

XV legislatura

**LE OPERAZIONI MULTILATERALI
ALL'ESTERO A PARTECIPAZIONE ITALIANA**

Profili giuridici

Contributi di Istituti di ricerca specializzati

*n. 44
Maggio 2006*



Senato della Repubblica

servizio studi



servizio affari
internazionali



XV legislatura

**LE OPERAZIONI MULTILATERALI
ALL'ESTERO A PARTECIPAZIONE ITALIANA**

Profili giuridici

*A cura di Natalino Ronzitti
dell'Istituto Affari Internazionali (IAI)*

*n. 44
Maggio 2006*

Servizio Studi

Direttore

Daniele Ravenna

tel. 06 6706_2451

Segreteria

_2451

_2629

Fax 06 6706_3588

**Ufficio ricerche nel settore delle attività
produttive e agricoltura**

Consigliere parlamentare

capo ufficio

Marco Serafin

_2974

Servizio affari internazionali

Direttore

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706_2405

Segreteria

_2989

_3666

Fax 06 6706_4336

**Ufficio dei Rapporti con gli Organismi
Internazionali** (Assemblee Nato e Ueo)

Consigliere parlamentare

capo ufficio

Alessandra Lai

_2969

LE OPERAZIONI MULTILATERALI ALL'ESTERO A PARTECIPAZIONE ITALIANA

PROFILI GIURIDICI

*di Natalino Ronzitti**

Il presente lavoro fornisce informazioni di base circa il quadro legale in cui ha avuto, ha o potrà avere luogo la partecipazione di contingenti delle Forze armate italiane ad un'operazione multinazionale all'estero. In primo luogo, viene offerta una panoramica dei diversi tipi di operazioni internazionali a partecipazione italiana, distinguendo a seconda del mandato e dell'autorità cui viene affidato il comando o sotto la cui egida viene condotta l'operazione. In secondo luogo, viene illustrata la base giuridica per l'impiego delle Forze armate italiane all'estero e la relativa prassi. Infine, si prendono in considerazione le diverse problematiche riguardanti i rapporti tra i contingenti nazionali nel contesto di un'operazione multinazionale.

* L'autore è professore ordinario di Diritto internazionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università LUISS-Guido Carli di Roma e consigliere scientifico dell'Istituto affari internazionali (Iai).

INDICE

1. Tipologia di operazioni delle forze multinazionali	p. 5
2. La presa di decisione per la partecipazione alle operazioni internazionali	p. 6
2.1. Quadro delle norme interne e internazionali	p. 6
2.2. La prassi interna	p. 8
3. I rapporti tra contingenti	p. 9
3.1. Il diritto internazionale umanitario	p. 9
3.2. Le regole d'ingaggio	p. 11
3.3. L'applicazione delle convenzioni sui diritti dell'uomo	p. 12
3.4. Lo status delle forze multinazionali all'estero (i Sofa)	p. 13
3.5. La disciplina della responsabilità per danni nei rapporti tra contingenti	p. 14
3.6. L'esercizio dell'autorità in territorio occupato e situazioni assimilate	p. 15

LE OPERAZIONI MULTILATERALI ALL'ESTERO A PARTECIPAZIONE ITALIANA

PROFILI GIURIDICI

di Natalino Ronzitti

1. Tipologia di operazioni delle forze multinazionali

Come l'esperienza dimostra, non esiste un'unica categoria di operazioni multinazionali. Esse sono molteplici e il coinvolgimento può essere più o meno intenso.

La prassi di questi ultimi anni attesta come le missioni possono avvenire nel quadro di un'operazione intrapresa sotto l'egida di un'organizzazione internazionale oppure anche indipendentemente.

Le organizzazioni internazionali, sotto la cui egida le missioni hanno luogo, possono essere le Nazioni Unite oppure un'organizzazione regionale, di cui l'Italia fa parte.

Ma vi sono anche esempi di missioni effettuate senza una effettiva copertura onusiana o di altra organizzazione regionale. Altro punto rilevante riguarda il consenso dello Stato in cui la missione ha luogo. Qualora non vi sia una copertura delle Nazioni Unite o non si agisca in legittima difesa (individuale o collettiva), il consenso dello Stato territoriale diventa determinante.

In breve, le missioni cui l'Italia ha partecipato o potrebbe partecipare in futuro sono raggruppabili secondo le seguenti categorie, tenendo presente che qui vengono prese in considerazione le sole operazioni multinazionali e non quelle, per ora meramente eventuali, che potrebbero essere intraprese direttamente dall'Italia, senza nessuna partecipazione alleata:

- Operazioni a comando Onu o sotto la sua egida. Si tratta di operazioni di mantenimento della pace (*peace-keeping*), di regola caratterizzate dal non uso della forza, tranne che in legittima difesa, dal consenso dello Stato territoriale e dall'imparzialità tra i contendenti, tanto nel caso di conflitto armato interno quanto in quello di conflitto armato internazionale;
- Operazioni a comando Onu, ma di *peace-enforcement*, dove la forza armata viene impiegata. Si tratta per ora di ipotesi di scuola, poiché l'Onu non ha a disposizione forze armate, fornite dagli Stati ex art. 43 della Carta delle Nazioni Unite, che consentano un intervento autonomo;
- Operazioni di *peace-keeping* robusto. Sono un ibrido tra le due precedenti e si differenziano dalla prima ipotesi per il fatto che i contingenti militari possono impiegare la forza armata;
- Operazioni autorizzate dal Consiglio di sicurezza (Cds) delle Nazioni Unite e comportanti l'uso della forza armata. Non si tratta di uso della forza intrapreso direttamente dal Consiglio di sicurezza, ma da questi affidato agli Stati che, in linea di principio, dovrebbero agire sotto il controllo del Consiglio di sicurezza;

- Operazioni caratterizzate dal consenso dello Stato territoriale, ma in linea di principio non riconducibili alle Nazioni Unite (es., intervento in Libano del 1982);
- Operazioni di *peace-keeping* o di *peace-enforcement* intraprese sotto l'egida di un'organizzazione regionale, da ricomprendere tra le organizzazioni regionali qualificabili come enti operanti nel quadro del Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite, come l'Unione europea, oppure non raggruppabili in tale categoria, come la Nato. A loro volta questa seconda tipologia è ulteriormente suddivisibile, a seconda che l'operazione abbia luogo totalmente svincolata dalle Nazioni Unite oppure sia riconducibile ad una risoluzione del Consiglio di sicurezza;
- Operazioni inquadrabili nella nozione di legittima difesa, di cui all'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite e precisamente nella fattispecie della legittima difesa collettiva.

2. La presa di decisione per la partecipazione alle operazioni multinazionali

2.1. Quadro delle norme interne e internazionali

La partecipazione delle Forze armate (Ffaa) italiane ad operazioni multinazionali deve essere conforme ad una serie di norme, talune dettate direttamente dalla nostra Costituzione ed altre di origine internazionale, che sono presenti nel nostro ordinamento in virtù dei principi di adattamento sia alla consuetudine internazionale sia ai trattati di cui l'Italia è parte come lo statuto istitutivo delle Nazioni Unite. Norme costituzionali e norme di origine internazionale dettano una serie di principi che non possono essere assolutamente ignorati.

Il principio fondamentale è dettato dall'art. 11 della Costituzione, da annoverare, nel suo nucleo essenziale, tra i principi cardine del nostro ordinamento. L'art. 11 prescrive il ripudio della guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali. Esso è ispirato al Patto Kellog-Briand del 1928, che sancisce il divieto della guerra e in particolare della guerra di aggressione.

L'interpretazione più coerente con l'origine storica dell'art. 11 e con l'evoluzione del sistema internazionale è quella secondo cui l'art. 11 vieta non qualsiasi uso della forza, ma la sua espressione più grave, cioè la guerra di aggressione.

Occorre poi tener conto dei divieti di origine internazionale e in particolare del principio del divieto dell'uso della forza incorporato nella Carta delle Nazioni Unite, che ha ormai assunto natura consuetudinaria, come è espressamente affermato dalla giurisprudenza internazionale. Il principio incorporato nella Carta delle Nazioni Unite ha una portata più ampia dell'art. 11 della Costituzione, poiché è vietato l'uso della forza contro l'integrità territoriale e l'indipendenza politica di qualsiasi Stato o in ogni modo incompatibile con i fini della Carta delle Nazioni Unite.

Il solo uso della forza ammissibile è quello intrapreso in legittima difesa o su autorizzazione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

I principi ora esposti non si prestano a dubbi. Quello che invece è controverso è la loro interpretazione.

In primo luogo, la comunità internazionale non ha ancora definito la nozione di aggressione.

Esiste in materia una risoluzione dell'Assemblea generale (Ag) delle Nazioni Unite (ris. 3314-XXIX, del 14.12.1974), ma le risoluzioni dell'Ag non sono giuridicamente vincolanti.

L'art. 5 dello Statuto della Corte penale internazionale qualifica come crimine internazionale l'aggressione, ma ne rinvia l'operatività al momento in cui tale crimine sarà definito con un apposito emendamento allo Statuto.

La giurisprudenza internazionale si è limitata finora a distinguere tra forme più gravi e forme meno gravi di uso della forza, ma non si è soffermata sulla definizione di aggressione. Spetterebbe al Consiglio di sicurezza, a termini dell'art. 39 della Carta delle Nazioni Unite, stabilire se uno Stato debba essere qualificato come aggressore. Ma in pratica questo non avviene. Peraltro, se uno Stato dovesse essere considerato come aggressore dal Cds, l'Italia non potrebbe partecipare ad un'azione militare in alleanza con l'aggressore, pena la violazione della Carta delle Nazioni Unite e dell'art. 11 della Costituzione, con tutte le conseguenze prospettabili anche sotto il profilo penalistico per gli organi di governo implicati nell'azione aggressiva.

Il diritto alla legittima difesa, stabilito dall'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, è un diritto connaturato con la stessa esistenza degli Stati e **non richiede autorizzazione alcuna dal Cds** per poter essere esercitato. Un'azione in legittima difesa può essere intrapresa quando lo Stato italiano venga attaccato (legittima difesa individuale) oppure quando lo Stato italiano interviene in soccorso di uno Stato attaccato (legittima difesa collettiva).

Il quadro normativo, però, si presta ad interpretazioni divergenti:

1. È incontestabile che la legittima difesa sia ammissibile quando lo Stato abbia subito un attacco armato;
2. È invece oggetto di controversia se la legittima difesa possa essere esercitata nell'imminenza di un attacco armato;
3. È ormai accettato che la legittima difesa possa essere esercitata anche se l'attacco armato provenga da un'entità non statale, come un movimento terrorista;
4. È generalmente contestata la c.d. dottrina Bush della guerra preventiva, per cui la legittima difesa possa essere esercitata non solo quando l'attacco sia imminente, ma anche quando la minaccia sia latente, come ad es. il possesso di armi di distruzione di massa in violazione dei trattati internazionali o la presenza nel territorio di movimenti terroristici, che però non siano sul punto di attaccare.

A parte il caso di legittima difesa, **la forza armata può essere impiegata quando sia autorizzata dal Cds.**

Una delle fattispecie più importanti è oggi costituita dall'intervento di umanità, cioè dall'ingresso in territorio altrui per salvaguardare i cittadini dello Stato territoriale dal genocidio o comunque da trattamento inumani e degradanti. Sebbene taluni affermino che in questi casi si possa intervenire individualmente o collettivamente senza necessità di essere autorizzati dal Cds, la posizione più corretta è quella secondo cui l'intervento debba essere autorizzato dal Cds. L'autorizzazione di un'organizzazione regionale non è sufficiente. L'autorizzazione del Cds non può essere presunta né essere implicita. Un'autorizzazione a posteriori può sanare l'iniziale illiceità dell'intervento, come è avvenuto per il Kosovo, in virtù della risoluzione 1244 (1999). È da ritenere invece lecito un intervento a protezione dei propri cittadini all'estero in pericolo di vita, anche in assenza di un'autorizzazione del Cds.

Naturalmente l'ingresso in territorio altrui con il consenso dello Stato territoriale è lecito, tranne che l'intervento non sia contrario al principio di autodeterminazione dei popoli o altra norma fondamentale del diritto internazionale, come, ad es., l'aiuto ad uno Stato per commettere genocidio.

2.2. *La prassi interna*

In aggiunta all'art. 11 Cost., nel nostro ordinamento esistono altre due disposizioni costituzionali ricollegabili direttamente all'impiego della forza fuori dai confini nazionali: gli artt. 78 e 87, 9° comma. I due articoli dispongono una procedura per l'uso della forza armata nel caso in cui si tratti di intraprendere una vera e propria guerra, fenomeno che, al di là della difficoltà di definirne i contorni giuridici, comporta un impiego macroscopico della violenza. Le due disposizioni, cui non si è mai fatto ricorso dopo l'entrata in vigore della Costituzione, implicano una deliberazione delle Camere e il conferimento al Governo dei poter necessari (art. 78). Spetta invece al Presidente della Repubblica, che ha il comando delle Ffaa, dichiarare lo stato di guerra deliberato dalle Camere (art. 87, 9° comma) e trasmettere al nemico la dichiarazione di guerra in conformità alla III Convenzione dell'Aja del 1907.

Nel nostro ordinamento costituzionale manca invece una procedura per quanto riguarda l'impiego della forza armata in tutti quei casi in cui la violenza non assuma i contorni tecnici della guerra. Il progetto elaborato dalla Bicamerale per le riforme costituzionali aveva adottato una disposizione secondo cui l'impiego delle Ffaa fuori dai confini nazionali doveva essere deliberato dalla Camera dei deputati su proposta del Governo. La disposizione naufragò con il fallimento della Bicamerale, ma è importante osservare come l'art. 100, par. 2 del testo predisposto dalla Bicamerale rispondesse all'esigenza di far precedere l'invio delle Ffaa all'estero da una deliberazione della Camera, con ciò sottolineando come l'impiego fuori dai confini nazionali non fosse esclusiva prerogativa dell'esecutivo. Esecutivo che naturalmente sarebbe rimasto sottoposto al controllo politico del Parlamento che, all'occorrenza, avrebbe potuto votare la sfiducia nei confronti del Governo.

La risoluzione n. 7-1007 del 16 gennaio 2001, adottata dalla Commissione Difesa della Camera dei Deputati, ha tentato di razionalizzare un iter procedurale, già presente nella prassi, e coinvolgente Governo e Parlamento nella decisione dell'invio di contingenti militari all'estero. Ma la risoluzione non può ovviamente incidere su materia coperta da fonti costituzionali. Dalla prassi delle numerose missioni all'estero, si evince che l'intervento del Parlamento è necessario per legittimare sotto il profilo del diritto interno l'invio delle Ffaa all'estero deciso dal Governo. Ma non è possibile dire come l'intervento parlamentare debba essere organizzato, cioè se vi sia un modello unico o possano esservi modelli differenti. Per le missioni più impegnative, il modello "informativa da parte del Governo-dibattito parlamentare-risoluzione di approvazione da parte delle Camere" dovrebbe essere quello da seguire. Ma in caso d'urgenza si potrebbe chiedere un percorso più agile e addirittura un'informativa successiva dopo l'inizio delle missioni.

Il coinvolgimento parlamentare deve essere richiesto anche per le operazioni che hanno luogo nel quadro delle organizzazioni internazionali di cui l'Italia fa parte: Nazioni Unite, Nato e Ue. Infatti tali organizzazioni escludono ogni automatismo circa la partecipazione degli Stati membri ed una valutazione dell'opportunità di aderire ad un'azione collettiva è sempre possibile. In particolare, si dovrà verificare se la

partecipazione dell'azione armata sia conforme ai parametri dettati sia dal diritto internazionale sia dalla nostra Costituzione.

Non è da ignorare che la Legge 14 novembre 2000, dopo aver ricordato che il compito delle Ffaa italiane è la difesa dello Stato, aggiunge che queste possano essere impiegate all'estero al fine della realizzazione della pace e della sicurezza, ma sempre in conformità delle regole del diritto internazionale e alle determinazioni delle organizzazioni internazionali di cui l'Italia si membro.

3. I rapporti tra contingenti

Le operazioni multinazionali sono operazioni complesse, che implicano la regolamentazione dei rapporti tra i contingenti militari e tra questi e l'organizzazione internazionale, qualora si tratti di operazioni a comando Onu, Nato o Ue. Naturalmente gli Stati nazionali sono coinvolti, anche quando si tratta di un'operazione condotta sotto l'egida di un'organizzazione internazionale e non di una semplice coalizione militare. Le questioni che vengono in considerazione hanno per oggetto (ma la lista non pretende di essere esaustiva): il diritto internazionale umanitario, le regole d'ingaggio, l'applicazione dei diritti dell'uomo, l'esercizio della giurisdizione sui contingenti e la responsabilità tra contingenti, la giurisdizione sul territorio sotto controllo o sotto occupazione della forza multinazionale.

3.1. Il diritto internazionale umanitario

Nelle operazioni militari una forza multinazionale deve rispettare il diritto internazionale umanitario, cioè quel complesso di regole che hanno per oggetto il trattamento dei prigionieri di guerra, la protezione della popolazione civile e dei beni di natura civile, nonché la conduzione delle ostilità avendo riguardo sia ai metodi di combattimento sia ai mezzi di combattimento (armi). Esistono due corpi di regole distinte: l'uno per i conflitti armati internazionali, l'altro per i conflitti armati interni. Buona parte di queste regole sono ormai diventate diritto internazionale consuetudinario e quindi vincolano gli Stati indipendentemente dalla ratifica dei trattati che le contengono. Ma vi sono talune regole che ancora non hanno raggiunto tale status e quindi vincolano solo gli Stati che hanno ratificato i relativi strumenti. Occorre poi tener conto delle riserve espresse al momento della ratifica e delle differenze interpretative.

Tutti i membri dell'Ue hanno ratificato le Convenzioni di Ginevra del 1949 e i Protocolli aggiuntivi del 1977, che hanno per oggetto, rispettivamente, i conflitti armati internazionali e i conflitti armati interni. Tra i membri Nato, gli Stati Uniti e la Turchia non hanno ratificato i due Protocolli aggiuntivi. Gli Stati Uniti, inoltre, non hanno ratificato la Convenzione di Ottawa relativa alle mine antiuomo (1997).

Ciò può comportare problemi riguardo all'interoperabilità giuridica della coalizione che non possono essere superati facendo riferimento alle sole regole ormai divenute diritto internazionale consuetudinario, vincolanti, quindi, per loro natura, tutti i membri della comunità internazionale¹. Nell'ultima fase della guerra del Kosovo, la selezione degli obiettivi fu approvata a livello militare, dopo che fu chiaro che tale

¹ In proposito, un voluminoso studio è stato pubblicato sotto gli auspici del Comitato internazionale della Croce Rossa (Cicr): JEAN-MARIE HENCKAERTS, LOUISE DOSWALD-BECK, *Customary International Humanitarian Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, Vol. I, pp. liii-621 ; voll., II, pp. xxxiv-4411. Per sua natura il diritto consuetudinario dà adito a differenti interpretazioni per quanto riguarda il suo contenuto. Lo studio del Cicr è stato oggetto di non poche critiche.

compito non poteva essere assolto dal Consiglio atlantico, riunito a livello di rappresentanti permanenti (ambasciatori), poiché paralizzante. In tal caso finisce per prevalere il punto di vista della potenza egemone, ad es. per la presa di decisione di bombardare la radio-televisione di Belgrado.

Un altro punto riguarda le differenti interpretazioni. Ad es. il Regno Unito ha apposto una riserva al I Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra, secondo cui il Regno Unito reagirà a titolo di rappresaglia contro atti bellici dell'avversario a danno della popolazione civile britannica. Ma le rappresaglie contro la popolazione civile sono espressamente vietate dal I Protocollo aggiuntivo².

Per le missioni militari Ue non dovrebbero sorgere grandi problemi di interoperabilità giuridica, a parte i problemi interpretativi. Anche la Francia, infatti, dopo un'iniziale ostilità, si è decisa a ratificare il I Protocollo aggiuntivo. L'Ue, d'intesa con il Comitato internazionale della Croce Rossa (Cicr), ha adottato le regole guida sull'applicazione del diritto internazionale umanitario il 23.12.2005³.

Per quanto riguarda le missioni Onu, il segretario generale ha diramato un "Bollettino" contenente le regole da rispettare (1999). Le Nazioni Unite, infatti, in quanto organizzazione internazionale, non possono essere parte delle convenzioni di diritto internazionale umanitario. Il Bollettino contiene regole molto avanzate sotto il profilo umanitario e ricalca i principi delle convenzioni di diritto umanitario.

Il problema della interoperabilità giuridica dei contingenti componenti una forza multinazionale si ripresenta per quelle operazioni intraprese dietro autorizzazione del Cds, ma non sottoposte a comando Onu.

Può l'Italia essere coinvolta in una violazione del diritto umanitario commessa da altri? Si faccia il seguente esempio. Uno Stato membro della coalizione, che non sia parte del I Protocollo aggiuntivo, bombarda un obiettivo che non può essere colpito, stando alle regole del I Protocollo. Lo Stato in questione non commette nessun illecito internazionale. Ma all'Italia un illecito può essere imputato, qualora abbia in qualche modo aiutato lo Stato che ha effettuato il bombardamento (ad es. gli aerei sono decollati da una base situata in territorio italiano). La fattispecie che si produce è quella della complicità nel fatto illecito altrui, di recente consacrata nelle regole (art. 16) sulla responsabilità internazionale elaborate dalla Commissione del diritto internazionale (2001). Per evitare tali conseguenze pregiudizievoli, il Regno Unito ha preteso di conoscere preventivamente la missione e gli obiettivi degli aerei Usa in partenza dal suo territorio durante la guerra del Kosovo, a differenza di altri Stati Nato che non hanno avanzato una pretesa del genere.

È da precisare che anche in un'operazione multinazionale, le forze armate di ciascun membro della coalizione restano sotto la responsabilità del singolo Stato nazionale. Gli obblighi non cambiano per il fatto di operare sotto comando multinazionale. Qualora il comandante sul campo dovesse ritenere una missione come contraria a diritto, egli dovrebbe consultare immediatamente le proprie autorità

² Poiché le rappresaglie contro la popolazione civile possono costituire un crimine internazionale secondo l'art. 8 dello Statuto della Corte penale internazionale (Cpi), il Regno Unito ha coerentemente apposto una riserva allo Statuto della Corte, per non esporre il proprio personale all'accusa di aver commesso un crimine internazionale: vedi, anche per l'affermazione secondo cui le rappresaglie contro la popolazione civile non sarebbero vietate dal diritto consuetudinario *The Manual of the Law of Armed Conflict*, Oxford, 2004, pp. 418-421. L'Italia ha apposto una riserva simile a quella del Regno Unito al I Protocollo addizionale, ma in sede di ratifica dello Statuto della Cpi si è dimenticata di apporre una riserva all'art. 8!

³ EU Guidelines on Promoting Compliance with International Humanitarian Law (IHL) (2005/C327/04).

nazionali, per evitare che lo Stato al quale appartiene non incorra nella commissione di un illecito internazionale).

3.2. *Le regole d'ingaggio*

Le regole d'ingaggio traducono a livello operativo le direttive governative circa l'uso della forza e comunque circa la condotta da tenere quando i contingenti militari sono impegnati in una missione. Spetta all'autorità governativa decidere se la forza possa essere usata e i limiti in cui questa deve essere contenuta. Naturalmente, sotto il profilo giuridico le regole d'ingaggio debbono essere conformi sia all'ordinamento interno dello Stato che dispone l'invio del contingente all'estero sia al diritto internazionale. Sotto il primo profilo vengono in considerazione specialmente le regole costituzionali, nel nostro caso l'art. 11 della Costituzione; sotto il secondo occorre tenere conto del diritto internazionale umanitario in vigore, tanto di quello convenzionale (in particolare le Convenzioni di Ginevra del 1949 e i due Protocolli aggiuntivi del 1977), nonché dello Statuto della Corte penale internazionale⁴.

La formulazione delle regole d'ingaggio spetta allo Stato nazionale del contingente. Taluni Stati, come gli Stati Uniti, dispongono di regole d'ingaggio permanenti (*Standing Rules of Engagement*), ma disposizioni ad hoc vengono diramate per ogni specifico conflitto. Mentre la prima categoria di regole è generalmente resa pubblica, la seconda è invece tenuta riservata. Il valore giuridico delle regole d'ingaggio dipende dal singolo ordinamento interno. In quello italiano, si discute se la loro inosservanza costituisca la trasgressione di un dovere, sanzionata penalmente, o se, al contrario, il militare che ad esse si conformi possa invocare la scriminante dell'adempimento del dovere⁵. In linea di principio le regole d'ingaggio, non provenendo da una fonte abilitata a porre norme giuridiche, non dovrebbero essere considerate fonte di diritto. Tra l'altro esse non potrebbero costituire una scriminante in caso di commissione di crimine internazionale. Il punto meriterebbe un'approfondita disamina non possibile in questa sede.

Qualora il contingente italiano operi sotto l'egida di un'organizzazione internazionale, le regole d'ingaggio sono diramate dall'organizzazione. Nelle missioni Onu e Ue, le regole d'ingaggio sono emanate rispettivamente dal segretario generale e dal comandante della forza Ue e approvate dal Comitato politico e di sicurezza (Cops) in quanto delegato dal Consiglio⁶. Nella Nato, esse sono approvate dal Consiglio dell'Atlantico del Nord. I singoli Stati, che partecipano alle operazioni multinazionali, hanno il diritto di prevedere singole regole che tengano conto dei loro ordinamenti giuridici e dei trattati internazionali di cui siano parti. Ma è difficile dire quanto questo sia possibile, specialmente in strutture integrate quali la Nato. Differenti culture giuridiche possono implicare che si tenga una condotta diversa nei confronti di un evento. Ad es., è lecito usare la forza in reazione non solo nei confronti di un "atto ostile", ma anche nei confronti di un "intento ostile"? Il punto diventa drammatico

⁴ L'Italia ha dato esecuzione allo Statuto della Corte penale internazionale mediante procedimento speciale, cioè con la tecnica dell'ordine di esecuzione. Si tratta di un meccanismo chiaramente inoperante quando si debba dare esecuzione a norme di diritto penale internazionale. È quindi urgente l'adozione della legge di esecuzione, onde evitare il rischio che il nostro paese sia considerato inadempiente.

⁵ Cfr. G. Carlizzi, "Profili di operatività delle regole di ingaggio nell'ordinamento italiano", in Manacorda (a cura di), *Difesa comune europea e spazio giudiziario penale*, Roma, 2005, p. 163 ss.

⁶ Per più ampi riferimenti vedi C. Cabigiosu, "Le regole di ingaggio nelle operazioni militari", *supra*, nota 4, p. 147 ss.

specialmente nelle regole d'ingaggio che riguardano le operazioni aeree, dove i tempi di reazione sono spesso minimi. La Nato ha stabilito regole generali per tutte le operazioni, salvo dettare regole particolari per le singole operazioni. Nella Ue, l'elaborazione delle regole d'ingaggio "permanenti" è in primo luogo affidata allo Stato maggiore europeo, per poi essere approvata al livello politico.

Sarebbe opportuno stabilire regole d'ingaggio comuni per ogni singola operazione. Talvolta, però, tale suggerimento si scontra con la segretezza delle regole d'ingaggio che vengono preparate per ogni specifica missione. Ad es., per quanto riguarda l'operazione Enduring Freedom (Afghanistan) le regole d'ingaggio americane erano altamente classificate e disponibili, anche per gli stessi militari Usa, solo per una ristretta cerchia di persone.

3.3. L'applicazione delle convenzioni sui diritti dell'uomo

Due problemi vengono in considerazione. Il primo consiste nel determinare se tali convenzioni trovino applicazione in tempo di conflitto armato. Il secondo consiste nello stabilire se le convenzioni sui diritti dell'uomo, di cui l'Italia sia parte, si applicano anche quando le Ffaa italiane operano all'estero.

Sul primo punto si è espressa la Corte internazionale di giustizia che in due successivi pareri, resi rispettivamente nel 1996 (*Questione della liceità della minaccia e dell'uso delle armi nucleari*) e nel 2004 (*Conseguenze giuridiche della costruzione di un muro nel territorio occupato della Palestina*), ha affermato che le norme in materia di diritti dell'uomo si applicano anche in caso di conflitto armato. Le norme di diritto umanitario sono *lex specialis* rispetto ai diritti dell'uomo che sono *lex generalis*, cioè le prime si applicano tranne che vi sia una regolamentazione specifica dettata dalle seconde.

Più controversa è l'altra questione ed ha per oggetto specialmente la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Questa si applica agli individui che sono sotto la "giurisdizione" degli Stati membri. In linea di principio la Convenzione trova applicazione agli individui che si trovano nel territorio di uno Stato membro. Ma la nozione di "giurisdizione" è più ampia di quella del territorio. Vi rientrano le attività all'estero che sono sotto il potere d'imperio di uno Stato membro. La Corte europea dei diritti dell'uomo, dopo aver affermato che la Turchia doveva applicare la Convenzione nello Stato turco di Cipro del Nord (1996), ha dato un'interpretazione restrittiva. Nel caso *Bankovic* (2001), ad es. ha affermato che la Convenzione non trovava applicazione alle attività militari effettuate dalla coalizione, durante il conflitto del Kosovo, contro la stazione radiotelevisiva di Belgrado, respingendo la tesi dei ricorrenti, secondo cui nel momento in cui veniva effettuato il bombardamento Belgrado si trovava sotto la "giurisdizione" degli Stati membri.⁷ Naturalmente non tutti i diritti garantiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo potrebbero trovare applicazione. Partendo da questo presupposto il Regno Unito ha affermato che i diritti garantiti dalla Convenzione sono indivisibili.

⁷ Attualmente la Corte è investita di un ricorso contro la Francia accusata da un kosovaro di non aver provveduto a bonificare l'area del Kosovo sotto responsabilità francese nell'ambito della Kfor e di essere quindi responsabile dell'incidente in cui hanno perso la vita i fratelli Berhami. La Francia e il Regno Unito, che è intervenuto nella controversia, hanno affermato che la Convenzione europea dei diritti dell'uomo non può avere un'applicazione extraterritoriale tranne casi limitatissimi, come, ad es., in ordine a fatti intervenuti su una nave o aeromobile, battente bandiera di uno Stato membro, in alto mare o in volo su spazi internazionali,

L'interpretazione restrittiva, secondo cui uno Stato è obbligato ad applicare le disposizioni dei trattati in materia di diritti umani solo agli individui che si trovino nel territorio dello Stato, è stata smentita dalla Corte internazionale di giustizia nel caso della Costruzione di un muro in Palestina con riferimento al Patto sui diritti civili e politici del 1966, di cui l'Italia è parte. La Corte ha infatti affermato che Israele è obbligata ad applicare il Patto nei territori occupati.

Poiché l'individuo non ha di regola un mezzo di reclamo contro la violazione delle norme di diritto internazionale umanitario, è prevedibile che il contenzioso per violazione delle convenzioni dei diritti dell'uomo nei territori occupati aumenti nei prossimi anni. È bene quindi prendere una posizione chiara, anche in sede di Ue, circa l'applicabilità delle convenzioni sui diritti umani nei territori stranieri in cui operano i contingenti.

3.4. *La status delle forze multinazionali all'estero (i Sofa)*

Di regola i rapporti tra Stati fornitori, componenti la forza multinazionale, e Stato territoriale sono disciplinati da un Sofa (*Status of Forces Agreement*). Il Sofa disciplina l'esercizio della giurisdizione penale e civile nei confronti dei membri della forza. Normalmente, la stipulazione prevede che i membri della forza siano sottratti alla giurisdizione penale e civile dei tribunali territoriali. Essi restano soggetti alla giurisdizione dello Stato di origine. È prevista l'immunità anche da misure esecutive. Quando la forza multinazionale fa capo ad un'organizzazione internazionale, di solito è l'organizzazione che stipula il Sofa.

Per le Nazioni Unite esiste il *Model Status-of-Forces Agreement for Peace-keeping Operations*, che tra l'altro prevede l'applicabilità della Convenzione sui privilegi e immunità delle Nazioni Unite del 1946, salvo deroghe. L'accordo-modello deve essere adattato alle specifiche esigenze di ciascuno Stato dove la forza multinazionale soggiorna.

Anche l'Ue, con le attività inquadrate nella Politica europea di sicurezza e difesa (Pesd), stipula Sofa. Ad es., l'Accordo tra l'Ue e la Bosnia-Erzegovina del 30 settembre 2002 attribuisce ai componenti della missione di polizia uno status equivalente a quello della missione diplomatica, con tutte le immunità che ne conseguono (art. 4). Anche con la Macedonia è stato stipulato un Sofa (accordo allegato alla decisione del Consiglio del 21 marzo 2003). Nell'accordo si stabiliscono i doveri della forza. Nell'art. 2 è stabilito che le forze dell'Ue dovranno astenersi "dal compiere qualsiasi azione o attività incompatibile con lo spirito imparziale e internazionale dell'operazione". Inoltre, l'art. 9 dell'accordo stabilisce che le forze Ue, in consultazione con lo Stato di sede, e fatte salve le esigenze dell'operazione, dovranno osservare le leggi dello Stato di sede e le convenzioni internazionali in materia dell'ambiente e del patrimonio culturale.

Per la Nato, esiste la Convenzione di Londra del 1951. Ma essa ha per oggetto solo il soggiorno delle Forze armate di uno Stato membro in un altro Stato membro. La Convenzione non è applicabile quando le forze Nato siano stanziate in uno Stato diverso, ad es. in un'operazione di *peace-keeping*. In tal caso occorre stipulare un accordo ad hoc con lo Stato territoriale. Ad es. è stato stipulato un accordo con la Macedonia nel 2001. Per il Kosovo doveva essere stipulato un Sofa con la Repubblica federale di Jugoslavia. Non essendo andato a buon fine, la Nato ha stipulato un memorandum d'intesa tra gli Stati partecipanti alla Kfor.

Talvolta i Sofa sono inquadrati in un più ampio accordo di natura politica. Per quanto riguarda l'Iraq, la risoluzione 1546 (2004) che ha posto fine, almeno

formalmente, al regime di occupazione, contiene un allegato, consistente in uno scambio di lettere tra il primo ministro del Governo interinale dell'Iraq, Ayad Allawi, e il segretario di Stato Usa, Colin Powell. L'accordo ha per oggetto i compiti e le funzioni della forza multinazionale, che agisce sotto comando unificato. L'accordo è molto laconico sullo status delle forze degli Stati contributori. Si precisa che essi hanno la responsabilità per esercitare la "giurisdizione" sul loro personale. Quindi ogni concorrente giurisdizione delle autorità irachene è senz'altro esclusa.

Qualora un Sofa non venga stipulato, le forze multinazionali restano sotto l'esclusiva giurisdizione dello Stato nazionale. Si applica, cioè, la "legge della bandiera".

3.5. La disciplina della responsabilità per danni nei rapporti tra contingenti

Come si è detto, i Sofa disciplinano i rapporti tra Stato inviante e Stato di soggiorno. Per i rapporti tra contingenti si presume che siano stipulati accordi o semplice intese tra gli Stati partecipanti alla missione per lo svolgimento delle operazioni e la catena di comando. Ad es. per Antica Babilonia è stato concluso un memorandum d'intesa con il Regno Unito, che ha la responsabilità della parte meridionale dell'Iraq.

Per tutti gli altri casi, o in mancanza di una disciplina ad hoc, il principio da seguire è quello della "legge della bandiera". Il punto riguarda l'esercizio della giurisdizione penale e civile sui propri appartenenti alla forza multinazionale. Ogni Stato partecipante sarà responsabile degli individui appartenenti alla propria forza. Incidenti si possono verificare nei rapporti tra contingenti. Non consta l'esistenza di una disciplina ad hoc e la questione deve essere risolta in base alle regole generali del diritto internazionale.

Un caso di scuola è costituito dall'incidente che ha portato all'uccisione di Nicola Calipari, il funzionario del Sismi inviato in missione in Iraq per riportare in patria Giuliana Sgrena, la giornalista sequestrata da bande della guerriglia irachena. Di fronte alle rimostranze italiane, che imputavano a negligenza dei militari Usa l'incidente, gli Stati Uniti hanno acconsentito all'apertura di un'inchiesta, con la partecipazione di rappresentanti italiani. Ma non si è trattato di una commissione internazionale d'inchiesta, secondo regole e procedure dettate dal diritto internazionale o stabilite di comune accordo tra le parti, ma di un'inchiesta condotta secondo le regole dell'esercito degli Stati Uniti, cui sono stati invitati due rappresentanti italiani. In mancanza di un accordo, l'inchiesta si è conclusa con due documenti distinti: uno di parte Usa e l'altro di parte italiana.

Gli Stati Uniti hanno in sostanza addossato la responsabilità dell'incidente all'Italia, affermando che non erano stati informati della missione e che non c'era stato nessun coordinamento, poiché le autorità italiane consideravano la missione come una questione di intelligence e un affare nazionale. A loro parere, un coordinamento tra autorità americane e italiane avrebbe evitato la tragedia. Al contrario, da parte italiana, dopo aver escluso qualsiasi elemento di volontarietà, cioè il dolo, si è affermato che lo stato di tensione e probabilmente l'inesperienza di taluni militari americani avevano indotto a reazioni istintive e poco controllate, senza contare la mancanza di regole d'ingaggio chiare. In sostanza si addossa la responsabilità dell'incidente agli Stati Uniti. In breve da parte italiana si è attribuito l'incidente a negligenza, imprudenza o anche a semplice imperizia, attribuendone la colpa agli Stati Uniti.

Peraltro, lo Stato italiano non ha avanzato nessuna pretesa risarcitoria né per il danno arrecato alla funzione né per il danno arrecato all'individuo.

Sotto il profilo della responsabilità internazionale, a supporre che l'incidente non abbia prodotto la violazione di alcuna norma di diritto internazionale, si potrebbe inquadrare la fattispecie nel "caso fortuito", una circostanza che secondo il diritto internazionale esclude l'illiceità dell'atto. Ma tale configurazione lascia impregiudicata la questione del risarcimento del danno prodotto. La prassi internazionale dei conflitti armati dimostra come un risarcimento venga chiesto, anche se all'altra parte non è imputato nessun illecito internazionale⁸.

Negli incidenti internazionali causati da operazioni militari, la posizione dell'individuo rischia di essere sacrificata. Egli non può citare in giudizio lo Stato estero, poiché questi è chiaramente immune dalla giurisdizione dello Stato del foro. D'altra parte anche eventuali rogatorie della magistratura, qualora si dovessero accertare responsabilità penali degli individui, rischiano di essere vanificate dal principio della sottoposizione all'esclusiva legge della bandiera dei militari stranieri. Le autorità straniere di regola rifiutano di dare seguito alle rogatorie.

3.6. L'esercizio dell'autorità in territorio occupato e situazioni assimilate

Lo Stato che occupa il territorio altrui non è sovrano del territorio occupato. Esso ha diritto di amministrarlo secondo canoni stabiliti dal diritto internazionale.

Le Convenzioni internazionali che vengono in considerazione sono due: il Regolamento annesso alla IV Convenzione dell'Aja del 1907 e la IV Convenzione di Ginevra del 1949. Mentre il Regolamento ha per oggetto gli interessi e la sicurezza della potenza occupante, la Convenzione di Ginevra ha di mira la tutela della popolazione del territorio occupato.

Occorre poi tener presente due principi, che hanno natura di diritto internazionale consuetudinario, benché la loro nascita sia abbastanza recente: il principio di autodeterminazione dei popoli e il principio di sovranità degli Stati sulle loro risorse naturali. Il primo impedisce che un territorio di uno Stato debellato possa essere annesso, in tutto o parte, dallo Stato debellante; il secondo limita la possibilità di sfruttamento delle risorse del territorio occupato, ad es. di quelle petrolifere. Tali risorse debbono essere amministrate tenendo conto dei bisogni della popolazione dello Stato occupato. Il vecchio principio secondo cui "la guerra finanzia la guerra", che consentiva all'esercito occupante di sostenersi con le risorse dello Stato occupato, non può più essere accolto, almeno nella sua interezza, nell'ordinamento internazionale, poiché deve cedere ai superiori principi dell'autodeterminazione e della sovranità autoctona sulle risorse naturali.

Il diritto dell'occupazione bellica ha ricevuto nuovo impulso e chiarificazione sia dalla pertinenti risoluzioni del Cds sia dalla Corte internazionale di giustizia.

La risoluzione del Cds 1483 (2003) riconosce la responsabilità delle potenze occupanti l'Iraq (Regno Unito e Stati Uniti), ma impone a tutti gli Stati, occupanti o presenti ad altro titolo in territorio iracheno, di rispettare il Regolamento dell'Aja del 1907 e le Convenzioni di Ginevra del 1949. La risoluzione, poi, contiene dettagliate disposizioni circa lo sfruttamento delle risorse petrolifere, che deve andare a beneficio del popolo iracheno.

⁸ Ad es. durante il conflitto Iran-Iraq, un aereo iracheno colpì per errore la fregata americana *Stark* con missili *exocet* (1987). Gli Stati Uniti pretesero e ottennero un congruo risarcimento e le scuse da parte del governo iracheno.

Nel parere consultivo sul muro in Palestina, la Corte internazionale di giustizia ha chiarito come la potenza occupante sia obbligata ad applicare i trattati sui diritti dell'uomo di cui sia parte. Nel caso concreto, la Corte ha fatto riferimento ai due Patti delle Nazioni Unite del 1966 (Patto sui diritti civili e politici, Patto sui diritti economici, sociali e culturali) e alla Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989. Il punto è stato ribadito nella sentenza relativa all'affare delle attività armate nel territorio del Congo (*Repubblica Democratica del Congo c. Uganda*) del 19 dicembre 2005. La Corte internazionale di giustizia si è pronunciata per l'applicabilità in territorio occupato degli strumenti sui diritti umani precedentemente menzionati, cui ha aggiunto gli strumenti regionali, quali la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 27 giugno 1981. La Corte si è espressa anche per l'appartenenza al diritto internazionale consuetudinario del principio della sovranità permanente sulle proprie risorse naturali, menzionato nella risoluzione 1803 (XVII) dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 14 dicembre 1962 e nella risoluzione relativa al Nuovo ordine economico internazionale del 1 maggio 1974 e nella Carta sui diritti e doveri degli Stati (risoluzione 3281-XXIX del 12 dicembre 1974 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite).

Nelle operazioni multinazionali occorre tenere conto dei principi e della normativa internazionale sopra elencata. È opportuno che siano stipulati accordi tra gli Stati partecipanti, anche nella forma di un memorandum d'intesa. Qualora la forza multinazionale sia composta da Stati che non siano parti degli stessi strumenti giuridici, occorre trovare un punto d'incontro oppure rendere chiaro che l'Italia è obbligata a rispettare i trattati ratificati, ritenuti applicabili in territorio altrui. Il fatto che non esista una perfetta interoperabilità giuridica non esenta l'Italia da responsabilità, qualora dovesse applicare i trattati di cui è parte.

Per quanto riguarda la collaborazione giudiziaria e di polizia "sul terreno" tra gli Stati partecipanti alla coalizione, occorre tener conto sia di parametri internazionali sia di parametri interni.

Per quanto riguarda i parametri internazionali, la questione che ha interessato maggiormente le recenti operazioni ha per oggetto la consegna dei prigionieri catturati e il loro trattamento da parte dello Stato consegnatario. Cosa succede se lo Stato che prende in consegna il prigioniero lo sottopone a un trattamento difforme da quello stabilito dalle Convenzioni di Ginevra o dai trattati in materia di diritti umani? Lo Stato cattore è responsabile? L'art. 1 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra impone allo Stato parte l'obbligo di rispettare e di "far rispettare" le Convenzioni. Normalmente tale locuzione viene letta nel senso che lo Stato ha l'obbligo di far rispettare il diritto umanitario non solo dai propri combattenti, che fanno parte dell'esercito regolare, ma da tutti quelli (ad es. milizie e corpi di volontari) di cui lo Stato abbia il controllo. Ma della disposizione di cui all'art. 1 delle quattro Convenzioni di Ginevra viene data anche una interpretazione più ampia, nel senso che allo Stato parte incombe l'obbligo di adoperarsi affinché gli altri Stati parte rispettino gli obblighi stabiliti dalla Convenzione. Se così fosse, lo Stato italiano non potrebbe disinteressarsi della sorte dei prigionieri, una volta che siano stati consegnati ad altri membri della coalizione. Dovrebbe assicurarsi che essi siano trattati conformemente alle Convenzioni di Ginevra.

Vi è poi la questione della complicità nella commissione dell'illecito, regola ribadita dalla Commissione del diritto internazionale nel Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati. Uno Stato incorre in responsabilità internazionale, qualora aiuti o assista un altro Stato nella commissione dell'illecito internazionale, sempreché

esso sia a conoscenza delle circostanze che rendono illecita la condotta dell'altro Stato. Al riguardo assume rilevanza anche il parere n. 363/2005 della Commissione di Venezia (Consiglio d'Europa) sugli obblighi internazionali degli Stati membri del Consiglio d'Europa in relazione alle installazioni di detenzione segreta e trasporto dei prigionieri. Sebbene il parere si riferisca principalmente ai ben noti fatti relativi alle "prigioni segrete" ed ai "voli segreti" su cui verrebbero trasportati i sospetti terroristi, esso contiene molte proposizioni rilevanti per il trasferimento di prigionieri tra gli Stati membri di una coalizione le cui forze armate operino all'estero⁹.

Per quanto riguarda i parametri interni si ponga mente al fatto che la nostra Costituzione impedisce la consegna di persone a Stati che sottopongano il prigioniero a un trattamento inumano e degradante e che l'art. 27, ult. Comma, così come interpretato dalla nostra Corte Costituzionale, proibisce l'extradizione verso quegli Stati in cui l'individuo può essere sottoposto alla pena di morte. Ancora inesplorata, in questo contesto, resta la dizione della disposizione che fa salva l'applicazione della pena di morte "nei casi previsti dalle leggi militari di guerra"¹⁰.

Dopo le recenti modifiche legislative trova applicazione, per le operazioni armate all'estero, il codice penale militare di guerra, che è stato opportunamente emendato per renderlo conforme alle Convenzioni di Ginevra e ai Protocolli aggiuntivi.

Per la disciplina dei rapporti tra contingenti sarebbe necessario disciplinare in modo abbastanza dettagliato le potestà ordinarie nei territori occupati o sotto controllo dei contingenti italiani. La Legge 6/2002, di modifica del Codice penale militare di guerra, ha solo sfiorato il problema e resta tuttora da stabilire se la facoltà di emanare bandi militari, prevista dagli artt. 17-18 della Legge italiana di guerra sia conforme a Costituzione. In attesa di un compiuto intervento legislativo si potrebbe ancorare la potestà ordinativa alla L. 25/1997 e ai poteri del Ministro della Difesa, cui spetta attuare le deliberazioni adottate dal Governo, sottoposte all'esame del Consiglio Supremo di Difesa e approvate dal Parlamento¹¹.

⁹ *European Commission for Democracy Through Law, Opinion no. 363/2005, CDL-AD (2006)009, Strasbourg 17 March 2006.*

¹⁰ Si consideri, comunque, che la pena di morte è stata abolita anche dal Codice penale militare di guerra e che il Protocollo n. 13, addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo vieta la pena di morte in tempo di guerra. Per quanto riguarda il tempo di pace, la pena di morte era già stata vietata dal Protocollo n. 6.

¹¹ Per più ampi riferimenti sia consentito il rinvio al nostro volume, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, III edizione, Torino, 2006, pp. 106-108.