



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DI SICUREZZA N. 3/2024

1. IL DIRITTO DEGLI STATI DI DIFENDERE LE PROPRIE NAVI MERCANTILI TRA LA RISOLUZIONE 2722 (2024) DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA E IL DIRITTO INTERNAZIONALE

1. *Introduzione*

L'adozione della [risoluzione 2722 \(2024\)](#) del 10 gennaio 2024 da parte del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite si inserisce in un preciso contesto politico, quello della crisi yemenita, che dal 2014 e per quasi un decennio ha visto contrapposte le forze governative e i ribelli Houthi, minoranza sciita che oggi controlla gran parte dello Yemen.

Gli scontri, che hanno causato «one of the world's largest humanitarian crises» ([UNICEF, Yemen Crisis](#), 26 giugno 2024), si sono protratti fino al mese di aprile 2022, quando grazie al costante lavoro diplomatico dell'Inviato speciale del Segretario generale per lo Yemen, Hans Grundberg, le Parti hanno raggiunto una tregua che ha consentito la cessazione delle ostilità e la riapertura dei negoziati.

Alla fine del 2023, complice il conflitto tra Israele e Hamas, i *round* diplomatici hanno subito una battuta d'arresto e il territorio dello Yemen è divenuto di nuovo teatro di scontri ([Briefing by the UN Special Envoy for Yemen to the Security Council](#), February 2024). I ribelli Houthi, infatti, a partire dal mese di ottobre 2023, hanno lanciato una serie di attacchi missilistici contro le navi mercantili collegate ad Israele che transitavano nel Mar Rosso, con il fine [dichiarato](#) di sostenere la causa del popolo palestinese. In risposta a tali attacchi, diversi Paesi, in particolare Stati Uniti e Regno Unito, hanno effettuato dei raid aerei in territorio yemenita volti a minare le capacità militari dei ribelli e, così facendo, almeno secondo la narrativa occidentale, a garantire la libera navigazione nel Mar Rosso.

La crisi dello Yemen è da tempo oggetto di attenzione anche da parte del Consiglio di sicurezza che nel 2014, nel tentativo di delineare il quadro giuridico di riferimento, ha qualificato la guerra civile come una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale e istituito una serie di misure coercitive ai sensi del Capitolo VII della Carta (v. [risoluzione 2140 \(2014\)](#)). Le continue rimodulazioni del regime sanzionatorio (da ultimo, v. [risoluzione 2624 \(2022\)](#)), i reiterati appelli rivolti agli Houthi per deporre le armi (v. [risoluzione 2216 \(2015\)](#)) e i perduranti raid aerei della coalizione saudita, intervenuta a titolo di legittima difesa collettiva a sostegno delle forze governative, non hanno impedito ai ribelli yemeniti di

consolidare il loro potere nel Nord-Ovest del Paese, da dove oggi sferrano continui attacchi alle navi mercantili straniere che transitano nel Mar Rosso.

Per far fronte a questa nuova crisi regionale e ripristinare la libertà di navigazione nel Mar Rosso, il Consiglio di sicurezza ha adottato la [risoluzione 2722 \(2024\)](#), che presenta non poche criticità sotto il profilo del diritto internazionale.

2. Il dibattito precedente all'adozione della risoluzione 2722 e gli emendamenti proposti dalla Federazione Russa

L'adozione della risoluzione 2722 (2024), redatta congiuntamente dagli Stati Uniti e dal Giappone, è stata preceduta da un intenso dibattito all'interno del Consiglio che ha riguardato, soprattutto, la questione del diritto degli Stati di difendere le proprie navi mercantili, riconosciuto nel paragrafo 3 della delibera.

Il riconoscimento di tale diritto ha suscitato una serie di perplessità tra i Membri del Consiglio, alcuni dei quali [hanno messo in evidenza](#) come «a right of States to defend their vessels from attacks ... does not exist in international law». Per questa ragione, in sede di dibattito, la Federazione Russa ha proposto tre emendamenti alla bozza di risoluzione volti, in particolare, a: 1) eliminare il riferimento specifico al diritto degli Stati di *difendere* le loro navi; 2) evitare che le disposizioni più controverse contenute nella delibera possano contribuire alla formazione di nuove e contestate norme di diritto internazionale generale; 3) inquadrare gli attacchi degli Houti nel Mar Rosso nell'ambito del conflitto tra Israele e Palestina.

Con riferimento al primo aspetto, il Rappresentante russo non si è limitato a sostenere che nel diritto internazionale non esiste alcuna norma specifica che riconosca il diritto degli Stati di difendere le loro imbarcazioni, ma ha aggiunto, altresì, che il riferimento a tale presunto diritto dovrebbe essere espunto dalla risoluzione e sostituito da un rinvio, molto più generico, agli «applicable rights of Member States in accordance with international law».

L'emendamento in questione, chiaramente finalizzato ad impedire che il diritto degli Stati di difendere le proprie navi venisse utilizzato (come del resto è avvenuto) per giustificare l'uso unilaterale della forza in territorio yemenita, non è stato approvato dal Consiglio, avendo ricevuto soltanto 4 voti favorevoli (Algeria, Federazione Russa, Cina e Sierra Leone), 2 contrari (Stati Uniti e Regno Unito) e 9 astensioni.

Altrettanto interessante è il secondo emendamento proposto dalla Federazione russa, che prevedeva l'introduzione di un nuovo considerando nel preambolo della risoluzione (il considerando 9), volto a sottolineare «that all provisions contained in this resolution should not be considered as setting precedents or new norms of international law». Nella prospettiva russa (verbale della riunione consiliare del 10 gennaio 2024, [S/PV.9527](#), p. 2), dunque, l'emendamento in questione avrebbe dovuto evitare che le disposizioni più contestate della risoluzione - in particolare quella in cui si riconosce il diritto degli Stati di difendere le loro navi mercantili - contribuissero alla formazione di nuove norme di diritto internazionale generale. Del resto, il Consiglio ha assunto posizioni simili già in altre occasioni. In questo senso, vale la pena ricordare che adottando la [risoluzione 2146 \(2014\)](#) nell'ambito della crisi libica, il Consiglio dopo aver autorizzato gli Stati membri a ispezionare in alto mare le navi sospettate di trafficare in greggio (par. 5), ha precisato che «the authorization provided by paragraph 5 ... shall not be considered as establishing customary international law». Ciononostante, il testo di modifica proposto dalla Federazione russa non

è stato approvato dal Consiglio avendo ricevuto, come il precedente, 4 voti favorevoli, 2 contrari e 9 astenuti.

L'ultimo emendamento sottoposto all'attenzione dei Membri del Consiglio mirava, invece, a contestualizzare gli eventi che hanno determinato la crisi nel Mar Rosso. Secondo il Rappresentante russo, infatti, il testo in votazione non terrebbe conto del fatto che gli attacchi degli Houthi nel Mar Rosso costituiscono la conseguenza diretta del conflitto tra Israele e Hamas. Più precisamente, si ritiene che «[t]he escalation in Gaza is the root cause of the current situation in the Red Sea. Without mentioning that in the draft resolution, the causal connection will be lost and the main context, distorted» (verbale della riunione consiliare del 10 gennaio 2024, [S/PV.9527](#), p. 3). Gli Houthi, infatti, hanno espressamente [dichiarato](#) per mezzo del loro portavoce, Yahya Sare'e che «[they] will continue to carry out more qualitative and drones attacks until #Israel ceases its aggression».

Per quanto rispondente alla realtà, va però tenuto conto che stabilire un collegamento tra gli attacchi degli Houthi nel Mar Rosso e il conflitto israelo-palestinese aprirebbe scenari giuridici piuttosto complessi in ordine, ad esempio, alla qualificazione dell'attuale conflitto in Palestina (che, secondo il [Procuratore della Corte Penale Internazionale](#), si articolerebbe in un conflitto armato internazionale, quello tra Israele e Palestina e in un conflitto armato interno, quello tra Israele e Hamas) e alla [pretesa](#) degli Houthi di agire a titolo di legittima difesa collettiva a sostegno della Palestina.

Non potendo dedicare in questa sede ulteriore spazio alle suddette questioni giuridiche, che meriterebbero riflessioni ben più approfondite, ci limitiamo a ricordare che l'emendamento proposto dalla Federazione Russa, come i precedenti, non è stato approvato. Di conseguenza, il testo della risoluzione 2722 ignora del tutto il collegamento, seppur evidente, tra gli attacchi degli Houthi nel Mar Rosso e il conflitto israelo-palestinese.

3. Il contenuto della risoluzione 2722: una panoramica generale

Al termine di questo dibattito, la volontà del Consiglio di sicurezza si è formata sul testo proposto da Stati Uniti e Giappone, che è stato adottato il 10 gennaio 2024, con 11 voti favorevoli, nessun voto contrario e 4 astensioni (Federazione Russa, Cina, Algeria e Mozambico).

Da una prospettiva generale, la risoluzione è ispirata dall'obiettivo di contrastare «[the] unlawful acts against the safety of navigation posed to seafarers and other persons» (considerando 3) e di garantire «the exercise of navigational rights and freedoms of vessels of all States in the Red Sea, including for merchant and commercial vessels» (considerando 4).

Il Consiglio, peraltro, consapevole che le azioni illecite degli Houthi stanno costringendo diverse compagnie commerciali a preferire la rotta per Capo Verde, ha ricordato, altresì, che l'aumento dei costi di trasporto «will have a negative impact on the economic and humanitarian situation worldwide, including of the Yemeni civilian population» (considerando 6).

Fissati gli obiettivi della risoluzione, il Consiglio tenta, in modo piuttosto confuso, di definire il quadro giuridico di riferimento.

La cornice normativa è rappresentata dalla Convenzione ONU sul diritto del mare del 1982 (di seguito anche Convenzione di Montego Bay) che «sets out the legal framework applicable to activities in the oceans, including countering illicit activities at sea». Ulteriori

riferimenti giuridici vengono individuati nel considerando 7 della risoluzione, dove il Consiglio richiama tutte le sue precedenti risoluzioni sullo Yemen, tra cui rilevano in particolare, la [risoluzione 2140 \(2014\)](#) - in cui si prevede un piano di transizione politica e, contestualmente, si istituisce un regime sanzionatorio che impone limitazioni alla libertà di movimento e congelamento degli assets finanziari per gli individui designati dal Comitato delle sanzioni - e la [risoluzione 2216 \(2015\)](#), dove il Consiglio, agendo ai sensi del Capitolo VII della Carta, chiede (“demands”) alle Parti, «in particular the Houthis» (par. 1), di cessare ogni forma di violenza e di astenersi da provocazioni nei confronti degli Stati limitrofi.

A conclusione della parte preambolare, il Consiglio sottolinea che la stabilità e la prosperità degli Stati costieri del Mar Rosso sono elementi determinanti per garantire la pace e la sicurezza internazionali (considerando 5) e afferma «its respect for the sovereignty and territorial integrity of the coastal States of the Red Sea» (considerando 8).

Sulla base di questo contesto giuridico, nella parte operativa della risoluzione, il Consiglio di sicurezza condanna «in the strongest terms» gli attacchi degli Houthi «on merchant and commercial vessels since November 19, 2023, when the Houthis attacked and seized the Galaxy Leader and its crew» (par. 1).

Nel paragrafo 2, dopo aver chiesto la cessazione immediata degli attacchi degli Houthi, il Consiglio afferma che tali azioni illecite non soltanto ostacolano la libertà di navigazione, ma minano, altresì, la pace e la sicurezza regionali («undermine ... regional peace and security»). In modo piuttosto ambiguo, dunque, nella parte operativa della risoluzione, il Consiglio individua un rischio per la pace e la sicurezza regionale senza procedere, però, a un accertamento puntuale delle fattispecie previste dall’art. 39 della Carta.

È più interessante, sotto il profilo giuridico, il paragrafo 3 della risoluzione in esame, dove il Consiglio, «[affirms] the exercise of navigational rights and freedoms by merchant and commercial vessels, in accordance with international law, must be respected, and takes note of the right of Member States, in accordance with international law, to defend their vessels from attacks, including those that undermine navigational rights and freedoms». Va notato, come nel paragrafo 3 della delibera, l’organo dell’ONU riconosca, genericamente e in modo piuttosto approssimativo, l’esistenza di un diritto degli Stati di difendere le proprie navi, senza indicarne, però, il fondamento giuridico preciso.

Nei paragrafi successivi della risoluzione, il Consiglio incoraggia gli Stati membri a sostenere le attività della guardia costiera yemenita (par. 5), sottolinea la necessità di dare completa attuazione all’embargo istituito con risoluzione 2216 (par. 7) e conclude chiedendo al Segretario generale di produrre un rapporto mensile sugli attacchi degli Houthi nel Mar Rosso fino al 1° luglio 2024 (par. 10).

Da questa breve panoramica del contenuto della risoluzione 2722 possiamo ricavare alcune considerazioni di carattere generale che ci aiutano a definire meglio il valore giuridico del documento.

Innanzitutto, appare chiaro che la risoluzione 2722 non è stata adottata ai sensi del Capitolo VII della Carta, mancando qualsivoglia accertamento ai sensi dell’art. 39. Nel considerando 3, infatti, gli attacchi degli Houthi vengono espressamente qualificati come «unlawful acts», ossia azioni illecite che rappresentano un rischio per l’esercizio del diritto di passaggio in transito nel Mar Rosso (considerando 4) e per la libertà di navigazione in quelle acque. Fatta eccezione per il riferimento “ambiguo” ai rischi per la pace e la sicurezza regionali, di cui al par. 2 della risoluzione, nel testo della delibera non si rilevano minacce specifiche alla pace e alla sicurezza internazionali. Per questa ragione, il Consiglio di sicurezza non attiva il sistema di sicurezza collettiva previsto dal Capitolo VII della Carta e

individua nella Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982 il quadro giuridico applicabile per contrastare le attività illecite in mare (considerando 2).

Con riferimento a questo aspetto, però, vale la pena evidenziare come la risoluzione non indichi quali sono le norme della Convenzione di Montego Bay che sarebbero specificamente applicabili nel caso in esame. Del resto, non poteva essere altrimenti, dal momento che la Convenzione sul diritto del mare si limita a riconoscere una serie di diritti in capo agli Stati parti al fine di combattere fenomeni specifici, ben definiti, quali la pirateria e altre forme di crimine organizzato (traffico di droga o di sostanze psicotrope), attività non certo riconducibili, né per la natura né per l'intensità, agli attacchi sferrati dagli Houthi. La circostanza, peraltro, non è sfuggita al rappresentante russo che ha fatto notare come nella risoluzione sia presente «an inappropriate reference to the United Nations Convention on the Law of the Sea, which, as we know, governs peacetime navigation and has nothing to do with what is happening in the Red Sea right now» (verbale riunione del Consiglio [S/PV.9527](#), p. 5).

Sebbene sia vero che la Convenzione non contempli un diritto “generico” degli Stati di difendere le proprie navi mercantili al di fuori dei casi di pirateria e crimine organizzato, va rammentato che gli Stati conservano, come si evince dalla prassi internazionale (v. [Piattaforme petrolifere del 2003](#)), il diritto di difendere le proprie imbarcazioni commerciali attraverso misure quali la c.d. “protezione a bordo” o il servizio di scorta da parte di navi militari. Non sembra ammesso, invece, l'uso della forza armata nel territorio di un altro Stato per garantire la sicurezza marittima, senza il consenso di quest'ultimo o in assenza di una risoluzione autorizzativa del Consiglio di sicurezza, cosa che sta invece avvenendo oggi in Yemen, facendo leva proprio sull'ambiguità e sul linguaggio impreciso del par. 3 della risoluzione in esame.

Il 12 gennaio 2024, infatti, gli Stati Uniti d'America, richiamando la risoluzione in commento, hanno [ufficialmente comunicato](#) al Presidente del Consiglio di sicurezza che «the United States, in the exercise of its inherent right of self-defence, as reflected in Article 51 of the Charter of the United Nations, has undertaken discrete strikes against Houthi facilities in Yemen in response to a series of armed attacks». L'iniziativa statunitense, peraltro, non è restata affatto isolata. Il 23 gennaio 2024, infatti, ben 24 Stati hanno adottato una [dichiarazione congiunta](#) in cui le operazioni militari multilaterali avviate in territorio yemenita al fine di contrastare gli attacchi degli Houthi sono state esplicitamente e chiaramente ricondotte nell'ambito dell'art. 51 della Carta.

4. Il “diritto degli Stati di difendere le proprie navi mercantili” come espressione del diritto di legittima difesa previsto dall'art. 51 della Carta

Il linguaggio generico, ambiguo, privo di riferimenti giuridici puntuali, mediante il quale il Consiglio ha riconosciuto il diritto degli Stati di difendere le proprie navi commerciali, dunque, ha favorito interpretazioni strumentali della norma che hanno condotto alcuni Stati ad adottare misure implicanti l'uso della forza militare in territorio yemenita, invocando il diritto di legittima difesa.

Nel caso di specie, però, l'esercizio dell'autotutela presenta degli aspetti piuttosto problematici con riferimento, in particolare, a due questioni: la natura non statutale del soggetto autore dell'attacco armato e la possibilità di ricondurre le azioni illecite poste in

essere dagli Houthi nel concetto di «attacco armato», presupposto imprescindibile, *condicio sine qua non* per invocare legittimamente l'art. 51 della Carta.

a) *Sulla natura non statale del soggetto autore dell'attacco armato*

Il diritto di legittima difesa nei confronti di attori non statali è da lungo tempo oggetto di dibattito tra gli studiosi del diritto internazionale. La discussione è stata senz'altro alimentata dal fatto che la lettera dell'art. 51 della Carta ONU se da un lato non ammette esplicitamente la possibilità degli Stati membri di ricorrere alla legittima difesa contro attori non statali, dall'altro neppure la esclude.

Della questione si sono occupati non soltanto autori e studiosi, ma anche gli organi delle Nazioni Unite, in particolare il Consiglio di sicurezza e la Corte internazionale di giustizia, che lo hanno fatto in circostanze diverse, giungendo a risultati differenti.

Con riferimento specifico al Consiglio di sicurezza, va rammentato che già nel 2001, in risposta agli attacchi terroristici delle Torri Gemelle, l'organo dell'ONU aveva espressamente riconosciuto «the inherent right of individual or collective self-defence as recognized by the Charter of the United Nations» nelle [risoluzioni 1368 \(2001\)](#) e [1373 \(2001\)](#). Il Consiglio, peraltro, si è occupato della questione anche nella [risoluzione 2249 \(2015\)](#), dove ha invitato (non autorizzato!) gli Stati membri, in modo piuttosto ambiguo, «to take all necessary measures, in compliance with international law, in particular with the United Nations Charter, as well as international human rights, refugee and humanitarian law . . . to prevent and suppress terrorist acts committed specifically by ISIL». Va notato, infatti, che in assenza di un'autorizzazione specifica ai sensi del Capitolo VII della Carta, l'invito ad utilizzare la forza contro l'ISIL a cui fa riferimento il Consiglio nella risoluzione 2249 («*all necessary measures*»), non può che essere ricondotto all'istituto della legittima difesa.

Questi casi, per quanto possano apparire rilevanti, non sono certo sufficienti per dimostrare l'esistenza di una prassi internazionale consolidata favorevole al riconoscimento del diritto di legittima difesa contro attori non statali. In proposito, infatti, andrebbe quantomeno rammentato che la Corte internazionale di giustizia, nel noto [parere](#) relativo alle conseguenze giuridiche della costruzione del muro israeliano nei territori palestinesi occupati, ampiamente criticato da una parte della dottrina (per tutti, si veda [Separate Opinion of Judge Higgins](#), par. 33), si è espressa in modo diametralmente opposto, affermando che «[a]rticle 51 of the Charter thus recognizes the existence of an inherent right of self-defence in the case of armed attack by one State against another State. However, Israel does not claim that the attacks against it are imputable to a foreign State».

La questione è stata aggirata, invece, nel caso relativo alle [Attività armate nel territorio del Congo, del 2005](#) dove la Corte ha affermato di non avere necessità «to respond to the contentions of the Parties as to whether and under what conditions contemporary international law provides for a right of selfdefence against large-scale attacks by irregular forces» (par. 147 della sentenza).

Questa prassi si presenta ancor più disomogenea se si prende in considerazione la condotta internazionale degli Stati.

Soltanto per fare qualche esempio, si rammenta che nel 2014 una coalizione di Stati occidentali a guida statunitense è intervenuta in Siria, invocando il diritto di legittima difesa collettiva contro l'ISIS, a sostegno dell'Iraq (per ulteriori dettagli, v. Letter dated 23 September 2014 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the Secretary-General – [S/2014/695](#)). Similmente hanno fatto

Francia e Regno Unito, quando nel 2015 hanno colpito una serie di basi terroristiche in Siria, adducendo giustificazioni in parte analoghe a quelle statunitensi.

Questi esempi, però, che sembrano avvalorare il diritto degli Stati di esercitare l'autotutela nei confronti di attori non statali, sono riconducibili essenzialmente ad un gruppo di Stati, per lo più occidentali che non rappresentano la generalità della Comunità internazionale. Queste azioni unilaterali adottate nei confronti dell'ISIS in Siria, infatti, sono state ampiamente criticate non soltanto dalla dottrina ma anche da diversi Stati che si sono rifiutati di svolgere operazioni militari contro attori non statali nel territorio di un altro Stato, senza il consenso di quest'ultimo. Ad esempio, Belgio, Paesi Bassi, Danimarca e altri 50 Stati della coalizione a guida statunitense che operava contro l'ISIS in Iraq si sono rifiutati di partecipare agli interventi armati della coalizione in territorio siriano (per una panoramica generale sulle posizioni assunte dagli Stati nel caso specifico, v. J. BRUNNEE, S. J. TOOPE, *Self-defence against non-state actors: are powerful states willing but unable to change international law?*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2018, pp. 263-286).

Per risolvere gli aspetti giuridici più critici, derivanti dall'esercizio della legittima difesa contro attori non statali, dunque, la dottrina ha elaborato il noto paradigma "*unwilling or unable*", volto a bilanciare le esigenze di sicurezza degli Stati che agiscono a titolo di legittima difesa, con il rispetto della sovranità dello Stato territoriale. Secondo questi autori, il ricorso alla forza armata contro attori non statali a titolo di legittima difesa in territorio altrui dovrebbe essere previamente "concordato" con lo Stato territoriale o, laddove ciò non fosse possibile, autorizzato dal Consiglio di sicurezza (v. in questo osservatorio, R. CADIN, *Imperturbabilità e turbamento nell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite*, n. 2/2016, pp. 375-379).

Pur riconoscendo la solidità giuridica del modello "*unwilling or unable*", andrebbe notato che le autorità legittime dello Yemen (o quantomeno quelle considerate tali), secondo quanto si rileva dalle dichiarazioni degli Stati al Consiglio di sicurezza dell'ONU, non avrebbero espresso il consenso volto ad autorizzare le operazioni armate nel territorio yemenita.

In conclusione, si può ritenere che, sebbene il diritto di legittima difesa contro entità non statali risponda alle esigenze di sicurezza originate dalla proliferazione di movimenti terroristici, non sembra essersi consolidato nel diritto internazionale generale attuale, almeno con riferimento alle sue modalità di esercizio nei casi in cui sia assente sia il consenso dello Stato territoriale che una preventiva autorizzazione del Consiglio di sicurezza. Permangono forti resistenze, soprattutto da parte di quegli Stati che, più di altri, avvertono il rischio di subire nel loro territorio l'utilizzo unilaterale della forza a titolo di legittima difesa, in nome del feticcio del contrasto al terrorismo internazionale (P. STARSKI, *Silence within the Process of Normative Change and Evolution of the Prohibition on the Use of Force – Normative Volatility and Legislative Responsibility*, in *Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law*, 2016-20).

b) *Sul concetto di «attacco armato» ai sensi dell'art. 51 della Carta*

Uno degli aspetti più dibattuti dell'art. 51 della Carta ONU è il concetto di «attacco armato». La reazione a titolo di legittima difesa, secondo un'interpretazione letterale della norma, infatti, è consentita esclusivamente al verificarsi di un attacco armato ("if an armed attack occurs"). Non trovano alcun fondamento giuridico nella lettera dell'art. 51 della Carta, dunque, le teorie della legittima difesa preventiva o anticipata che, seppur con sfumature diverse, sono volte a giustificare l'uso unilaterale della forza prima che l'attacco armato abbia

avuto luogo (per approfondimenti, sia consentito rinviare a L. ZUCCARI, *La legittima difesa nel diritto e nella prassi delle Nazioni Unite*, Roma, 2016).

Ciò che più rileva ai fini di questo contributo, però, non è stabilire l'ammissibilità della teoria della legittima difesa preventiva, ma è piuttosto individuare quali sono le violazioni del divieto dell'uso della forza che possono integrare il concetto di «attacco armato». L'obiettivo specifico, infatti, è stabilire se gli attacchi degli Houthi, al 12 gennaio 2024, momento in cui sono iniziati in territorio yemenita i raid della coalizione internazionale, potessero configurarsi come un «attacco armato» e legittimare il ricorso alla legittima difesa da parte degli Stati di bandiera delle navi mercantili attaccate.

Sul punto viene in soccorso la consolidata giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia, che in diverse occasioni, ha sottolineato come soltanto le forme più gravi dell'uso della forza costituiscano un attacco armato ai sensi dell'art. 51 della Carta. Ciò è avvenuto, ad esempio, nel caso [Nicaragua-Stati Uniti del 1986](#), dove la Corte ha evidenziato che è necessario «to distinguish the most grave forms of the use of force (those constituting an armed attack) from other less grave forms» (par. 191). Tali affermazioni trovano conferma anche nel giudizio relativo alle [Piattaforme petrolifere del 2003](#) (parr. 51 e 64), dove si ribadisce che soltanto le più gravi violazioni dell'art. 2, par. 4, della Carta configurano il concetto di «attacco armato».

Sebbene la giurisprudenza della Corte sia costante nel collocare il concetto di attacco armato ad un livello di gravità elevato, una parte della dottrina ha sostenuto che una molteplicità di «attacchi minori» possono integrare la fattispecie di cui all'art. 51 della Carta se sferrati in modo sistematico (N. RONZITTI, *Le operazioni contro l'ISIS e la legittima difesa contro gli attori non statali*, Torino, 2018, pp. 43-63).

Pur tenendo in conto questa tesi dottrinale, nota come teoria dei «colpi di spillo» (a cui fa riferimento in questa rivista, P. BRECCIA, *Legittima difesa e targeted killings: gli Stati Uniti e il "caso Soleimani"*, 2/2020, pp. 278-302), va rammentato che la Corte internazionale di giustizia ha affrontato la questione affermando, seppur sbrigativamente, che «[e]ven taken cumulatively . . . these incidents do not seem to the Court to constitute an armed attack . . . qualified as a "most grave" form of the use of force» (CIG, [Piattaforme petrolifere del 2003](#), par. 64). La Corte, dunque, pur non escludendo che attacchi minori possano configurare un attacco armato, precisa che, complessivamente considerati, tali attacchi devono integrare le più gravi forme di violazione dell'art. 2, par. 4, della Carta, in termini di vittime, di danni e di norme violate.

Al fine di determinare la gravità dell'attacco armato ai sensi dell'art. 51 della Carta potrebbe assumere valore anche la natura dei beni oggetto dell'attacco che, nel caso specifico, sono rappresentati essenzialmente da navi commerciali private che non costituiscono, in genere, una diretta manifestazione della sovranità statale.

Guardando alla prassi delle Nazioni Unite in materia, va premesso che la questione del ricorso alla legittima difesa per difendere beni di natura commerciale/privata è stata soltanto marginalmente affrontata dagli organi dell'ONU. Benché scarsa, però, tale prassi si presenta omogenea e indicativa.

In primo luogo, va rammentato che la Corte internazionale di giustizia, nel caso delle [piattaforme petrolifere](#), non ha considerato la natura commerciale della nave battente bandiera statunitense, la *Sea Isle City*, quale elemento determinante per negare il diritto di legittima difesa degli Stati Uniti. Al contrario, la Corte ha valutato attentamente la portata dell'attacco e le modalità attraverso le quali è stato condotto, al fine di stabilire se gli Stati Uniti potevano considerarsi vittima «of an "armed attack" by Iran such as to justify it using

armed force in self-defence» (par. 57 della sentenza). Nella stessa prospettiva, andrebbe ricordato che, nel 2001, il Consiglio di sicurezza ha riconosciuto il diritto di legittima difesa degli Stati Uniti, in risposta agli attacchi terroristici dell'11 settembre che avevano colpito, in primo luogo (ma non soltanto), il principale centro economico-finanziario del Paese, ossia il *World Trade Center*. In ultimo, sembra appropriato rinviare alla [risoluzione 3314 dell'Assemblea generale](#) che richiama, tra gli attacchi che integrano il concetto di aggressione, anche quelli diretti contro la flotta aerea o civile di uno Stato (art. 3, lett. d).

Questi elementi rinvenuti nella prassi onusiana ci consentono di rilevare come la natura commerciale/privata dei beni oggetto dell'attacco armato non costituisca un elemento dirimente al fine di integrare la fattispecie prevista dall'art. 51 della Carta. Ciò che invece resta determinante per configurare l'attacco armato sono l'intensità e la gravità degli attacchi sferrati.

Nel caso di specie, dunque, non resta che verificare se nel gennaio 2024, quando sono iniziati i raid anglo-statunitensi in Yemen, gli attacchi sferrati dagli Houthi potessero configurarsi, considerati cumulativamente, come un attacco armato, nel senso indicato dalla giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia.

In questa prospettiva, andrebbe considerato che alla fine del mese di dicembre 2023 i danni e il numero di vittime causati dagli attacchi degli Houthi erano piuttosto ridotti. A gennaio 2024, complessivamente, gli attacchi dei ribelli avevano condotto al sequestro di una nave mercantile e del suo equipaggio e al danneggiamento di altre 2 imbarcazioni, causando in totale 3 vittime (v. [Statement](#) by Daniel B. Shapiro, Deputy Assistant Secretary of Defense for the Middle East Office of the Under Secretary of Defense for Policy Office of the Secretary of Defense). Tali attacchi, peraltro, sebbene rappresentassero un rischio per la libertà di navigazione nel Mar Rosso, non minacciavano certo l'integrità territoriale o la sovranità politica degli Stati di bandiera delle navi colpite. Sia per quanto riguarda i danni materiali causati, sia per quanto riguarda le conseguenze giuridiche prodotte, dunque, gli attacchi sferrati dai ribelli Houthi fino al mese di gennaio 2024 non sembrano integrare la fattispecie dell'attacco armato, inteso quale «the most grave form of the use of force» ([Nicaragua-Stati Uniti del 1986, par. 191](#)).

5. *Riflessioni conclusive sull'ambiguità costruttiva (rectius ... distruttiva) che caratterizza la risoluzione 2722 (2024) del Consiglio di sicurezza*

A margine di quanto precede, possiamo proporre delle riflessioni conclusive che, sebbene non risolvano l'annosa questione della legittima difesa contro attori non statali, offrono delle chiavi di lettura utili per interpretare la risoluzione 2722 (2024) del Consiglio di sicurezza.

La prima considerazione in questo senso attiene al fatto che la risoluzione in commento, come altre in tema di utilizzo della forza (v. in questo osservatorio, R. CADIN, *Considerazioni generali: nella risoluzione 2249 (2015) contro l'ISIL il Consiglio di sicurezza descrive ma non spiega!*, 5/2015, pp. 1241-1245), presenta un linguaggio impreciso, ambiguo, intriso di riferimenti giuridici fuorvianti, volti a nascondere il vero obiettivo della delibera, ossia legittimare l'uso della forza nella situazione specifica, senza il consenso dello Stato territoriale né una previa autorizzazione consiliare.

Il primo elemento di ambiguità si rinviene nel considerando 2, dove il Consiglio lascia intravedere un collegamento giuridico tra il diritto degli Stati di difendere le proprie navi e la

Convenzione sul diritto del mare che, però, non rileva nel caso in esame. Un ulteriore elemento di ambiguità si può rintracciare nel paragrafo 3 dove il Consiglio «takes note», quindi “prende nota”, del diritto degli Stati di difendere le proprie navi mercantili, senza individuare, però, né i limiti né le modalità attuative di tale diritto.

Attraverso questo linguaggio di nuovo impreciso, approssimativo e ambiguo, peraltro, il Consiglio ha favorito un’attuazione strumentale della disposizione che ha condotto alcuni Stati ad utilizzare - in luogo delle più tradizionali misure a tutela delle navi mercantili, quali la c.d. protezione a bordo o i servizi di scorta da parte di navi militari – misure comportanti l’uso della forza in Yemen, invocando il diritto di legittima difesa. Il ricorso all’art. 51 della Carta nel caso in esame, però, si è visto, può essere contestato sotto diversi profili, in particolare a causa della natura non statutale del soggetto autore dell’attacco e dell’entità, inizialmente modesta, degli attacchi posti in essere dagli Houthi.

Per queste ragioni e per evitare abusi del diritto di legittima difesa, secondo l’opinione di chi scrive, il Consiglio di sicurezza avrebbe dovuto, come ha fatto in altre occasioni (v. [risoluzione 2249 \(2015\)](#), par. 5), stabilire dei limiti precisi all’esercizio del diritto degli Stati di difendere le proprie navi mercantili, non soltanto utilizzando un linguaggio più chiaro e dei riferimenti giuridici più precisi, ma prevedendo, altresì, un richiamo specifico al rispetto del diritto internazionale umanitario e, soprattutto, della sovranità e dell’integrità territoriale dello Yemen. Sotto quest’ultimo profilo, infatti, l’esercizio della legittima difesa avrebbe dovuto essere limitato a misure volte ad intercettare, attraverso il ricorso a sistemi antimissilistici, gli attacchi degli Houthi (cosiddetta “interceptive self-defence”; per ulteriori dettagli, v. D.A. SADOFF, *A Question of Determinacy: the Legal Status of Anticipatory Self-Defense*, in *Georgetown Journal of International Law*, vol. 40, 2008-2009, p. 523 ss.). Peraltro, il solo ricorso a misure di intercettazione avrebbe consentito, altresì, di bilanciare meglio le esigenze degli Stati di tutelare i loro diritti nel Mar Rosso e di garantire il libero commercio internazionale, con quelle della popolazione civile yemenita, oggi esposta anche al rischio dei raid anglo-statunitensi che, secondo alcune [fonti](#), avrebbero già causato diverse vittime tra i civili.

Ciò posto, nella successiva [risoluzione 2739 \(2024\)](#), adottata il 27 giugno scorso, il Consiglio di sicurezza pare abbia maturato una maggiore consapevolezza delle conseguenze giuridiche che il riconoscimento generico del diritto degli Stati di difendere le loro navi mercantili può produrre sui principi fondanti del diritto internazionale, in particolare sul divieto di usare la forza nelle relazioni internazionali. Infatti, nel paragrafo 4 della suddetta risoluzione il Consiglio, ... novello “Dr. Jekyll e mister Hyde”, «urges caution and restraint to avoid further escalation of the situation in the Red Sea and the broader region».

LUIGI ZUCCARI