



Quale legittimità per le operazioni Nato e italiane in Libia?

Natalino Ronzitti

Abstract

Nonostante la guerra civile in Libia volga al termine, la Nato continua i suoi raid aerei. La risoluzione 1973 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (Cds) è una giustificazione sufficiente? La partecipazione italiana ai bombardamenti può continuare o è in contrasto con il disposto costituzionale? L'intervento della Nato è oggi ancorato alla risoluzione 2009, votata all'unanimità il 16 settembre 2011 dal Cds, che afferma che il Cds porrà termine all'autorizzazione all'uso della forza non appena le circostanze lo consentano, legittimando dunque una continuazione dello sforzo bellico, che potrà terminare solo se il Cds così decida. L'azione militare, inizialmente giustificata come scudo per la popolazione civile, ha da tempo assunto la forma di aperto sostegno ai ribelli e aiuto ad un cambiamento di regime, puntualmente avvenuto. Tuttavia le operazioni militari devono non solo avvenire nel quadro della legittimazione internazionale e nei limiti disposti dal Cds, ma anche essere conformi al diritto internazionale umanitario che vieta il bombardamento di obiettivi civili e la produzione di danni collaterali eccessivi. Purtroppo l'informazione sugli obiettivi colpiti e i danni collaterali causati non è stata sempre trasparente ed è da lamentare una scarsa informazione da parte italiana.

Parole chiave: *Libia / Nato / Italia / Intervento militare / Nazioni Unite / Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (CdS) / Raid aerei / Diritto internazionale umanitario*

Quale legittimità per le operazioni Nato e italiane in Libia?

di Natalino Ronzitti*

Il primo ministro britannico David Cameron e il presidente francese Nicolas Sarkozy hanno effettuato una visita trionfale in Libia, pronti a riscuotere il dividendo del sostegno militare e politico ai ribelli, la cui autorità, dopo la conquista di Tripoli, si sta consolidando. La vicenda libica si avvia quindi verso l'epilogo, tranne che le sacche di resistenza del Colonnello riescano a prolungare l'agonia del regime o si organizzino per condurre azioni di guerriglia all'interno dello sconfinato territorio libico. Le risorse in oro e valuta non fanno certo difetto a Gheddafi.

1. La risoluzione 1973

Nonostante la guerra civile volga al termine, la Nato continua i suoi raid aerei. È da chiedersi se essi siano giustificati in virtù della risoluzione 1973 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (Cds) e se la partecipazione italiana ai bombardamenti possa continuare o non sia invece in contrasto con il nostro disposto costituzionale.

La risoluzione 1973 è un chiaro esempio di "ambiguità costruttiva" (*constructive ambiguity*), tecnica usata in diplomazia per ottenere l'adozione di un testo, nonostante l'assenza di un consenso tra gli stati che dovrebbero votarlo. Infatti la risoluzione è stata adottata con dieci voti a favore e cinque astensioni, comprese quelle di due membri permanenti del Cds: Cina e Russia.

Essa appartiene al novero delle risoluzioni che autorizzano gli stati, singolarmente o nel quadro di organizzazioni o accordi regionali, a usare la forza armata ed è impresa vana tentare di dare un inquadramento sistematico di tali risoluzioni distinguendole in categorie, come fa invece un chiaro autore, che si fregia dell'ambito titolo di "cattivo maestro"¹ e che ha avuto la compiacenza di citare un paio di articoli che ho scritto in questa rivista. La conoscenza diretta delle relazioni e della pratica internazionali induce purtroppo ad un'interpretazione pessimistica.

Però la risoluzione 1973 un paletto lo pone. Gli stati sono autorizzati a "prendere tutte le misure necessarie", cioè nel consolidato linguaggio onusiano ad usare la forza, "per proteggere le popolazioni e le zone civili minacciate d'attacco nella Jamahiriya araba libica, compresa Bengasi". Ovverosia l'uso della forza è autorizzato solo allo scopo di proteggere la popolazione civile dagli attacchi delle truppe di Gheddafi e non allo scopo di provocare un cambiamento di regime e di aiutare gli insorti a rovesciare il governo al

Articolo pubbl. in *Affari Internazionali*, 19/09/2011, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1859>.

* Natalino Ronzitti è professore di Diritto internazionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Luss "Guido Carli" di Roma e consigliere scientifico dell'Istituto affari internazionali (IAI).

¹ Paolo Picone, "Considerazioni sulla natura della risoluzione del Consiglio di sicurezza a favore di un intervento 'umanitario' in Libia", in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 5, n. 2 (2011), p. 213-231.

potere. L'interpretazione qui proposta è conforme allo stato delle cose esistente al momento dell'adozione della risoluzione.

L'ostilità di Cina e Russia venne meno quando Gheddafi proclamò che avrebbe schiacciato i ribelli e la popolazione di Bengasi come ratti. Fu la goccia che fece traboccare il vaso e che indusse Cina e Russia a non porre il veto. Che la risoluzione non sia volta direttamente a provocare un cambiamento di regime lo si evince anche dal secondo paragrafo che essa dispone: il divieto del dispiegamento di una forza d'occupazione straniera sotto qualsiasi forma e in qualunque parte del territorio libico.

2. I raid Nato

Se la premessa di cui sopra è esatta, i raid della Nato contro le forze del Colonnello che tentavano di riconquistare Bengasi sono "direttamente" giustificabili in virtù della risoluzione 1973. Il bombardamento di Tripoli e di altre roccaforti di Gheddafi, dove non esisteva una vera e propria opposizione al Colonnello, sono solo "indirettamente" giustificabili in virtù della risoluzione 1973 e qualora si ammetta che l'annientamento delle forze del regime avrebbe impedito di intraprendere un'azione militare contro gli insorti e la popolazione civile loro fedele.

Non sarebbero invece giustificabili in virtù della risoluzione 1973 le attuali operazioni militari della Nato, contro le ultime sacche di resistenza dei "lealisti", poiché qui non si tratta di proteggere la popolazione, ma piuttosto di un intervento in una guerra civile a favore dei ribelli, che ha finito per snaturare (quasi da subito) l'originario mandato del Cds.

Certo siamo ben lontani dalla prescrizione contenuta nella risoluzione sull'autorizzazione al ricorso alla forza da parte delle Nazioni Unite, adottata il 9 settembre scorso dall'*Institut de droit international* nella sessione di Rodi, secondo cui "gli obiettivi, la sfera di applicazione e le modalità di controllo di ciascuna autorizzazione [all'uso della forza] dovranno essere strettamente interpretati e applicati".

Non potendosi fondare sulla risoluzione 1973, l'intervento Nato dovrebbe essere ancorato ad un'esplicita e precisa richiesta del governo libico (peraltro ancora denominato Consiglio nazionale di transizione), la cui effettività è ormai in via di definitivo consolidamento avendo ottenuto numerosi "riconoscimenti" da parte degli stati membri della comunità internazionale e delle stesse Nazioni Unite. Ma la via maestra, come si dirà subito, è quella di una nuova risoluzione del Cds per evitare l'accusa di una manipolazione di una situazione che si è venuta a creare grazie all'uso della forza che ha oltrepassato i limiti stabiliti dalle Nazioni Unite.

In effetti è questa la via seguita dalla risoluzione votata all'unanimità il 16 settembre 2011 dal Cds (ris. 2009-2011) che non solo richiama, come di prassi, le precedenti risoluzioni 1970 e 1973, ma afferma anche che il Cds porrà termine all'autorizzazione all'uso della forza, consentito dal par. 4 della risoluzione 1973, non appena le circostanze lo consentano: tale decisione dovrà essere presa in consultazione con il Consiglio nazionale di transizione (par. 20 della risoluzione).

In altri termini, la risoluzione recentemente votata legittima una continuazione dello sforzo bellico, che potrà terminare solo se il Cds così decida e sempre che, ovviamente, la Nato intenda perseverare nell'azione militare. La Russia, pur affermando che il mandato conferito dalla risoluzione 1973 era stato oltrepassato provocando vittime tra la popolazione civile, non si è opposta all'adozione della nuova risoluzione. In pratica viene in qualche modo legittimata l'interpretazione - ampia - che la Nato ha dato della risoluzione autorizzativa.

3. Partecipazione italiana

La partecipazione italiana alle operazioni militari può trovare la sua legittimità solo se inquadrabile nella risoluzione 1973 e nella successiva risoluzione 2009. Taluni hanno qualificato l'intervento occidentale in Libia come una guerra di aggressione. Se così fosse, la partecipazione italiana sarebbe vietata dall'art. 11 della nostra Costituzione. Dal canto nostro preferiamo qualificare la partecipazione italiana al conflitto come una forma d'intervento, non vietato dall'art. 11, ma la cui legittimità viene meno nel momento in cui non vi fosse più la copertura onusiana.

Infatti la nostra Costituzione vieta non solo la guerra di aggressione, ma anche tutte le altre forme di uso della forza, sia pure non qualificabili come aggressione, interdette dalla Carta delle Nazioni Unite e dal diritto internazionale consuetudinario. Poiché il proseguimento dell'intervento sembra ora giustificato in base alla nuova risoluzione votata il 16 settembre, la legittimità della partecipazione italiana trova nuovo fondamento, quantunque espressione di un'interpretazione estensiva del mandato Onu.

Sarebbe però opportuno che l'Italia si facesse portatrice, nelle sedi più appropriate (Consiglio atlantico, Ue, Gruppo di contatto, visto che non siamo attualmente membri del Cds) dell'adozione di una nuova risoluzione del Cds, che gettasse le basi per un'operazione di ricostruzione della pace (*peace-building*), magari con l'impiego di forze Nato, da affiancare a quelle di altre organizzazioni regionali (leggi Lega araba e Unione africana). Sotto questo profilo la risoluzione del 16 settembre è ancora carente, visto che si limita ad istituire una missione di sostegno alla Libia (*UN Support Mission in Libya-Unsmil*) per un periodo iniziale di soli tre mesi con un mandato molto contenuto.

C'è ancora spazio per un'azione diplomatica, che è reso tuttavia sempre più angusto dall'attivismo anglo-francese e dal basso profilo di cui soffre negli ultimi tempi la politica estera italiana. L'Unione europea (Ue) si è dimostrata impotente durante tutto l'arco del conflitto ed una missione militare Ue sembra difficilmente proponibile, mentre sarebbe più indicata una missione civile, che potrebbe precedere la ripresa delle trattative per l'accordo di associazione Ue-Libia quando la situazione si sarà stabilizzata.

4. Scarse informazioni

La vicenda libica solleva un ulteriore problema, indipendentemente dalla liceità del ricorso alla forza armata. Si tratta delle modalità con cui l'azione bellica viene esercitata, che devono essere conformi alle regole dei conflitti armati e, nel caso concreto, dei conflitti armati internazionali, poiché il conflitto che oppone la Libia alla coalizione di stati membri della Nato è un conflitto armato internazionale (almeno fino allo spodestamento di Gheddafi), oggetto di un corpo di disposizioni codificate nelle Convenzioni di Ginevra del 1949 e nel I Protocollo addizionale del 1977.

Tranne casi rarissimi, i bombardamenti producono quasi sempre danni collaterali sia contro la popolazione civile sia contro beni di carattere civile, che debbono essere ridotti al minimo e giustificabili solo in base al principio di proporzionalità tra vantaggio militare previsto e danni collaterali effettivamente verificatisi: i secondi non devono essere eccessivi rispetto al primo. Danni che si sono verificati anche in relazione ai raid Nato in Libia. Ma non è dato conoscere se danni collaterali siano imputabili a missioni di aerei italiani, dato il silenzio mantenuto in proposito dalle nostre autorità.

Sarebbe anche opportuno sapere se l'Italia abbia partecipato ai raid contro la televisione libica, giuridicamente giustificabili solo se la stazione televisiva fosse adoperata per funzioni di comando, controllo e comunicazioni militari o se al suo interno fossero presenti obiettivi militari (ad es. lo stesso Gheddafi). Infatti l'uso del mezzo televisivo in funzione di propaganda non lo trasforma necessariamente in obiettivo militare. Tutti interrogativi che necessitano una risposta.

Aggiornamento 19 settembre 2011



Ultimi Documenti IAI

- 11 | 11 G.L. Tosato, La Corte costituzionale tedesca e il futuro dell'euro
- 11 | 10 Istituto affari internazionali (a cura di), 'Lessons Learned' from Afghanistan
- 11 | 09 M. Emerson, N. Tocci, R. Youngs, J.-P. Cassarino, C. Egenhofer, G. Grevi and D. Gros, Global Matrix. A Conceptual and Organisational Framework for Researching the Future of Global Governance
- 11 | 08 N. Sartori, The Southern Gas Corridor: Needs, Opportunities and Constraints
- 11 | 07 S. Silvestri, Una strategia europea di democrazia, sviluppo e sicurezza per il Mediterraneo
- 11 | 06E Istituto affari internazionali (IAI) and Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI), Italian Foreign Policy in 2010: Continuity, Reform and Challenges 150 Years After National Unity
- 11 | 06 Istituto affari internazionali (IAI) e Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI), La politica estera italiana a 150 anni dall'Unità: continuità, riforme e nuove sfide
- 11 | 05 B. Nascimbene e A. Di Pascale, L'Unione Europea di fronte all'afflusso eccezionale di persone provenienti dal Nord Africa. Una colpevole assenza?
- 11 | 04 P. Foradori, Il dibattito sulle armi nucleari tattiche in Italia: tra impegni di disarmo e solidarietà atlantiche
- 11 | 03 M. Mancini, Report of the Conference "New Conflicts and the Challenge of the Protection of the Civilian Population"
- 11 | 02 L. Gianniti, Il meccanismo di stabilità e la revisione semplificata del Trattato di Lisbona: un'ipoteca tedesca sul processo di integrazione?
- 11 | 01 M. Guglielmo, Il conflitto in Somalia. Al-Shabaab tra radici locali e jihadismo globale

L'Istituto

L'Istituto Affari Internazionali (IAI), fondato nel 1965 su iniziativa di Altiero Spinelli, svolge studi nel campo della politica estera, dell'economia e della sicurezza internazionali. Ente senza scopo di lucro, lo IAI mira a promuovere la conoscenza dei problemi attraverso ricerche, conferenze e pubblicazioni. A questo scopo collabora con istituti, università, fondazioni di altri paesi, partecipando a diverse reti internazionali. I principali settori di ricerca sono le istituzioni e le politiche dell'Unione Europea, la politica estera italiana, le tendenze dell'economia globale e i processi di internazionalizzazione dell'Italia, il Mediterraneo e il Medio Oriente, l'economia e la politica della difesa, i rapporti transatlantici. Lo IAI pubblica una rivista trimestrale in lingua inglese (The International Spectator), una online in italiano (AffariInternazionali), due collane monografiche (IAI Quaderni e IAI Research Papers) e un annuario sulla politica estera italiana (La politica estera dell'Italia).

Istituto Affari Internazionali

Via Angelo Brunetti, 9 00186 Roma
Tel.: +39/06/3224360 Fax: + 39/06/3224363
E-mail: iai@iai.it - website: <http://www.iai.it>
Per ordini: iai_library@iai.it