di "democratizzazione" dell'intero nord-Africa v. G. SERRA, *Sul "diritto" di ribellione. Riflessioni a margine delle recenti sollevazioni popolari dal Nord Africa al Golfo Persico, con particolare riferimento al caso della Libia*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it).

<sup>128</sup> Per un'ampia casistica in materia di interventi militari a tutela dell'incolumità di connazionali, condotti in un lasso di tempo a partire dalla fine degli anni '60 fino alla seconda metà degli anni '80, posti in essere da numerosi Stati sovrani nelle più varie situazioni v. G. ZICCARDI CAPALDO, *Terrorismo internazionale e garanzie collettive*, Milano, 1990, 20 ss.

<sup>129</sup> Contraddistinte da tratti caratteristici peculiari si dimostrano, certamente, le operazioni intraprese al fine di salvaguardare l'incolumità dei membri dell'equipaggio di una nave commerciale assediata dall'attacco dei pirati, ovvero dall'aggressione "in alto mare contro navi portate da individui, per lo più organizzati in gruppi, non alle dipendenze di uno Stato e per fini privati". Così e per un approfondimento v. G. COCCO, *Dal pirata hostis humani generis alla pirateria contemporanea. verso un diritto penale universale?*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2012, 02, 409 ss. In merito v. anche, *ex multis*: O. VILLONI, *Pirateria e terrorismo: due concetti distinti che tali debbono rimanere*, *Giur. Merito*, 2013, 09, 1924 ss.; M. DEL CHICCA, *La pirateria marittima di fronte ai giudici di stati membri dell'Unione europea*, in *Riv. dir. int.*, 2012, 01, 104 ss.; G. REALE, *La pirateria del XXI secolo*, in *Dir. Trasp.*, 2009, 733 ss.; C. TELESCA, *Recenti misure internazionali di contrasto alla pirateria*, in *Giureta*, VII vol, 2009, 1 ss.; F. POCAR, *Pirateria in Somalia: per sradicare il fenomeno necessario coinvolgere gli Stati della regione*, in *Guida dir.*, 2009, n. 19, 11 s.; A. TANCREDI, *Di pirati e Stati "falliti": il Consiglio di sicurezza autorizza il ricorso alla forza nelle acque territoriali della Somalia*, in *Riv. Dir. int.*, 2008, 04, 937 ss.; A. CLIGIURI, *Le misure di contrasto della pirateria nel mare territoriale somalo: osservazioni a margine della risoluzione 816 (2008) del Consiglio di Sicurezza*, in *Dir. mar.*, IV, 2008, 1506 ss.; M. COSENTINO, *Pirati e terrorismo*, in *Riv. mar.*, Suppl., 2/2006, 73 ss.; M. C. BASIOUNI, *Le fonti e il contenuto del diritto penale internazionale. Un quadro teorico*, Milano, 1999, 161 s.; M. ROSELLA, *Pirateria*, (voce), in *Dig. disc. pen.*, IX vol., Torino, 1995, 576 ss.; M.C. CICIRIELLO, *Pirateria* (voce), in *Enc. Giur.*, XXXIII vol., Roma, 1990, 1 ss.; N. RONZITTI, *Pirateria (dir. vig.)* (voce), in *Enc. dir.*, XXXIII vol., Milano, 1990, 911 ss.; C.M. MOSCHETTI, *Pirateria (storia)* (voce), in *Enc. dir.*, XXXIII vol., Milano, 1983, 874 ss.; R. SANDIFORD, *Pirateria* (voce), in *Noviss. dig. it.*, XIII vol., Torino, 1966, 109 ss.; P. CUOMO, *Il ricorso all'uso della forza nella lotta alla pirateria*, in A. TANZI, A. LANCIOTTI (a cura di), *Uso della forza e legittima difesa*, cit., 139 ss. Infine, per una compiuta disamina delle correlazioni intercorrenti tra atti di pirateria e fenomeni terroristici v. F. MUNARI, *La "nuova" pirateria e il diritto internazionale. Spunti per una riflessione*, in *Riv. dir. int.*, 2009, 02, 325 ss.

<sup>130</sup> Sotto il profilo del diritto internazionale "c'è da chiedersi se tali operazioni, ove manchi il preventivo consenso dello Stato territoriale, costituiscano atti di aggressione ai sensi della Definizione adottata dall'Assemblea generale il 14 dicembre 1974. Di primo acchitto, la risposta sembrerebbe essere affermativa poiché dette operazioni comportano la violazione della sovranità dello Stato territoriale mediante "l'emploi de la force armée" (art.1 della Definizione). Ma tale conclusione si rivela inesatta ove si abbia riguardo ai motivi ispiratori dei raids: tali motivi (liberazione di ostaggi e tutela dell'incolumità di questi) palesemente escludono qualsiasi intenzione aggressiva nei confronti dello Stato territoriale". Così e per un approfondimento v. A. PANZERA, *Raidi e protezione dei cittadini all'estero*, in *Riv. Dir. Int.*, 1978, 765 ss.

<sup>131</sup> Così A. DE GUTTRY, *Le missioni all'estero delle forze armate italiane*, cit.

Sembra, peraltro, che dette perplessità possano essere superate mediante una semplice riflessione: la salvaguardia dell'incolumità fisica del cittadino, avverso aggressioni indiscriminate, rientra pienamente tra le priorità di uno Stato sovrano<sup>132</sup>; è attività di difesa in senso proprio, attuazione, quindi, e non disconoscimento dei valori di fondo scolpiti all'interno della Carta Fondamentale.

#### 4. La proteiforme natura delle missioni umanitarie e di pacificazione internazionale

Tradizionalmente, le missioni di pace organizzate sotto l'egida delle Nazioni Unite sono state raggruppate, a seconda del periodo storico e delle finalità cui erano destinate, in tre categorie<sup>133</sup>: operazioni di "prima generazione", di "seconda generazione" e di "terza generazione"<sup>134</sup>.

La prima classe individua tutti gli interventi umanitari effettuati durante il periodo della "guerra fredda" e conclusi prima del crollo del muro di Berlino nel 1989.

Si trattava di azioni con portata limitata, stante la difficoltà di funzionamento del Consiglio di Sicurezza in ragione della contrapposizione tra i due "blocchi"<sup>135</sup>.

Dal punto di vista operativo, le *peace support operations* in questione prevedevano la dislocazione sul territorio dei contingenti, autorizzati all'uso delle armi solo in caso di legittima

---

<sup>132</sup> I parametri per valutare la liceità dell'intervento condotto in vista dell'obiettivo di protezione dei cittadini all'estero sono stati stabiliti dalla Comunità internazionale, in seguito agli eventi intercorsi a Entebbe del 1976, nei seguenti termini: a) vi deve essere un serio pericolo di vita per i cittadini dello Stato interveniente; b) il sovrano territoriale non vuole (ad esempio perché è complice dei terroristi) o non può (ad esempio perché il territorio si trova in condizioni di anarchia) salvare la vita degli ostaggi. Sottolinea tale profilo N. RONZITTI, *Uso della forza*, cit., in N. RONZITTI (a cura di), *Nato, Conflitto in Kosovo*, cit., 5.

<sup>133</sup> In relazione agli interventi militari che nell'ultimo decennio hanno interessato il panorama internazionale, critico si dimostra R. MANFRELLOTTI, *Leges silent arma. Guerra ed altre "operazioni di pace"*, cit., in L. CUOCOLO, L. LUPARIA (a cura di), *Valori costituzionali*, cit., 164, secondo il quale <<non è possibile celare la natura bellica di operazioni che prevedano il coinvolgimento delle Forze Armate dietro l'ipocrita etichetta di "missioni di pace">>.

<sup>134</sup> <<Una tripartizione è effettuata anche in relazione alle operazioni condotte sotto l'egida dell'Osce: le prime due categorie (rispettivamente, *peacekeeping* attuato secondo un processo decisionale e una catena di comando del tutto interne all'Osce e in maniera del tutto autonoma rispetto ad altre organizzazioni regionali, e *peacekeeping* attuato con le stesse modalità ma con la collaborazione ovvero con il sostegno di altre organizzazioni), sono previste dal Documento di Helsinki 2, del 1992, denominato "Le sfide del cambiamento". La terza tipologia, il c.d. *third-party peacekeeping*, nella quale le operazioni di *peacekeeping* sono attuate da altre organizzazioni o da gruppi di Stati (la *third-party* appunto), in conformità con gli obiettivi e con i principi dell'Osce, è stata elaborata nella riunione del Consiglio di Roma, nel dicembre del 1993>>. Così E. PISTOIA, *Il peacekeeping della Comunità degli Stati Indipendenti*, in *La Com. Int.*, 1999, 645. Inoltre, in merito alla *third-party* v. G. NESI, *Dalla CSCE all'OSCE: I Conferenza di riesame di Budapest*, in *La Com. Int.*, 1994, 736 ss. In particolare, poi, secondo A. DE GUTTRY, N. RONZITTI, *Codice di condotta per le FF. AA. italiane*, cit., in N. RONZITTI (a cura di), *Lo status delle forze armate italiane*, cit., 184, "la Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE) è competente per effettuare operazioni di *peacekeeping*, ma non operazioni di *peaceenforcing*. In conformità al documento adottato al Vertice CSCE di Helsinki nel 1992, le operazioni di *peacekeeping* richiedono il preventivo assenso delle parti coinvolte e possono essere intraprese tanto in occasione di un conflitto interno quanto in occasione di un conflitto internazionale".

<sup>135</sup> Sottolinea P. PICONE, *Il peacekeeping nel mondo attuale*, cit., 5 che "le operazioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite sono un tipico prodotto della guerra fredda e della pratica impossibilità in tale fase per l'Organizzazione di far funzionare il sistema di sicurezza collettivo previsto dal capo VII della Carta".

difesa, esclusivamente previo consenso dello Stato ospite<sup>136</sup>, ed erano caratterizzate, essenzialmente, dall'impiego di forze militari, in posizione di assoluta neutralità<sup>137</sup>, con compiti di interposizione tra due o più parti in conflitto, per sorvegliare e/o garantire l'attuazione degli accordi di "cessate il fuoco", ovvero per prevenire la ripresa delle ostilità.

Nell'ambito di tale categoria, ancorché in linea di principio formalmente distinte dalle operazioni di *peacekeeping* in senso proprio<sup>138</sup>, potevano farsi rientrare anche le c.d. missioni di osservazione<sup>139</sup>, normalmente intraprese nei termini di mera rilevazione della condotta tenuta dalle parti rispetto all'adempimento del "cessate il fuoco" o, più in generale, con riguardo al "regolare svolgimento di una determinata procedura"<sup>140</sup>.

In buona sostanza, in siffatte ipotesi, il contingente dislocato sul territorio, rigorosamente disarmato, doveva limitarsi a osservare e riferire tutto ciò che accadeva, rivestendo una posizione neutrale, senza peraltro essere abilitata a svolgere alcuna attività di polizia civile e/o militare<sup>141</sup>.

Appare chiaro come tale forma d'intervento ben potesse evolvere in una vera e propria operazione di *peacekeeping* allorquando diventasse necessario non solo prendere atto dello *status quo*, ma mantenere e/o ripristinare le condizioni di pace tra le diverse fazioni in lotta<sup>142</sup>.

Diversamente, le operazioni di "seconda generazione"<sup>143</sup> denotavano tipologie d'intervento in cui l'aspetto militare, pur permanendo, si affievoliva e veniva progressivamente affiancato da compiti di natura prettamente civile quali, ad esempio, l'assistenza umanitaria, il monitoraggio delle violazioni dei diritti dell'uomo<sup>144</sup> ed il supporto offerto in materia elettorale<sup>145</sup>.

---

<sup>136</sup> Un'eccezione, relativamente alla costituzione dell'U.N.I.F.I.L. (*United Nation Interim Force in Lebanon*), è riportata in P. PICONE, *Il peacekeeping nel mondo attuale*, cit., 7.

<sup>137</sup> A titolo esemplificativo si può richiamare l'intervento dell'O.N.U. in Congo, avvenuto nel 1960, per la cui disamina si veda M. SPATAFORA, *L'intervento militare delle Nazioni Unite in Congo*, in *Riv. Dir. Int.*, 1968, 517 ss., che, peraltro, ha il pregio di evidenziare la parziale perdita di neutralità delle forze dell'O.N.U. maturata di fronte alle milizie secessioniste del Katanga.

<sup>138</sup> "Tale distinzione dipende unicamente dalla composizione delle operazioni: le forze di *peacekeeping* sono caratterizzate dalla presenza di contingenti militari nazionali, organizzati in truppe o unità responsabili della propria sicurezza, sotto il comando delle NU; nei corpi di osservatori, invece, la componente militare dell'azione, ove prevista, risulta composta da ufficiali reclutati individualmente". Così G. CELLAMARE, *Le operazioni di peacekeeping*, cit., 73.

<sup>139</sup> Per un elenco delle più rilevanti missioni di osservazione condotte sotto l'egida delle Nazioni Unite, v. A. GIOIA, *Lo status delle forze impegnate in operazioni di mantenimento della pace*, cit., in N. RONZITTI (a cura di), *Lo status delle forze armate italiane impegnate in operazioni "fuori area"*, cit., 37 s.

<sup>140</sup> In tal senso si esprime L. PINESCHI, *Le operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace*, cit., 24.

<sup>141</sup> Per un approfondimento v. C. COLOMBO, *Osservatori ad Hebron*, in *Il Carabiniere*, n° 8/9/2001, 90 ss.

<sup>142</sup> Rileva tale aspetto G. CELLAMARE, *Le operazioni di peacekeeping*, cit., 27.

<sup>143</sup> Denota le caratteristiche peculiari delle operazioni di "seconda generazione" P. PISTOLESI, *Peacekeeping. Speranza del mondo*, in *Il Carabiniere*, n° 3/97, 56 ss.

<sup>144</sup> Per un approfondimento sulla questione, con riferimento a casi concreti, v. G. CELLAMARE, *Le operazioni di peacekeeping*, cit., 114 ss.

<sup>145</sup> In materia, per una compiuta disamina, v. R. SAPIENZA, *Considerazioni sulle attività di assistenza e monitoraggio elettorale dell'ONU*, in *Riv. dir. int.*, 2005, 03, 647 ss.

Infine, la categoria delle operazioni di “terza generazione” segna il passaggio dal tradizionale concetto di *peacekeeping* alle attività di *peaceenforcement*<sup>146</sup> e *peacebuilding*<sup>147</sup> (imposizione/ristabilimento della pace), comprensive della facoltà d’impiego della forza, oltre che per legittima difesa, anche (e soprattutto) per “imporre” la pacificazione<sup>148</sup>.

Non a caso le missioni *de quibus* trovano, in linea di principio, il loro fondamento giuridico in risoluzioni del Consiglio di Sicurezza adottate sulla base del capitolo VII della Carta O.N.U.

Normalmente, si tratta di operazioni in divenire, nel senso di poter essere “aggiornate”, quanto ai compiti da assolvere, nel corso del loro stesso svolgimento, adattandosi alle varie, particolari situazioni contingenti<sup>149</sup>.

In questo senso, da una missione originariamente sorta con funzioni di *peacemaking* (mera pacificazione), rivolta alla ricerca di un’intesa tra parti avverse mediante l’impiego di strumenti di composizione pacifica del conflitto, è possibile assistere ad un processo evolutivo che, attraverso interventi di *peaceenforcing* (imposizione della pace), essenzialmente di carattere militare, concernenti situazioni ambientali e politiche di grave conflittualità, giunge, una volta definito il conflitto, alla predisposizione di misure di *peacebuilding* (consolidamento della pace), tese alla ricostruzione delle strutture fondamentali della comunità statale e a favorire il ripristino di normali condizioni di libera e pacifica convivenza tra i consociati<sup>150</sup>.

È in tal contesto che, recentemente, si è parlato di *Crisis Response Operation*, in luogo delle (ormai vetuste) *peace support operations*, proprio per meglio enfatizzare la natura composita di “reazione alla crisi” dell’intervento condotto<sup>151</sup>.

---

<sup>146</sup> Per un’assimilazione delle operazioni umanitarie svolte in seno alla C.S.I. con l’attività di *peaceenforcement*, v. E. PISTOIA, *Il peacekeeping della Comunità*, cit., 682 s.

<sup>147</sup> “Il progressivo scivolare del concetto di *peacekeeping* in quelli di *peacemaking* e di *peacebuilding*, cioè di costruzione attiva della pace dopo il conflitto, le dimensioni completamente nuove di ambiti quali la ricostruzione della fiducia reciproca o l’accertamento dei fatti, il ruolo assunto, accanto ai militari, da funzionari politici civili, da persone attente al monitoraggio dei diritti umani, da osservatori elettorali da specialisti in aiuto umanitario ai rifugiati, da funzionari di polizia...costituiscono senz’altro gli elementi fondamentali di un innovativo approccio integrato al concetto di pace”. Così R. MORO, *L’evoluzione del concetto di pace: un itinerario storico*, Prolusione Inaugurazione Anno Accademico 2001/2002, Università degli Studi Roma Tre, in [http://www.uniroma3.it/downloads/Prolusione\\_Moro.pdf](http://www.uniroma3.it/downloads/Prolusione_Moro.pdf).

<sup>148</sup> Secondo le *Linee guida per l’impiego dell’artiglieria terrestre*, cit., 2, “le PSO, che si inquadrano dottrinalmente nelle <<operazioni militari diverse dalla guerra>> (*Military Operations Other Than War – MOOTW*), includono le seguenti attività: mantenimento della pace (*Peacekeeping*); imposizione della pace (*PeaceEnforcement*); prevenzione dei conflitti (*Conflict Prevention*), che comprende lo spiegamento preventivo (*Preventive Deployment*) di forze in possesso di sufficiente capacità di dissuasione; edificazione della pace (*Peacemaking*); consolidamento della pace (*Peacebuilding*); operazioni umanitarie (*Humanitarian Operation*)”.

<sup>149</sup> Di fondamentale importanza in ordine alla descrizione delle tipologie d’intervento in materia di pacificazione è, tutt’ora, il c.d. Rapporto Brahimi, stilato per conto del Segretario Generale delle Nazioni Unite il 21/08/2000 (catalogato con il protocollo A/55/305-S/2000/809), in [www.un.org](http://www.un.org). Per un commento sul Rapporto Brahimi v. G. FRATICELLI, *L’Onu: una riforma per migliori equilibri di pace*, in A. CALABRÒ (a cura di), *Governare la sicurezza*, cit., 33 ss.; U. VILLANI, *Il ruolo delle organizzazioni regionali*, cit., 438 ss.

<sup>150</sup> In merito v. M. DE MARCHI, *Il ruolo delle nuove Forze Armate*, in *Rass. E.I.*, n° 2/00, 31.

<sup>151</sup> Per un’esemplificazione del modello italiano di *peacekeeping*, v., *ex multis*: M.L. MANISCALCO, *La “via italiana” alle missioni di pace e alla cooperazione militare multinazionale*, in M.L. MANISCALCO (a cura di), *La pace nel vicinato. La cooperazione militare europea nei Balcani: un punto di vista italiano*, Milano, 2010, 23 ss.

## 5. Le funzioni e gli obiettivi delle *crisis response operations* alla luce della finalità di pacificazione internazionale: analisi degli strumenti operativi e delle attività compiute all'interno del teatro delle operazioni

Nei teatri operativi moderni, è già stato evidenziato in precedenza, le truppe impegnate nella conduzione di *crisis response operations* sono chiamate ad intervenire, per fini di pacificazione, in scenari (e con modalità d'approccio) differenti a seconda della particolare natura della crisi da affrontare<sup>152</sup>.

Sia che si fosse trattato di una guerra internazionale in atto, o di una situazione di instabilità conseguente alla firma di un "cessate il fuoco", o di un armistizio<sup>153</sup>, ovvero qualora ci si dovesse misurare con disordini politico/sociali interni, suscettivi di degenerare in una vera e propria guerra civile<sup>154</sup>, l'esperienza insegna che le *peace support operations* hanno assolto alla funzione di interposizione, comunque considerata, già avvenuto lo scoppio delle ostilità, ancorché, di recente, in seno alla comunità internazionale, stia maturando l'auspicio di predisporre, se possibile, misure ed interventi di carattere preventivo, ancorati, in particolare, all'acquisizione del consenso in tal senso manifestato dalle parti in conflitto<sup>155</sup>; diversamente, infatti, potrebbe profilarsi, più che un'operazione di pacificazione, un'ipotesi di "intervento umanitario"<sup>156</sup>, improntato, naturalmente, su presupposti legittimanti differenti<sup>157</sup>.

---

<sup>152</sup> Cfr. L. PINESCHI, *Le operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace*, cit., 76. In merito, C. PINELLI, *Un mandato Onu alla Nato per l'Iraq?*, in [http://archivio.rivistaaic.it/dibattiti/vicendeinternazionali/pinelli\\_20030424.html](http://archivio.rivistaaic.it/dibattiti/vicendeinternazionali/pinelli_20030424.html), sottolinea che "i compiti di *Nation-building* sono sempre stati strettamente subordinati a due condizioni: non solo che le popolazioni interessate non riuscissero da sole a canalizzare in forme democratiche i conflitti interni, ma anche che tali conflitti venissero considerati dal Consiglio di Sicurezza una minaccia per la pace e la sicurezza internazionale".

<sup>153</sup> Sottolinea P. PICONE, *Il peacekeeping nel mondo attuale*, cit., 22 ss. che tale tipo di situazione ha interessato in particolare le P.S.Os. di "prima generazione", ulteriormente rilevando che "quando il conflitto militare ormai concluso ha fatto registrare in precedenza degli interventi unilaterali degli Stati, autorizzati all'uso della forza dal Consiglio di sicurezza, è forte la tendenza verso l'affermarsi di forme e modalità di controllo della pace imposte in qualche modo dagli Stati interventori o gestite addirittura direttamente da essi". A titolo esemplificativo l'Autore cita il caso dell'U.N.I.K.O.M., *United Nation Iraq-Kuwait Observation Mission*, istituita dal Consiglio di Sicurezza con le risoluzioni nn. 687 e 689 del 1991.

<sup>154</sup> In prima battuta, può rilevarsi come guerra civile e guerra internazionale divergano, tra di loro, sotto il profilo concettuale, anche se una certa qual parte della dottrina, in passato, erroneamente, ha cercato di equiparare i due istituti, quantomeno al fine di riconoscere allo Stato la potestà di condurre una vera e propria azione bellica contro i propri cittadini dissidenti. Per una critica a tale impostazione v. N. RONZITTI, *Guerra*, cit., 51 ss. Per l'effetto, in definitiva, "le operazioni militari che si svolgeranno tra il sovrano e i sudditi in rivolta non saranno quindi considerate *stricto sensu* operazioni belliche e ad esse non si applicherà il diritto internazionale bellico". Così R. SAPIENZA, *La guerra civile nell'evoluzione del diritto internazionale*, Firenze, 2010, 14.

<sup>155</sup> In merito v. il *Rapporto del Segretario Generale delle Nazioni Unite del 1992, Un'Agenda per la Pace*, in [www.un.org](http://www.un.org), 8 s. Per un commento v. P. GARGIULO, *Le Nazioni Unite di fronte alle sfide del Duemila: l'Agenda per la Pace*, in *La Com. Int.*, 1993, 571 ss.

<sup>156</sup> Cfr., *ex multis*: R. GIUFFRIDA, *La legittima difesa, l'intervento umanitario e la responsabilità di proteggere*, in A. TANZI, A. LANCIOTTI (a cura di), *Uso della forza e legittima difesa*, cit., 171 ss.

<sup>157</sup> Partendo dall'idea secondo cui "gli Stati sono attualmente investiti, ai sensi del diritto internazionale generale, del potere di tutelare *uti universi*, e cioè collettivamente, per conto della Comunità internazionale, determinati valori essenziali della Comunità medesima", in caso di *gross violation* dei diritti umani, la condotta illecita perpetrata, vero e proprio crimine internazionale, consentirebbe potenzialmente a tutti gli Stati di reagire contro l'offensore. In tal senso v. P. PICONE, *Il peacekeeping nel mondo attuale*, cit., 15.

Nel tempo, le situazioni crisi che, con maggiore frequenza, le *peace support operations* hanno dovuto fronteggiare sono state quelle di origine interna<sup>158</sup>.

Le guerre civili sono caratterizzate da un tipo di ostilità e/o violenza (*lato sensu*) bellica non convenzionale, che coinvolge una miscellanea di soldati, irregolari, banditi armati ed estremisti, i quali spesso non rispettano le regole del diritto internazionale dei conflitti armati.

Le armi non vengono utilizzate solo per scopi militari, ma anche per minacciare la popolazione civile, per effettuare deportazioni, “pulizie etniche”, distruggere infrastrutture pubbliche ed attentare alla proprietà privata, al fine di far regnare l’anarchia.

L’annichilimento delle legge e dell’ordine, il collasso dello Stato e la disgregazione della società ne costituiscono le conseguenze dirette ed immediate.

Intervenire in tal contesto non è sicuramente agevole; stabilire un contatto personale con le popolazioni locali, le fazioni in lotta e con i militari degli altri contingenti richiede, infatti, attenzione, sensibilità, competenza ed un uso sapiente della forza accompagnato da iniziative di assistenza prettamente umanitaria<sup>159</sup>.

Ripristinare le condizioni di libera e pacifica convivenza tra i consociati, in molti casi appartenenti ad etnie differenti, all’interno di territori martoriati da lunghi e devastanti periodi di guerra<sup>160</sup>, è il compito che si prefigge una moderna *crisis response operation*, la cui attuazione passa, di necessità, non solo attraverso il perseguimento di obiettivi (per il tramite dell’impiego di risorse) di natura militare, ma postula, in una missione di *institution-building*, il coinvolgimento di una sempre più massiccia partecipazione anche della c.d. componente civile.

Ci si riferisce, innanzitutto, alle attività di *Civil/Military-Cooperation (C.I.M.I.C.)*<sup>161</sup>, ovvero all’*insieme delle risorse e degli accordi coinvolgenti i comandanti militari, le autorità locali civili e militari e la popolazione civile in un’area dove le forze militari sono o pianificano di essere impiegate – includendo – la cooperazione con Agenzie non Governative (Nga) Agenzie internazionali, altre Organizzazioni ed Autorità*<sup>162</sup>.

Più nel dettaglio, nel corso dello svolgimento di una *peace support operation*, per *civil/military-cooperation* si deve intendere il complesso di interrelazioni esistenti tra gli organi

---

<sup>158</sup> Per un approfondimento in ordine alle varie modalità d’approccio v. G. CELLAMARE, *Le operazioni di peacekeeping*, cit., 42 ss.

<sup>159</sup> Sottolinea G. VENTURONI, *Le Forze Armate*, cit., 7, che “l’addestramento del personale deve porsi come obiettivo principale: oggi è richiesto un militare di più ampia cultura professionale, sensibile ed aggiornato sui contesti sociali, culturali e giuridici entro i quali deve svolgere le sue funzioni, capace di assolvere compiti diversificati con una spiccata mentalità interforze”.

<sup>160</sup> Sul punto, ad esempio, v. *Il conflitto nel Darfur*, Documentazione in materia di politica internazionale n. 40 del 05 marzo 2010, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>161</sup> Sul punto v., ex plurimis: E. CUSUMANO, M. CORBE (a cura di), *A Civil-Military Response to Hybrid Threats*, London, 2017; S.J.H. RIETJENS, M.T.I.B. BOLLEN, *Managing Civil-Military Cooperation: A 24/7 Joint Effort for Stability*, New York, 2016; C. ANKERSEN (a cura di), *Civil-Military Cooperation in Post-Conflict Operations: Emerging Theory and practice*, New York, 2008. Per un’analisi operativa delle problematiche e delle prospettive della C.I.M.I.C. v. G. ELLENA, *La cooperazione civile-militare. Le operazioni di supporto alla pace*, in *Rassegna dell’Esercito*, n° 3/03, 10 ss.

<sup>162</sup> È questa la definizione ufficiale di C.I.M.I.C. in ambito N.A.T.O., contenuta nel *Military Decision 411, NATO CIMIC Policy*, rinvenibile in <https://www.nato.int/ims/docu/mc411-1-e.htm>.

militari preposti alla conduzione delle operazioni di pacificazione e le componenti dell'amministrazione civile partecipanti alla missione<sup>163</sup>.

In particolare, i primi devono sovrintendere alla sicurezza militare e al mantenimento dell'ordine pubblico, supportando, in tal guisa, il processo di ricostruzione della società civile intrapreso dalle entità istituzionali già esistenti o all'uopo costituite dall'organizzazione internazionale responsabile dell'intervento<sup>164</sup>.

Nel breve termine, l'obiettivo della *civil/military-cooperation* è proprio quello di perseguire, stabilire e mantenere un effettivo rapporto di piena cooperazione della popolazione con le istituzioni civili, nel quadro degli interventi condotti in tal senso al di sotto della responsabilità del comando delle forze militari dislocate sul campo, allo scopo di creare le condizioni minime di stabilità dell'area di interesse che offrano le migliori garanzie per poter operare in sicurezza; nel lungo periodo, l'attività di cooperazione assolve alla funzione di individuare e concretizzare le soluzioni più adeguate per risolvere (e definitivamente) superare la crisi in atto<sup>165</sup>.

In concreto, la *civil/military-cooperation* svolge un ruolo essenziale nel colmare l'assenza di legittime istituzioni democratiche finché le parti e le strutture civili dello Stato interessato dai disordini non siano in grado di sviluppare il processo di pace in modo autonomo, ma, al tempo stesso, *“non sostituisce l'attuazione degli aspetti civili: piuttosto, fornisce un sostegno agli sforzi nel settore civile...che si tratti del ritorno dei rifugiati e dei profughi, del ripristino della legge e dell'ordine, della ricostruzione economica, della ricostruzione di infrastrutture...è il cemento che tiene insieme i mattoni della pace”*<sup>166</sup>.

---

<sup>163</sup> A stretto rigore, parte della dottrina ritiene che il personale civile, pur partecipando ad operazioni di *peacekeeping*, non potrebbe comunque essere inquadrato all'interno delle forze di pace, intese, in quest'ottica, come forze esclusivamente militari. Per un'esemplificazione in tal senso v. A. GIOIA, *Lo status delle forze impegnate in operazioni di mantenimento della pace*, cit., in N. RONZITTI (a cura di), *Lo status delle forze armate italiane impegnate in operazioni “fuori area”*, cit., 56. In tal senso, si osserva, ordinariamente, lo status giuridico del personale civile differisce da quello riconducibile ai membri dei contingenti militari; in merito, a riprova di ciò, si veda, ad esempio, l'art. 16 della l. n.° 219/03 che, in ordine all'intervento condotto in territorio iracheno, ha disposto l'applicazione del c.p.m.g. alle sole truppe, ma non anche alla componente civile della missione. Allo stato attuale, l'art. 19 l. n. 145/2016 prevede l'applicazione del codice penale militare di pace nei confronti del personale che partecipa alle missioni internazionali, fatta salva la facoltà del Governo di deliberare l'applicazione del codice penale militare di guerra. Sul punto v. M. DE PAOLIS, *Sull'applicazione dei codici penali militari di guerra e di pace nelle operazioni militari all'estero*, in P. CARNEVALE, G.M. SALERNO (a cura di), *Missioni militari all'estero*, cit., 125 ss. Invero, circa le ipotesi in cui la legge penale militare di guerra risulta *“applicabile anche in tempo di pace in casi determinati”*, v. M. NUNZIATA, *Il reato di «uso delle armi contro ambulanze» e la scriminante della «necessità militare»*, in *Giur. merito*, 2008, 05, 1383 ss.

<sup>164</sup> *“La Task Force CIMIC...assolve a funzioni fondamentali quali il collegamento con le autorità locali, con i rappresentanti di organizzazioni internazionali, con le organizzazioni non governative, con la gente. Un'attività, quella CIMIC, che presuppone un forte inserimento nel contesto sociale urbano, per svolgere progetti particolari, nonché per intervenire in settori meno tipicamente militari, quali giustizia, istruzione, sanità, infrastrutture, servizi pubblici, pubblica amministrazione”*. Così il Ministro della Difesa Martino in *Seduta congiunta IV Commissione Difesa Camera, IV Commissione Difesa Senato* del 17/12/2003, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>165</sup> Sul punto v. D. FUOCHI, *La cooperazione civile-militare. Prospettive della cooperazione della NATO*, in [https://www.difesa.it/InformazioniDellaDifesa/periodico/IIPeriodico\\_AnniPrecedenti/Documents/La\\_cooperazione\\_civile-militare.pdf](https://www.difesa.it/InformazioniDellaDifesa/periodico/IIPeriodico_AnniPrecedenti/Documents/La_cooperazione_civile-militare.pdf).

<sup>166</sup> Così D. ZANDEE, *Interazione tra civili e militari nelle operazioni di pace*, in *Rivista della Nato*, n°1/99,12 s.

Naturalmente, nel pianificare una *crisis response operation*, l'intervento strettamente militare implica specifiche problematiche, la cui consistenza appare essere diversa rispetto alle difficoltà correlate alla predisposizione di un programma di ricostruzione civile<sup>167</sup>.

Ne consegue che, pur in ossequio ad una visione unitaria delle finalità perseguite mediante lo svolgimento di un intervento a fini di pacificazione, l'attuazione dei compiti e delle funzioni rimesse, pressoché in via esclusiva, alla componente militare si sviluppa secondo linee direttrici (parzialmente) differenti rispetto alla (comunque indispensabile) pianificazione delle misure di supporto al ristabilimento delle condizioni di coesistenza civile dei consociati nel quadro di uno stabile assetto politico/costituzionale frutto del rinnovamento di libere e democratiche Istituzioni.

Così, la legittimità dell'operazione militare passa attraverso un'eventuale deliberazione delle Nazioni Unite e comporta la necessità di dispiegare forze d'intervento rapido professionalmente adeguate; in tal senso, ordini di attivazione, programmi d'intervento, supporti logistici, regole d'ingaggio, presiedono e governano la prima fase di predisposizione di una *crisis response operation*.

Si richiede, in buona sostanza, ai Paesi partecipanti non solo l'ottemperanza a prescrizioni giuridiche di origine internazionale – da qui, l'ulteriore profilo della legittimità o meno dell'impiego di truppe secondo l'ordinamento interno di ciascuna Nazione – ma anche e, forse, prima di tutto, un sacrificio di uomini per uno scopo di pace.

Oggi, infatti, *“il soldato non è più chiamato solamente a servire una Patria, ma anche l'Umanità”*<sup>168</sup>.

Diversamente, in relazione alla pianificazione di una missione “civile” si affacciano all'orizzonte questioni operative essenzialmente differenti; nella maggior parte dei casi esse hanno luogo, compiutamente, dopo che le operazioni *“lato sensu”* militari hanno già avuto inizio, con conseguente effetto di allungamento dei tempi minimi per il raggiungimento dello scopo prefissato.

L'adattamento delle azioni da intraprendere è, in tal contesto, componente essenziale, ma, al tempo stesso, ciò non si traduce certo in mera improvvisazione<sup>169</sup>.

Normalmente, gli accordi volti a porre termine alla lotta civile includono l'archetipo del modello operativo che potrà essere seguito, ma è la concreta attuazione, passo dopo passo, dei vari punti di un programma, in parte necessariamente indeterminato, che richiede tempi e risorse, umane e materiali, diversificati.

L'obiettivo di fondo è, però, certamente unitario e si traduce nell'opportunità di favorire la negoziazione tra le parti in conflitto al fine di raggiungere una soluzione accettabile per

---

<sup>167</sup> Per un approfondimento in ordine alle problematiche relative alla formazione del personale civile adibito ad operare in contesti di emergenza internazionale, v. A. CRETA, N. PIROZZI, *Formazione e Reclutamento del personale civile*, in N. PIROZZI (a cura di), *L'Italia nelle missioni civili della U.E. Criticità e prospettive*, in [http://www.iai.it/sites/default/files/quaderni\\_35.pdf](http://www.iai.it/sites/default/files/quaderni_35.pdf), 37 ss.

<sup>168</sup> Si esprime così G. ARGUTO, *Il rinnovamento delle Forze Armate italiane*, in *L'Altro Giornale* del 27/09/2003, 7.

<sup>169</sup> In merito v. F. CERVONI, *Le problematiche delle forze armate verso il Duemila*, in *Unuci*, n° 3/4, 1998, 5.

tutti, sviluppando un clima di reciproco rispetto e cooperazione, rafforzando così la credibilità dell'operazione<sup>170</sup>.

La c.d. "pianificazione di contingenza" appare essere di estrema importanza in relazione a ciascuna delle diverse fasi delle operazioni da intraprendere, in particolare implicando un'accorta conduzione del processo decisionale riguardante emergenze gravi e delicate come, ad esempio, quelle legate al problema dell'accoglienza dei rifugiati e dei profughi<sup>171</sup>.

Probabilmente, l'obiettivo primario e, per questo, forse, il più difficile, è la conquista della fiducia della popolazione locale.

Solo per il tramite di una costante collaborazione con i destinatari dell'intervento umanitario è possibile affrontare meglio le questioni ed i problemi rimasti insoluti.

In questo senso, in primo luogo, deve essere sviluppato un sistema di comunicazione che trasmetta alla popolazione il messaggio di aiuto che la comunità internazionale offre, evidenziando che la presenza dei contingenti militari sul territorio non rappresenta una forma di occupazione militare e/o di predominio e prevaricazione<sup>172</sup>, ma strumento di ausilio in vista del ripristino delle condizioni di libera e pacifica convivenza tra i consociati<sup>173</sup>.

Emerge, in tal contesto, il ruolo strategico assunto dalle "psychological operations" (PSYOPs), ovvero dalle "attività psicologiche pianificate in tempi di pace, crisi o guerra verso una parte avversaria, amica o neutrale allo scopo di influenzarne le tendenze e i comportamenti in modo favorevole al raggiungimento di obiettivi politici e militari"<sup>174</sup>.

Nelle *peace support operations* fondamentali sono le modalità con cui la popolazione percepisce l'impatto degli interventi condotti dalle forze di pace e la loro posizione di neutralità.

Ne consegue che le PSYOPs devono essere indirizzate, in primo luogo, da un lato, verso la rilevazione di dicerie, cattive informazioni, propaganda negativa rispetto all'operato dei contingenti multinazionali; dall'altro lato, appaiono protese alla promozione di attività di contro-informazione<sup>175</sup> che giunga alla popolazione senza alcun "filtro"<sup>176</sup>.

---

<sup>170</sup> In tal senso A. DE GUTTRY, N. RONZITTI, *Codice di condotta per le FF. AA. italiane, cit.*, in N. RONZITTI (a cura di), *Lo status delle forze armate italiane, cit.*, 190 s., i quali, inoltre, sottolineano che "nel promuovere e nel partecipare alla negoziazione il personale impegnato in operazioni di mantenimento della pace deve dimostrare disponibilità ad ascoltare e comprendere le posizioni delle parti. Deve altresì svolgere un ruolo attivo volto, principalmente, a convincere le parti ad impegnarsi seriamente nella negoziazione ed a conseguire un risultato finale che sia accettabile e conveniente per ciascuna di esse".

<sup>171</sup> Per una disamina della questione, con concreti riferimenti alle operazioni condotte nella ex-Jugoslavia, Macedonia e Kosovo, v. L. CHIAPPERINI, *La pianificazione operativa nelle operazioni "Allied Force" e "Joint Guardian"*, in *Riv. Mil.*, n° 5/00, 99 ss.

<sup>172</sup> In ordine ai diversi profili problematici correlati al fenomeno dell'occupazione bellica v. S. SILINGARDI, *Occupazione bellica e obblighi delle potenze occupanti nel campo economico*, in *Riv. Dir. Int.*, 2006, 04, 978 ss.

<sup>173</sup> Esempio, in tal senso, è il caso della Somalia. L'operazione *Restore Hope* è stata infatti caratterizzata da modelli di approccio diversificati: da un lato, l'impostazione degli Stati Uniti, storicamente abituati ad impiegare massicciamente ed in modo distruttivo il loro potenziale militare; dall'altro lato, la tradizione europea volta a ristabilire la pace in Somalia per il tramite di un intervento certamente meno invasivo. Per un approfondimento della questione v. G. GAIANI, *Onu, missione incompiuta*, in *Il Carabiniere*, n° 4/95, 50 s.

<sup>174</sup> Così la *Direttiva Nato MC 402* riportata in M. SILVESTRI, *Le operazioni psicologiche*, in *Riv. Mil.*, n° 5/00, 72.

<sup>175</sup> Si esprime in favore di tale approccio M. SILVESTRI, *Le operazioni, cit.*, 74.

Per far ciò, i contingenti impiegati devono saper proteggere la popolazione senza cadere in strumentali provocazioni, pur nel doveroso rispetto della propria incolumità in ossequio a *rules of engagement* (R.O.E.)<sup>177</sup> concepite in applicazione delle norme di diritto internazionale umanitario<sup>178</sup>.

Chiare regole d'ingaggio<sup>179</sup>, infatti, sono assolutamente necessarie per garantire la credibilità ed il successo di una operazione di pace<sup>180</sup>.

In particolare, si tratta di prevedere tempi, modi e condizioni cui subordinare le diverse tipologie di intervento in astratto ipotizzabili (incluse le misure di deterrenza e di proporzionata reazione ad eventuali attacchi); non solo, quindi, disciplina della mera autodifesa, ma anche modalità di impiego della forza sufficiente ed idonea a garantire l'assolvimento del mandato<sup>181</sup>.

In ogni caso, l'impiego della violenza militare da parte dei contingenti di pace deve mirare a risolvere o "disinnescare" una situazione di crisi<sup>182</sup> e non a provocarne l'*escalation*<sup>183</sup>.

La salvaguardia dell'incolumità della abitanti stanziati all'interno dei territori martoriati dal conflitto, poi, passa anche attraverso un percorso educativo e di informazione finalizzato a conferire in capo alla popolazione inerme gli strumenti necessari per maturare consapevolezza in ordine all'individuazione delle possibili fonti di pregiudizio; fondamentale, in tal senso, appare, ad esempio, oltre all'opera di bonifica, l'educazione della collettività (con particolare riguardo ai minori) in ordine al pericolo derivante dalle mine inesplose<sup>184</sup>.

---

<sup>176</sup> In merito v. A. CARLEVARIS, *Recenti sviluppi nella prassi degli Status-of-Forces-Agreements*, cit., 681 ss.

<sup>177</sup> In termini generali, per una disamina della disciplina delle ROE v., *ex multis*: G. DE VERGOTTINI, *Costituzione e regole*, cit., in *Rass. parl.*, 1, 2008, 53 ss.; ID, *Guerra, difesa e sicurezza*, cit., in P. CARNEVALE, G.M. SALERNO (a cura di), *Missioni militari all'estero*, cit., 20 ss. Per un'esemplificazione in riferimento all'operazione AUCO/KFOR in Kosovo, v. U. CANTONI, *ROE per AUCON/KFOR*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, n° 2/02, 145 s.

<sup>178</sup> Si occupa dell'applicazione del diritto internazionale umanitario nelle relazioni tra Nazioni Unite e Paese "ospitante" un intervento di *peacekeeping*, A. CARLEVARIS, *Recenti sviluppi nella prassi degli Status-of-Forces-Agreements*, cit., 676 ss. In merito, v., inoltre, N. RONZITTI, *Forze Armate. III) Forze internazionali*, cit., 4 e, in particolare, M. GESTRI, *Le forze di pace e l'uso della forza armata con particolare riferimento ai contingenti italiani: jus ad bellum e jus in bello*, in N. RONZITTI (a cura di), *Lo status delle forze armate italiane impegnate in operazioni "fuori area"*, cit., 103 ss.

<sup>179</sup> Per una distinzione tra regole d'ingaggio e *caveat*, v. N. RONZITTI, *Il diritto applicabile alle forze armate italiane all'estero*, cit., 5 s.

<sup>180</sup> In merito, un peculiare esempio è rappresentato dalla regolamentazione delle operazioni di disarmo delle fazioni contrapposte, nel corso di una guerra civile, condotte dalle truppe impegnate in un intervento di *peacekeeping*; per una casistica v. F. PAGANI, *I poteri della forza di pace*, cit., in N. RONZITTI (a cura di), *Lo status delle forze armate italiane impegnate in operazioni "fuori area"*, cit., 165 ss.

<sup>181</sup> In tal senso v. F. CERVONI, *Le problematiche delle forze armate*, cit., 5.

<sup>182</sup> Le difficoltà operative e le corrette modalità d'approccio relative ad un intervento militare condotto all'interno di un centro abitato sono opportunamente messe in luce da M. CITTADELLA, *Come affrontare uno dei più difficili ambienti operativi*, in *Rivista Militare*, n° 6/03, 60 ss.

<sup>183</sup> "Quando viene fatto ricorso alla forza, i criteri che ne devono guidare l'impiego sono: la precisione, allo scopo di colpire selettivamente ed efficacemente la sorgente della minaccia ed evitare i danni collaterali; la tempestività, che si traduce in dimostrazione di efficienza e di volontà e contribuisce a minimizzare i danni subiti; la proprietà e la proporzionalità, che, adattando la risposta al tipo di offesa ricevuta, evitano d'innalzare l'intensità dello scontro". Così *Linee guida per l'impiego dell'artiglieria terrestre*, cit., 9.

<sup>184</sup> In materia v. A. SANTAROSSA, *La cooperazione civile militare in Kosovo*, in [www.paginedidifesa.it](http://www.paginedidifesa.it).

Progressivamente, peraltro, ad una “protezione militare” deve essere affiancata la costituzione di forze di polizia civili che siano in grado di garantire la legge e l’ordine, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali della persona, anche al fine di conquistare e rafforzare la fiducia dei cittadini nelle Istituzioni.

Ben si rileva, infatti, come, soprattutto nei territori martoriati da guerre civili di matrice etnica, la figura del poliziotto, che normalmente abusa delle proprie prerogative, rappresenta quasi una costante; il nemico principale, in tal caso, diventa quindi lo Stato, impersonato proprio da chi dovrebbe garantire la sicurezza della comunità.

Per ovviare a questa situazione, il passo principale da compiere è quello di implementare, quanto più possibile, le occasioni di contatto tra le Istituzioni (preposte alla gestione dell’ordine pubblico e della sicurezza) e la popolazione, soprattutto quella più giovane, la risorsa umana indefettibile per il futuro di ogni Paese<sup>185</sup>.

In merito, non si possono non richiamare le funzioni svolte, nel corso di una *crisis response operation*, dalla *Multinational Specilized Unit* (M.S.U.)<sup>186</sup>.

“L’idea ispiratrice per la costituzione di questa particolare unità operativa è quella di creare un dispositivo particolarmente efficace nell’attività di polizia, capace di supportare gli assetti militari non specializzati nel mantenimento dell’ordine pubblico e nel settore investigativo”<sup>187</sup>; in seguito, si tratta di garantire che, in materia di sicurezza interna, le Istituzioni civili in via di formazione sappiano far fronte alla gestione ordinaria (e straordinaria) dell’ordine pubblico<sup>188</sup> in vista del raggiungimento di condizioni di libera e pacifica convivenza tra i consociati<sup>189</sup>.

---

<sup>185</sup> Esempificativi, in tal senso, sono gli accordi di pace di Dayton del 1995 con i quali venne conferita una patente di legittimità alla missione delle Nazioni Unite in Bosnia e da cui scaturì la formalizzazione, all’interno dell’articolo III della Costituzione bosniaca, del principio secondo cui: “è necessario provvedere alla creazione di una cornice di sicurezza che garantisca il rispetto ed il mantenimento della legge all’interno di procedure di polizia riconosciute a livello internazionale”. Per un approfondimento sul punto v. G. MOSCATI, *La missione ONU-IPTF in Bosnia ed Erzegovina*, in *Rassegna dell’Arma dei Carabinieri*, n° 4/02, in <http://www.carabinieri.it/editoria/rassegna-dell-arma/la-rassegna/anno-2002/n-4---ottobre-dicembre/studi/la-missione-onu-iptf-in-bosnia-ed-erzegovina>. Per una disamina, storica e geopolitica, delle motivazioni che hanno portato all’intervento della Comunità Internazionale v. L. INNECCO, *Bosnia e dintorni*, in *Unuci*, n° 11/12/1998, 2 ss. In riferimento al ruolo rivestito dalle FF.AA. italiane, con particolare riferimento all’Arma dei Carabinieri, all’interno di queste terre v. F. PUDDU, *I Carabinieri dal basco amaranto*, in *Il Carabiniere*, n° 3/96, 62 s.; ID, *In Bosnia con la MSU*, in *Il Carabiniere*, n° 12/98, 44 s., V. PEZZOLET, *Bosnia, Italiani nell’IFOR*, in *Il Carabiniere*, n° 5/96, 38 ss.; ID, *I Carabinieri a Sarajevo*, in *Il Carabiniere*, n° 12/98, 46 ss.

<sup>186</sup> L’importanza del ruolo assolto dalla M.S.U. è duplice in quanto, da un lato, essa rappresenta lo strumento primario per perseguire i concreti obiettivi di pacificazione e sicurezza nelle zone interessate e, dall’altro, costituisce, per i Paesi coinvolti, l’occasione per la formulazione di procedure di collaborazione internazionale sempre più collaudate, nella prospettiva di una formazione permanente di strutture d’intervento integrate. A tal proposito, per un approfondimento, v. P. PAGES-XATART-PARES, *La MSU: una prima esperienza nel processo di costruzione di una forza di polizia europea*, in *Rassegna dell’Arma dei Carabinieri*, n°2/02, 132 ss. In merito alla formazione della U.I.E.P. (Unità Integrata Europea di Polizia), in sostituzione della M.S.U. in Bosnia e Kosovo, a partire dal 2003, v. G. GAIANI, *Paladini d’Europa*, in *Il Carabiniere*, n° 11/00, 51. Si noti, infine, che, in precedenza, ad affiancare la M.S.U., con compiti di polizia civile, era presente, su mandato U.E.O., la c.d. UeoPol. Per un approfondimento v. G. GAIANI, *I Carabinieri a Monstar*, in *Il Carabiniere*, n° 4/95, 52 s.

<sup>187</sup> Così il Col. dell’Arma dei Carabinieri. George Di Pauli, Comandante MSU in Kosovo, riportato in S. SILVESTRI, *Gli scenari politico-strategici: il nuovo concetto di sicurezza*, in A. CALABRÒ (a cura di), *Governare la sicurezza*, cit., 26.

<sup>188</sup> Per una descrizione dei compiti operativi normalmente affidati alle unità di M.S.U. v. G. ZANASI, *Balciani, terra nel caos*, in *Il Carabiniere*, n° 10/2001, 87. Un plauso alla struttura organizzativa e alle funzioni espletate

Il perseguimento di tale obiettivo passa attraverso una serie di fasi successive, fra cui: a) la formazione di personale di polizia professionalmente idoneo; b) la ristrutturazione degli assetti logistici e di gestione delle forze di polizia locali; c) la definizione delle modalità di collaborazione tra forze di polizia e magistratura.

Onde conferire effettività a tali propositi, appare essenziale innanzitutto procedere ad una selezione del personale, improntata sull'integrità morale dei candidati, promuovendo inoltre la indefettibile presenza multietnica che possa tributare il giusto risalto, fin già nella composizione degli organi di pubblica sicurezza, all'aspetto della collaborazione e non a quello della diversità<sup>190</sup>.

La ristrutturazione delle forze di polizia, poi, necessita di un'efficiente e razionale allocazione di risorse (umane e materiali) e distribuzione di incarichi secondo le attitudini dimostrate e senza pregiudizi di natura discriminatoria.

Una volta raggiunto, peraltro, un certo livello di preparazione tecnico/professionale, obiettivo primario è la formazione di una struttura d'*elite* che possa sovrintendere alle modalità d'intervento in caso di pericolo, per le libere Istituzioni, derivante dallo sviluppo di focolai eversivi<sup>191</sup>.

In tal contesto, la collaborazione tra forze di polizia e magistratura (da concepire nei termini di potere autonomo ed indipendente dal controllo politico *stricto sensu* inteso) si profila quale attività fondamentale per l'esercizio di un'azione penale che sia sì prerogativa dell'organo giudiziario, ma che possa contare su di una fase di ricerca delle fonti di prova condotta, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona, da parte di una polizia giudiziaria efficiente e consapevole delle proprie attribuzioni.

In campo amministrativo, essenziale appare, poi, sovrintendere alla fornitura di beni pubblici indefettibili, quali l'erogazione di energia elettrica, l'acqua corrente, l'assistenza sanitaria.

Infine, definito un quadro di condizioni minime di "vita civile", il passo ulteriore da compiere è l'indizione di libere elezioni<sup>192</sup>.

---

te dalla M.S.U. nell'ambito del contingente KFOR, con particolare riguardo all'opera dell'Arma dei Carabinieri, è contenuto in F. MINI, *Kosovo 2003: un problema aperto. La KFOR e le nuove sfide alla sicurezza*, in *Unuci*, n°7/8/2003,9.

<sup>189</sup> "Negli scenari dove si sviluppano operazioni di supporto alla pace le MSU esprimono la massima operatività, unanimamente riconosciuta anche a livello internazionale, perché sviluppano un'effettiva funzione di polizia intermedia, assicurando un rendimento costantemente elevato grazie alla loro straordinaria flessibilità d'impiego: infatti, da un lato si integrano perfettamente con le unità militari, in quanto applicano le tipiche procedure militari, dall'altro in quanto posseggono le peculiari qualità delle Forze di Polizia, abituate tra l'altro a confrontarsi con competenza ed efficacia con le popolazioni nei diversi contesti locali per garantire sicurezza ed ordine pubblico". Così G. BELLINI, in *La Benemerita nel cuore del popolo al passo coi tempi, Intervista al Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri*, in *Le Fiamme d'Argento*, n°3/4/2004, 11.

<sup>190</sup> Cfr. E. NICODANO, *Le forze di polizia nelle operazioni di sostegno alla pace*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, n° 2/03, 24.

<sup>191</sup> Infatti, secondo il Col. CC. George Di Pauli, riportato in S. SILVESTRI, *Gli scenari politico-strategici*, cit., in A. CALABRÒ (a cura di), *Governare la sicurezza*, cit., 26, "il compito di qualsiasi missione di pace è quello di assicurare la convivenza civile. Questo risultato si ottiene essenzialmente attraverso il ristabilimento di regole certe, l'attività di intelligence e l'attività di anticrimine e antiterrorismo".

<sup>192</sup> Si badi, l'attività di "costruzione" di libere elezioni appartiene tipicamente ad interventi di *peacekeeping* c.d. multifunzionali (afferenti alle tipologie sinora descritte) mentre sono da differenziare da essi le c.d. ope-

È per il tramite di tale strumento che la popolazione locale è chiamata ad esercitare pienamente il proprio diritto all'autodeterminazione<sup>193</sup> ed alla costruzione di un governo democratico rispetto al quale i cittadini si sentano davvero partecipi e consapevoli di intraprendere un percorso di riconciliazione tra le varie etnie<sup>194</sup>.

In questa direzione, allorché si intraprende un'operazione mirata a ristabilire le condizioni minime di pacifica convivenza tra i consociati, il vero parametro di riferimento è rappresentato dal rispetto delle tradizioni indigene; qualunque sia il teatro d'operazioni, diversi modelli culturali, infatti, potrebbero non essere facilmente adattabili *in toto* alla realtà politico/sociale in cui si interviene<sup>195</sup>.

Si deve procedere, cioè, per gradi, conformando alle consuetudini locali i principi di civiltà giuridica radicati da tempo nei c.d. "Paesi civili", facendo percepire non le discrasie, ma i punti d'incontro, le affinità.

Una Nazione in crisi, flagellata dalla guerra internazionale o civile, necessita di comprendere che *"la democrazia ha una sua moralità interiore, basata sulla dignità e sull'eguaglianza di tutti gli esseri umani"*<sup>196</sup>.

Ogni popolo ha diritto ad "autodeterminarsi", ma, perché ciò accada responsabilmente, necessita, in primo luogo, di sviluppare piena consapevolezza circa il rispetto dei valori della persona<sup>197</sup>.

---

razioni di monitoraggio elettorale, ovvero interventi miranti esclusivamente a svolgere una funzione di osservazione della contesa elettorale onde ravvisarne l'effettiva democraticità nell'ambito del contesto già definito dalle autorità locali del Paese in cui la missione opera. Per una disamina della questione v. G. CELLAMARE, *Le operazioni di peacekeeping*, cit., 122 ss.; L. PINESCHI, *Le operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace*, cit., 149 ss.

<sup>193</sup> Per un approfondimento v. G. CELLAMARE, *Le operazioni di peacekeeping*, cit., 185 ss.

<sup>194</sup> Per giungere a tale risultato è, però, indispensabile procedere per gradi, mediante un costante impegno profuso nel senso di sovrintendere al complesso delle attività (la cui consistenza può variare a seconda delle peculiari esigenze rilevabili, di volta in volta, all'interno del particolare contesto socio/politico di riferimento), necessarie per la ricostruzione civile del Paese, passando attraverso l'organizzazione del processo elettorale e la formazione di registri dello stato civile da cui possano evincersi i soggetti titolari del diritto all'elettorato attivo e passivo, sino a giungere al monitoraggio dello svolgimento delle consultazioni. Sorge, in particolar modo, il problema di accertare il possesso del requisito della cittadinanza, soprattutto allorché il precedente conflitto abbia generato esodi di massa, rispetto a cui, peraltro, si profila l'ulteriore questione dell'accoglienza dei profughi. Esempio, in merito, è stata la condotta tenuta dall'U.N.I.M.I.K. nel 1999 che, sostanzialmente, nel definire il processo di registrazione civile, ha "tralasciato" il requisito della cittadinanza per riferirsi a quello di "residenza abituale", secondo parametri, almeno uno dei quali da soddisfare, consistenti nella nascita in Kosovo, propria o anche di uno dei genitori, ovvero nell'aver risieduto in Kosovo per almeno cinque anni consecutivi o per periodi minori dovuti, in tale ipotesi, ad allontanamento forzato. Per una disamina di tale P.S.O. v. L. DI MARCO, *Lo sviluppo della pace in Kosovo*, in *Rassegna dell'Esercito*, n°2/00, 2 ss. In relazione al passaggio di consegne dal contingente chiamato ad operare sotto l'egida delle Nazioni Unite alle forze militari dispiegate dai Paesi aderenti all'Unione Europea, v., *ex multis*: E. MILANO, *Il trasferimento di funzioni da UNMIK a EULEX in Kosovo*, in *Riv. dir. int.*, 2008, 04, 967 ss.

<sup>195</sup> Sul punto v. C. GALLI, *Il contributo degli antropologi alle peace support operations*, in *Riv. Mil.*, 2010, 2, 46 ss.

<sup>196</sup> Così A. BARAK, *Democrazia, terrorismo e Corti di giustizia*, in *Giur. Cost.*, 2002, V, 3388.

<sup>197</sup> In generale, in tema di autodeterminazione v., *ex multis*: D. E. TOSI, *Secessione e costituzione tra prassi e teoria*, Napoli 2007, 251 ss.; G. PALMISANO, *Nazione Unite e autodeterminazione interna*, Milano, 1997; G. ARANGIO RUIZ, *Autodeterminazione (diritto dei popoli alla)* (voce), in *Enc. Giur. Roma*, 1988; F. LATTANZI, *Autodeterminazione dei popoli*, in *Digesto disc. pubbl.*, Torino, 1987, *Il vol.*, 4 ss.; S. MANGIAMELI, *Autodeterminazione: diritto di spessore costituzionale?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

In tal contesto, però, non si deve credere che l'evoluzione di un ordinamento, improntato sul principio di democraticità e sul riconoscimento (dell'effettività) delle libertà fondamentali dell'individuo, possa passare attraverso una radicale imposizione di principi e valori (eterodiretti) da parte delle forze di pacificazione internazionali; difatti, il compito affidato ai contingenti, militari e civili, dislocati sul territorio, consiste nel perseguire esclusivamente l'obiettivo di accompagnare la transizione democratica, limitandosi a garantire le condizioni di libera e pacifica convivenza, di modo da permettere la maturazione di un autonomo percorso di crescita civile delle Istituzioni locali nel quadro di una compiuta presa di coscienza della popolazione circa l'intangibilità dei diritti inalienabili della persona da parte del potere sovrano<sup>198</sup>.

In tal senso, le energie e le risorse disponibili vanno convogliate in vista dell'emersione di un novello potere costituente<sup>199</sup> capace di affermarsi in quanto: a) originario e non derivato; b) libero nei fini e nei contenuti<sup>200</sup>; c) legittimato in via di fatto, in assenza o, comunque, a prescindere da regole procedurali preesistenti<sup>201</sup> ed espressione delle forze politiche e sociali dominanti che, in un dato momento storico, possano ricercare (acquisendo il consenso della generalità dei consociati in ossequio a procedure di stampo marcatamente democratico, così da conferire piena legittimazione popolare al loro operato) un equilibrio all'interno del binomio autorità/libertà affatto diverso rispetto al precedente assetto politico/costituzionale<sup>202</sup>, incidendo profondamente, per tale via, sia sul sistema istituzionale, sia sul catalogo dei diritti fondamentali, di modo da intaccare i valori di fondo dell'ordinamento preesistente e superare, in definitiva, le precedenti criticità, fonte dei disordini suscettivi di tradursi in vera e propria guerra civile.

---

<sup>198</sup> Invero, secondo G. PALOMBELLA, *Diritti fondamentali: argomenti per una teoria*, in <http://old.unipr.it/arpa/dsgs/diritti%20fondam.htm>, <<i>diritti di libertà, verso lo Stato, non sono veramente identificabili anche quali diritti "contro" lo Stato, come invece altrettanto tradizionalmente e quasi universalmente si dice. Ciò per la ragione che essi non sempre comportano solo o essenzialmente obblighi generali di astensione, e che dal punto di vista teleologico non sempre lo Stato è il vero o l'unico antagonista. Anzi, la ragione per istituire poteri pubblici non è certamente quella di imporre loro il rispetto dei nostri diritti di libertà, ma caso mai di proteggere e sostenere questi diritti: il che implica una serie di attività positive>>.

<sup>199</sup> Per un approfondimento v. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, Torino, 2010, 105 ss.; P. PASQUINO, *Il potere costituente, il governo limitato e le sue origini nel nuovo mondo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2009, 02, 311 ss.; G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Bologna, 1997, 68 ss.

<sup>200</sup> Sul punto v. G. ROLLA, *Elementi di diritto costituzionale comparato*, Milano, 2010, 46.

<sup>201</sup> Sul punto v. P. PASQUINO, *Il potere costituente, il governo limitato e le sue origini nel nuovo mondo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2009, 02, 311 ss.

<sup>202</sup> Diversamente, l'attitudine di un gruppo sociale ad imprimere una specifica connotazione, *de iure condito*, ai valori costituzionali di fondo, formalmente codificati, che permeano un dato ordinamento in un dato momento storico, richiama la nozione di costituzione materiale che, in definitiva, si identifica "nelle forze politicamente organizzate del gruppo sociale che in un determinato momento storico riescono ad interpretare attivamente l'interesse generale della comunità politica". Così C. MORTATI, *Corso di diritto costituzionale italiano e comparato*, Roma, 1958, 89. Sempre secondo l'illustre costituzionalista, la costituzione materiale rappresenta la fonte giuridica primigenia ed è essa stessa giuridica per antonomasia "in quanto è quella dalla quale è da trarre il criterio per poter imprimere il carattere della giuridicità a tutto il sistema degli atti successivi attraverso i quali si svolge." Così C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, Milano, 1940, 88. Per un approfondimento v. G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto Costituzionale, cit.*, 64 ss. Per un approccio critico sulla distinzione, connotata da notevole ambiguità, tra costituzione formale e costituzione materiale, v. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale, cit.*, 119.

Ciò, però, si badi, senza subire il fascino di processi costituenti connotati da tratti caratteristici del tutto peculiari<sup>203</sup> e che, di recente, hanno visto “*contraddire l’idea del potere costituente*”<sup>204</sup> quale attività autonoma ed incondizionata nei fini<sup>205</sup>.

Si tratta delle c.d. Costituzioni eterodirette<sup>206</sup> che “*per un verso, trasformano in una finzione giuridica la natura originaria del potere costituente, dal momento che le scelte fondamentali sono compiute da un soggetto esterno all’ordinamento sovrano; per un altro verso la Costituzione che risulta rischia di peccare di effettività, in quanto carente di un’effettiva adesione da parte del popolo ai valori che sono stati codificati*”<sup>207</sup>.

Ci si riferisce, cioè, a “*documenti che assumono la forma delle Costituzioni proprie del costituzionalismo, ma che non ne possiedono l’anima*”<sup>208</sup>.

In tal senso, pur se, formalmente, può assistersi ad un’apertura ai valori della persona<sup>209</sup>, al contempo, il rischio che spesso si corre, in conseguenza di una “pressione esterna” esercitata dalle forze di pacificazione, può tradursi in un profondo divario esistente tra l’*idem sentire* di collettività non ancora pienamente consapevoli dei propri diritti ed il dettato formale dei documenti costituzionali di nuova generazione; ciò può comportare un vero e proprio scollamento tra norme (costituzionali) scritte ed esperienze giuridiche maturate<sup>210</sup>, talché appare evidente il pericolo che le nuove codificazioni rimangano lettera morta o, comunque, non siano seguite da una vera e propria rivoluzione culturale<sup>211</sup>.

Così, si suole affermare che “*la vocazione universale del costituzionalismo deve evitare un eccesso di spirito missionario o di cadere nella tentazione di esportare il proprio modello ratione imperii*”<sup>212</sup>.

Ne deriva che “*tanto i diritti, quanto le tecniche e gli strumenti di tutela debbono essere non solo codificati, ma anche accettati e convalidati dalla cultura giuridica e politica di un*

---

<sup>203</sup> Per un approfondimento v. G. ROLLA, *Elementi di diritto costituzionale, cit.*, 47 ss., in cui ampia appare la disamina dei diversi processi costituenti nel tempo emersi con riferimento, in particolare, alla figura delle c.d. Costituzioni Pattuite ovvero delle c.d. transizioni democratiche e dei “*processi costituenti diluiti nel tempo*”.

<sup>204</sup> “*I diritti assumono, in altri termini, il ruolo di condizioni di pensabilità di un ordinamento (materialmente, non solo formalmente) costituzionale, fino a delinearci come epifanie necessarie del potere costituente inteso come autonomazione del popolo*”. Così A. D’ALOIA, *Introduzione*, in A. D’ALOIA (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano, 2003, X.

<sup>205</sup> Così G. ROLLA, *Elementi di diritto costituzionale, cit.*, 49.

<sup>206</sup> Per un commento, a titolo esemplificativo, sul processo di revisione costituzionale eterodiretta v. E. FERIOLI, *Macedonia: La sovranità “condivisa” Un recente caso di procedimento di revisione costituzionale eterodiretto*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>207</sup> Così G. ROLLA, *Elementi di diritto costituzionale, cit.*, 49.

<sup>208</sup> *Ibidem*.

<sup>209</sup> Parla di “*specificità delle culture costituzionali*” G. ROLLA, *Elementi di diritto costituzionale, cit.*, 7.

<sup>210</sup> Per un approfondimento della nozione di relatività geografica dei diritti fondamentali v. A. D’ALOIA, *Introduzione, cit.*, in A. D’ALOIA (a cura di), *Diritti e Costituzione, cit.*, XIII ss.

<sup>211</sup> Parla di “*autorità dei diritti*”, espressione del potere (*rectius*: di norme giuridiche) capace di orientare culturalmente la società e di condizionarne giuridicamente la regolamentazione, A. D’ALOIA, *Introduzione, cit.*, in A. D’ALOIA (a cura di), *Diritti e Costituzione, cit.*, XI.

<sup>212</sup> Così G. ROLLA, *Elementi di diritto costituzionale, cit.*, 202. Inverso, sottolinea R. MANFRELLOTTI, *Leges silent arma. Guerra ed altre “operazioni di pace”, cit.*, in L. CUOCOLO, L. LUPARIA (a cura di), *Valori costituzionali, cit.*, 173, che <<il ripudio della guerra da parte dell’art. 11 Cost. è assoluto e non ammette deroghe giustificate con “l’esportazione” dei valori italiani del mondo; valori, si badi, di cui è pietra miliare lo stesso principio pacifista>>.

determinato paese<sup>213</sup>. Di conseguenza, la positivizzazione di determinati diritti è efficace alla condizione che esprima un valore sentito come tale dalla comunità sociale, che sia il riflesso di un convincimento piuttosto che una prescrizione meramente formale<sup>214</sup>.

In definitiva, se, nell'immediato, le operazioni di pacificazione internazionale sono chiamate a perseguire l'obiettivo di cessazione delle ostilità, all'intervento militare deve seguire, di necessità, la promozione di ogni iniziativa utile a superare le criticità da cui è scaturito il conflitto.

E se, nell'ambito dei rapporti tra Stati sovrani, siffatto percorso è, in linea di principio, inquadrabile entro i meccanismi di composizione diplomatica delle controversie in seno alla comunità internazionale, nel caso di interventi tesi a ripristinare condizioni di libera e pacifica convivenza tra i consociati all'interno di territori martoriati da fenomeni di guerriglia civile, anche di stampo terroristico/eversivo, il processo di componimento richiede un radicale mutamento dell'assetto politico ed istituzionale in precedenza inverteatosi.

Ciò, si è visto, non implica l'affermazione, eterodiretta, di principi democratici di governo imposti, "manu militari", dalle forze di pacificazione, bensì presuppone e richiede il coinvolgimento della stessa popolazione immediatamente interessata, messa in condizione di poter emanciparsi dal giogo dell'oppressione perpetrato da fazioni eversive e rendere finalmente libera la società da ogni forma di pregiudizio e/o intolleranza.

È questo, in definitiva, l'obiettivo primario delle moderne *crisis response operations*.

---

<sup>213</sup> "Nelle società occidentali e soprattutto in quelle contrassegnate dalla cultura dei diritti di matrice liberale è presente sul piano dei valori giuridici un tratto di universalismo, che è poi anche una loro aspirazione o per certi versi una presunzione non immune da tratti mistificatori". Così M. RICCA, *Identità personale e multiculturalismo*, in A. D'ALOIA (a cura di), *Diritti e Costituzione*, cit., 59.

<sup>214</sup> Così G. ROLLA, *Elementi di diritto costituzionale*, cit., 202 s.