

L'Italia arma le forze curde impegnate a contrastare il c.d. «Stato islamico». Brevi note di diritto internazionale

di **Emanuele Cimiotta**, *ricercatore di diritto internazionale nell'Università degli studi di Roma "La Sapienza"*.

SOMMARIO: 1. Il Governo italiano decide di fornire armi ai curdi per arginare l'avanzata del c.d. «Stato islamico». L'audizione davanti alle Commissioni riunite esteri e difesa della Camera e del Senato. – 2. Cenni alla normativa italiana in materia di trasferimento di attrezzature militari. – 3. Gli effetti delle delibere delle organizzazioni internazionali richiamate dal Governo. – 4. Uno sguardo alla disciplina internazionale in materia di trasferimento di attrezzature militari. – 5. Segue: in particolare, verso Stati che stiano ospitando conflitti armati. – 6. La problematica qualificazione della situazione in Iraq. – 7. Alcune riflessioni finali.

1. Il Governo italiano decide di fornire armi ai curdi per arginare l'avanzata del c.d. «Stato islamico». L'audizione davanti alle Commissioni riunite esteri e difesa della Camera e del Senato.

Nella riunione dello scorso 29 agosto il Consiglio dei Ministri della Repubblica italiana ha deliberato di procedere all'invio in Iraq di materiali di armamento (armi leggere e munizioni di interesse militare) ed alla loro consegna alle autorità irachene¹.

Tali armi sono destinate alle autorità regionali curde, impegnate a contrastare l'offensiva del sedicente «Stato islamico» nella parte centro settentrionale del territorio iracheno. Stando alla delibera, l'occupazione di vaste aree dell'Iraq (e della Siria) costituirebbe una minaccia alla stabilità del Medio Oriente e, più in generale, alla sicurezza internazionale e avrebbe provocato una vera e propria catastrofe umanitaria, con gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani fondamentali e del diritto internazionale umanitario e numerosi atti terroristici².

Alla decisione del Governo italiano avrebbe contribuito il «quadro di riferimento internazionale», che nel frattempo si era venuto a delineare, su sollecitazione dello stesso Esecutivo. Quadro che è stato illustrato dai Ministri degli affari esteri e della difesa, F. Mogherini e R. Pinotti,

¹ Delibera del Consiglio dei Ministri del 29 agosto 2014, «Crisi nel Nord dell'Iraq. Approvazione delle linee di indirizzo e di azione circa il contributo dell'Italia alle iniziative internazionali», in *G.U.* n. 207 del 6 settembre 2014 (d'ora in avanti, *Delibera*). Gli ultimi sviluppi dell'assistenza militare italiana all'Iraq non sono stati considerati nel presente lavoro, se non alla nota 68. Ad essi, tuttavia, può estendersi in larga parte il ragionamento che proveremo a fare.

² Sulle motivazioni, la natura, le attività e gli obiettivi delle milizie, dei gruppi armati e delle organizzazioni terroristiche riconducibili allo «Stato islamico» può vedersi il fascicolo n. 9/2104 di *Limes*, intitolato *Le maschere del califfo*, in particolare, l'editoriale a p. 7 ss., e i contributi di A. NEGRI, p. 39 ss., L. DECLICH, p. 49 ss., M. PAOLINI, p. 57 ss.

in occasione delle comunicazioni rese alle Commissioni riunite esteri e difesa di Camera e Senato nove giorni prima che il Consiglio dei Ministri assumesse la delibera in commento, al dichiarato fine di provocare il coinvolgimento parlamentare. Quest'ultimo, anche se «non formalmente necessario ed indispensabile», doveva tuttavia ritenersi «politicamente fondamentale»³.

Per il Governo, l'attività politica finalizzata ad individuare le modalità della risposta positiva alle richieste delle autorità irachene – Governo nazionale e Regione autonoma del Kurdistan – di forniture militari era «fondamentale che [...] si svolgesse innanzitutto [in] un contesto internazionale ed europeo»⁴. «Contesto» o «quadro», che, unitamente alla dinamica della cessione di armamenti da Stato a Stato di cui diremo più avanti⁵, «consent[er]e di avere una valutazione [...], da un punto di vista della corrispondenza alla *legalità internazionale* e alle leggi nazionali, del tutto positiva»⁶.

A determinare tale «quadro» avrebbero concorso, da un lato, le conclusioni del Consiglio straordinario dei Ministri degli esteri dell'Unione europea del 15 agosto 2014⁷, nella parte in cui il Consiglio ha accolto con favore «the decision by individual member states to respond positively to the call by the Kurdish regional authorities to urgently provide military material», sempreché «[s]uch responses will be carried out in accordance with the capabilities and national laws of the member states, and with the consent of the Iraqi national authorities». Dall'altro, la risoluzione 2170 dello stesso giorno del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, adottata in base al capitolo VII della Carta dell'ONU⁸, nella parte in cui ha riaffermato «the need to combat by all means, in accordance with the Charter of the United Nations and international law [...] threats to international peace and security caused by terrorist acts»⁹.

L'episodio, è appena il caso di dire, interessa alcuni profili di diritto internazionale meritevoli di attenzione. In particolare, proveremo ad esaminarne la rispondenza alla disciplina attualmente vigente. Non prima, però, di aver rivolto l'attenzione, sia pur brevemente, alla normativa italiana di riferimento.

³ XVII Legislatura, Commissioni riunite (III-IV, Camera e Senato), Resoconto stenografico, «Comunicazioni del Governo sui recenti sviluppi della situazione in Iraq anche con riferimento agli esiti del Consiglio straordinario dei Ministri degli esteri dell'Unione europea del 15 agosto 2014», rese nella seduta n. 10 del 20 agosto 2014 (i brani riportati nel testo si trovano, rispettivamente, alle pp. 4 e 5). D'ora in avanti, Comunicazioni. Lo stesso 20 agosto, le Commissioni hanno separatamente espresso parere favorevole all'iniziativa del Governo, approvando a maggioranza risoluzioni che autorizzavano, tra l'altro, la fornitura di armamenti, con il consenso delle autorità nazionali irachene, alle autorità regionali curde in lotta contro le milizie dello «Stato islamico»: cfr. la risoluzione n. 7-00456, «Sul contributo dell'Italia alle iniziative internazionali per la crisi del Nord dell'Iraq»; e la «Risoluzione sui recenti sviluppi della situazione irachena e sugli esiti del Consiglio straordinario dei Ministri degli esteri dell'Unione europea del 15 agosto 2014», Doc. XXIV, n. 34.

⁴ Comunicazioni, cit., p. 4.

⁵ V. *infra*, il par. 2.

⁶ Comunicazioni, cit., p. 5 (corsivo aggiunto).

⁷ *Press release* del 15 agosto 2014, n. 12491/14, p. 8, par. 3.

⁸ UN Doc. S/RES/2170 del 15 agosto 2014, par. 17 del preambolo.

⁹ I due atti figurano rispettivamente ai paragrafi 5 e 6 del preambolo della Delibera, cit.

2. Cenni alla normativa italiana in materia di trasferimento di attrezzature militari.

L'analisi della conformità dell'iniziativa governativa alla cornice normativa e istituzionale del diritto italiano – tanto costituzionale¹⁰ quanto legislativo¹¹ – spetta chiaramente agli specialisti del settore. Tuttavia, è assai difficile resistere alla tentazione di segnalare come, a un primo sguardo, tale conformità sembri vacillare: per vari motivi, legati ad aspetti sia sostanziali sia procedurali della normativa vigente.

Sotto il primo profilo (gli aspetti sostanziali) – e tralasciando ogni riflessione sul rispetto del principio di cui all'art. 11 della Costituzione¹² – assumono rilievo, da un lato, il divieto di esportare materiali di armamento verso Paesi che stiano ospitando un conflitto armato, fuori dai casi di legittima difesa previsti dall'art. 51 della Carta dell'ONU, o i cui Governi siano responsabili di gravi violazioni degli accordi a tutela dei diritti umani, accertate da competenti organi delle Nazioni Unite, dell'Unione europea o del Consiglio d'Europa¹³; dall'altro, la difficoltà di sussumere l'indicata iniziativa nella clausola eccezionale del predetto divieto (addotta dal Governo nella delibera¹⁴ e, prim'ancora, in sede di comunicazioni alle Commissioni parlamentari¹⁵, a fondamento dell'operazione), la quale prevede appunto le ipotesi in cui i divieti alla cessione e alla commercializzazione delle armi, posti dalla legge 185/1990, non trovino applicazione¹⁶. In effetti, se è vero che il trasferimento sembra essere stato realizzato direttamente da Stato (italiano) a Stato (iracheno), a fini di assistenza militare (come recita la clausola) – non da Stato italiano ad autorità regionali curde o da imprese esportatrici italiane a Governo iracheno o a imprese da questo autorizzate, per finalità di carattere commerciale –, appare più difficile individuare l'accordo bilaterale tra Italia e Iraq elevato (sempre dalla predetta clausola) a condizione di legittimità del

¹⁰ Artt. 11, 78, 87, co. 9, Cost.

¹¹ In particolare, la legge n. 185 del 9 luglio 1990, «Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento», in *G.U.* n. 163 del 14 luglio 1990, e successive modifiche. In tema di trasferimento di armi nell'ordinamento giuridico italiano, v. D. CARCANO, L. DE MATTEIS, *Armi ed esplosivi*, in *Enciclopedia del diritto, Aggiornamento*, vol. III, Milano, 1999, p. 259 ss. Sulla legge 185/1990, che in tale materia ha introdotto una disciplina organica, v. A. BIANCHI, *Esportazione e transito di materiali di armamento: profili di diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1992, p. 65 ss. Sulle modifiche legislative apportate dalla legge n. 148 del 17 giugno 2003, in *G.U.* n. 146 del 26 giugno 2003, v. L. PINESCHI, *Esportazione, importazione e transito di materiale di armamento: un'ambigua liberalizzazione del mercato delle armi nei rapporti tra l'Italia e gli Stati membri dell'Unione europea e della NATO*, in *La Comunità internazionale*, 2003, p. 601 ss.

¹² Il quale, com'è noto, vieta non solo gli attacchi armati e gli atti di aggressione, ma anche la partecipazione indiretta ad azioni belliche non giustificate da esigenze difensive, qual è l'assistenza ad altri Stati o gruppi organizzati impegnati in conflitti armati, tramite la fornitura di armi, la concessione in uso del proprio territorio a fini militari, l'assistenza e la consulenza tecnica, l'invio di istruttori militari: v., tra gli altri, L. CHIEFFI, *Il valore costituzionale della pace. Tra decisioni dell'apparato e partecipazione popolare*, Napoli, 1990, p. 136 ss.

¹³ Art. 1, co. 6, lettere a) e d), della legge 185/1990. Non può essere certo questa la sede per passare in rassegna i numerosi rapporti elaborati, da varie organizzazioni internazionali, a proposito del mancato rispetto da parte del Governo iracheno delle convenzioni internazionali in materia di diritti dell'uomo. Certo è che non sembra un aspetto tanto irrilevante.

¹⁴ Delibera, cit., par. 9 del preambolo.

¹⁵ Comunicazioni, cit., pp. 23, 25.

¹⁶ Art. 1, co. 9, lett. b), della legge 185/1990: «[s]ono escluse dalla disciplina della presente legge: [...] le esportazioni o concessioni dirette da Stato a Stato, a fini di assistenza militare, in base ad accordi internazionali».

trasferimento d'armi. L'unico strumento rilevante in proposito, il Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione fra la Repubblica italiana e la Repubblica dell'Iraq del 23 gennaio 2007¹⁷ – pure richiamato dal Governo italiano nel testo della delibera¹⁸ – non sembra infatti esprimere l'incontro delle volontà dei due Stati sul punto che ci interessa più da vicino. L'unica disposizione a poter in qualche misura venire in rilievo, l'art. 5, dedicata alla mutua cooperazione nel campo della sicurezza, non affronta la questione relativa alla consegna di materiali di armamento, limitandosi ad attirare l'attenzione delle parti «sugli scambi di personale, la realizzazione di corsi di formazione e perfezionamento, e sull'addestramento e lo svolgimento di esercitazioni congiunte»¹⁹.

Quanto al secondo profilo (gli aspetti procedurali), alludiamo al coinvolgimento delle Camere affinché esprimano il proprio parere prima che il Governo deliberi di inviare attrezzature militari verso Paesi in stato di conflitto armato (quale sembra essere l'Iraq²⁰), in deroga ai divieti altrimenti posti dall'art. 1, co. 6, lett. a), della legge 185/1990²¹. A tal fine il Governo ha ritenuto sufficiente coinvolgere le Commissioni permanenti, non anche le Assemblee. Al riguardo, rispetto alla discussione sulle linee generali del «decreto missioni» che di lì a poco sarebbe iniziata in Assemblea, il Ministro della difesa ha precisato: «poiché abbiamo bisogno di una copertura anche [sic!] giuridica e finanziaria, noi presenteremo un emendamento ma non per autorizzare l'operazione, perché l'autorizzazione dell'operazione [...] la consideriamo avvenuta con la discussione che abbiamo fatto oggi»²². Lo stesso passaggio davanti alle Commissioni parlamentari è stato giudicato «non formalmente necessario ed indispensabile»²³. Ebbene, la liceità di tale *modus procedendi* appare tutta da dimostrare²⁴. Del resto, va osservato, l'Esecutivo italiano si è più volte distinto, soprattutto negli ultimi vent'anni di pratica istituzionale, per interpretazioni disinvolute del

¹⁷ Ratificato dall'Italia in base alla legge n. 27 del 20 marzo 2009, «Ratifica ed esecuzione del Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione fra la Repubblica italiana e la Repubblica dell'Iraq, fatto a Roma il 23 gennaio 2007», in *G.U.* n. 76 del 1° aprile 2009.

¹⁸ Delibera, cit., par. 10 del preambolo.

¹⁹ Né può affermarsi, con ragionevole certezza, che gli scambi di note diplomatiche tra l'Iraq e l'Italia – i quali, stando al par. 11 del preambolo della Delibera, cit., sarebbero «in corso [...] al fine di dare applicazione [a tale Trattato] nel settore della difesa» – legittimo, come vorrebbe invece il Governo, l'invio di armi alle autorità irachene, data la loro sopravvenienza alla delibera. Non è chiaro, peraltro, se tali scambi siano mai avvenuti.

²⁰ V. più ampiamente *infra*, il par. 5.

²¹ Deroga di cui il Governo si è avvalso apertamente: Delibera, cit., par. 9 del preambolo.

²² Comunicazioni, cit., pp. 25-26.

²³ *Ibidem*, p. 5.

²⁴ Secondo alcuni autori, per giunta, la stessa conformità dell'art. 1 della legge 185/1990 alle norme di diritto internazionale non sarebbe del tutto pacifica. Ciò potrebbe favorire eventuali illeciti da parte dell'Italia, impegnandone la responsabilità sul piano dei rapporti interstatali. L'art. 1, co. 6, lett. a), non consentendo l'esportazione di materiali di armamento «verso i Paesi in stato di conflitto armato, in contrasto con i principi dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite, fatt[e] salv[e] [...] le diverse deliberazioni del Consiglio dei Ministri, da adottare previo parere delle Camere», avrebbe consentito al Consiglio dei Ministri di rimuovere tali vincoli in occasione ad esempio della cessione delle armi agli Stati che intervennero in Iraq nel 2003 (quando di sicuro l'Iraq non si era reso responsabile di alcun atto di aggressione, cui reagire in legittima difesa). Sarebbe pertanto piuttosto singolare il testo della legge che, se interpretato letteralmente, sembrerebbe abilitare gli organi costituzionali italiani ad adottare delibere in contrasto con gli obblighi internazionali dell'Italia (L. PINESCHI, *op. cit.*, pp. 611-612). Le autorità italiane, allora, anche nella vicenda in esame, avrebbero dovuto assumere un «atteggiamento responsabile nel dare attuazione alle vecchie e nuove norme nazionali in materia di controlli sulle armi e materiale di armamento» (*ibidem*, p. 618).

dettato costituzionale, allo scopo più o meno velato di scavalcare le competenze degli altri organi costituzionali (Parlamento e Capo dello Stato), chiamati a decidere se, come e quando ricorrere alla forza armata, soprattutto in occasione dell'invio di missioni militari all'estero²⁵.

Più in generale, la legge 185/1990, all'art. 1, co. 5, fa divieto all'Italia di esportare materiali di armamento qualora le relative operazioni «siano in contrasto con la Costituzione». Viene da chiedersi se l'*iter* seguito dal Governo per addivenire alla decisione di fornire armi ai curdi sia conforme alla Carta costituzionale. L'indicata disposizione fa altresì divieto di esportare armamenti qualora «manchino adeguate garanzie sulla [loro] definitiva destinazione». Viene ancora da chiedersi se il Governo italiano abbia ricevuto «adeguate garanzie» che le armi trasferite alle autorità governative irachene rimarranno nell'esclusiva disponibilità delle forze curde, per le finalità concordate, e non verranno invece riesportate o cedute altrove (c.d. fenomeno delle «triangolazioni»²⁶).

3. Gli effetti delle delibere delle organizzazioni internazionali richiamate dal Governo.

A nostro modo di vedere, il riferimento al «quadro internazionale», costituito dalle conclusioni del Consiglio straordinario dei Ministri degli esteri dell'Unione europea del 15 agosto 2014 e dalla risoluzione 2170 (2014) del Consiglio di sicurezza dell'ONU, ha una valenza assai poco giuridica, per lo più politica, e serve in fin dei conti ad approfittare della qualificazione del contesto iracheno in termini di minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale proveniente dagli enti primariamente deputati a simili accertamenti.

Ne è prova, anzitutto, l'intervento del Governo davanti alle Commissioni parlamentari, nella parte in cui ha definito il sostegno militare alle forze curde «un dovere politico», reso necessario dall'esigenza di dare «piena attuazione agli *indirizzi* formulati dal Consiglio straordinario dei Ministri degli esteri dell'Unione europea»²⁷. Si tratta di un modo per scaricare altrove la responsabilità politica dell'iniziativa o comunque per legittimare quest'ultima sul piano politico, trincerandosi dietro la concertazione intessuta tra gli Stati membri dell'Unione europea e tra quelli delle Nazioni Unite. D'altronde, per stessa ammissione del Ministro degli affari esteri, la riunione straordinaria del Consiglio affari esteri dell'Unione sarebbe stata convocata su impulso del Governo

²⁵ Così M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, 2010, cui si rinvia anche per l'ampia rassegna della prassi rilevante. Più di recente, v. *L'articolo 11 della Costituzione. Baluardo della vocazione internazionale dell'Italia* (a cura di N. Ronzitti), Napoli, 2013. Per un cenno, sempre in chiave critica, al progressivo ridimensionamento del ruolo del Parlamento nel decidere se e come intraprendere azioni militari fuori dai confini nazionali, compresa quella al centro della nostra indagine, v. G. DI COSIMO, *Chi decide la guerra*, in www.osservatorio.it n. 3/2014.

²⁶ Si tratta del fenomeno per cui armi dichiarate per una specifica destinazione vengono fatte pervenire ad una diversa destinazione finale, non dichiarata, ossia ad uno Stato verso il quale un'esportazione diretta è vietata. Le triangolazioni sono vietate dalla legge 185/1990, che, per prevenirle, ha introdotto un doppio regime di controlli pubblici all'esportazione, anteriori e successivi alla stipulazione dei relativi contratti di compravendita, cessione o fornitura.

²⁷ Comunicazioni, cit., pp. 5 e 8 (corsivo aggiunto).

italiano²⁸. Per giunta, si osservi, le predette conclusioni nemmeno sembrano procurare una legittimazione piena o concludente, tale da coprire ogni implicazione dell'assistenza militare. Come spesso accade, infatti, in quella sede il Consiglio dell'Unione non ha elaborato o adottato una politica comune, limitandosi al contrario a enfatizzare l'individualità delle scelte di ciascuno Stato membro sia nel rispondere favorevolmente o meno alle sollecitazioni delle autorità irachene, sia nell'individuare il livello di sostegno militare da accordare loro. Aspetto, questo, che non poteva non essere colto dal Governo italiano. In un passo delle comunicazioni alle Commissioni parlamentari, esso ha riconosciuto che «la scelta sul livello di sostegno militare attraverso la fornitura di armi è lasciata ai singoli Stati membri: così deve essere, dato il livello di decisione e di codecisione europea»²⁹.

Ne sono prova, poi, le delibere con le quali le Commissioni hanno «impegna[to] il Governo a dare attuazione agli indirizzi formulati dal Consiglio straordinario dei Ministri degli esteri dell'Unione europea», sul presupposto che «l'occupazione di ampie porzioni di territorio iracheno e siriano sotto il controllo di forze terroristiche fondamentaliste rappresenta una seria minaccia alla sicurezza internazionale, ai sensi della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 2170 (2014)»³⁰.

Su un piano più strettamente giuridico, infine, i due atti richiamati dal Governo hanno poco o nessun valore. Ne avrebbero se fossero idonei a modificare o derogare previsioni normative di diritto internazionale a vantaggio degli Stati membri delle organizzazioni che li hanno emanati, o a rimuovere divieti posti dal diritto internazionale, rendendo lecite condotte da considerarsi altrimenti illecite. Si pensi all'aiuto in armi agli insorti nel corso di un conflitto armato interno, sul modello, per intenderci, della risoluzione 1973 (2011), con la quale il Consiglio di sicurezza dell'ONU, esercitando i poteri coercitivi previsti dal capitolo VII della Carta, autorizzò gli Stati membri in sostanza ad armare i ribelli libici, al fine di proteggere la popolazione civile minacciata dalle truppe di Gheddafi (almeno stando alla lettura che ne è stata data da una parte della dottrina)³¹.

Ma così non è. Partendo dalle conclusioni del Consiglio dell'Unione europea, si tratta, dal punto di vista formale, di un atto di diritto «morbido», come tale non produttivo di obblighi giuridici in senso stretto. Le conclusioni del Consiglio rientrano tra gli atti c.d. atipici, sprovvisti di uno specifico fondamento nei Trattati istitutivi dell'Unione e nati nella prassi istituzionale. I loro sono effetti di natura per lo più politica³², inidonei a rimuovere eventuali divieti imposti dal diritto internazionale o comunque modificarne o derogarne le prescrizioni nei confronti degli Stati membri dell'Unione. In ogni caso, resterebbe da chiarire se il Consiglio disponga di competenze agli effetti sopra indicati.

²⁸ *Ibidem*, pp. 3, 24.

²⁹ *Ibidem*, p. 24.

³⁰ Cfr. i documenti riportati *ante*, nella nota 3.

³¹ UN Doc. S/RES/1970 del 26 febbraio 2011, par. 4. V. ad esempio N. RONZITTI, *È lecito armare i ribelli libici?* del 1° aprile 2011, www.affarinternazionali.it.

³² V., nell'ambito di una letteratura vastissima e per ulteriori riferimenti bibliografici, U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, III ed., Bari, 2013, p. 302.

Quanto invece alla risoluzione del Consiglio di sicurezza, il passaggio richiamato dal Governo³³ è contenuto nella parte preambolare, in quanto tale insuscettibile di produrre effetti giuridici vincolanti. È vero che si tratta di una risoluzione adottata in base al capitolo VII della Carta ed è quindi potenzialmente in grado di derogare, al ricorrere di determinati presupposti e limitatamente alla posizione degli Stati membri dell'ONU, al diritto internazionale generale. Tuttavia, è questa una circostanza ricollegabile alle sole disposizioni precettive, contenute nella parte dispositiva della delibera. Dove, a un attento esame, non si ritrovano enunciati simili a quello valorizzato dal Governo italiano. Tra le disposizioni indirizzate a Stati diversi dall'Iraq, rilevano semmai solo quelle in cui il Consiglio si è limitato a chiedere «to cooperate in efforts to find and bring to justice individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida including ISIL and ANF who perpetrate, organize and sponsor terrorist acts»³⁴ e a riaffermare «its decision that States shall prevent the direct or indirect supply, sale, or transfer to ISIL, ANF and all other individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida from their territories or by their nationals outside their territories, or using their flag vessels or aircraft, of arms and related materiel of all types»³⁵.

Nessun elemento sembra potersi ricavare tanto meno dall'ultima delle risoluzioni dedicate dal Consiglio di sicurezza all'attuale crisi in Iraq: la 2178 (2014)³⁶ (ammesso che il ricorso a strumenti successivi alla delibera del Governo italiano di cui ci stiamo occupando, e da questa pertanto non richiamati, possa avere un qualche rilievo interpretativo). È questo infatti un atto volto a combattere la minaccia più specificamente posta dai *foreign terrorists fighters*, sia in generale sia riguardo alla crisi provocata dallo «Stato islamico», imponendo agli Stati obblighi, anche di carattere legislativo, sul modello di quelli imposti dalla nota risoluzione 1373 (2001) in tema di lotta al finanziamento al terrorismo internazionale. L'unico riferimento rilevante ai nostri fini è contenuto nell'ultimo paragrafo preambolare, dove, analogamente a quanto affermato nella risoluzione 2170 (2014), il Consiglio ha ricordato la necessità di «combat by all means, in accordance with the Charter of the United Nations, the threats to international peace and security caused by terrorist acts». È scomparso, come si vede, il richiamo al diritto internazionale, contenuto invece nella risoluzione 2170 (2014).

4. Uno sguardo alla disciplina internazionale in materia di trasferimento di attrezzature militari.

Siccome nessuno dei due atti tratti dal Governo italiano a fondamento della decisione di armare i curdi incide sulla posizione dell'Italia rispetto al diritto internazionale vigente in materia di

³³ Riportato *ante*, nel passo del testo che fa capo alla nota 9.

³⁴ Par. 5 della risoluzione 2170 (2014). Si tratta, come si vede, dell'obbligo di individuare e perseguire penalmente i responsabili degli atti terroristici.

³⁵ Par. 10 della risoluzione 2170 (2014). Si tratta, come si vede, del divieto di fornire armi e materiali di armamento ai gruppi armati *jihadisti*.

³⁶ UN Doc. S/RES/2178 (2014) del 24 settembre 2014.

fornitura di armi convenzionali, munizioni e materiale bellico, occorre verificare cosa questo preveda e a quali delle sue previsioni normative l'Italia sia assoggettata. D'altronde, lo stesso Consiglio di sicurezza, nel passo della risoluzione 2170 richiamato dal Governo, ha sì riaffermato la necessità di combattere con ogni mezzo l'accertata minaccia alla pace e alla sicurezza, ma sempreché si agisca «in accordance with [...] international law»³⁷.

Il grosso delle norme internazionali sul commercio e il trasferimento di attrezzature militari è di origine pattizia³⁸. Si tratta di una normativa frammentata e non organica, dati i preponderanti interessi alla sicurezza e alla difesa nazionale della gran parte degli Stati. La regolamentazione è così per lo più rimessa alle varie legislazioni nazionali. Le norme consuetudinarie si limitano invece a vietare di produrre, utilizzare e commercializzare armi per loro natura indiscriminate e armi convenzionali atte a provocare danni inutili o sofferenze non necessarie.

Alcuni trattati in materia di disarmo disciplinano anche i trasferimenti di armi e materiali funzionali alla loro fabbricazione. Si pensi al Trattato sulla non proliferazione delle armi nucleari del 1° luglio 1968, alla Convenzione sulla proibizione delle armi biologiche del 10 aprile 1972, alla Convenzione sulla proibizione delle armi chimiche del 13 gennaio 1993. Del fenomeno si occupano anche alcuni trattati in materia di diritto internazionale umanitario. Alludiamo al II e al IV Protocollo alla Convenzione sulle armi inumane del 10 ottobre 1980 (rispettivamente, del 10 ottobre 1980 e del 13 ottobre 1995), alla Convenzione sull'abolizione delle mine antiuomo del 18 settembre 1997, alla Convenzione sul divieto delle munizioni a grappolo del 30 maggio 2008. L'Italia è parte di ciascuno di questi accordi³⁹.

Tra le fonti rilevanti in materia va certamente annoverato – perché astrattamente in grado di presiedere all'iniziativa governativa in commento – il Trattato sul commercio delle armi, adottato dall'Assemblea generale dell'ONU il 2 aprile 2013⁴⁰. In base all'art. 22, esso entrerà in vigore il 24 dicembre 2014, decorsi novanta giorni dal deposito del cinquantesimo strumento di ratifica, avvenuto in data 25 settembre 2014⁴¹. Vi si ritrova una disciplina del commercio internazionale delle armi convenzionali, loro componenti e munizioni (tra queste, ai sensi dell'art. 2, artiglieria di ampio calibro, missili, armi e munizioni leggere: giusto quelle inviate in Iraq), per ridurre il traffico illecito e il rischio che tali strumenti siano trasferiti a soggetti che li utilizzino per minacciare la pace o la sicurezza internazionale, commettere crimini internazionali, gravi violazioni dei diritti

³⁷ UN Doc. S/RES/2170 (2014), cit., par. 17 del preambolo.

³⁸ Per un'efficace sintesi della rilevante disciplina internazionale, v. N. RONZITTI, *Il diritto internazionale dei conflitti armati*, IV ed., Torino, 2011, p. 379 ss. Nella letteratura straniera, può vedersi G. BASTID-BURDEAU, *Le commerce international des armes: de la sécurité à la défense de l'éthique et des droits de l'homme*, in *Journal de droit international*, 2007, p. 413 ss.

³⁹ Cfr. www.icrc.org.

⁴⁰ Cfr. la risoluzione 67/234B del 2 aprile 2013, varata dall'Assemblea generale al termine dei lavori avviati in seguito alla risoluzione 64/48 del 12 gennaio 2010. In argomento, v. C. DA SILVA, *Weapons and International Law. The Arms Trade Treaty Annotated*, Bruxelles, 2014.

⁴¹ Quando, in concomitanza con il dibattito in corso sull'opportunità di armare le forze curde, un gruppo di ben otto Stati ha ratificato il Trattato, dopo che altri gruppi vi avevano provveduto in altri momenti, tutti più o meno collegati con l'intensificarsi degli scontri in Iraq: v. ancora www.icrc.org.

umani o del diritto internazionale umanitario. L'Italia ha acconsentito ad essere vincolata dal Trattato il 2 aprile 2014, quando ha depositato il proprio strumento di ratifica, insieme ad altri diciassette Stati. Sebbene il Trattato non spieghi ancora i propri effetti nei confronti dell'Italia (la quale, diversamente da altri contraenti, non si è avvalsa della facoltà di dichiarare l'applicazione provvisoria delle disposizioni chiave – gli artt. 6 e 7 – nelle more dell'entrata in vigore, in conformità all'art. 23), l'assenza di ogni richiamo allo stesso nella delibera in esame appare alquanto singolare. Non foss'altro, per la premura del Governo italiano di volersi muovere entro il «quadro internazionale di riferimento» e per l'esigenza di uniformarsi a un più generale dovere di buona fede nel rispetto degli impegni assunti nel periodo immediatamente precedente al loro perfezionamento. Ebbene, l'art. 6 fa divieto di trasferire armi verso certi destinatari e/o in specifiche circostanze. L'art. 7, invece, stabilisce una procedura da seguire per poter autorizzare l'esportazione, incentrata sulla verifica dell'inesistenza di un «overriding risk» che le armi da esportare siano utilizzate per minacciare la pace e la sicurezza, commettere o facilitare la commissione di gravi violazioni del diritto internazionale umanitario o dei diritti umani. In sostanza, si richiede un'indagine sulle conseguenze dell'esportazione da svolgersi preliminarmente all'autorizzazione. L'indicato «risk», nella vicenda in commento, non può del tutto negarsi, salvo poi verificare il raggiungimento dell'intensità vietata dal Trattato. Tuttavia, nelle argomentazioni avanzate dal Governo italiano non c'è traccia di alcuna indagine o analisi in questa direzione.

La tendenza dominante, suffragata anche dall'adozione del predetto Trattato, non è dunque alla liberalizzazione, nei rapporti interstatali, del commercio, delle esportazioni, del trasferimento di armamenti. Quello delle armi è un settore assai peculiare del commercio internazionale, dotato di una certa autonomia, perché improntato alla logica della libertà e del controllo discrezionale dei singoli Stati, al fine di tutelare la propria sicurezza e il proprio diritto all'autodifesa.

Del resto, si osservi, anche nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale del Commercio – ente a vocazione universale notoriamente preposto alla liberalizzazione degli scambi di beni e servizi su scala planetaria – i trasferimenti di armi e materiali di armamento sono coperti dalle c.d. «eccezioni concernenti la sicurezza nazionale», previste dall'art. XXI del GATT 1994. Questa clausola eccezziva di carattere generale consente agli Stati membri di derogare, tra l'altro, al regime che vieta loro di introdurre restrizioni quantitative alle importazioni o alle esportazioni di merci⁴². A livello regionale, una clausola analoga si ritrova all'art. 346, par. 1, lett. b), del TFUE, il quale deroga al regime della libera circolazione delle merci nel mercato interno dell'Unione europea, assoggettando la produzione e il commercio di armi, munizioni e materiale bellico alla regolamentazione nazionale. Gli Stati membri dell'Unione, pertanto, possono adottare, entro determinati limiti, le misure che ritengano necessarie alla tutela degli interessi essenziali della loro sicurezza.

Le principali organizzazioni internazionali hanno manifestato una certa preoccupazione verso i traffici incontrollati di armi, che nel tempo si è tradotta nell'adozione di misure sempre più incisive

⁴² Su cui v., nell'ambito di una copiosa letteratura e per ulteriori riferimenti bibliografici, P. MAVROIDIS, *Trade in Goods*, II ed., Oxford, 2012, p. 367 ss.

allo scopo di arginare tale fenomeno. Le Nazioni Unite, ad esempio, hanno adottato, oltre al già citato Trattato sul commercio delle armi, il Protocollo supplementare alla Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale, per contrastare la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni del 31 maggio 2001. Dal canto suo, il Consiglio dell'Unione europea ha emanato alcuni regolamenti riguardanti prodotti a duplice uso, utilizzabili cioè per scopi al contempo pacifici e militari⁴³. Si tratta, tra gli altri, del regolamento (CE) n. 1334/2000 del 22 giugno 2000, che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni di prodotti e tecnologie a duplice uso⁴⁴; e del successivo regolamento (CE) n. 428/2009 del 5 maggio 2009, che, a parziale modifica del precedente, istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni, del trasferimento, dell'intermediazione e del transito di prodotti a duplice uso⁴⁵. I trasferimenti di attrezzature militari rientrano anche nella politica estera e di sicurezza comune dell'Unione. Attraverso la posizione comune n. 2008/944/PESC dell'8 dicembre 2008, che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari⁴⁶, il Consiglio ha stabilito alcuni criteri cui gli Stati membri devono uniformarsi per poter esportare le proprie armi. Tra questi: il rispetto dei diritti umani e del diritto umanitario da parte del Paese di destinazione finale (per cui l'esportazione deve essere negata qualora esista un evidente rischio che le armi possano essere utilizzate per commettere gravi violazioni del diritto internazionale umanitario); la considerazione della situazione interna di tale Paese (per cui l'esportazione non deve aggravare o prolungare un conflitto armato interno); il mantenimento della pace, della sicurezza e della stabilità nella regione (per cui l'esportazione deve essere negata qualora esista un evidente rischio che le armi possano essere utilizzate per far valere con la forza una rivendicazione territoriale); il comportamento del Paese acquirente in relazione al terrorismo e al rispetto del diritto internazionale; la considerazione del pericolo che l'acquirente riesporti le armi verso utilizzatori o destinazioni inaccettabili. Tutte valutazioni, queste, che non sembrano aver ispirato l'operato dell'Italia in occasione della cessione delle armi ai curdi. Se non altro, infatti, non ve n'è traccia nelle relative delibere.

5. Segue: in particolare, verso Stati che stiano ospitando conflitti armati.

Senza voler entrare nel merito, cosa che richiederebbe ben altro approfondimento, la posizione che traspare dalla delibera al centro della nostra indagine sembra presupporre che, per il Governo italiano, la situazione in Iraq non possa considerarsi come un conflitto combattuto in legittima difesa, ai termini dell'art. 51 della Carta dell'ONU. Né l'Italia si è preoccupata di inquadrare tale situazione nell'ambito di altre categorie di conflitti armati internazionali, limitandosi al contrario ad

⁴³ Sul trasferimento di armi nell'ordinamento dell'Unione europea v. la sintesi di A. PIETROBON, *I mercati delle armi in Europa. Una sfida al diritto dell'Unione*, Padova, 2009.

⁴⁴ GUUE, L 159, 30 giugno 2000, p. 1.

⁴⁵ GUUE, L 134, 29 maggio 2009, p. 1.

⁴⁶ GUUE, L 335, 13 dicembre 2008, p. 99.

attenersi alla qualificazione in termini di minaccia alla pace fornita dal Consiglio di sicurezza dell'ONU⁴⁷. Il che non sembra poter ragionevolmente escludere, nell'ottica italiana, la natura meramente interna della crisi irachena.

Amnesso che per l'Italia la crisi in corso in Iraq possa integrare un conflitto di natura interna, resterebbe tuttavia da capire, in assenza di ulteriori specificazioni, di che tipologia di conflitto si tratti e, di conseguenza, a quale regime normativo, anche in punto di assistenza militare esterna ai belligeranti, debba essere ricondotto. Non è chiaro infatti se le ostilità siano scaturite da un tentativo di mutamento violento di regime, da spinte secessioniste, dalla lotta al terrorismo internazionale, dall'esigenza di acquisire il controllo delle risorse naturali, e così via. Come spesso accade quando ci si trova di fronte a situazioni così fluide e intricate, qual è al momento quella irachena, i fatti da inquadrare nelle categorie concettuali a disposizione del giurista non sono pacifici e possono rimanere oscuri per molto tempo. Ciascuna parte, direttamente o indirettamente coinvolta nella crisi, vede giocoforza dal proprio punto di vista gli eventi che la riguardano, spesso senza alcuna possibilità di addivenire a efficaci mediazioni. Raramente si può fare affidamento su entità esterne, in grado di fornire versioni terze, indipendenti e imparziali. Con evidenti ripercussioni sulla possibilità di individuare col dovuto rigore le norme applicabili.

Tuttavia, stando alle informazioni disponibili al momento in cui si scrive, sembra difficile affermare che quei territori siano teatro di mere tensioni, sommosse o disordini interni. Al contrario, e sempre ragionando nella prospettiva italiana, sembrerebbe semmai trattarsi di un vero e proprio scontro armato tra una coalizione di *peshmerga* curdi, milizie sciite, *pasdaran* iraniani, truppe regolari irachene, da un lato, e gruppi armati organizzati riconducibili allo «Stato islamico», dall'altro. Questi ultimi hanno assunto il controllo di vaste porzioni del Paese, la qual cosa consente loro di condurre operazioni militari continue e concertate. Sembrerebbe allora ricorrere la fattispecie di cui all'art. 1 del secondo Protocollo addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 1949, relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali, dell'8 giugno 1977, riproduttivo, in questa parte, del diritto internazionale consuetudinario.

Ora, non interessa qui affrontare il problema della base giuridica, dalla prospettiva dello *ius ad bellum*, degli interventi militari condotti da alcuni Stati occidentali sotto la guida degli Stati Uniti⁴⁸ in territorio iracheno, in assenza di un'autorizzazione da parte del Consiglio di sicurezza dell'ONU e in presenza di una richiesta di assistenza più o meno esplicita da parte delle competenti autorità nazionali di governo. Tali interventi, com'è noto, si sono concretati in operazioni aeree a sostegno della predetta coalizione, finalizzate a respingere l'offensiva delle milizie dello «Stato islamico», i cui campi di addestramento, le cui postazioni, raffinerie, ecc., sono stati oggetto di numerosi bombardamenti aerei nell'Iraq centro settentrionale a partire dalla prima metà di agosto (e, dalla

⁴⁷ *Ante*, par. 3.

⁴⁸ Pochissimi in verità. Per ora solo Australia, Canada, Francia e Gran Bretagna, cui vanno aggiungendosi alla spicciolata altri Stati.

seconda metà di settembre, nella Siria nord occidentale). La dottrina vi ha già rivolto la propria attenzione⁴⁹. Gli Stati, come spesso succede, hanno assunto posizioni assai divaricate⁵⁰.

Al contrario, ci interessa ricostruire la disciplina applicabile all'invio di materiali di armamento verso Stati in cui si stanno svolgendo conflitti armati di natura interna (secondo l'implicita qualificazione in questi termini operata dal Governo italiano), allo scopo di verificare la liceità del comportamento assunto dall'Italia. Alcuni degli elementi della vicenda in discorso – su tutti, la richiesta delle autorità governative irachene di supporto militare, il carattere appunto militare dell'assistenza prestata attraverso l'invio di armi, le ostilità in corso di svolgimento in Iraq – richiamano alla mente l'istituto, previsto dal diritto internazionale generale, dell'intervento su invito. Quest'ultimo, secondo una parte della dottrina, coprirebbe al contempo, entro certi limiti, casi di assistenza diretta (l'invio di militari) e di assistenza indiretta (l'invio di armamenti e l'addestramento militare)⁵¹.

Da tempo, la liceità dell'intervento straniero su invito nell'ambito di conflitti armati non internazionali è al centro di un vivace dibattito. Oggi il diritto internazionale generale lo ammette in presenza di meri disordini interni, compresi quelli in cui vengono perpetrati atti di terrorismo, non anche quando gli scontri, tra il Governo in carica e i movimenti insurrezionali, superino la soglia di intensità dei conflitti armati. In tal caso l'intervento, anche se richiesto, è considerato contrario al principio di autodeterminazione dei popoli, nella sua dimensione interna, perlomeno ogni qualvolta l'assistenza militare straniera sia diretta a influenzare la conclusione del conflitto a vantaggio di una delle parti belligeranti⁵².

⁴⁹ P. WECKEL, *Lutte contre Daech (EI), une nouvelle coalition militaire internationale en Iraq?*, in *Bulletin Sentinelle*, n. 403 del 21 settembre 2014, www.sfdi.org.

⁵⁰ Si va dall'illegittimità degli interventi in quanto atti di aggressione, se non altro riguardo alle incursioni in territorio siriano (secondo Iran, Siria e Russia); alla legittimità sul presupposto che la forza armata sarebbe stata utilizzata col consenso del Governo locale (secondo Francia, Gran Bretagna e Usa); alla legittimità sul presupposto che l'intervento sarebbe avvenuto all'interno di aree sottratte al controllo del Governo locale, allo scopo di proteggere la popolazione civile (secondo il Segretario generale dell'ONU). Dal canto suo, il Consiglio di sicurezza dell'ONU ha qualificato l'avanzata dello «Stato islamico» come una minaccia globale, ricordando l'esigenza di proteggere la popolazione civile. Qualcuno infine, rispetto al caso della Siria, ha evocato l'istituto della legittima difesa collettiva, poiché l'offensiva dello «Stato islamico» costituirebbe un atto di aggressione (P. WECKEL, *Frappes internationales en Syrie contre Daech: Armageddon*, in *Bulletin Sentinelle*, n. 404 del 28 settembre 2014, www.sfdi.org).

⁵¹ Così ad esempio, nella letteratura più recente, C. HENDERSON, *The Provision of Arms and 'Non-lethal' Assistance to Governmental and Opposition Forces*, in *University of New South Wales Law Journal*, 2013, p. 642 ss.; T. RUYS, *Of Arms, Funding and "Non-lethal Assistance" – Issues Surrounding Third-State Intervention in the Syrian Civil War*, in *Chinese Journal of International Law*, 2014, p. 13 ss.

⁵² Il tema ha attirato l'attenzione dell'*Institut de droit international*, che ha adottato più di una risoluzione al riguardo, l'ultima delle quali l'8 settembre 2011, nel corso della sessione di Rodi, è intitolata *Military Assistance on Request* e recepisce gli studi del relatore R. Hafner. Agli artt. 2 e 3, essa riflette in buona sostanza la disciplina sopra ricordata. Cfr. *Annuaire de l'Institut de droit international*, 2011, vol. 74, rispettivamente p. 430 ss. (per il testo della risoluzione) e p. 179 ss. (per il testo del rapporto). Tale risoluzione sembra in parte contraddire precedenti risoluzioni dell'*Institut*, secondo cui l'intervento esterno su invito in situazioni di conflitto armato interno doveva considerarsi in ogni caso illecito, a prescindere dalle cause e dalle finalità del conflitto: *The Principle of Non-Intervention in Civil Wars*, adottata il 14 agosto 1975 alla sessione di Wiesbaden, in *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1975, vol. 56, p. 544 ss. Così anche, nella letteratura recente, C. GRAY, *International Law and the Use of Force*, II ed., Oxford, 2004, p. 59 ss.; O. CORTEN, *The Law against War*, Oxford, 2010, p. 249 ss.

Tuttavia, secondo alcuni autori, per accertare l'indicata contrarietà occorrerebbe guardare alle cause e alle finalità degli scontri, anziché al grado di intensità da questi raggiunto⁵³. Cosicché, qualora gli insorti combattano in rappresentanza di un movimento popolare che contesti l'assetto politico esistente, non considerandolo rappresentativo e reclamando la propria partecipazione al Governo del Paese, l'intervento dovrebbe ritenersi illecito (l'aspirazione dei ribelli, infatti, sarebbe di provocare un mutamento violento di regime, in attuazione del principio di autodeterminazione interna; pertanto, l'intervento esterno a sostegno del Governo in carica violerebbe tale principio). Qualora invece gli insorti mirino a costituire uno Stato indipendente o ad associarsi ad un altro Stato, l'intervento di Stati stranieri su richiesta del Governo al potere dovrebbe ritenersi lecito, dal momento che, tra l'altro, i conflitti secessionisti non rientrerebbero nell'ambito di applicazione del principio di autodeterminazione dei popoli (salvo per chi accolga la teoria della c.d. «secessione come rimedio»)⁵⁴. Altri autori poi ammettono la liceità dell'intervento militare su invito del Governo in carica anche in alcune ipotesi di guerra civile: quando i ribelli abbiano a loro volta ottenuto l'aiuto di uno o più Stati stranieri, quando l'intervento non sia diretto a condizionare l'esito del conflitto (ma solo, ad esempio, a proteggere o evacuare i propri cittadini)⁵⁵ o quando l'intensità degli scontri sia particolarmente elevata⁵⁶.

6. La problematica qualificazione della situazione in Iraq.

Il problema, già accennato all'inizio del paragrafo precedente, è che non è chiaro quali siano gli obiettivi ultimi dello «Stato islamico» e che tipo di conflitto interno si stia combattendo in Iraq. Mentre l'intensità a prima vista sembrerebbe piuttosto elevata. Non è da escludere, peraltro, una certa internazionalizzazione degli scontri, ben al di là dei presupposti e dei limiti dettati dal consenso alle attività militari altrui sul proprio territorio, manifestato dalle autorità di governo competenti a esprimere per conto del proprio Stato valide richieste di assistenza sul piano delle relazioni giuridiche interstatali⁵⁷. Anche se si ammettesse che lo «Stato islamico» stia lottando in vista della secessione, si tratterebbe di una forma atipica di secessione. Si intenderebbe semmai provocare la separazione di porzioni di territorio appartenenti a più Stati (oggi Iraq e Siria; domani verosimilmente Arabia Saudita, Iran e Turchia) per poi dare vita a uno Stato di nuova formazione, ferma la sopravvivenza dei precedenti, ma con una ridotta autorità su base territoriale e personale.

⁵³ V. GRADO, *Guerre civili e terzi Stati*, Padova, 1998, p. 147 ss.

⁵⁴ A. TANCREDI, *Sulla liceità dell'intervento su richiesta alla luce del conflitto in Mali*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2013, p. 946 ss.

⁵⁵ C. GRAY, *op. cit.*, p. 75 ss.; O. CORTEN, *op. cit.*, pp. 290 ss., 301 ss.

⁵⁶ E. LIEBLICH, *Intervention and Consent: Consensual Forcible Interventions in Internal Armed Conflicts as International Agreements*, in *Boston University International Law Journal*, 2011, p. 337 ss.

⁵⁷ In particolare, attraverso le lettere indirizzate il 25 giugno e il 20 settembre 2014 dal Ministro degli affari esteri iracheno al Presidente del Consiglio di sicurezza dell'ONU: UN Doc. S/2014/440 del 25 giugno 2014; UN Doc. S/2014/691 del 22 settembre 2014.

Per valutarne la liceità, dal punto di vista del diritto internazionale, occorre dunque identificare lo scopo per cui le armi italiane sono state cedute alle autorità nazionali irachene, per poi essere destinate alle autorità regionali curde, e lo scopo per cui esse sono state, sono e saranno impiegate. Non a caso, il Governo di Baghdad ha calibrato in chiave finalistica il consenso al loro ricevimento⁵⁸.

Se lo scopo fosse solo difensivo (mettere fine alla minaccia all'integrità territoriale e alla sicurezza dell'Iraq, proteggere la popolazione civile, consentire alle autorità irachene di riacquisire il controllo delle aree settentrionali del Paese), in linea col predetto consenso, la fornitura delle armi italiane potrebbe ritenersi lecita. Se invece queste ultime fossero adoperate per violare l'integrità territoriale irachena (siriana, turca, ecc.), la loro fornitura potrebbe considerarsi illecita. Ciò potrebbe verificarsi ad esempio qualora le milizie curde, una volta respinto lo «Stato islamico», forti dell'acquisita posizione di relativa potenza, decidessero di imbracciare le armi italiane contro il Governo locale, allo scopo di ottenere l'indipendenza⁵⁹. Il diritto internazionale fa divieto a Stati terzi di assistere militarmente, anche attraverso l'invio di armamenti, gruppi armati in lotta contro il Governo formalmente in carica⁶⁰, quali potrebbero essere considerate tali milizie, in passato a lungo impegnate a combattere il Governo nazionale iracheno (nonché, i Governi siriano e turco, nei rispettivi territori). Non è infatti un mistero che da tempo esse cerchino di dare vita a uno Stato curdo, riunendovi le varie etnie di origine curda presenti in Iraq, Siria e Turchia, e a tal fine abbiano ingaggiato diversi e pesanti scontri a fuoco con le forze armate di alcuni di questi Paesi. Potrebbe pertanto venire a determinarsi un'illecita ingerenza in una contesa volta alla ridefinizione dell'organizzazione politica interna⁶¹. In quest'ottica, non può escludersi che il divieto di intervento negli affari interni altrui possa essere messo a repentaglio anche nel caso in cui le milizie curde si avvalsero delle armi italiane per conseguire più forti autonomie nell'ambito degli attuali confini nazionali iracheni (siriani, turchi, ecc.).

In nessun caso poi l'utilizzo di tali armi da parte delle milizie curde è consentito nei territori degli Stati confinanti con l'Iraq⁶², a prescindere dallo scopo perseguito, data l'assenza di richieste di

⁵⁸ UN Doc. S/2014/691, cit.: «arm Iraqi forces and enable them to regain control of Iraq's borders».

⁵⁹ Per alcuni spunti in tal senso v., tra gli altri, E. ARDEMAGNI, *Coalizione anti-califfo senza strategia* del 26 settembre 2014, www.affarinternazionali.it. V. inoltre, nel già citato fascicolo n. 9/2014 di *Limes*, i contributi di L. PISTELLI, p. 29 ss., spec. p. 35, e F. DESOLI, p. 73 ss.

⁶⁰ Così si è ripetutamente espressa, ad esempio, la Corte internazionale di giustizia, a partire dalla sentenza resa il 27 giugno 1986 in relazione al noto caso *Nicaragua (Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America))*, in *I.C.J. Reports*, 1986, p. 14 ss., p. 118, par. 228), in cui ha chiarito che il divieto dell'uso della forza e l'obbligo di non intervento, previsti da norme di diritto internazionale generale, vietano la fornitura di armi e l'assistenza logistica agli insorti in territorio straniero.

⁶¹ Un'ipotesi di appoggio esterno a movimenti insurrezionali in lotta contro il Governo al potere, illecito ogni qualvolta non sia diretto all'affermazione del principio di autodeterminazione interna: così V. GRADO, *op. cit.*, p. 147 ss.

⁶² Si pensi ad esempio all'ipotesi di travasi di milizie curde irachene in territorio siriano per coadiuvare le locali milizie curde, che, peraltro, sembrerebbe essersi già verificata: cfr. *la Repubblica* del 20 ottobre 2014.

invio di armamenti da parte delle rispettive autorità di governo, a meno di non voler individuare a tal proposito fondamenti giuridici di altra natura⁶³.

Si tratta insomma di capire cosa in concreto tali milizie abbiano fatto delle armi italiane e cosa ne intendano fare. Date le evidenti difficoltà di una simile valutazione, alcuni utili indicatori sembrerebbero potersi ricavare dalla quantità e dalla tipologia delle armi consegnate e dalle modalità della consegna. Tuttavia, su tali aspetti, in occasione delle comunicazioni alle Commissioni parlamentari, il Governo italiano si è riservato⁶⁴. Anche la delibera è studiata in modo da sorvolare sul punto. Vi si legge infatti che la consegna delle armi alle autorità irachene sarebbe dovuta avvenire «secondo le intese tecniche in corso di perfezionamento fra quelle autorità e le autorità competenti dei Ministeri della difesa e degli affari esteri»⁶⁵, tra le quali sarebbero stati in corso «scambi di note diplomatiche»⁶⁶. Il contenuto di tali intese, relativamente alle quantità e alla tipologia delle armi (non anche alle modalità del trasporto e della consegna, aspetto invero essenziale per evitare che esse «finiscano nelle mani sbagliate»), è stato reso pubblico solo in un secondo momento, in occasione dell'audizione del Ministro della difesa davanti alle Commissioni riunite esteri e difesa di Camera e Senato, il 3 settembre 2014⁶⁷. Mentre l'effettiva consegna è iniziata a metà settembre 2014 e sta proseguendo in questi giorni⁶⁸.

⁶³ In dottrina, ad esempio, a legittimazione dell'intervento unilaterale della coalizione a guida statunitense contro lo «Stato islamico» è stata valorizzata, indipendentemente da richieste di intervento, la necessità di tutelare interessi collettivi per conto della comunità internazionale, pregiudicati dalla crisi in corso in Iraq e Siria, e la dimensione globale della minaccia posta dagli atti di terrorismo e dalle *gross violations* dei diritti umani e del diritto umanitario perpetrate dalle forze *jihadiste*: v. P. PICONE, *Considerazioni sull'intervento militare statunitense contro l'Isis* del 5 settembre 2014, www.sidi-isil.org.

⁶⁴ Comunicazioni, cit., p. 25, in cui il Ministro della difesa ha tenuto a precisare che si era deciso di agire d'accordo con le autorità irachene «e poi insieme vedremo come distribuire le armi e in che modo consegnarle ai curdi», aggiungendo che «non abbiamo ancora attivato con il Governo iracheno il rapporto sulla base del quale saranno decise le quantità e le modalità» della consegna.

⁶⁵ Delibera, cit., art. 1, par. 1.

⁶⁶ *Ibidem*, par. 11 del preambolo.

⁶⁷ XVII Legislatura, Commissioni riunite (III-IV, Camera e Senato), Resoconto stenografico, «Comunicazioni del Governo sullo stato delle missioni in corso e degli interventi di cooperazione allo sviluppo a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione», rese nella seduta n. 12 del 3 settembre 2014, dove peraltro è affermato che le «attività diplomatiche, organizzative e logistiche finalizzate al trasporto e alla consegna» del materiale bellico richiesto sarebbero «in corso di finale perfezionamento».

⁶⁸ XVII Legislatura, Commissioni riunite (III-IV, Camera e Senato), Resoconto stenografico, «Audizione del Ministro della Difesa, Roberta Pinotti, e del Sottosegretario di Stato agli Affari Esteri e alla Cooperazione internazionale, Benedetto Della Vedova, sugli sviluppi del quadro internazionale, con particolare riferimento all'Iraq», svolta nella seduta n. 13 del 16 ottobre 2014, quando tra l'altro il Ministro ha annunciato l'intenzione dell'Italia, in risposta all'evoluzione del conflitto, di inviare in Iraq anche un aereo per il rifornimento in volo degli aerei della coalizione, due velivoli a pilotaggio remoto tipo Predator, alcuni assetti pilotati per la ricognizione aerea, altre armi, munizioni anticarro e blindati. Inoltre, sempre per far fronte all'aggravarsi del conflitto, il Ministro ha annunciato l'invio in Iraq di un nutrito gruppo di istruttori militari per addestrare i combattenti curdi impegnati a fronteggiare i miliziani dello «Stato islamico» e di consiglieri militari per assistere gli alti comandi delle forze irachene, nonché l'arrivo in Italia di alti ufficiali curdi per essere addestrati all'utilizzo delle armi fornite. La qual cosa, evidentemente, rafforzerebbe l'intensità dell'assistenza italiana. Si tratterebbe del resto di iniziative già preannunciate dal Ministro della difesa in occasione delle comunicazioni del 3 settembre (*ante*, nota precedente), quando affermò che «[i]n base all'evolversi della situazione contingente, non è esclusa altresì la possibilità di individuare, qualora richiesto, ulteriori

7. Alcune riflessioni finali.

Alla luce di quanto precede siano consentite alcune ulteriori riflessioni. L'Italia ha ceduto le proprie armi alle autorità di governo irachene in un contesto bellico affatto nitido. Non è del tutto chiaro ad esempio se lo «Stato islamico» stia combattendo un conflitto secessionista, nel qual caso l'assistenza militare al Governo in carica potrebbe considerarsi lecita, anzi sarebbe necessitata dall'esigenza di tutelare il principio dell'integrità territoriale, oggetto di interessi non già soltanto individuali, specie in ipotesi, come quella in esame, in cui si registrano atti terroristici e *gross violations* dei diritti umani fondamentali e del diritto internazionale umanitario. Se al contrario lo «Stato islamico» stia combattendo una guerra civile al fine di modificare il regime di governo locale, in attuazione del principio di autodeterminazione dei popoli nella sua versione interna (perché, ad esempio, le forze sunnite che esso ricomprende sono state in larga parte estromesse dall'amministrazione del Paese), allora l'assistenza italiana potrebbe considerarsi illecita. Né è da escludere, poi, la compresenza di elementi dell'una e dell'altra ipotesi, con conseguenti sovrapposizioni di regimi normativi. Ciò renderebbe viepiù problematico, e dunque faticoso, individuare le regole applicabili.

Viene al pettine un nodo classico dell'ordinamento internazionale per cui, essendo i fatti in gioco incerti, e difficilmente accertabili da entità terze, ciascuna parte non può che qualificarli dal proprio punto di vista e comportarsi di conseguenza, per alimentare i propri interessi.

Né può prevedersi fino in fondo la destinazione finale delle armi indirizzate alle forze curde, le quali ben potrebbero usarle o minacciarne l'uso per provare a costituire uno Stato curdo o comunque aspirare a più ampie autonomie in Iraq. In tal caso, l'invio delle stesse potrebbe tradursi in una forma di ingerenza negli affari interni altrui, vietata dalle norme di diritto internazionale concernenti il divieto dell'uso della forza nelle relazioni interstatali e il divieto di intervento.

Tanto più che, allo stato, sembrano mancare adeguate assicurazioni sia sulla restituzione una volta eventualmente respinta l'avanzata dello «Stato islamico» sia sull'impiego e la destinazione durante e successivamente a tale respingimento. E ciò, nonostante il diverso dettato normativo⁶⁹ e nonostante il Governo italiano avesse avuto cura di precisare alle Commissioni parlamentari che il lavoro presentato in occasione delle comunicazioni del 20 agosto scorso riguardasse le «modalità di una risposta positiva [...] alla richiesta delle autorità irachene [...] di forniture militari»⁷⁰.

Non di meno, la circostanza che sia stato il Governo iracheno ad aver sollecitato l'Italia e ad aver trasmesso le armi italiane alle autorità regionali curde potrebbe in astratto rendere superflue simili assicurazioni. Da una prospettiva internazionalistica, non può escludersi per vari motivi che sia l'Iraq a dover essere considerato responsabile dell'eventuale utilizzo non concordato da parte dei curdi. In quest'ottica, tuttavia, va pure evidenziato come il Governo italiano abbia dichiarato di

forme di cooperazione/supporto a favore delle autorità irachene». Non è chiaro tuttavia se le sopra riportate forme ulteriori di supporto alle autorità irachene siano state da queste richieste.

⁶⁹ Su cui v. *ante*, i passi del testo che seguono le note 25 e 46, per quanto concerne, rispettivamente, la legislazione italiana e la normativa dell'Unione europea.

⁷⁰ Comunicazioni, cit., p. 4 (corsivo aggiunto).

essersi mosso in risposta a specifiche richieste provenienti dalle autorità curde⁷¹. Andrebbe allora verificato se, sempre dalla predetta prospettiva, ciò possa comportare l'esigenza che le indicate assicurazioni vengano comunque acquisite, nonostante le autorità curde non governino il Paese.

Inoltre, il rischio che gli armamenti italiani contribuiscano a prolungare, aggravare o condizionare il conflitto in corso e/o siano destinate alla commissione di gravi violazioni del diritto internazionale umanitario, in spregio all'obbligo consuetudinario di assicurarne il rispetto⁷², avrebbe meritato ben altra attenzione e, senz'altro, una qualche considerazione nella delibera in commento.

L'Italia insomma è andata ad immischiarsi, con una certa imprudenza e povertà di argomentazioni, in uno scenario assai ambiguo e scivoloso, di cui non si conoscono fino in fondo le cause, le prospettive, gli eventi che stanno determinando l'intensificarsi e il dilagare delle ostilità. Appare in definitiva assai difficile inquadrare il suo comportamento all'interno di categorie giuridiche predeterminate. E comunque il diverso apprezzamento che è stato riservato al conflitto iracheno dalle varie parti belligeranti e non belligeranti rende alquanto vano ogni tentativo di puntuale classificazione.

⁷¹ *Ibidem.*

⁷² In argomento v., per tutti, L. CONDORELLI, L. BOISSON DE CHAZOURNES, *Quelques remarques à propos de l'obligation des États de 'respecter et faire respecter' le droit international humanitaire 'en toutes circonstances'*, in *Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in Honour of Jean Pictet* (a cura di C. Swinarski), Geneva/The Hague, 1984, p. 17 ss.