



MATTEO DEL CHICCA\*

## RECENTI TENDENZE IN TEMA DI GESTIONE DEGLI STATI “FALLITI” DA PARTE DELL’ONU: IL CASO DELLA SOMALIA

SOMMARIO: 1. Premesse introduttive. - 2. I primi tentativi della comunità internazionale di gestire il collasso dello Stato somalo: le operazioni UNOSOM I e II, UNITAF e AMISOM. - 3. Le nuove prospettive offerte dalla UNSOM e le cautele del Consiglio di Sicurezza nel fronteggiare gli effetti nocivi prodotti dalla Somalia in quanto Stato “fallito”. - 4. Considerazioni conclusive.

### 1. *Premesse introduttive*

Il fenomeno dei cosiddetti Stati “falliti” – che nella storia più risalente dell’ordinamento internazionale è emerso sporadicamente, producendo effetti di modesta entità<sup>1</sup> – nella prassi contemporanea sembra invece comprendere un più ampio numero di Stati<sup>2</sup> e, come avremo occasione di osservare, produrre un maggior nocimento rispetto al passato. Ora, la Somalia rappresenta uno degli esempi più duraturi e significativi, nel diritto internazionale contemporaneo, di Stato “fallito”. Giacché le Nazioni Unite hanno profuso un particolare impegno, che si è protratto fino ad oggi, nel tentativo di gestire le molteplici criticità emerse in relazione alla deleteria e perdurante assenza di sovranità che dilacera da anni lo Stato “fallito” somalo, appare utile verificare i recenti approcci adottati dall’ONU – ed in particolare dal Consiglio di Sicurezza e dal Segretario generale – in tale ambito. Il caso della

\* Ricercatore di Diritto dell’Unione europea, Università di Pisa.

<sup>1</sup> Cfr., ad esempio: N. YOFFEE - G.L. COWGILL (eds.), *The Collapse of Ancient States and Civilizations*, Tucson, 1988; J. A. TAINTER, *The Collapse of Complex Societies*, Cambridge, 1988; I. W. ZARTMAN (ed.), *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder, 1995.

<sup>2</sup> «Most of the forces at work in today's world are integrative - they stress the interdependence of the world's peoples and nations. The need to safeguard the global environment, for example, has brought nations closer together and led to legally binding international treaties on climate change, biodiversity, desertification and the ozone layer. Fragmentation runs in the opposite direction. *The phenomenon of "failed States" has become well known to us*» (corsivo aggiunto), Press Release SG/SM/6325, 15 September 1997. Come noto, non è al momento disponibile un elenco generalmente accettato di Stati “falliti”, ma sottolineature specificatamente indirizzate ad alcuni Stati – e condivise da una parte della comunità internazionale – sono rinvenibili, ad esempio, in *A New Deal for Engagement in Fragile States*, sottoscritto da più di quaranta Stati e organizzazioni internazionali il 30 Novembre 2011 a Busan, Corea del Sud, all’interno dell’*International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding*.

Somalia offrirà altresì lo spunto per svolgere alcune osservazioni sulle problematiche che ad oggi uno Stato “fallito” pone alla comunità internazionale e, al contempo, su alcune soluzioni che l’ordinamento internazionale contemporaneo può offrire in materia.

Giova premettere che con l’aggettivo “fallito” si allude generalmente ad uno Stato afflitto da una grave e persistente crisi di effettività, trovandosi – tra le altre cose – incapace di esercitare un pieno ed effettivo controllo del proprio territorio; in altri termini, ci si riferisce ad uno Stato il cui governo non risulti più in grado di svolgere adeguatamente le proprie funzioni essenziali sull’intero territorio statale, ovvero sulla maggior parte di esso<sup>3</sup>. La dottrina ha individuato alcuni parametri di valutazione che potrebbero concorrere ad individuare l’esistenza della fattispecie giuridica nel caso concreto, richiamando – ad esempio – l’incapacità dello Stato “fallito” di adempiere gli obblighi discendenti dall’ordinamento internazionale (cosiddetto criterio «qualitativo»), ovvero la sua mancanza di poteri sovrani per un considerevole periodo temporale (cosiddetto criterio «quantitativo»)<sup>4</sup>, o ancora una situazione di completa e sistematica anarchia governativa ed amministrativa, unita ad un ingente e persistente turbamento dell’ordine pubblico e della sicurezza<sup>5</sup>.

A tal proposito, è opportuno chiarire che fenomeni insurrezionali che esprimono i propri effetti su determinate e limitate porzioni del territorio di uno Stato, sottratte al controllo del governo centrale (cosiddetto “legittimo”), non comportano necessariamente che tale Stato sia da considerarsi “fallito”. Ciò potrebbe comunque accadere qualora le attività insurrezionali compromettano, più ampiamente, le capacità fondamentali del governo “legittimo”, provocandone – in concomitanza con altri fattori – la prolungata impossibilità di esercitare le proprie funzioni sovrane sulla maggior parte del territorio statale (ovviamente

<sup>3</sup> La letteratura in materia è ampia; cfr., *ex multis*: G. B. HELMAN – S. R. RATNER, *Saving Failed States*, in *Foreign Policy*, 1992-1993, pp. 3-20; D. THÜRER, *Der Wegfall effektiver Staatsgewalt: der 'Failed State'*, in *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, 1995, pp. 9-47; D. THÜRER, *The "failed State" and international law*, in *Int. Rev. Red Cr.*, 1999, pp. 731-762; N. L. WALLACE-BRUCE, *Of Collapsed, Dysfunctional and Disoriented States: Challenges to International Law*, in *Neth. Int. Law Rev.*, 2000, pp. 53-73; J. MILLIKEN – K. KRAUSE, *State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies*, in J. MILLIKEN (ed.), *State Failure, Collapse & Reconstruction*, Bodmin, 2003, pp. 1-24; P. MINNEROP, *The Classification of States and the Creation of Status within the International Community*, Max P. YB. Un. Nat. Law, 2003; G. KREIJEN, *State failure, sovereignty and effectiveness - legal lessons from the decolonization of sub-Saharan Africa*, Leiden/Boston, 2004; R. GEISS, *Failed States - Legal Aspects and Security Implications*, in *Germ. YB. Int. Law*, 2005, pp. 120-160; J. E. HENDRIX, *Law without State: the Collapsed State Challenge to Traditional International Enforcement*, in *Wisconsin International Law Journal*, 2006, pp. 587-626; A. TANCREDI, *Di pirati e stati «falliti»: il Consiglio di sicurezza autorizza il ricorso alla forza nelle acque territoriali della Somalia*, in *Riv. dir. int.*, 2008, pp. 937-966; A. GHANI – C. LOCKHART, *Fixing Failed States: a Framework for Rebuilding a Fractured World*, Oxford, 2008; C. JIMÉNEZ PIERNAS, *Los Estados fracasados y el derecho internacional: el caso de Somalia*, in *Rev. esp. der. int.*, 2010, pp. 17-59; C. GIORGETTI, *A Principled Approach to State Failure: International Community Actions in Emergency Situations*, Leiden/Boston, 2010; N. AKPINARLI, *The Fragility of the 'Failed State' Paradigm - A Different International Law Perception of the Absence of Effective Government*, Leiden/Boston, 2010; P. PUSTORINO, *Failed States and International Law: The Impact of UN Practice on Somalia in Respect of Fundamental Rules of International Law*, in *Germ. YB. Int. Law*, 2010, pp. 727-752; S. SUNDSTØL ERIKSEN, *'State failure' in theory and practice: the idea of the state and the contradictions of state formation*, in *Rev. Int. St.*, 2011, pp. 229-247; M. SILVA, *State Legitimacy and Failure in International Law*, Leiden/Boston, 2014; M. VON ENGELHARDT, *International Development Organizations and Fragile States: Law and Disorder*, Berlin, 2017.

<sup>4</sup> Cfr., ad esempio, R. GEISS, *Failed States*, cit., pp. 120-160.

<sup>5</sup> Cfr., ad esempio, D. THÜRER, *Der Wegfall effektiver Staatsgewalt*, cit., pp. 9 e 12-13.

quando da ciò non discendano ipotesi differenti – ricollegabili ad una successione di fatto – come una secessione, uno smembramento, ovvero un mutamento del governo legittimo<sup>6</sup>.

Da questo punto di vista, va preliminarmente ricordato che la Somalia è uno Stato federale, che ad oggi ricomprende – se non altro formalmente – anche la regione autonoma del Puntland, che dal 1998 ha dichiarato di appartenere allo Stato federale somalo, sebbene essa sia dotata di un certo grado di autogoverno (al punto che recentemente ha provveduto ad eleggere nuovamente il proprio presidente)<sup>7</sup>. Ancor più problematica appare la situazione fattuale e giuridica in cui versa il cosiddetto “Somaliland”, proclamatosi come Stato autonomo e indipendente fin dall’inizio della crisi somala<sup>8</sup>, sul quale la Somalia vanta un dominio territoriale, sebbene *de facto* non abbia alcun controllo su di esso<sup>9</sup>. Avremo l’opportunità di fare cenno, anche in sede conclusiva, tanto agli effetti che le diverse situazioni in cui ad oggi versano tali peculiari regioni possono produrre sulla questione di effettività che angustia lo Stato somalo, quanto al complesso e mutevole contesto interno alla Somalia, per il rilievo che può assumere ai fini del presente lavoro.

Va inoltre ricordato che l’espressione “Stato fallito” è stata occasionalmente soggetta ad alcune critiche da una parte della dottrina, che ravvisava in essa una stigmatizzazione dello Stato lesiva dei principi dell’onore e dell’eguaglianza degli Stati<sup>10</sup>, non limitandosi ad essere descrittiva, ma risultando anche valutativa<sup>11</sup>. Forse è anche per tali motivi che il Consiglio di Sicurezza ha, fino ad oggi, cautamente evitato di utilizzare tale locuzione nei propri atti; tuttavia, preme fin da subito rilevare che lo stesso Consiglio di Sicurezza ha sovente espresso una valutazione dello Stato somalo, sottolineandone una stabilità interna di fatto inesistente<sup>12</sup>, la mancanza di un’effettiva amministrazione territoriale<sup>13</sup>, l’assenza invero di uno Stato di diritto<sup>14</sup>.

Un altro profilo sul quale si è appuntata la critica della dottrina è costituito dal fatto che tale locuzione riflette una concezione propria solo di una parte della comunità

<sup>6</sup> Per una esaustiva analisi degli effetti giuridici prodotti dai gruppi insurrezionali cfr., ad esempio: R. BARSOTTI, *Insorti*, in *Enc. dir.*, vol. XXI, Milano, 1971, p. 796 ss. Per tali effetti nel caso della Somalia cfr. anche, più recentemente: M. STERIO, *On the Right to External Self-Determination: “Selfistans,” Secession and the Great Powers’ Rule*, in *Minnesota Journal of International Law*, 2010, pp. 1-28; A. KREUTER, *Self-Determination, Sovereignty, and the Failure of States: Somaliland and the Case for Justified Secession*, *ivi*, 2010, pp. 363-397; R. TRISOTTO, *Seceding in the Twenty-First Century: A Paradigm for the Ages*, in *Brooklyn Jour. Int. Law*, 2010, pp. 422-425.

<sup>7</sup> *Somalia: UN congratulates Puntland region’s newly-elected President*, UN News - Peace and Security, 9 January 2019. La regione del Puntland ha da tempo avuto un proprio presidente; cfr., ad esempio: Report of the Secretary-General on the situation in Somalia, S/2002/189, 21 February 2002, in particolare parr. 5 e 7.

<sup>8</sup> Cfr., ad esempio, Report of the Secretary-General on the situation in Somalia, S/24342, 22 July 1992, par. 7.

<sup>9</sup> Cfr., ad esempio, recentemente: Report of the Secretary-General on Somalia, S/2020/121, 13 February 2020, in particolare parr. 12-13, 24 e 34.

<sup>10</sup> Cfr., ad esempio: I. LIEBACH, *Die unilaterale humanitäre Intervention im “zerfallenen Staat” (“failed state”)*, Köln, 2004, pp. 20-24. Sul principio dell’onore di uno Stato (ipoteticamente violato dall’espressione Stato “fallito”) si ricorda, ad esempio: D. T. WOOLSEY, *Introduction to the Study of International Law*, New York, 1891, p. 83; C. GLORIA, *Die Grundprinzipien des Völkerrechts über die Beziehungen zwischen den Staaten*, in K. IPSEN (ed.), *Völkerrecht*, Munich, 1990, p. 334.

<sup>11</sup> Cfr., ad esempio: H. J. RICHARDSON, “Failed State”, *Self-determination, and Preventive Diplomacy: Colonialist Nostalgia and Democratic Expectations*, in *Temple International and Comparative Law Journal*, 1996, che descrive l’espressione come un «arrogant judgement», p. 15; A. YANNIS, *State Collapse and Prospects for Political Reconstruction and Democratic Governance in Somalia*, in *Afr. YB. Int. Law*, 1997, p. 24, nota 3.

<sup>12</sup> «Determined further to restore peace, stability and law and order», S/RES/794 (1992), 3 December 1992.

<sup>13</sup> «Recognizing that the re-establishment of local and regional administrative institutions is essential to the restoration of domestic tranquillity», S/RES/814 (1993), 26 March 1993.

<sup>14</sup> «Noting with deep regret and concern the continuing reports of widespread violations of international humanitarian law and the general absence of the rule of law in Somalia» (corsivo aggiunto), *ibidem*.

internazionale, che focalizza esclusivamente l'incapacità dello Stato «while ignoring the roots of the problem»<sup>15</sup>. In realtà, perlomeno nel caso della Somalia, le cause del suo collasso<sup>16</sup> sono divenute parte della crisi di effettività che la affligge da molti anni, nei confronti della quale – come avremo occasione di verificare – la comunità internazionale non è rimasta del tutto indifferente, tentando piuttosto di fornire risposte anche ampiamente concertate<sup>17</sup>.

Altri ancora usano operare una distinzione formale tra “Fragile State”, “Failing State”, “Failed State” e “Collapsed State”, in virtù del grado di ineffettività e di mancanza di controllo del proprio territorio raggiunto dall'apparato statale in crisi di sovranità<sup>18</sup>. Tali distinzioni richiedono una più approfondita valutazione, che eccederebbe i limiti propri della presente trattazione; si può comunque sommariamente osservare che non di rado risulta difficile trovare una corretta corrispondenza di tali distinzioni nella magmatica prassi che si manifesta in materia.

Sulla base di tali premesse, per definire la condizione in cui ha versato – per lungo tempo – la Somalia, è stata occasionalmente utilizzata l'espressione “Stato fallito”, adoperata a tal fine – senza alcuna connotazione di disvalore – anche dal Presidente dell'Assemblea generale dell'ONU e dal Segretario generale<sup>19</sup>.

Ora, le risposte recentemente adottate dalla comunità internazionale per gestire lo Stato somalo “fallito” saranno esaminate anche alla luce delle iniziative precedentemente intentate. La scelta metodologica seguita nel presente lavoro condurrà così inizialmente ad indagare i primi approcci seguiti dalla comunità internazionale – e coordinati dal Segretario generale, dal Consiglio di Sicurezza e dalle organizzazioni regionali e sub-regionali che si sono dedicate alla questione – nell'affrontare il cedimento dello Stato somalo<sup>20</sup>. Seguirà quindi un approfondimento delle iniziative più recenti del Segretario generale e del Consiglio di Sicurezza per gestire tanto il perdurare di tale dissesto, quanto le nuove criticità emerse in seno a quest'ultimo, con particolare riferimento alla pirateria marittima e al terrorismo internazionale<sup>21</sup>. Si avrà infine occasione di constatare che le risposte fornite fino ad oggi dall'ONU non appaiono del tutto adeguate, soprattutto alla luce delle prospettive offerte dagli sviluppi del diritto internazionale contemporaneo e della prassi.

<sup>15</sup> N. AKPINARLI, *The Fragility of the 'Failed State' Paradigm*, cit., p. 89. Appare dello stesso avviso anche Wilde, quando afferma quanto segue: «The skewed notion of responsibility arguably suggested by the failed state idea is not only misconceived; it also leads to policy prescriptions that, by themselves, may ignore the structural causes of the problems they seek to address», così R. WILDE, *The Skewed Responsibility Narrative of the "Failed States" Concept*, in *ILSA Jour.*, 2003, pp. 426-427.

<sup>16</sup> Come noto, l'eziologia dello Stato “fallito” somalo è particolarmente complessa e non limitata alle lotte insurrezionali interne, alle crisi economiche e umanitarie di gravi proporzioni, ad un grado di criminalità particolarmente elevato: cfr. *infra* par. II e III. È doveroso comunque premettere che un'indagine non sommaria sulle cause del fenomeno in esame eccede certamente i limiti della presente trattazione.

<sup>17</sup> Cfr. *infra*, ad esempio, le operazioni UNOSOM (I e II), AMISOM e UNSOM.

<sup>18</sup> Cfr., ad esempio: J. E. HENDRIX, *Law without State*, cit.; N. BHUTA, *Governmentalizing Sovereignty: Indexes of state fragility and the calculability of political order*, in K. E. DAVIS – A. FISHER – B. KINGSBURY – S. ENGLE MERRY (eds.), *Governance by Indicators: Global power through quantification and rankings*, Oxford, 2012, pp. 132-162; M. VON ENGELHARDT, *International Development Organizations and Fragile States*, cit., pp. 18-20.

<sup>19</sup> Cfr., ad esempio: UN Secretary-General, *The United Nations and Somalia 1992-1996*, United Nations blue books series, New York, United Nations Department of Public Information, 1996, par. 1, 246, 256, 258; Press Release GA/9079, 29 July 1996; Press Release SG/SM/6090, 18 October 1996; Press Release SG/SM/6325, cit.; United Nations Development Programme Press Briefing on Somalia, 14 May 1998.

<sup>20</sup> Cfr. *infra* par. II.

<sup>21</sup> Cfr. *infra* par. III.

## 2. I primi tentativi della comunità internazionale di gestire il collasso dello Stato somalo: le operazioni UNOSOM I e II, UNITAF e AMISOM

La Somalia versa nella condizione, nociva e duratura, propria di uno Stato “fallito” fin dal termine della presidenza di Mohammed Siad Barre e, già nel gennaio del 1992, il progressivo e pernicioso tracollo di tale Stato ingenerò una grave preoccupazione tanto nel Consiglio di Sicurezza, quanto nel Segretario generale delle Nazioni Unite<sup>22</sup>.

In un primo momento, il Consiglio di Sicurezza tentò di gestire tale situazione adottando fin da subito alcune risoluzioni, mediante le quali avviò due attività in particolare – coadiuvate dal Segretario generale – volte a ripristinare la sicurezza nella regione: infatti, impose un embargo sugli armamenti *ex capite* VII<sup>23</sup> (istituendo, a tal riguardo, un *Committee* di vigilanza<sup>24</sup>) e dette inizio ad una operazione *ad hoc* sul territorio somalo, la «United Nations Operation in Somalia» (poi conosciuta come «UNOSOM I»)<sup>25</sup>, chiedendo inizialmente al Segretario generale di schierare cinquanta osservatori<sup>26</sup> per monitorare la sospensione delle ostilità<sup>27</sup>. Nonostante tali attività siano state accompagnate anche da una cospicua profusione di aiuti umanitari di vario genere<sup>28</sup> e da iniziative indirizzate a ricostruire le infrastrutture

<sup>22</sup> Cfr. S/RES/733 (1992), 23 January 1992. Si veda anche Letter dated 20 January 1992 from the Charge d’Affaires a.i. of the Permanent Mission of Somalia to the United Nations addressed to the President of the Security Council, S/23445. La grave situazione in cui versava nel 1992 lo Stato somalo “fallito” fu acclarata dal Segretario generale anche in un’analisi successiva: «Mounted in 1992 in conditions of exceptional complexity, in a country where all organs of government had collapsed, the operation in Somalia was called upon to deal with a devastating famine and a brutal multi-sided civil war which, collectively, claimed the lives of at least 300,000 people», UN Secretary-General, *The United Nations and Somalia 1992-1996*, cit., par. 1.

<sup>23</sup> Cfr. S/RES/733 (1992), cit., par. 5.

<sup>24</sup> Cfr. S/RES/751 (1992), 24 April 1992, par. 11.

<sup>25</sup> *Ibidem*, par. 2. La UNOSOM I è tradizionalmente ascritta tra le cosiddette operazioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite “di seconda generazione”, fondate sul consenso dello Stato territoriale e sulla neutralità delle forze armate impiegate, ma altresì caratterizzate da una componente civile che assume una rilevanza maggiore rispetto a quanto riscontrabile nelle operazioni “di prima generazione”. Il dibattito dottrinario in materia è, come noto, ampio; cfr., ad esempio: H. FREUDENSCHUSS, *Drei Generationen von Friedensoperationen der Vereinten Nationen: Stand und Ausblick*, in *Österreichisches Jahrbuch für int. Politik*, 1993, pp. 43-52; A. JAMES, *Is there a second generation of peacekeeping?*, in *Journal of International Peacekeeping*, 1994, pp. 110-114; P. PICONE, *Il peace-keeping nel mondo attuale: tra militarizzazione e amministrazione fiduciaria*, in *Riv. dir. int.*, 1996, pp. 5-33; P. TAVERNIER, *Les Casques bleus*, Paris, 1996; A. ZACARIAS, *The United Nations and International Peacekeeping*, London/New York, 1996, in particolare pp. 60-72; L. PINESCHI, *Le operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace*, Padova, 1998; G. CELLAMARE, *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Torino, 1999; M. FRULLI, *Le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite: continuità di un modello normativo*, Napoli, 2012.

<sup>26</sup> Cfr. S/RES/751 (1992), cit., par. 3. Lo schieramento di cinquanta osservatori era stato proposto dal Segretario generale con specifiche indicazioni operative: cfr. Report of the Secretary General, S/23829, 21 April 1992, parr. 22-26.

<sup>27</sup> La sospensione delle ostilità era stata richiesta dallo stesso Consiglio di Sicurezza, con particolare urgenza, nella risoluzione *ad hoc* precedente (cfr. S/RES/733 (1992), cit., par. 4) ed aveva trovato attuazione mediante la sottoscrizione di una serie di accordi in materia, avvenuta a Mogadiscio il 3 Marzo 1992: cfr. Report of the Secretary General on the situation in Somalia, S/23693, 11 March 1992, parr. 39-41; si vedano anche le premesse della S/RES/751 (1992), cit.

<sup>28</sup> «Since early this year, ICRC and WFP have delivered 60.000 and 19.000 tons of food aid, respectively, and there are currently 213.500 tons in the pipeline», Report of the Secretary General on the situation in Somalia, S/24343, 22 July 1992, par. 33 (a); «The World Health Organization (WHO) has contributed approximately \$1.2 million to the health sector and is stationing medical officers in Mogadishu, Kismayo, Hargeisa and north-east Somalia», *ibidem*, par. 33 (e).

essenziali del Paese<sup>29</sup>, a distanza di alcuni mesi da tali interventi la Somalia continuava a presentarsi come uno Stato «without central, regional or local administration, and without services: no electricity, no communications, no transport, no schools and no health services»<sup>30</sup>; in altri termini, uno Stato “fallito”. Anche il progressivo rafforzamento dell’operazione UNOSOM I con personale militare, giustificato peraltro dalla necessità di proteggere gli aiuti umanitari<sup>31</sup>, non contribuì in modo significativo a riportare sicurezza nell’area afflitta dal dissesto, né ad iniziare un processo di ricostruzione dello Stato in crisi di effettività<sup>32</sup>. Alcuni effetti di tale crisi, così come si manifestavano nel novembre del 1992, sono stati significativamente sottolineati dal Segretario generale in una lettera indirizzata al Consiglio di Sicurezza: «[...] *in the absence of a government or governing authority capable of maintaining law and order*, Somali “authorities” at all levels of society compete for anything of value in the country. Armed threats and killings often decide the outcome. Looting and banditry are rife. Amidst this chaos, the international aid provided by the United Nations and voluntary agencies has become a major (and in some areas the only) source of income [...]. In essence, humanitarian supplies have become the basis of an otherwise non-existent Somali economy» (corsivo aggiunto)<sup>33</sup>.

Dati i risultati non pienamente soddisfacenti prodotti dalla UNOSOM I<sup>34</sup>, il Consiglio di Sicurezza decise di intervenire nuovamente *ex* capo VII, questa volta autorizzando l’uso della forza sul territorio somalo, al fine di assicurare tanto gli aiuti umanitari profferiti<sup>35</sup>, quanto l’embargo già previamente imposto<sup>36</sup>. Si originò così una consistente operazione militare<sup>37</sup>, la «Unified Task Force» (UNITAF), la quale – in coordinamento con la UNOSOM I – offrì risultati maggiormente apprezzabili, soprattutto sotto il profilo della protezione degli aiuti umanitari<sup>38</sup>. Eppure, nei primi mesi del 1993 la Somalia continuava a risultare uno Stato privo di una qualsiasi effettività e tale situazione – secondo il Segretario generale – avrebbe

<sup>29</sup> *Ibidem*, par. 34.

<sup>30</sup> *Ibidem*, par. 24.

<sup>31</sup> Inizialmente furono schierati 500 militari con il compito di «[...] provide the United Nations convoys of relief supplies with a sufficiently strong military escort to deter attack and to fire effectively in self-defence if deterrence should not prove effective», Report of the Secretary General, S/23829, cit., par. 28. Ben presto tali forze si rivelarono insufficienti e il Consiglio di Sicurezza accolse la proposta del Segretario generale di aggiungere 3000 unità alle 500 già presenti: cfr. S/RES/775 (1992), 28 August 1992, par. 3. Successivamente, si manifestò la necessità di aggiungere altre unità per ragioni logistiche, così che l’ammontare complessivo delle forze della UNOSOM I, nel settembre 1992, risultava pari a 4219 unità: cfr. Letter from the President of the Security Council to the Secretary-General, S/24532, 8 September 1992.

<sup>32</sup> Lo stesso Segretario generale delle Nazioni Unite così si esprimeva al riguardo nel luglio del 1992: «There is thus a need not only for life-saving interventions but also for reconstruction activities and institution-building which would offer promise of a better future», Report of the Secretary General on the situation in Somalia, S/24343, cit., par. 30.

<sup>33</sup> Letter from the Secretary-General to the President of the Security Council, S/24859, 24 November 1992, p. 3.

<sup>34</sup> «[...] UNOSOM's existing course would not in present circumstances be an adequate response to the tragedy in Somalia», S/RES/794 (1992) cit.

<sup>35</sup> *Ibidem*, par. 10.

<sup>36</sup> *Ibidem*, par. 16.

<sup>37</sup> «Since the adoption of Security Council resolution 794 (1992) UNITAF has deployed approximately 37.000 troops [...].», Report of the Secretary General S/25354, 3 March 1993, par. 6. La UNITAF è apparsa come una operazione di *peace-enforcement* (per i riferimenti della dottrina cfr. *supra* nota 25).

<sup>38</sup> «[...] the deployment of UNITAF forces has facilitated the flow of food and other emergency relief supplies into the neediest areas of Somalia at a quickly increased rate», *ibidem*, par. 19.

dovuto indurre le Nazioni Unite ad un intervento più incisivo in tale ambito<sup>39</sup>. Invece, il Consiglio di Sicurezza rinnovò l’autorizzazione *ex capite* VII all’uso della forza in Somalia, prolungando il mandato della UNOSOM I nella nuova operazione UNOSOM II (la quale avrebbe preso le mosse dai risultati raggiunti dalla UNITAF, che di lì a poco cessò le proprie attività)<sup>40</sup>; ben poco fu tuttavia disposto in materia di effettivo ripristino dello Stato “fallito”, nonostante lo stesso Consiglio di Sicurezza fosse convinto della significativa rilevanza di tale aspetto<sup>41</sup>. Così – sebbene anche la UNOSOM II, com’era già accaduto per la UNITAF, disponesse di cospicui mezzi militari<sup>42</sup> – si manifestarono nuovamente gravi e diffusi problemi di sicurezza<sup>43</sup>, i quali rappresentavano solo una parte dei molteplici effetti pregiudizievoli prodotti dall’assenza di un governo idoneo ad esercitare un pieno e valido controllo del proprio territorio<sup>44</sup>. Lo stesso personale della UNOSOM II, come noto, fu più volte oggetto di aggressioni armate, destando ulteriori preoccupazioni nel Consiglio di Sicurezza<sup>45</sup>. La situazione finora cennata, unitamente agli ingenti costi sostenuti dalle Nazioni Unite in due anni di attività<sup>46</sup>, indusse il Consiglio di Sicurezza a non rinnovare il mandato della UNOSOM II, che si concluse pertanto nel marzo del 1995<sup>47</sup>.

Insomma, i primi interventi realizzati dal Consiglio di Sicurezza e dal Segretario generale per contrastare il deliquio dello Stato somalo non produssero risultati soddisfacenti,

<sup>39</sup> «The absence of a central Government has aggravated the social, economic and political difficulties in the country. In fact, the non-existence of a Government in Somalia is one of the main reasons for the now more robust role of the Organization in the country», *ibidem*, par. 41. Si ricordano inoltre le preoccupazioni espresse dal Segretario generale in merito alle possibili prospettive future: «The cost of restoring Somalia as a nation and society will be enormous. It will take many years even to reach pre-war levels. As prospects for peace and stability improve, the international community will undoubtedly be called upon to assist the people of Somalia in supporting long-term national reconstruction and development», *ibidem*, par. 30.

<sup>40</sup> Cfr. S/RES/814 (1993), cit.

<sup>41</sup> «Convinced that the restoration of law and order throughout Somalia would contribute to humanitarian relief operations, reconciliation and political settlement, as well as to the rehabilitation of Somalia’s political institutions and economy», *ibidem*.

<sup>42</sup> Cfr. S/RES/837 (1993), 6 June 1993, par. 7. La UNOSOM II è solitamente annoverata tra le operazioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite cosiddette “di terza generazione”, o di *peace-enforcement*, contraddistinte – *inter alia* – da un margine operativo delle forze militari impiegate più ampio rispetto a quanto osservabile nelle operazioni “di prima o seconda generazione”, potendo esse ricorrere alla forza armata non solo per legittima difesa. Oltre ai riferimenti citati *supra*, nota 25, si veda ad esempio anche R. THAKUR, *From Peacekeeping to Peace Enforcement: The UN Operation in Somalia*, in *The Journal of Modern African Studies*, 1994, pp. 387-410.

<sup>43</sup> Cfr., ad esempio, Further Report of the Secretary-General on the United Nations Operation in Somalia submitted in pursuance of Paragraph 14 of Resolution 897 (1994), S/1994/614, 24 May 1994, par. 19-29.

<sup>44</sup> Cfr., ad esempio: Further Report of the Secretary-General on the United Nations Operation in Somalia submitted in pursuance of Paragraph 14 of Resolution 897 (1994), S/1994/614, cit.; Report by the Secretary-General concerning the Situation in Somalia, S/1994/1068, 17 September 1994; Report by the Secretary-General concerning the Situation in Somalia, S/1994/1166, 14 October 1994, nel quale – *inter alia* – si segnala «[...] the absence of indigenous institutions with adequate organizational capacity and financial resources. In most regions, basic community services (health, water, education) would not be sustained», par. 11.

<sup>45</sup> «Gravely concerned at the continuation of armed attacks against the personnel of UNOSOM II», S/RES/865 (1993), 22 September 1993.

<sup>46</sup> Cfr. Report by the Secretary-General concerning the Situation in Somalia, S/1994/1166, cit., par. 19-20.

<sup>47</sup> Cfr. S/RES/954 (1994), 4 November 1994, par. 1.

né sotto il profilo del ripristino della sicurezza<sup>48</sup>, né sotto quello della riedificazione di un apparato statale funzionante<sup>49</sup>.

E' utile ricordare che il Segretario generale ha occasionalmente richiesto il consenso del governo – legittimato, a suo avviso, ad esprimere la volontà della Somalia – prima di attuare all'interno del territorio somalo alcuni degli interventi poc'anzi descritti<sup>50</sup>. Analogamente, anche il Consiglio di Sicurezza ha avviato le proprie iniziative a seguito di espresse richieste inoltrategli da un presunto governo somalo – che lo invitava a valutare la situazione che affliggeva la Somalia – sebbene tale governo abbia mostrato (fin dai momenti iniziali del suo decadimento, finora accennati) una grave e diffusa incapacità di esercitare un concreto controllo del proprio territorio<sup>51</sup>. L'assenza di interlocutori idonei ad esprimere la volontà dello Stato somalo avrebbe forse dovuto indurre il Consiglio di Sicurezza a perseguire metodi ulteriori rispetto a quelli tradizionalmente adottati, come del resto anche suggerito dallo stesso Segretario generale Boutros Boutros-Ghali nella sua lettera del 1992 al Presidente del Consiglio di Sicurezza<sup>52</sup>.

Comunque, nel decennio seguente la fine della UNOSOM II – nonostante la presenza, più formale che sostanziale, di un *Transitional National Government* (perlomeno dal 2000 al 2004)<sup>53</sup> – la Somalia continuò ad essere afflitta da una profonda e costante crisi di effettività, alla quale il Consiglio di Sicurezza non riuscì a rispondere in misura congrua, limitandosi essenzialmente a adottare misure volte a rinforzare l'embargo sugli armamenti già inflitto *ex capo VII*<sup>54</sup>, anche nel tentativo di proteggere la fornitura di aiuti umanitari<sup>55</sup>.

In un periodo successivo, il Consiglio di Sicurezza – seguendo un orientamento che, più ampiamente, stava applicando anche in altri ambiti, con sempre maggiore frequenza<sup>56</sup> –

<sup>48</sup> «The presence of UNOSOM II troops has had limited impact on the peace process and limited impact on security in the face of continuing interclan fighting and banditry», Report by the Secretary-General concerning the Situation in Somalia, S/1994/1166, cit., par. 22.

<sup>49</sup> «The protracted political impasse has created a vacuum of civil authority and of governmental structure, leaving the United Nations with no function to build on in its efforts to help Somalia emerge from its present chaotic condition», *ibidem*. Cfr. anche: S. D. MURPHY, *Nation-Building: A Look at Somalia*, in *Tul. Jour. Int. Comp. Law*, no. 1/1996, pp. 19-42; J. CHOPRA, *Achilles' Heel in Somalia: Learning from a Conceptual Failure*, in *Texas Int. Law Jour.*, no. 3/1996, pp. 495-525; J. BARTL, *Die Humanitäre Intervention durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im "failed state": Das Beispiel Somalia*, Frankfurt am Main, 1999; I. LIEBACH, *Die unilaterale humanitäre Intervention*, cit.

<sup>50</sup> Cfr., ad esempio, Report of the Secretary General, S/23829, cit., par. 22.

<sup>51</sup> Cfr., ad esempio: «Considering the request by Somalia for the Security Council to consider the situation in Somalia (S/23445)», S/RES/733 (1992) cit.; analoghe precisazioni si riscontrano in altre risoluzioni del Consiglio di Sicurezza nel periodo ora considerato: S/RES/746 (1992), 17 March 1992; S/RES/751 (1992) cit.

<sup>52</sup> Cfr. Letter from the Secretary-General to the President of the Security Council, S/24859, 24 November 1992, pp. 4-5.

<sup>53</sup> Cfr., ad esempio, i seguenti Report of the Secretary-General on the situation in Somalia: S/2002/189, cit.; S/2003/987, 13 October 2003; S/2004/469, 9 June 2004.

<sup>54</sup> Si ricorda che tale embargo fu disposto mediante la S/RES/733 (1992), cit., par. 5 (si veda *supra* nota 23).

<sup>55</sup> Cfr., ad esempio: S/RES/1356 (2001), 19 June 2001; S/RES/1425 (2002), 22 July 2002; S/RES/1474 (2003), 8 April 2003; S/RES/1519 (2003), 16 December 2003; S/RES/1587 (2005), 15 March 2005.

<sup>56</sup> Sull'argomento si veda, ad esempio: E. CANNIZZARO, *Sull'attuazione di risoluzioni del Consiglio di sicurezza da parte di organizzazioni regionali*, in *Riv. dir. int.*, 1993, pp. 408-410; M. IOVANE, *La NATO, le organizzazioni regionali e le competenze del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite in tema di mantenimento della pace*, in *La Comunità Internazionale*, 1998, pp. 43-71; U. VILLANI, *Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 2001, pp. 225-436; P. PENNETTA, *Il regionalismo multipolare asiatico: contributo al diritto della cooperazione istituzionalizzata fra Stati*, Torino, 2003; F. LATTANZI – M. SPINEDI (a cura di), *Le organizzazioni regionali e il mantenimento della pace nella prassi di fine XX secolo*, Napoli, 2004; B. HETTNE – F. SÖDERBAUM, *The UN and Regional Organizations in Global Security: Competing or Complementary*



decise di adottare un diverso approccio, incoraggiando le organizzazioni regionali e sub-regionali più idonee ad intervenire con maggiore incisività nella gestione della situazione somala.

Fu così che l'Unione Africana, la Lega degli Stati arabi e l'Autorità intergovernativa per lo sviluppo (IGAD) – che fin dalle origini della crisi somala avevano coadiuvato gli interventi realizzati dalle Nazioni Unite in tale ambito<sup>57</sup> – intensificarono le loro attività nel tentativo di ripristinare la stabilità in Somalia. L'IGAD, in particolare, promosse nel 2004 la creazione del *Transitional Federal Government*, struttura governativa somala che, pur contrassegnata da una effettività per lungo tempo ridotta, è stata comunque formalmente presente fino al 2012<sup>58</sup>. E' da sottolineare che il *Transitional Federal Government*, durante il periodo iniziale delle sue attività, è apparso come un cosiddetto “governo in esilio”, ubicato in Kenya e contraddistinto da una sovranità alquanto limitata<sup>59</sup>. A ciò, si aggiunge che la situazione interna somala si era ulteriormente aggravata tra il 2005 e il 2007, quando un gruppo di insorti – denominato *Union of the Islamic Courts* – aveva esteso progressivamente il proprio controllo sull'intera capitale e su un'ampia porzione del territorio della Somalia<sup>60</sup>.

Fu anche per tali motivi che, da un lato, le organizzazioni regionali e sub-regionali poc'anzi citate ampliarono i propri interventi su un piano politico<sup>61</sup>; dall'altro, due di esse in particolare – l'Unione Africana e l'IGAD – decisero anche di avviare una propria operazione

*Logics?*, in *Global Governance*, no. 3/2006, pp. 227-232; L. BOISSON DE CHAZOURNES, *Les relations entre organisations régionales et organisations universelles*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 2010, in particolare pp. 174-219; R. CADIN, *Origine ed evoluzione del sistema di sicurezza collettiva dell'Unione africana*, in *Federalismi*, n.6/2010, pp. 1-16; A. ORAKHELASHVILI, *Collective security*, Oxford, 2011, pp. 64-88, 259-276, 301-314; P. PENNETTA, *Organizzazioni internazionali regionali*, in *Enc. Dir.*, Annali, vol. IV, Milano, 2011, p. 844 ss., in particolare p. 846; L. PASQUALI, *Il contributo delle organizzazioni regionali al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale con mezzi non implicanti l'uso della forza*, Torino, 2012; V. TOMKIEWICZ, *Concurrence, chevauchements de compétences et coordination entre organisations internationales*, in E. LAGRANGE – J. M. SOREL (dir.), *Traité de droit des organisations internationales*, Paris, 2013, pp. 891-920; G. CELLAMARE, *The Activities for the Maintenance of International Peace in the Relationship between the United Nations and Regional Organizations*, in R. VIRZO – I. INGRAVALLO (eds.), *Evolutions in the Law of International Organizations*, Leiden/Boston, 2015, pp. 132-170; E. LAGRANGE, *Les Relations entre les Organisations Internationales*, in M. VELLANO (a cura di), *Il Futuro delle Organizzazioni Internazionali - Prospettive Giuridiche*, Atti del XIX Convegno della Società Italiana di Diritto Internazionale (Courmayeur, 26-28 giugno 2014), Napoli, 2015, pp. 131-166; E. CIMIOTTA, *L'uso della forza nei rapporti tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali e sub-regionali*, Napoli, 2018; G. MARTINO, *Origine del fenomeno e sua evoluzione*, in P. PENNETTA - S. M. CAFARO - A. DI STASI - I. INGRAVALLO - G. MARTINO – C. NOVI (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, 2018, in particolare pp. 57-68; G. CELLAMARE, *Il mantenimento della pace nei rapporti tra il Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite e il Consiglio di pace e sicurezza dell'Unione africana*, in *Federalismi* (focus Africa) n.3/2019, pp. 1-38.

<sup>57</sup> Cfr., ad esempio, Report of the Secretary General, S/23829, cit., p. 2; S/RES/751 (1992), cit.; S/RES/794 (1992) cit.; S/RES/814 (1993) cit.; S/RES/865 (1993), cit.; S/RES/954 (1994), cit.; S/RES/1425 (2002), 22 July 2002.

<sup>58</sup> Per il ruolo svolto dall'IGAD in quest'ambito cfr., ad esempio, i seguenti Report of the Secretary-General on the situation in Somalia: S/2004/804, 8 October 2004; S/2005/89, 18 February 2005.

<sup>59</sup> Cfr., ad esempio, i seguenti Report of the Secretary-General on the situation in Somalia: S/2005/89, cit.; S/2005/392, 16 June 2005.

<sup>60</sup> Cfr., ad esempio, i seguenti Report of the Secretary-General on the situation in Somalia: S/2006/838, 23 October 2006; S/2007/115, 28 February 2007; S/2007/658, 7 November 2007.

<sup>61</sup> Cfr., ad esempio: S/RES/1587 (2005), 15 March 2005; Statement by the President of the Security Council, S/PRST/2006/31, 13 July 2006; «The Security Council commends the African Union (AU) and the InterGovernmental Authority for Development (IGAD) for their continuing efforts to promote peace and stability in Somalia and the region. The Council notes their meetings of 19 June and 28-29 June 2006, and welcomes the role of the AU/IGAD/LAS and European Union fact-finding mission to Somalia on 5-7 July 2006 in promoting peace, stability and a political process», *ibidem*, S/RES/1744 (2007), 21 February 2007.

sul territorio somalo, sotto l'egida delle Nazioni Unite. L'operazione intentata dall'IGAD non trovò però una concreta realizzazione, nonostante il Consiglio di Pace e di Sicurezza dell'Unione Africana avesse approvato nel 2006 la proposta di tale organizzazione sub-regionale di istituire una propria «Peace Support Mission in Somalia» (IGASOM, che ottenne anche l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite *ex* capo VII)<sup>62</sup>. Il fallito tentativo di concretizzare la IGASOM sollecitò ulteriormente l'Unione Africana ad avviare, nel 2007, una propria operazione<sup>63</sup> – la «African Union Mission in Somalia» (AMISOM), dotata fin da subito di una marcata componente militare<sup>64</sup> – con funzioni essenzialmente di vigilanza e protezione (consimili a quelle precedentemente affidate dal Consiglio di Sicurezza alle UNOSOM, I e II)<sup>65</sup>: la durata di tale operazione, inizialmente limitata a sei mesi, è stata poi periodicamente rinnovata fino ad oggi<sup>66</sup>.

In un primo momento, la AMISOM sembrò offrire alcuni risultati apprezzabili: al riguardo si segnala, ad esempio, il ritiro delle truppe etiopi, le quali – per la dannosa situazione di instabilità nella quale versava la finitima Somalia – avevano occupato una parte del territorio di tale Stato<sup>67</sup>. Tra gli ulteriori progressi sul piano della stabilità interna, ravvisabili nel medesimo periodo, sono da menzionare la sconfitta della *Union of the Islamic Courts* e l'insediamento del *Transitional Federal Government* nella capitale<sup>68</sup>. Seguì dunque un accordo tra esso e la *Alliance for the Re-liberation of Somalia*, il gruppo di insorti (più moderato) che in parte andò a sostituirsi alla *Union of the Islamic Courts*<sup>69</sup>: tale accordo consentì una progressiva integrazione del gruppo insurrezionale citato nell'apparato governativo somalo, fino ad addivenire all'elezione del *leader* della stessa *Alliance for the Re-liberation of Somalia* a presidente del *Transitional Federal Government*<sup>70</sup>.

Ben presto, tuttavia, si manifestarono nuovamente molteplici e gravi problemi riguardanti la sicurezza e la stabilità interne (derivanti anche dai numerosi gruppi di insorti operanti sul territorio somalo)<sup>71</sup>, poi altresì concretizzatisi in gravi violazioni di diritti umani

<sup>62</sup> S/RES/1725 (2006), 6 December 2006, par. 3.

<sup>63</sup> Cfr. Communique of the 69th Meeting of the Peace and Security Council, PSC/PR/Comm (LXIX), 19 January 2007.

<sup>64</sup> *Ibidem*, par. 9. Ad oggi AMISOM dispone di più di 20.000 effettivi, sebbene il Consiglio di Sicurezza ne abbia recentemente prevista una leggera diminuzione: cfr. S/RES/2472 (2019), 31 May 2019, par. 7.

<sup>65</sup> Communique of the 69th Meeting of the Peace and Security Council, 19 January 2007, cit., par. 8. Cfr. anche *supra* note 25 e 42, nonché S/RES/751 (1992) cit., S/RES/837 (1993) cit., Letter from the President of the Security Council to the Secretary-General, S/24532, cit. Data la peculiare situazione somala, anche la AMISOM presenta alcuni caratteri di novità rispetto a precedenti operazioni, ad oggi assommando infatti funzioni tanto di *peace-enforcement*, quanto di *peace-building*: cfr., ad esempio, P. D. WILLIAMS, *Fighting for Peace in Somalia - A History and Analysis of the African Union Mission (AMISOM) 2007-2017*, Oxford, 2018.

<sup>66</sup> Ad oggi, il termine dell'operazione è stato esteso per ulteriori 12 mesi a partire dal 27 maggio 2020: cfr. Communique of the 923rd Meeting of the Peace and Security Council, PSC/PR/COMM. (CMXXIII), 7 May 2020, par. 16.

<sup>67</sup> Cfr. S/RES/1744 (2007), cit.; per alcune considerazioni sull'operazione militare etiopica in Somalia cfr., ad esempio: Z. W. YIHDEGO, *Ethiopia's Military Action against the Union of Islamic Courts and Others in Somalia: Some Legal Implications*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 2007, pp. 666-676.

<sup>68</sup> Cfr. Report of the Secretary-General on the situation in Somalia, S/2008/178, 14 March 2008.

<sup>69</sup> Ci si riferisce all'*Agreement between the Transitional Federal Government of Somalia (TFG) and the Alliance for the Re-Liberation of Somalia (ARS)*, cosiddetto "*Djibouti Agreement*", del 18 agosto 2008. Cfr. anche, ad esempio, i seguenti Report of the Secretary-General on the situation in Somalia: S/2008/466, 16 July 2008; S/2008/709, 17 November 2008.

<sup>70</sup> Cfr. Report of the Secretary-General on the situation in Somalia, S/2009/132, 9 March 2009.

<sup>71</sup> A tal riguardo cfr., ad esempio, i seguenti Report of the Secretary-General on the situation in Somalia: S/2008/466, cit.; S/2009/373, 20 July 2009; S/2010/675, 30 December 2010; S/2011/759, 9 December 2011.

(in buona parte inflitte anche a minorenni)<sup>72</sup>, che si sono reiterate fino ad oggi<sup>73</sup>. Purtroppo, lo stesso personale della AMISOM è stato oggetto di frequenti attacchi armati<sup>74</sup> e, al contempo, soggetto occasionalmente ad indagini per la presunta realizzazione di gravi crimini durante l'esercizio delle proprie funzioni<sup>75</sup>.

A ben guardare, dunque, nonostante le cospicue forze militari di cui si è avvalsa, la AMISOM non è riuscita a offrire – almeno fino ad oggi – risultati pienamente confortanti nell'ambito della sicurezza. Inoltre, la AMISOM non ha fornito soluzioni convincenti per il ripristino di un governo somalo idoneo ad esercitare le proprie funzioni essenziali<sup>76</sup>, chiedendo peraltro fin da subito alle Nazioni Unite di avviare un'operazione a tal fine<sup>77</sup>.

### 3. Le nuove prospettive offerte dalla UNSOM e le cautele del Consiglio di Sicurezza nel fronteggiare gli effetti nocivi prodotti dalla Somalia in quanto Stato "fallito"

Nel 2012 il *Transitional Federal Government* somalo viene sostituito dal *Federal Government of Somalia*, ad oggi ancora operante, i cui rappresentanti permanenti hanno anche recentemente presentato le proprie credenziali tanto al Segretario generale delle Nazioni Unite, quanto all'Unione Africana (regolarmente accolte in entrambe le organizzazioni)<sup>78</sup>.

Per quanto concerne lo sviluppo degli interventi realizzati dall'ONU in Somalia, si ricorda che la richiesta inoltrata nel 2007 dall'Unione Africana alle Nazioni Unite affinché avviassero una nuova operazione sul territorio somalo, cennata poc'anzi, è stata accolta dal Consiglio di Sicurezza solo in un periodo successivo: la «United Nations Assistance Mission in Somalia» (UNSOM), infatti, è stata avviata nel giugno 2013 tramite la risoluzione

<sup>72</sup> Cfr. Report of the Secretary-General on the situation in Somalia, S/2009/373, cit., in particolare parr. 69-70.

<sup>73</sup> Cfr. S/RES/2461 (2019), 27 March 2019, par. 16 e – per quanto concerne i crimini nei confronti dei minorenni, diffusamente realizzati anche ad oggi – par. 17.

<sup>74</sup> Cfr., ad esempio, i seguenti Report of the Secretary-General on Somalia: S/2010/23, 11 May 2010, par. 8; S/2012/643, 22 August 2012, par. 27; S/2014/140, 3 March 2014, parr. 10-18, dove peraltro si sottolinea quanto segue: «Armed attacks against the African Union Mission in Somalia (AMISOM) and the Somali National Army took place almost weekly» (par. 10); S/2016/27, 8 January 2016, par. 12; S/2019/884, 15 November 2019, parr. 15-19, dove *inter alia* si evidenziano frequenti attacchi contro il personale AMISOM: «From 1 May to 12 October [...] AMISOM was targeted by 73 attacks involving the use of improvised explosive devices that caused 21 fatalities and 34 injuries» (par. 16). Si veda anche Communique of the 923rd Meeting of the Peace and Security Council, 7 May 2020, cit., par. 5.

<sup>75</sup> «Welcoming the AU's investigation of allegations of sexual violence against some AMISOM troops, underlining the importance of the AU implementing the recommendations of its findings, taking action to prevent further abuses», S/RES/2431 (2018), 30 July 2018.

<sup>76</sup> Cfr., ad esempio: Report of the Secretary-General on Somalia, S/2010/447, 9 September 2010, parr. 2-10.

<sup>77</sup> «Stresses that the long term stabilization and post-conflict reconstruction of Somalia will require the strong involvement of the United Nations. In this respect, Council urges the United Nations Security Council to consider authorizing a United Nations operation in Somalia that would take over from AMISOM at the expiration of its 6 months mandate», Communique of the 69th Meeting of the Peace and Security Council, 19 January 2007, cit.

<sup>78</sup> *New Permanent Representative of Somalia Presents Credentials*, UN Press, Bio/4988, 26 July 2017; *Presentation of credentials by H.E. Mr. Abdihakim Abdillahi Omar, new Ambassador of the Federal Republic of Somalia and Permanent Representative to the African Union*, African Union News, 4 September 2019. Cfr. anche, per i primi mesi di insediamento del *Federal Government of Somalia*, Report of the Secretary-General on Somalia, S/2013/326, 31 May 2013; cfr. invece, per le attività recentemente svolte, S/RES/2540 (2020), 28 August 2020.

S/RES/2102<sup>79</sup>; la sua durata, inizialmente prevista per dodici mesi, è stata poi periodicamente rinnovata fino ad oggi<sup>80</sup>. Quest'ultima iniziativa presenta alcuni elementi di novità: infatti, a differenza delle missioni precedentemente avviate dal Consiglio di Sicurezza e dall'Unione Africana in Somalia, la UNSOM è sprovvista di una componente militare, svolgendo invece molteplici attività orientate a ripristinare una effettiva sovranità territoriale del “fallito” Stato somalo. Tali attività si sostanziano essenzialmente nel fornire consigli strategici e politici per il ripristino di uno Stato di diritto<sup>81</sup>, per la ricostruzione di un apparato statale funzionante tanto a livello centrale<sup>82</sup> quanto su base locale<sup>83</sup>, per la riedificazione di un sistema giudiziario e di sicurezza interna<sup>84</sup>. Inoltre, si ricorda che la UNSOM svolge anche la funzione di “buoni uffici”, al fine di favorire il processo di pace e riconciliazione<sup>85</sup>.

La creazione della UNSOM si è inevitabilmente basata su analoghe missioni, precedentemente avviate dall'ONU in altri Stati afflitti da gravi crisi di effettività: si fa riferimento, ad esempio, alla «United Nations Assistance Mission in Afghanistan» (UNAMA) e alla «United Nations Assistance Mission for Iraq» (UNAMI)<sup>86</sup>. Nella UNSOM si può però in parte individuare un nuovo sviluppo di tali tipologie di missioni, perlomeno sotto il profilo della minor incidenza attribuita al presunto governo dello Stato “fallito” nelle attività svolte in seno alla missione: la UNSOM, infatti, può svolgere le proprie attività di assistenza nel risanamento dell'apparato statale collassato anche senza l'espresa richiesta del governo somalo e prescindendo da qualsivoglia condizione<sup>87</sup>. Invece, per l'analogha missione in Afghanistan si subordina la «recovery or reconstruction assistance» della UNAMA al presupposto che le autorità locali abbiano già assicurato un adeguato livello di sicurezza<sup>88</sup>; inoltre, le funzioni di “buoni uffici” possono essere svolte dalla UNAMA soltanto a seguito di una richiesta inoltrata dal governo afgano<sup>89</sup>, richiesta che era altresì necessaria perché la UNAMA potesse prestare aiuto anche nell'ambito dei procedimenti elettorali<sup>90</sup>.

<sup>79</sup> S/RES/2102 (2013), 2 May 2013. La UNSOM potrebbe essere qualificabile come una cosiddetta operazione di *peace-building* e *state-building*: cfr., ad esempio, C. GIORGIETTI, *Using International Law in Somalia's Post-Conflict Reconstruction*, in *Col. Jour. Int. Law*, 2014, pp. 48-95.

<sup>80</sup> Cfr. S/RES/2158 (2014), 29 May 2014; S/RES/2221 (2015), 26 May 2015; S/RES/2232 (2015), 28 July 2015; S/RES/2275 (2016), 24 March 2016; S/RES/2358 (2017), 14 June 2017; S/RES/2408 (2018), 27 March 2018; S/RES/2461 (2019), cit.; S/RES/2516 (2020), 30 March 2020; S/RES/2527 (2020), 22 June 2020; S/RES/2540 (2020), cit. In tale ultima risoluzione il mandato della UNSOM è stato esteso fino al 31 agosto 2021 (v. par. 1).

<sup>81</sup> «To support the Federal Government of Somalia, and AMISOM as appropriate, by providing strategic policy advice on peacebuilding and statebuilding, including on: [...] the constitutional review process and subsequent referendum on the constitution», S/RES/2102 (2013), par. 2-b (iii).

<sup>82</sup> «Governance», *ibidem*, par. 2-b (i).

<sup>83</sup> «[...] the development of a federal system», *ibidem*, par. 2-b (iii).

<sup>84</sup> «[...] security sector reform, rule of law (including police, justice and corrections within the framework of the United Nations Global Focal Point), disengagement of combatants, disarmament, demobilisation and reintegration, maritime security and mine action», *ibidem*, par. 2-b (ii).

<sup>85</sup> «To provide United Nations “good offices” functions, supporting the Federal Government of Somalia's peace and reconciliation process», *ibidem*, par. 2-a.

<sup>86</sup> Si ricorda che la UNAMA è stata avviata mediante la risoluzione S/RES/1401 (2002), 28 March 2002; il suo mandato è stato poi periodicamente rinnovato, al momento fino al 17 settembre 2021 (cfr. S/RES/2543 (2020), 15 September 2020, par. 5). La UNAMI è stata invece avviata tramite la risoluzione S/RES/1500 (2003), 14 August 2003; anche la durata di tale missione è stata periodicamente rinnovata, ad oggi fino al 31 maggio 2021 (cfr. S/RES/2522 (2020), 29 May 2020).

<sup>87</sup> Cfr. S/RES/2102 (2013), cit. par. 2.

<sup>88</sup> Cfr. S/RES/1401 (2002), cit. par. 4.

<sup>89</sup> Cfr. S/RES/2405 (2018), 8 March 2018, par. 6 (a).

<sup>90</sup> *Ibidem*, par. 6 (b).

Analogamente, le attività della consimile missione in Iraq possono realizzarsi solo a seguito di una espressa richiesta da parte del governo iracheno<sup>91</sup>. Pur tuttavia, difficilmente si può riscontrare nelle attività svolte dalla UNSOM in Somalia una sorta di sottesa “sostituzione organica”, come quella notoriamente realizzata in passato nei protettorati, dove alcune funzioni fondamentali dello Stato protetto – formalmente indipendente – erano invece di fatto sotto il controllo (più o meno determinante) dello Stato protettore<sup>92</sup>. Del resto, le attività svolte dalla UNSOM si sostanziano essenzialmente nel prestare ausili (anche nella forma di consigli strategici e politici) al *Federal Government of Somalia*, che potrebbero comunque anche essere disattesi. Ciò nonostante, la possibilità attribuita alla UNSOM di fornire supporto – senza alcun limite o condizione – all’inidoneo governo somalo rappresenta un nuovo tentativo, da parte dell’ONU, di gestire – in una misura più incidente rispetto al passato – uno Stato “fallito”. Forse è anche per tali motivi che la UNSOM ha recentemente prodotto alcuni risultati politici apprezzabili, fornendo – ad esempio – aiuti significativi per la formazione di un governo che sia quanto più possibile rappresentativo della Somalia<sup>93</sup>.

Sebbene tali iniziative siano evidentemente da salutare con un plauso, nondimeno la UNSOM non ha fino ad oggi prodotto soluzioni del tutto appaganti sotto il profilo della ricostruzione dello Stato “fallito”, né sotto quello della sicurezza interna. Per quanto concerne il primo profilo, non si sono purtroppo rivelati soddisfacenti i tentativi di ricostituire uno Stato che fosse pienamente e autonomamente funzionante<sup>94</sup>; per quanto invece attiene la persistente problematica della sicurezza interna, le iniziative della UNSOM – sebbene coadiuvate da quelle militari della AMISOM – non sembrano aver conseguito i risultati attesi: ne sono triste testimonianza anche i recenti atti terroristici realizzati sul territorio somalo, dotati di particolare ferocia<sup>95</sup>, che continuano a suscitare la preoccupazione del Consiglio di Sicurezza<sup>96</sup>.

A tali inefficienze si deve aggiungere un ulteriore dato particolarmente allarmante: la perdurante assenza di una effettiva sovranità statale ha infatti consentito ad un grave crimine di originarsi e alimentarsi proprio all’interno del territorio somalo. Ci si riferisce, come noto, alla pirateria marittima<sup>97</sup>, la cui elevata nocività è stata già ampiamente e ripetutamente

<sup>91</sup> «Decides further that, as circumstances permit, the Special Representative of the Secretary-General and UNAMI, at the request of the Government of Iraq, shall [...]», S/RES/1770 (2007), 10 August 2007, par. 2.

<sup>92</sup> Si richiamano, ad esempio, i noti casi della Tunisia (protettorato francese dal 1881 al 1956), del Marocco (anch’esso protettorato francese, dal 1912 al 1956), ovvero dell’Egitto (protettorato britannico dal 1914 al 1922).

<sup>93</sup> Cfr., recentemente: Statement by the President of the Security Council, S/PRST/2017/3, 10 February 2017; Report of the Secretary-General on Somalia, S/2019/661, 15 August 2019, parr. 23-30.

<sup>94</sup> S/RES/2102 (2013), parr. 2-12 e 21-22; Report of the Secretary-General on Somalia, S/2019/393, 15 May 2019, parr. 19-21, 37-39 e 50.

<sup>95</sup> Cfr., ad esempio, Communique of the 923rd Meeting of the Peace and Security Council, 7 May 2020, cit., par. 6; ANSA, *Somalia: autobomba fa strage a Mogadiscio, 76 morti e 70 feriti - Servizio ambulanze: 'Bilancio destinato a crescere'*, 29 dicembre 2019; Security Council Press Statement on Terrorist Attack in Mogadishu, Somalia, SC/14067, 29 December 2019; *Secretary-General condemns 'horrendous' Somalia car bomb attack*, UN News, 28 December 2019. Cfr. anche i seguenti Report of the Secretary-General on Somalia: S/2018/1149, 21 December 2018, parr. 12-15; S/2019/884, cit., par. 12, dove si annota un cospicuo numero di atti terroristici in un arco temporale relativamente breve, «A total of [...] 132 incidents of terrorism were recorded in August and September».

<sup>96</sup> Cfr. S/RES/2498 (2019), 15 November 2019.

<sup>97</sup> Lo stesso Segretario generale delle Nazioni Unite ha evidenziato come l’assenza in Somalia di un apparato statale funzionante possa consentire una pirateria ingravescente: «The resilience of pirates points to the main challenge: the onshore rule of law and governance vacuum in which they operate», Report of the Secretary-General on the situation with respect to piracy and armed robbery at sea off the coast of Somalia, S/2013/623, 21 October 2013, par. 71.

sottolineata anche dal Consiglio di Sicurezza e dal Segretario generale delle Nazioni Unite<sup>98</sup>. L'assenza di una effettiva sovranità statale ha infatti consentito a tale grave *crimen iuris gentium* di assumere dimensioni sempre più ampie e preoccupanti, fino ad infliggere ingenti danni non solo e soltanto alla Somalia, ma ad interessi sempre più rilevanti della comunità internazionale nel suo insieme<sup>99</sup>.

A tal riguardo, è da considerare che lo stesso fenomeno criminale più difficilmente è riuscito ad assumere dimensioni così dilatate e perniciose quando si è originato all'interno di Stati dotati di un governo in grado di esercitare un effettivo controllo del proprio territorio<sup>100</sup>.

<sup>98</sup> Cfr., ad esempio: Report of the Special Adviser to the Secretary-General on Legal Issues Related to Piracy off the Coast of Somalia, Annex to the letter dated 24 January 2011 from the Secretary-General to the President of the Security Council, S/2011/30, 25 January 2011; Report of the Secretary-General on the situation with respect to piracy and armed robbery at sea off the coast of Somalia, S/2013/623, cit.; S/RES/1897 (2009), 30 November 2009; Statement by the President of the Security Council, S/PRST/2010/16, 25 August 2010; S/RES/1950 (2010), 23 November 2010; *In Race between Pirates and International Community, Pirates Clearly Winning, Secretary-General's Top Legal Adviser on Piracy Warns Security Council*, Security Council 6473rd Meeting (AM), SC/10164, 25 January 2011; S/RES/2015 (2011), 24 October 2011; S/RES/2077 (2012), 21 November 2012; S/RES/2125 (2013), 18 November 2013; S/RES/2184 (2014), 12 November 2014; S/RES/2246 (2015), 10 November 2015; S/RES/2316 (2016), 9 November 2016; S/RES/2383 (2017), 7 November 2017; S/RES/2442 (2018), 6 November 2018. Per buona sorte, le dimensioni assunte dalla pirateria "somala" sembrano di recente essere state temporaneamente ridotte; cfr., al riguardo: Report of the Secretary-General on the situation with respect to piracy and armed robbery at sea off the coast of Somalia, S/2019/867, 8 November 2019.

<sup>99</sup> La bibliografia sull'argomento è particolarmente vasta; v., solo a titolo di esempio: A. TANCREDI, *Di pirati e stati «falliti»*, cit.; F. MUNARI, *La «nuova» pirateria e il diritto internazionale: spunti per una riflessione*, *ivi*, 2009, pp. 325-362; F. GRAZIANI, *Il contrasto alla pirateria marittima nel diritto internazionale*, Napoli, 2010; G. TELLARINI, *La pirateria marittima - Regime di repressione e misure di contrasto*, Roma, 2012; L. MARINI, *Pirateria marittima e diritto internazionale*, Torino, 2016. In argomento, sia consentito rinviare anche al seguente lavoro: M. DEL CHICCA, *La pirateria marittima - evoluzione di un crimine antico*, Torino, 2016.

<sup>100</sup> Si pensi, ad esempio, alla pirateria marittima contemporanea nel Golfo di Guinea, ovvero nello Stretto di Malacca e nel Mar Cinese Meridionale: sebbene anche in tali zone geografiche la pirateria *iuris gentium* si sia recentemente manifestata con preoccupante veemenza, gli Stati delle aree interessate hanno contribuito in modo significativo a contenere il fenomeno criminale. Per il Golfo di Guinea cfr., ad esempio: S/RES/2018 (2011), 31 October 2011; S/RES/2039 (2012), 29 February 2012; Statement by the President of the Security Council, S/PRST/2013/13, 14 August 2013; Statement by the President of the Security Council, S/PRST/2016/4, 25 April 2016, dove *inter alia* si sottintende una capacità degli Stati del Golfo di Guinea di fronteggiare adeguatamente il fenomeno (seppur esso sia potenzialmente dotato dello stesso livello di gravità espresso nel Golfo di Aden). Per lo Stretto di Malacca e il Mar Cinese Meridionale cfr., ad esempio, A/RES/63/111 (2009), 12 February 2009, par. 65. Tali risultati, da salutare con soddisfazione, sono stati raggiunti senza che si ritenesse necessario ricorrere ad alcun intervento *ex capite VII* da parte del Consiglio di Sicurezza, sebbene alcuni Stati prospicienti il Golfo di Guinea, lo Stretto di Malacca e il Mar Cinese Meridionale risultino afflitti da lotte insurrezionali e non dispongano di abbondanti risorse per confrontarsi con un fenomeno così ponderoso come la pirateria *iuris gentium*, ciò nonostante, la presenza di governi in grado di esercitare un adeguato controllo del proprio territorio ha determinato una maggiore stabilità delle aree citate e modalità concrete di cooperazione regionale e sub-regionale più efficienti: tutto ciò ha inevitabilmente giovato a limitare la portata e gli effetti deleteri della pirateria marittima tanto nel Golfo di Guinea, quanto nello Stretto di Malacca e nel Mar Cinese Meridionale, diversamente da quanto invece accaduto per lo stesso fenomeno criminale propagato dallo Stato somalo "fallito". Cfr., ad esempio: *Report of the United Nations assessment mission on piracy in the Gulf of Guinea (7 to 24 November 2011), Annex to the Letter dated 18 January 2012 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council*, S/2012/45; *Asian Yearbook of International Law*, 2005-2006, p. 296. In particolare, per quanto riguarda il Golfo di Guinea si veda, ad esempio, S/PRST/2016/4. Per quanto invece attiene lo Stretto di Malacca e il Mar Cinese Meridionale cfr., ad esempio: K. ZOU, *New Developments in the International Law of Piracy*, in *Chin. Jour. Int. Law*, 2009, pp. 323-345; S. WU - K. ZOU, *Maritime Security in the South China Sea: Regional Implications and International Cooperation*, Farnham, 2009. Si ricorda, inoltre, il *Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia (ReCAAP)*, firmato l'11 novembre

L'incapacità di reprimere tale grave crimine, reiteratamente dichiarata dalla Somalia<sup>101</sup>, ha pertanto indotto il Consiglio di Sicurezza ad adottare, a partire dal 2008, una molteplicità di risoluzioni *ad hoc*, con le quali ha periodicamente autorizzato (*ex capo VII*) tutti gli Stati impegnati nella lotta anti-pirateria ad intrudere nel mare territoriale della Somalia, con lo scopo di conculcare il più antico *crimen iuris gentium*<sup>102</sup>.

E' utile precisare che per tali autorizzazioni il Consiglio di Sicurezza ha costantemente richiesto il previo consenso di un presunto governo somalo, sempre più difficilmente identificabile. Ciò può destare alcune perplessità, perlomeno per un duplice motivo.

Da un lato, infatti, lo stesso Consiglio di Sicurezza ha incontrato progressivamente maggiori asperità ad individuare quale soggetto in Somalia possedesse titolo giuridico per esprimere un consenso da "avente diritto", fino al punto da non essere più in grado di identificare con adeguata precisione tale autorità. A tal proposito, va sottolineato che fino alla risoluzione S/RES/2020 (2011) il Consiglio di Sicurezza fa esplicito riferimento all'assenso concesso dal «Transitional Federal Government» per entrare all'interno del territorio somalo<sup>103</sup>; successivamente, scompare qualsiasi richiamo ad una precisa entità governativa, affidandosi invece al consenso prestato da più generiche e indeterminabili «Somali authorities»<sup>104</sup>.

Dall'altro, può sembrare un'insanabile *contradictio in adiecto* attribuire ad un'autorità statale il potere di prestare il proprio consenso per l'ingresso in un territorio che non è in grado effettivamente di controllare: appare una finzione di indubbia utilità politica, ma dotata di scarsa coerenza giuridica<sup>105</sup>. Del resto, quando uno Stato risulti capace di esercitare un effettivo e diffuso controllo del proprio territorio, allora appare plausibile ottenere il previo

---

2004 da sedici Stati asiatici ed entrato in vigore il 4 settembre 2006, a seguito della ratifica di dieci Stati; ad oggi, diciassette Stati hanno ratificato tale accordo, tra cui due Stati membri dell'Unione Europea (Danimarca e Paesi Bassi).

<sup>101</sup> Cfr., ad esempio: «Taking into account the crisis situation in Somalia, and the lack of capacity of the Transitional Federal Government (TFG) to interdict pirates or patrol and secure either the international sea lanes off the coast of Somalia or Somalia's territorial waters, [...] Taking note of the Secretary-General's letter of 9 November 2007 to the President of the Security Council reporting that the Transitional Federal Government of Somalia (TFG) needs and would welcome international assistance to address the problem», S/RES/1816 (2008), 2 June 2008; cfr. anche S/RES/1950 (2010), cit.

<sup>102</sup> Cfr. S/RES/1816 (2008), par. 7. La medesima autorizzazione è stata periodicamente rinnovata in: S/RES/1851 (2008), 16 December 2008; S/RES/1897 (2009), 30 November 2009; S/RES/1950 (2010), cit.; S/RES/2020 (2011), 22 November 2011; S/RES/2077 (2012) cit.; S/RES/2125 (2013) cit.; S/RES/2184 (2014) cit.; S/RES/2246 (2015) cit.; S/RES/2316 (2016) cit.; S/RES/2383 (2017) cit.; S/RES/2442 (2018) cit.; S/RES/2500 (2019), 4 December 2019.

<sup>103</sup> Cfr. S/RES/1816 (2008) cit.; S/RES/1851 (2008) cit.; S/RES/1897 (2009), cit.; S/RES/1950 (2010), cit.; S/RES/2020 (2011), cit.

<sup>104</sup> Cfr. S/RES/2077 (2012) cit.; S/RES/2125 (2013) cit.; S/RES/2184 (2014) cit.; S/RES/2246 (2015) cit.; S/RES/2316 (2016) cit.; S/RES/2383 (2017) cit.; S/RES/2442 (2018) cit.

<sup>105</sup> In tale occasione, è opportuno richiamare la critica svolta da una parte della dottrina classica alla nozione di sovranità statale, definita «un écran qui voile la réalité. Il faut donc s'en débarrasser si l'on veut voir clair», così N. POLITIS, *Le problème des limitations de la souveraineté et la théorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1925, p. 10. Tra i contributi critici più recenti sul tema della sovranità cfr., *ex multis*: J. KRANZ, *Notion de souveraineté et le droit international*, in *Archiv des Völkerrechts*, n.30/1992, che descrive la nozione di sovranità come «un slogan ou un mot magique» (p. 441); A. SINAGRA, *Sovranità contesa - Autodeterminazione e integrità territoriale dello Stato: A proposito di una controversia irrisolta da 165 anni*, Milano, 1999; A. TANCREDI, *La secessione nel diritto internazionale*, Padova, 2001; J. CRAWFORD, *The Right of Self-Determination in International Law: Its Development and Future*, in P. ALSTON (ed.), *Peoples' Rights*, Oxford, 2001, in particolare p. 51; S. ZAPPALÀ, *Effettività e valori fondamentali nella comunità internazionale*, Firenze, 2005, in particolare pp. 22-36; M. NINO, *Land grabbing e sovranità territoriale in diritto internazionale*, Napoli, 2018.

consenso di tale Stato per penetrare nel suo territorio al fine di far fronte ad un grave crimine che ivi si propaga, anche quando lo Stato territoriale si mostri reticente a reprimerlo<sup>106</sup>. La necessità di ottenere il previo consenso dello Stato sovrano – ad esempio per effettuare, all'interno del suo territorio, la cattura del presunto autore di un grave crimine (realizzatosi *alibi*) – si è manifestata non solo nel noto caso “Eichmann”<sup>107</sup>, ma anche nell’ambito della stessa recente lotta alla pirateria marittima, quando alcuni Stati – pur capaci di operare repressivamente – si sono dimostrati inerti nell’agire concretamente per reprimere il pernicioso fenomeno criminale: ciò nonostante, il previo consenso dello Stato territoriale è apparso imprescindibile<sup>108</sup>. Se l’inerzia fosse infatti equiparabile all’impossibilità oggettiva e continuativa di reprimere gravi crimini, si aprirebbe la via ad una pericolosa valutazione autoritativa della volontà sovrana di qualsiasi Stato, che nessuno sarebbe disposto ad accettare. Diversa però è la fattispecie della Somalia: in tale caso non sembra si sia trattato di una inoperosità repressiva intenzionale, bensì di uno Stato che per lungo tempo ha versato in una situazione di ineffettività tanto profonda ed estesa<sup>109</sup> da avergli impedito anche di affrontare, con misure significative, l’ampliarsi di un crimine particolarmente deleterio, che in tal modo è giunto ad arrecare un *vulnus* alla comunità internazionale nel suo insieme<sup>110</sup>.

In tale ultima ipotesi – sulla base di quanto finora ricostruito – si potrebbe forse auspicare un intervento *ex capite* VII del Consiglio di Sicurezza che ampli le attività repressive della pirateria oltre il limite del rispetto della sovranità territoriale, anche senza il consenso di una presunta autorità governativa che difetta tanto di una reale rappresentatività, quanto di una effettiva sovranità del territorio dove è emersa la necessità degli interventi repressivi (che peraltro lo stesso governo somalo ammette di non essere in grado di attuare)<sup>111</sup>. In realtà, anche in passato si riscontrano – nella dottrina più avvertita – affermazioni che davano spazio all’esigenza di un superamento di alcuni limiti inerenti alla sovranità statale: «Plus en général, il devrait être temps de renoncer au mythe d’une souveraineté originaire de l’Etat, car la

<sup>106</sup> E’ utile ricordare che è stata ipotizzata una deroga a tale principio da un’autorevole dottrina, seppur in relazione ad un particolare crimine (il terrorismo internazionale) e a determinate condizioni: cfr. G. GAJA, *Measures Against Terrorist Acts Under International Law*, in N. RONZITTI (ed.), *Maritime Terrorism and International Law*, Dordrecht/Boston/London, 1990, pp. 20-21.

<sup>107</sup> Sul noto caso “Eichmann” la bibliografia, come noto, è particolarmente ampia; v., ad esempio: H. SILVING, *In Re Eichmann: a Dilemma of Law and Morality*, in *Am. Jour. Int. Law*, 1961, pp. 307-358; G. SCHWARZENBERGER, *The Eichmann Judgement*, in *Curr. Legal Prob.*, 1962, pp. 248-265; J. E. S. FAWCETT, *The Eichmann Case*, in *Br. YB. Int. Law*, 1962, pp. 181-215; L. GREEN, *Aspects juridiques du procès Eichmann*, in *Ann. fr. droit int.*, 1963, pp. 150-190; N. RONZITTI, *La cattura di un individuo all'estero: in margine al caso Argoud*, in *Riv. dir. int.*, 1965, pp. 64-79.

<sup>108</sup> V., ad esempio: K. ZOU, *Enforcing the Law of Piracy in the South China Sea*, in *Journal of Maritime Law and Commerce*, 2000, pp. 107-117; *Asian Yearbook of International Law*, 2001-2002, p. 388; G. TEITLER, *Piracy in Southeast Asia: A Historical Comparison*, in *Maritime Studies*, no. 1/2002, p. 73; *Asian Yearbook of International Law*, 2003-2004, p. 328; J. ASHLEY ROACH, *Enhancing Maritime Security in the Straits of Malacca and Singapore*, in *Journal of International Affairs*, 2005, p. 97; A. J. YOUNG, *Contemporary Maritime Piracy in Southeast Asia: History, Causes and Remedies*, Singapore, 2007, pp. 76-82.

<sup>109</sup> Cfr., ad esempio: H. M. ADAM, *Somalia: A Terrible Beauty Being Born?*, cit., pp. 69-90; A. A. YUSUF, *Government Collapse And State Continuity: The Case of Somalia*, in *It. YB. Int. Law*, 2003, pp. 11-33; R. KOSKENMÄKI, *Legal Implications Resulting from State Failure in Light of the Case of Somalia*, in *Nord. Jour. Int. Law*, 2004, pp. 1-36; J. M. THOUVENIN, *Pas de refuge pour la grande piraterie*, in R. CASALDO RAIGÓN - G. CATALDI (sous la direction de), *L'évolution et l'état actuel du droit international de la mer*, Mélanges offert à Daniel Vignes, Bruxelles, 2009, p. 894; A. LELARGE, *La Somalie entre anarchie et piraterie*, in *Jour. dr. int.*, 2010, pp. 449-474.

<sup>110</sup> E’ infatti noto che la pirateria nel Golfo di Aden, dopo aver avuto un proprio epicentro iniziale nella regione del Puntland, si è poi estesa su tutto il territorio della Somalia; cfr., ad esempio: «The pirates operate from around 70 camps on beaches on the Somali coast, which is approximately 1,800 miles long», Report of the Secretary-General, S/2010/394, 26 July 2010, p. 10 [7]. Cfr. anche *supra* note 97, 98 e 99.

<sup>111</sup> Cfr. *supra* nota 101.



science doit s'interdire tout mythe, et de plus la notion d'une semblable souveraineté n'a jamais été exposée en termes aptes à rendre compte d'une vis obligandi inhérente de la volonté de l'Etat et ainsi résoudre le mythe, le mystère, le carisme dont on revêt l'Etat dans la logique de la pensée juridique»<sup>112</sup>.

Invece, le reiterate richieste di un previo consenso ad un'autorità governativa al contempo scarsamente rappresentativa e gravemente inefficiente sembrano suggerire una eccessiva prudenza del Consiglio di Sicurezza, che ad oggi appare difficilmente giustificabile.

In passato, infatti, non raramente la società internazionale più risalente si è mostrata inerte di fronte ad uno Stato “fallito”<sup>113</sup>, ma tale renitenza era essenzialmente dettata dalla coscienza dell'epoca – caratterizzata dall'ispirazione al principio della coesistenza – non ancora matura per attuare attività concertate di cooperazione<sup>114</sup>. A ciò si deve aggiungere che gli strumenti tecnologici di cui si poteva generalmente disporre, nel periodo classico ora considerato, di rado consentivano ai fenomeni criminali che eventualmente potevano originarsi all'interno dello Stato “fallito” di produrre i propri effetti dannosi anche al di fuori del territorio dove avevano occasione di emergere, non attraendo pertanto l'interesse di altri Stati<sup>115</sup>. Anche successivamente alla nascita dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, in una società interstatale decisamente più orientata allo spirito di cooperazione, il cosiddetto “sistema dei veti incrociati” ha impedito al Consiglio di Sicurezza di intervenire con appropriata efficacia per affrontare i problemi derivanti dalla deliquescenza di uno Stato.

Ad ogni modo, gli ostacoli finora cennati sono ad oggi da considerarsi in parte valicati: la comunità internazionale contemporanea ha infatti da tempo raggiunto un grado di cooperazione interstatale manifestamente elevato, tale da consentire frequentemente interventi concertati – in una pluralità di ambiti – che coinvolgono un cospicuo numero di Stati. E' pur vero che la *impasse* dei veti incrociati non si può forse dire ancora del tutto superata<sup>116</sup> e che tale ostacolo ha sovente avuto ad oggetto anche la Siria (uno Stato

<sup>112</sup> Così G. SPERDUTI, *Le principe de souveraineté et le problème des rapports entre le droit international et le droit interne*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1976, p. 371. Analoghe considerazioni sono state espresse anche da altri autori: cfr., ad esempio, L. HENKIN, *International Law: Politics, Values and Functions - General Course on Public International Law*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1989, p. 24-25.

<sup>113</sup> Cfr., *ex plurimis*, gli esempi proposti in: N. AKPINARLI, *The Fragility of the 'Failed State' Paradigm*, cit., pp. 71-77.

<sup>114</sup> Per considerazioni generali sull'adeguamento del diritto internazionale alle trasformazioni sociali cfr., ad esempio, le osservazioni svolte in: P. BENVENUTI, *Principi generali del diritto, giurisdizioni internazionali e mutamenti sociali nella vita di relazione internazionale*, in *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Napoli, 2004, vol. I, pp. 295-312; M. ŠAHOVIĆ, *Le système normatif du droit international et la société internationale contemporaine*, *ivi*, pp. 421-426.

<sup>115</sup> Invece, le vaste capacità lesive offerte dalle tecnologie contemporanee sono particolarmente note; cfr., ad esempio: S. W. BRENNER, *Cybercrime: criminal threats from cyberspace*, Santa Barbara, 2010; D. VENTRE (ed.), *Cyberwar and Information Warfare*, London, 2011; L. PICOTTI (a cura di), *Tutela penale della persona e nuove tecnologie*, Padova, 2013; L. PANELLA (a cura di), *Nuove tecnologie e diritti umani: profili di diritto internazionale e di diritto interno*, Napoli, 2018; A. CADOPPI – S. CANESTRARI – A. MANNA – M. PAPA (a cura di), *Cybercrime - Diritto e procedura penale dell'informatica*, Milano, 2019; N. WEISBORD, *The crime of aggression: the quest for justice in an age of drones, cyberattacks, insurgents, and autocrats*, Princeton, 2019; A. A. GILLESPIE, *Cybercrime: Key Issues and Debates*, Abingdon-Thames, 2019.

<sup>116</sup> Anche nelle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza più recenti, aventi ad oggetto il Medio Oriente, si assiste – da una parte – al veto di Cina e Russia, e – dall'altra – a quello degli Stati Uniti, quando a tale oggetto si aggiunge la “questione Palestinese”: cfr., come esempio del primo tipo, i *Meeting Records* del Consiglio di Sicurezza S/PV.8107 (17 November 2017), S/PV.8190 (26 February 2018), S/PV.8228 (10 April 2018), S/PV.8623 (19 September 2019), S/PV.8697 (20 December 2019); cfr. invece, come esempio del veto statunitense, i *Meeting Records* S/PV.6484 (18 February 2011), S/PV.8139 (18 December 2017), S/PV.8274 (1 June 2018).

attualmente in grave crisi di effettività), ma lo stesso impedimento non appare al momento insidiare altri Stati “falliti” (come la Somalia)<sup>117</sup>. Va da sé che tale diverso atteggiamento sia stato prevalentemente dettato dal differente peso strategico attribuito ad alcuni Stati “falliti”, al punto che uno Stato come la Siria – pur trovandosi in una condizione di evidente *débâcle* – potrebbe al contempo essere soggetto al sistema dei veti incrociati, quando risulti oggetto di confliggenti interessi da parte degli Stati membri del Consiglio di Sicurezza. La pericolosità insita negli Stati “falliti” – ad oggi particolarmente elevata e pregiudizievole per tutti (come avremo anche a breve occasione di approfondire) – potrebbe tuttavia indurre il Consiglio di Sicurezza ad una diversa gestione di tali problematiche. La società degli Stati si fonda non di meno su una cooperazione ampia e avanzata, che l’ordinamento internazionale contemporaneo prevede normativamente in molteplici ambiti e che le organizzazioni internazionali contribuiscono sensibilmente a realizzare.

A tal ultimo proposito, un prezioso soccorso nella gestione degli Stati “falliti” potrebbe giungere dalla recente promozione, da parte dell’Assemblea Generale e del Consiglio di Sicurezza, della “Sustaining Peace”<sup>118</sup>. Tale strumento è stato infatti ingenerato anche dal copioso numero di crisi – in particolare umanitarie e di sicurezza – che le Nazioni Unite si ritrovano ad oggi contemporaneamente ad affrontare, con il rischio evidente di non disporre delle risorse adeguate a tali molteplici incombenze<sup>119</sup>. La “Sustaining Peace” rappresenta pertanto uno strumento, prevalentemente programmatico, attraverso il quale rimodellare la «Peacebuilding Architecture» delle Nazioni Unite, basandosi su nuovi presupposti, tra cui un sensibile coinvolgimento di un più ampio novero di soggetti in tutte le fasi essenziali di gestione della pace e della sicurezza internazionale<sup>120</sup>. E’ da segnalare che l’applicazione di alcune delle metodologie provviste da tale strumento ha recentemente prodotto qualche risultato confortante anche per alcuni Stati “falliti”<sup>121</sup>: in particolare, per quanto concerne la Somalia, la “Sustaining Peace” ha contribuito al dialogo tra i vari soggetti coinvolti nella gestione dello Stato “fallito”, favorendo in tal modo l’appoggio fornito dalla UNSOM agli organi amministrativi somali<sup>122</sup>.

Per tutti i motivi finora esposti, difficilmente si riesce a rinvenire – tanto nell’assetto attualmente assunto dall’ordinamento internazionale, quanto nella prassi contemporanea –

<sup>117</sup> Cfr., per le riunioni del Consiglio di Sicurezza svoltesi fino al 2004: General Assembly Official Records Fifty-eighth Session Supplement No. 47 (A/58/47), *Report of the Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters related to the Security Council*, Annex III *Negative votes of permanent members at public meetings of the Security Council*. Per una rassegna completa di tutte le riunioni nelle quali è stato espresso il voto negativo di un Membro Permanente del Consiglio di Sicurezza si veda Dag Hammarskjöld Library, consultabile anche presso il sito <https://research.un.org/en/docs/sc/quick/veto> (visitato il 23/6/2020).

<sup>118</sup> Cfr. la risoluzione dell’Assemblea Generale A/RES/70/262, 12 May 2016, *Review of the United Nations peacebuilding architecture* e l’analoga risoluzione del Consiglio di Sicurezza S/RES/2282, 27 April 2016.

<sup>119</sup> «[...] recognizing the significant number of simultaneous security and humanitarian crises that the world currently faces, and the strain that this places on the resources of the United Nations system», A/RES/70/262 cit. e S/RES/2282 cit., p. 2.

<sup>120</sup> Cfr. A/RES/70/262 cit. e S/RES/2282 cit., p. 2 e par. 4 (d).

<sup>121</sup> Ci si riferisce, in particolare, alla Liberia e alla stessa Somalia: cfr. Report of the Secretary-General to the General Assembly and to the Security Council, A/72/707–S/2018/43, 18 January 2018, in particolare par. 9, 14 e 16.

<sup>122</sup> «In Somalia, the United Nations Assistance Mission in Somalia and the United Nations country team implement a joint programme to support rule of law institutions of Somalia, bringing together nine United Nations partners around common strategic objectives», *ibidem*, par. 16.

una giustificazione giuridica pienamente condivisibile per l’eccessiva cautela più volte dimostrata dall’ONU di fronte al fenomeno degli Stati “falliti”<sup>123</sup>.

Tale prudenza risulta ancor meno apprezzabile in considerazione del livello tecnologico oramai raggiunto dalla società contemporanea, che permette ad alcuni fenomeni criminali di superare i limiti spaziali e geografici nei quali tradizionalmente restavano costretti<sup>124</sup>. Ad oggi, infatti, i mezzi tecnologici dei quali si può diffusamente disporre consentono a fattispecie criminali non adeguatamente represses di arrecare danni consistenti non più solo e soltanto all’interno dello Stato dove si originano, come avveniva in passato, o per lo più nei confronti di Stati finitimi, bensì anche a Stati distanti, ovvero alla comunità internazionale nel suo insieme<sup>125</sup>. Uno Stato “fallito” rappresenta così una preoccupante alcova, dove fenomeni criminali particolarmente pericolosi trovano ad oggi la possibilità di annidarsi, alimentarsi e proliferare, fino ad acquisire dimensioni talmente ampie da risultare lesivi per un’ampia molteplicità di Stati. Solo limitatamente al caso approfondito in questa sede, la perdurante assenza di un governo capace di controllare il territorio somalo ha permesso non soltanto una recrudescenza della pirateria marittima, dilatatasi a tal punto da pregiudicare l’intera comunità internazionale nel suo insieme<sup>126</sup>, ma anche ad altri gravi fenomeni criminali – come ad esempio il terrorismo internazionale – di originarsi e ampliarsi proprio all’interno dello Stato somalo “fallito”, fino a manifestare una dannosità particolarmente estesa e rilevante, in continua espansione<sup>127</sup>.

#### 4. Considerazioni conclusive

Nel tentativo di trarre alcune considerazioni conclusive, preme anzitutto svolgere alcune valutazioni sulle risposte fornite al fenomeno in esame dalla cooperazione coordinata a livello universale dalle Nazioni Unite: si è potuto annotare che all’ineffettività dello Stato

<sup>123</sup> Resta inevitabilmente esclusa da questa considerazione una valutazione degli interessi di politica internazionale perseguiti individualmente dagli Stati (e, in particolare, dagli Stati membri del Consiglio di Sicurezza). A tal proposito, si ricorda che il Consiglio di Sicurezza – pur essendo un organo dotato di ampie e incidenti capacità “giuridiche” – adotta le proprie scelte anche sulla base di considerazioni e motivazioni “politiche”.

<sup>124</sup> Cfr. *supra* nota 115.

<sup>125</sup> Le potenzialità lesive che la Somalia, in quanto Stato “fallito”, poteva assumere anche nei confronti di una molteplicità di Stati erano già state evidenziate dal Segretario generale delle Nazioni Unite nel 1992: «Furthermore, the conflict has threatened instability in the Horn of Africa region and its continuation has occasioned threats to international peace and security in the area», Report of the Secretary General on the situation in Somalia, S/23693, cit., par. 12.

<sup>126</sup> E’ da osservare che se recentemente dei progressi sono stati raggiunti nel ridurre la portata esiziale della pirateria “somala”, solo una ridotta porzione di essi si potrebbe comunque ascrivere agli interventi intentati dalle Nazioni Unite per incidere sullo Stato somalo “fallito”: cfr., ad esempio, S/RES/2442 (2018) cit. Piuttosto, i miglioramenti riscontrabili nella lotta anti-pirateria nell’Oceano Indiano sarebbero principalmente da ricondurre ad altre cause: ad esempio, la valorizzazione delle norme internazionali applicabili in materia, il corretto adattamento dei diritti interni degli Stati maggiormente coinvolti nella lotta anti-pirateria al diritto internazionale pertinente, una repressione giudiziale perseguita con sufficiente costanza, una risposta concertata ed efficace della comunità internazionale e delle organizzazioni regionali e sub-regionali nella prassi operativa; cfr., ad esempio: Report of the Secretary-General, The situation with respect to piracy and armed robbery at sea off the coast of Somalia, S/2018/903, 10 October 2018; Report of the Secretary-General on the situation with respect to piracy and armed robbery at sea off the coast of Somalia, S/2019/867, cit.

<sup>127</sup> Cfr., ad esempio, S/RES/2408 (2018), cit. Cfr. anche *supra* note 72, 73, 95, 96 e *infra* nota 143.

somalo hanno contribuito – e continuano in larga parte a concorrere ancora oggi – svariati e magmatici fattori problematici, dotati di un elevato grado di complessità, che nel corso degli anni hanno indotto le Nazioni Unite ad attuare nuove soluzioni operative<sup>128</sup>. Già a partire dalla UNOSOM I, infatti, alla natura e alle funzioni fino a quel momento solitamente attribuite ad analoghe operazioni di *peacekeeping*, si è aggiunto un più marcato coefficiente sia militare che civile, anche nel tentativo di fornire una appropriata assistenza umanitaria. I gravi ed estesi problemi di sicurezza ed ordine pubblico hanno quindi persuaso il Consiglio di Sicurezza ad attuare la UNOSOM II, dotandola di una maggiore componente militare, il cui uso della forza armata non risultava per di più limitato alla legittima difesa, essendo esteso ad un più ampio margine operativo. Tutto ciò non si è comunque rivelato idoneo a ripristinare le funzioni essenziali dello Stato somalo, né a fronteggiarne adeguatamente i problemi di sicurezza interna<sup>129</sup>.

Nel decennio successivo al ritiro della UNOSOM II, il Consiglio di Sicurezza si è essenzialmente limitato a svolgere attività che, seppur rilevanti (quali il rafforzamento dell'embargo sugli armamenti), non si sono dimostrate determinanti<sup>130</sup>. A conclusione di tale periodo, le Nazioni Unite hanno ritenuto che le organizzazioni regionali e sub-regionali potessero fornire un apporto maggiormente significativo alle gravi condizioni nelle quali continuava a versare la Somalia. Si è in tal modo potuto constatare che tali organizzazioni hanno inizialmente conseguito alcuni risultati positivi, tanto sul piano della possibile ricostruzione di un apparato statale funzionante, quanto nel contesto della stabilità interna somala.

Sotto il primo profilo, va ad esempio ricordato il ruolo determinante svolto dall'IGAD nella creazione del *Transitional Federal Government* nel 2004<sup>131</sup>. Per quanto poi attiene il secondo ambito di interventi, si è potuto ricordare che, nel periodo ora considerato, la condizione interna della Somalia si era ulteriormente aggravata<sup>132</sup>: il Consiglio di Sicurezza autorizzò pertanto l'Unione Africana ad avviare nel 2007 una propria operazione sul territorio somalo, la AMISOM. Tale operazione, in risposta anche alla complessa e mutevole situazione interna somala, è stata strutturata sulla base di caratteristiche singolari, giacché alle funzioni proprie di un'operazione regionale di *peace-enforcement* (sotto l'egida dell'ONU) ha col tempo unito anche attività tipiche delle operazioni di *peace-building*<sup>133</sup>. Si è inoltre osservato che, a seguito

<sup>128</sup> Si è infatti rilevato che le operazioni di *peacekeeping* attuate in Somalia risultano in parte diverse rispetto ad analoghe operazioni attuate in altri, differenti, contesti. Cfr. *supra* note 25, 42, 65 e 79.

<sup>129</sup> Cfr. *supra* par. II e note 48-49. Gli insuccessi sul piano del mancato ripristino della sicurezza interna, in questa fase, sarebbero da ascrivere in particolare a due fattori: da un lato, le Nazioni Unite – impiegando i propri caschi blu in più ampie operazioni militari – avevano perso il proprio ruolo di organizzazione *super partes*, divenendo così oggetto di attacchi e violenze (cfr. *supra* nota 45); dall'altro, le risorse impiegate nell'operazione, seppur cospicue, non si sono rivelate adeguate a reprimere i diffusi problemi di ordine pubblico (cfr. *supra* note 42 e 43).

<sup>130</sup> Cfr. *supra* par. II e note 54-55.

<sup>131</sup> Cfr. *supra* nota 58.

<sup>132</sup> Si ricorda, ad esempio, la progressiva occupazione – da parte del gruppo di insorti denominato *Union of the Islamic Courts* – dell'intera capitale e di un'ampia porzione del territorio somalo tra il 2005 e il 2007. Tale situazione andò ulteriormente complicandosi se si considera che un primo soccorso al *Transitional Federal Government* – che in tale periodo sembrava aver assunto le caratteristiche proprie di un "governo in esilio" (ubicato in Kenya) – giunse dalla finitima Etiopia, che occupò una parte del territorio somalo, nel tentativo di fronteggiare alcuni effetti nocivi provocati dal dissesto che andava alimentandosi in Somalia. Per i contesti fattuali richiamati cfr. *supra* par. II e note 59, 60 e 67.

<sup>133</sup> Cfr. *supra* nota 65. Per le recenti funzioni di *peace-building* della AMISOM cfr. anche S/RES/2372 (2017), 30 August 2017.

dello schieramento dell’AMISOM, accaddero alcuni eventi propizi per la stabilità interna somala<sup>134</sup>; preme pertanto sottolineare che il disfacimento di uno Stato potrebbe in primo luogo interessare le organizzazioni regionali e sub-regionali dell’area, anche in ragione delle problematiche derivanti da tale crisi di effettività, che possono in buona parte incidere sugli equilibri e sull’efficienza di tali organizzazioni<sup>135</sup>. Si è comunque avuto occasione di notare che alcuni interventi realizzati da quest’ultime – dopo gli iniziali e promettenti successi poc’anzi citati – non hanno contribuito, in una misura evidentemente più incisiva, a risolvere la questione della Somalia come Stato “fallito”: ciò è appurabile anche nelle attività complessivamente svolte dalla stessa AMISOM fino ad oggi, nonostante le funzioni di *peace-building* ad essa assegnate<sup>136</sup>.

Si è altresì messo in luce che – dopo un primo periodo caratterizzato da una grave ineffettività, riscontrata nel 2008 anche dal Segretario generale<sup>137</sup> – il *Transitional Federal Government* ha successivamente condotto alla formazione di una nuova struttura governativa, il *Federal Government of Somalia*, che dal 2012 rappresenta l’organo centrale di governo somalo, ad oggi ancora operante<sup>138</sup>.

E’ stato pertanto possibile evidenziare come le Nazioni Unite – presumibilmente incurate anche dalla creazione di tale nuovo apparato governativo, nonché da una parvenza di parziale e temporanea stabilizzazione di alcune regioni, perlomeno durante il primo periodo di operatività del *Federal Government of Somalia*<sup>139</sup> – abbiano infine realizzato la UNSOM, un peculiare modello di operazione di *peace-building* e *state-building* (avviata nel 2013 e al momento ancora in attività)<sup>140</sup>. I risultati raggiunti negli ultimi anni da tale operazione – che hanno condotto alla realizzazione di regolari elezioni presidenziali nel 2017 – non sono certamente da sottovalutare<sup>141</sup>. Sebbene la valida designazione di un capo di stato e degli organi apicali di governo risultino senza dubbio elementi utili per una corretta formazione di un apparato statale rappresentativo<sup>142</sup>, non sembra che a tali risultati siano seguiti confortanti progressi sul piano di un effettivo recupero delle funzioni essenziali dello Stato somalo. Infatti, la Somalia ad oggi continua ad essere afflitta da gravi e diffusi problemi di sicurezza

<sup>134</sup> Si ricordano, a tal proposito, la dissoluzione della *Union of the Islamic Courts*, il ritiro delle truppe etiopi, l’insediamento del *Transitional Federal Government* nella capitale, l’accordo tra il *Transitional Federal Government* e il gruppo insurrezionale a quel tempo maggiormente significativo (la *Alliance for the Re-liberation of Somalia*), fino all’elezione del *leader* di tale gruppo di insorti come presidente del *Transitional Federal Government*. Cfr. *supra* par. II e note 68-70.

<sup>135</sup> Analoghe considerazioni erano in parte già state espresse anche dal Segretario generale nel 1992 per il caso specifico della Somalia: «The countries of the region - Djibouti, Ethiopia, Kenya and the Sudan - some more than the others, are beset by problems that are largely common to all. As a result, the exacerbation of conflict is one of the countries of the region could have serious repercussions in one or more of the other», Report of the Secretary General on the situation in Somalia, S/23693, cit., par. 12.

<sup>136</sup> Cfr. *supra* par. II.

<sup>137</sup> «The complete collapse of the central Government and the absence of a recent tradition in good governance and the rule of law», Report of the Secretary General on the situation in Somalia, S/2008/178, cit., Annex II, par. 8.

<sup>138</sup> Cfr. *supra* nota 78.

<sup>139</sup> Cfr. Report of the Secretary-General on Somalia, S/2013/326, cit.

<sup>140</sup> Cfr. *supra* nota 79.

<sup>141</sup> Cfr. Report of the Secretary-General on Somalia, S/2017/408, 9 May 2017.

<sup>142</sup> «The electoral processes for the leadership of the tenth Federal Parliament and for President of the Federal Republic of Somalia were major milestones on the country’s path to becoming a fully functional federal State with stable political institutions», *ibidem*, par. 2.

interna<sup>143</sup>, da una crisi umanitaria di non modesta entità<sup>144</sup>, da *deficit* sociali ed economici di vaste proporzioni<sup>145</sup>, dalla carenza di infrastrutture essenziali per l'esistenza stessa dello Stato<sup>146</sup>, dall'assenza di un controllo effettivo del proprio territorio<sup>147</sup>. In un tale dissesto statale, si è osservato che crimini particolarmente gravi, come la pirateria marittima e il terrorismo internazionale, hanno avuto occasione di emergere, diffondersi e acquisire dimensioni sempre più dilatate e preoccupanti – grazie anche ai mezzi tecnologici ad oggi diffusamente disponibili – fino a ledere interessi di ampie dimensioni. Si è inoltre ravvisato che nelle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza aventi ad oggetto la pirateria nell'Oceano Indiano, proprio a partire dall'instaurazione dell'attuale *Federal Government of Somalia*, non si fa più riferimento ad una puntuale e ben individuabile entità governativa somala (come invece accadeva quando era in attività il precedente *Transitional Federal Government*), rivolgendosi piuttosto a vaghe e indefinite «Somali authorities»<sup>148</sup>. Anche quando il Consiglio di Sicurezza si rapporta espressamente al *Federal Government of Somalia* (come avviene nelle risoluzioni riguardanti la UNSOM), si premura di indirizzarsi contestualmente ai *Federal Member States*, lasciando da ciò inferire che il governo centrale non disponga di una piena ed effettiva funzionalità all'interno dello Stato federale somalo<sup>149</sup>.

Correlativamente, sono anche da menzionare le due particolari, e differenti, situazioni richiamate in premessa: quella riguardante il Puntland, una singolare regione che, pur essendo dotata di un elevato grado di autonomia, nondimeno ha da tempo mostrato il proprio desiderio di far parte dello Stato federale somalo, al quale – quantomeno formalmente – appartiene; e quella attinente al cosiddetto “Somaliland”, che invece ha rivendicato una propria identità statale indipendente fin dalle origini della crisi di sovranità che ha perseguitato la Somalia, e sul quale quest'ultima non appare aver avuto la capacità di esercitare alcun reale controllo<sup>150</sup>. Al di là delle diverse istanze e caratteristiche che le contraddistinguono, comunque tali regioni non sembrano aver conseguito, almeno fino ad oggi, un idoneo e duraturo livello di stabilità ed effettività – interna ed esterna – al punto da individuare, senza alcun dubbio, ipotesi di secessione o smembramento<sup>151</sup>. E' oltretutto da segnalare che, secondo una parte della dottrina, una netta secessione del “Somaliland” potrebbe produrre effetti benefici sulla governabilità della Somalia<sup>152</sup>. Sotto tali profili, sono quindi da valutare positivamente gli utili contributi della UNSOM al processo di pace e riconciliazione tra la Somalia e il cosiddetto “Somaliland”, che anche da poco ha compiuto qualche occasionale passo benaugurale<sup>153</sup>.

Ciò nondimeno, tali complessità fattuali certamente contribuiscono ad alimentare la situazione di ineffettività in cui versa, ancora oggi, la Somalia, corroborata anche dal conflitto

<sup>143</sup> Cfr., ad esempio, Report of the Secretary-General on Somalia, S/2019/884, cit., parr. 12-20 e 98.

<sup>144</sup> *Ibidem*, parr. 54-60 e 69-70.

<sup>145</sup> *Ibidem*, parr. 21-23, 31-37, 41-53.

<sup>146</sup> Cfr., ad esempio, S/RES/2472 (2019), cit., par. 1.

<sup>147</sup> Report of the Secretary-General on Somalia, S/2017/408, cit., par. 92.

<sup>148</sup> Cfr. *supra* nota 104.

<sup>149</sup> Tale incapacità è stata riscontrata anche recentemente dal Segretario generale: cfr., ad esempio, Report of the Secretary-General on Somalia, S/2020/398, cit., in particolare parr. 2 e 30.

<sup>150</sup> Cfr. *supra* par. I e note 7-9.

<sup>151</sup> Cfr., ad esempio, recentemente: Report of the Secretary-General on Somalia, S/2020/398, 13 May 2020, parr. 2, 11-14, 29-30, 32, 37, 39, 68, 98; P. PUSTORINO, *Failed States and International Law*, cit., p. 730.

<sup>152</sup> A. KREUTER, *Self-Determination, Sovereignty, and the Failure of States*, cit., pp. 363-397.

<sup>153</sup> “General Secretariat Welcomes Summit of the Presidents of Somalia and Somaliland”, *Organisation of Islamic Cooperation Press Release*, 16 June 2020. Cfr. anche Report of the Secretary-General on Somalia, S/2020/398, cit., par. 14.

armato che da lungo tempo viene combattuto tra Puntland e “Somaliland” per il controllo di alcune zone di confine tra le due regioni<sup>154</sup>.

Sorprende dunque che Nicholas Kay, *Special Representative of the Secretary-General for Somalia*, nel 2014 osservava il fenomeno dello Stato “fallito” somalo in una fausta prospettiva, affermando quanto segue: «Somalia is no longer a failed state, but a fragile state; it now has an internationally recognised government and a functioning parliament. There is change in the air, with a greater willingness to solve disputes without resorting to violence»<sup>155</sup>. Sfortunatamente, come si è avuto l’opportunità di osservare anche alla luce della prassi manifestatasi successivamente al 2014, non sembra che tale propizio auspicio abbia trovato una piena e reale concretizzazione<sup>156</sup>. Si segnala peraltro che, nel 2018, la Somalia ha dichiarato *persona non grata* Nicholas Haysom, lo *Special Representative of the Secretary-General for Somalia* (e capo della UNSOM) succeduto a Kay<sup>157</sup>: un atto che non solo si presenta di dubbia validità giuridica<sup>158</sup>, ma che si è altresì basato su motivazioni di incerta attendibilità (non a caso fermamente contestate dall’ONU)<sup>159</sup>, contribuendo così a sottolineare il particolare dissesto in cui ancora versa lo Stato “fallito” somalo.

Nonostante i risultati conseguiti dalle Nazioni Unite in Somalia non appaiano del tutto appaganti, risulta comunque difficilmente condivisibile la tesi – espressa da una parte della dottrina – secondo la quale tali inefficienze siano da ricondurre ad una inadeguatezza dell’ordinamento internazionale, inidoneo a fronteggiare tale complessa problematica<sup>160</sup>. Piuttosto, può confortare che il progressivo sviluppo del diritto internazionale e della prassi offra alla comunità internazionale contemporanea alcuni strumenti utili per contrastare perlomeno una parte delle problematiche connesse al collasso di uno Stato<sup>161</sup>: si fa

<sup>154</sup> Cfr., ad esempio, i seguenti Report of the Secretary-General on Somalia: *ibidem*, par. 12; S/2019/884, cit., par. 18.

<sup>155</sup> *UN in Somalia*, UNON, Publishing Services Section, Nairobi, 2014.

<sup>156</sup> Solo per quanto attiene l’aspetto del «resorting to violence» citato, si devono purtroppo ricordare i frequenti episodi di straordinaria violenza incorsi anche successivamente alla ottimistica previsione dello Special Representative of the Secretary-General for Somalia: cfr., ad esempio, *supra* le note 72, 73, 95, 96, 143. Si evidenzia inoltre che, successivamente, un diverso Special Representative of the Secretary-General for Somalia, Nicholas Haysom, segnalava nel 2019 al Consiglio di Sicurezza quanto segue: «Despite these positive developments, the stalemate between the Federal Government and Federal Member States continues to impede concrete progress in defining the federal model, building institutions of state, and in the implementation of the National Security Architecture», Statement of the Special Representative of the UN Secretary-General for Somalia, Mr. Nicholas Haysom, to the UN Security Council, 3 January 2019.

<sup>157</sup> Cfr., ad esempio: “Persona Non Grata Doctrine Not Applicable in Respect of United Nations Personnel, Secretary-General Stresses, Expressing Deep Regret over Somalia’s Action”, SG/SM/19424, 4 January 2019; Statement attributable to the Spokesman for the Secretary-General on Somalia Farhan Haq, Deputy Spokesperson for the Secretary-General, United Nations Secretary-General Press Statement, 4 January 2019.

<sup>158</sup> Come noto, l’art. 9 della Vienna Convention on Diplomatic Relations del 1961 fa espresso riferimento all’agente diplomatico di uno “Stato” – e non anche di una “organizzazione internazionale” – come possibile oggetto dello strumento della *persona non grata*, affermando quanto segue: «The receiving State may at any time and without having to explain its decision, notify the sending State that the head of the mission or any member of the diplomatic staff of the mission is persona non grata or that any other member of the staff of the mission is not acceptable. In any such case, the sending State shall, as appropriate, either recall the person concerned or terminate his functions with the mission» (corsivi aggiunti).

<sup>159</sup> Cfr. *supra* nota 157.

<sup>160</sup> Cfr., ad esempio: C. GIORGETTI, *A Principled Approach to State Failure*, cit., pp. 23-42.

<sup>161</sup> E’ ciò che si augurava, ad esempio, il Segretario generale Boutros Boutros-Ghali affermando quanto segue: «The situation in Somalia will continue to deteriorate until the political will exists among the parties to reach a peaceful solution to their dispute, or until the international community gives itself new instruments to address the phenomenon

riferimento, ad esempio, alla possibilità di proteggere i propri cittadini all'estero, oggi realizzabile con maggior efficacia all'interno di alcune organizzazioni regionali<sup>162</sup>; ovvero all'opportunità di intervenire nell'ipotesi di gravi e massicce violazioni dei diritti umani, in particolare quando queste si riflettono all'esterno dello Stato dove si realizzano, andando così a perturbare la pace e la sicurezza internazionale<sup>163</sup>; o, ancora, alle nuove prospettive offerte dalla richiamata "Sustaining Peace"<sup>164</sup>. Quest'ultima potrebbe infatti essere utilizzata per un duplice scopo: da una parte, l'ampia pluralità di soggetti coinvolti nella "Sustaining Peace" potrebbe giovare alla prevenzione del tracollo di uno Stato<sup>165</sup>; dall'altra, qualora tale attività di prevenzione non avesse successo, le risorse (anche economiche) che tale strumento si propone di raccogliere potrebbero eventualmente rappresentare un significativo sostegno per la ricostruzione effettiva dello Stato "fallito"<sup>166</sup>.

Comunque, ciascuno degli strumenti ora richiamati appare limitato a contrastare solo alcune delle molteplici criticità che possono emergere in relazione ad uno Stato "fallito", senza tuttavia affrontarne complessivamente l'intera problematica<sup>167</sup>. In aggiunta a tali

---

*of a failed States* (corsivo aggiunto), UN Secretary-General, *The United Nations and Somalia 1992-1996*, cit., par. 258.

<sup>162</sup> A tal riguardo si ricorda, ad esempio, l'art. 23 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea; come noto, tale norma ha una formulazione in buona parte identica a quella rinvenibile nell'art. 46 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea, la cui rubrica recita appunto "Tutela diplomatica e consolare". In materia cfr. anche: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - *Tutela consolare dei cittadini dell'Unione nei paesi terzi: Bilancio e prospettive*, COM(2011) 149 def. del 23 marzo 2011; Direttiva (UE) 2015/637 del Consiglio, del 20 aprile 2015, *sulle misure di coordinamento e cooperazione per facilitare la tutela consolare dei cittadini dell'Unione non rappresentati nei paesi terzi e che abroga la decisione 95/553/CE*, in *GU L* 106 del 24.4.2015, pp. 1-13.

<sup>163</sup> La letteratura in materia, come noto, è evidentemente ampia. In questa sede ci si limita a richiamare, *ex multis*: G. GAJA, *Genocidio dei curdi e dominio riservato*, in *Riv. dir. int.*, 1991, pp. 95-98; R. FALK, *The Complexities of Humanitarian Intervention: A New World Order Challenge*, in *Michigan Journal of International Law*, 1996, pp. 491-513; F. LATTANZI, *Assistenza umanitaria e intervento di umanità*, Torino, 1997; A. CASSESE, *Ex iniuria ius oritur: Are we moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?*, in *Eur. Jour. Int. Law*, 1999, pp. 23-30; B. SIMMA, *NATO, the UN, and the Use of Force: Legal Aspects*, *ivi*, 1999, pp. 1-22; C. TOMUSCHAT, *Völkerrechtliche Aspekte des Kosovo-Konflikts*, in *Die Friedens-Warte*, 1999, pp. 33-37; P. DE SENA, *Uso della forza a fini umanitari, intervento in Jugoslavia e diritto internazionale*, in *Ragion pratica*, 1999, pp. 141-165; U. VILLANI, *La guerra del Kosovo: una guerra umanitaria o un crimine internazionale?*, in *Volontari e terzo mondo*, 1999, pp. 26-38; D. S. LUTZ, *Der Kosovo-Krieg: Rechtliche und Rechtsethische Aspekte*, Baden Baden, 2000; N. RONZITTI (a cura di), *NATO, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, Milano, 2000; P. PICONE, *La 'guerra del Kosovo' e il diritto internazionale generale*, in *Riv. dir. int.*, 2000, pp. 309-360; E. SCISO (a cura di), *L'intervento in Kosovo: aspetti internazionalistici e interni*, Milano, 2001; *A larger freedom: towards development, security and human rights for all*, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/59/2005, 21 March 2005; L. PINESCHI (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, Milano, 2006; C. STAHN, *Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?*, in *Am. Jour. Int. Law*, 2007, pp. 99-120; la risoluzione del Consiglio di Sicurezza che ha disposto l'intervento in Libia *ex* capo VII nel 2011: S/RES/1973 (2011), 17 March 2011; C. FOCARELLI, *La crisi libica: un punto di svolta nella dottrina della responsabilità di proteggere?*, in *Dir. um. dir. int.*, 2011, pp. 373-377; P. PICONE, *Considerazioni sulla natura della risoluzione del Consiglio di sicurezza a favore di un intervento 'umanitario' in Libia*, *ivi*, pp. 213-231; U. VILLANI, *Aspetti problematici dell'intervento militare nella crisi libica*, *ivi*, pp. 369-429; A. ANNONI – F. SALERNO, *La tutela internazionale della persona umana nei conflitti armati*, Bari, 2019.

<sup>164</sup> Cfr. *supra* par. III e le note 118-122. E' da segnalare che sembra non sia ancora emersa tra gli Stati una consapevolezza largamente condivisa delle possibili applicazioni effettive della "Sustaining Peace": «As member states continue to discuss what sustaining peace means in practice [...].», Y. MAHMOUD – D. MECHOULAN, *Peace Operations and Prevention for Sustaining Peace: The Restoration and Extension of State Authority*, Issue Brief of International Peace Institute, March 2017, p. 1.

<sup>165</sup> Cfr. *supra* nota 120.

<sup>166</sup> Cfr. A/RES/70/262 cit. e S/RES/2282 cit., in particolare i parr. 24-27.

<sup>167</sup> Come recentemente osservato anche dallo stesso Consiglio di Sicurezza in S/RES/2472 (2019), cit., par. 2.



strumenti, ci si potrebbe quindi augurare un’attenzione più approfondita del Consiglio di Sicurezza nel valutare la pericolosità attualmente rappresentata da uno Stato “fallito” e pertanto maggior coraggio nel trarne le naturali conseguenze<sup>168</sup>. L’assenza comprovata e persistente tanto di un apparato statale funzionante, quanto di un controllo effettivo del proprio territorio, hanno infatti costituito – ed ancora oggi continuano in buona parte a rappresentare – una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale *per se*<sup>169</sup>, tale da consentire interventi del Consiglio di Sicurezza *ex* capo VII che potrebbero anche prescindere dal consenso di un presunto governo territoriale, scarsamente effettivo<sup>170</sup>. Del resto, proprio per quanto concerne la Somalia, in alcune occasioni il Consiglio di Sicurezza ha già adottato risoluzioni (contenente decisioni) *ex* capo VII per debellare minacce alla pace e alla sicurezza provenienti anche da attori non-statali, e non provocate necessariamente da una aggressione armata<sup>171</sup>. Non limitandosi alla Somalia, si ricorda ad esempio che nel 2014 il Consiglio di Sicurezza ha analogamente adottato una risoluzione *ex* capo VII per far fronte alla diffusione del virus Ebola, definito anch’esso come una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale<sup>172</sup>. In relazione agli Stati “falliti”, il Consiglio di Sicurezza sembra invece maggiormente orientato ad ottenere il consenso di un supposto governo, anche quando quest’ultimo non risulta munito di appropriata effettività: in aggiunta al caso della Somalia, è infatti accaduto, ad esempio, anche per alcune analoghe attività avviate *ex* capo VII in Libia, ovvero in Iraq<sup>173</sup>.

<sup>168</sup> Su questo punto, invece, pare che l’assetto che il Segretario generale aveva delineato nel 1996 non abbia beneficiato di mutamenti significativi: «At the present time, the international community does not seem to have the will or the resources to intervene effectively in support of a failed State», UN Secretary-General, *The United Nations and Somalia 1992-1996*, cit., par. 256.

<sup>169</sup> Sebbene, come ricordato *supra* (par. I), il Consiglio di Sicurezza abbia evitato di definire espressamente la Somalia uno “Stato fallito”, comunque l’incapacità del governo somalo di esercitare un pieno ed effettivo controllo del proprio territorio è stata reiteratamente considerata dallo stesso Consiglio di Sicurezza come una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale; cfr., ad esempio, S/RES/746 (1992), cit.; S/RES/794 (1992) cit.; S/RES/837 (1993) cit.

<sup>170</sup> Consenso che, si ricorda, è stato più volte richiesto: v. *supra* note 50-51 e 103-104. Cfr. anche *infra* nota 173. Preme inoltre sottolineare quanto affermato anche dal Segretario generale con riferimento alle operazioni UNITAF e UNOSOM II: «Unlike conventional peace-keeping operations, the force could not be deployed at the request or with the consent of a host Government (since there was no Government), or on the basis of an agreement among the parties to the conflict. For that reason, the Security Council had to invoke the enforcement provisions of Chapter VII of the Charter of the United Nations for the United States-led multinational force and for UNOSOM II-the first time this was done to deal with a conflict confined within a State's borders» (corsivo aggiunto), UN Secretary-General, *The United Nations and Somalia 1992-1996*, cit., par. 4.

<sup>171</sup> Ad esempio, la UNOSOM I – analizzata *supra* (par. II) – è stata istituita mediante una risoluzione che il Consiglio di Sicurezza ha adottato *ex* capo VII per rispondere alle gravi violazioni di diritti umani che rappresentavano «a threat to international peace and security», non realizzate da uno Stato, ma piuttosto da una molteplicità di «parties, movements and factions in Somalia»: cfr. S/RES/794 (1992) cit.; analogamente cfr. anche, ad esempio, S/RES/733 (1992) cit., S/RES/746 (1992) cit., S/RES/775 (1992) cit., S/RES/814 (1993) cit., S/RES/837 (1993) cit. Si ricorda inoltre la possibilità di applicare la legittima difesa anche ad attori non-statali; cfr., ad esempio: R. CADIN, *Imperturbabilità e turbamento nell’art. 51 della Carta delle Nazioni Unite*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2016, pp. 375-379.

<sup>172</sup> «Determining that the unprecedented extent of the Ebola outbreak in Africa constitutes a threat to international peace and security», S/RES/2177 (2014), 18 September 2014.

<sup>173</sup> Per quanto riguarda la Libia ci si riferisce, ad esempio, alla risoluzione *ex* capo VII S/RES/2009 (2011), 16 September 2011, dove si premette una «request of the Libyan authorities» e – in apparente contraddizione – ci si augura al contempo «the establishment of an inclusive, representative transitional Government of Libya» (par. 2) e «[to] restore government services» (par. 5, a). Per quanto attiene invece l’Iraq, si ricordano ad esempio le risoluzioni *ex* capo VII S/RES/1546 (2004), 8 June 2004, e S/RES/1637 (2005), 11 November 2005.

Per rispondere infine alle perplessità inizialmente richiamate, che vedono anche nella stessa adozione del termine “fallito” una valutazione difficilmente accettabile da parte di uno Stato<sup>174</sup>, è opportuno considerare che il Consiglio di Sicurezza già svolge alcune ponderazioni aventi ad oggetto i singoli Stati, persino in ambiti particolarmente sensibili. Ad esempio, come noto il Consiglio di Sicurezza ha il potere di valutare se e quando uno Stato possa costituire una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale<sup>175</sup>; ebbene, in virtù dei medesimi presupposti, tale organo delle Nazioni Unite potrebbe eventualmente anche valutare non tanto se uno Stato si sia o meno estinto, bensì se uno Stato non risulti più in grado di controllare il proprio territorio al punto tale da rappresentare una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, ed in tal caso intervenire con gli strumenti forniti dal Capo VII. D'altra parte, difficilmente potrebbe essere condivisa una resistenza – da parte dello Stato interessato – nei confronti di una siffatta valutazione, ovvero degli interventi del Consiglio di Sicurezza adottati *ex* capo VII al riguardo, giacché essi verrebbero svolti col fine di ripristinare lo Stato “fallito”, restituendogli l'effettività perduta; infatti, come suggeriva anche il Segretario generale Boutros Boutros-Ghali: «A State that loses its Government - a failed State - loses its place as a member of the international community. This does not mean, however, that the United Nations will not continue to offer assistance, within the means at its disposal, to the people of that failed State»<sup>176</sup>. Ad ogni modo, se il Consiglio di Sicurezza si avvalsesse di tali possibilità valutative e di intervento nei confronti degli Stati “falliti”, ciò potrebbe comportare anche un effetto incentivante, incoraggiando gli Stati a mantenere un apparato statale funzionante, che a propria volta favorirebbe un ordinato andamento della comunità internazionale.

La valutazione di uno Stato “fallito”, svolta dal Consiglio di Sicurezza, si potrebbe inoltre fondare su alcuni elementi concretamente riscontrabili nella prassi: ad esempio, com'è avvenuto nel caso della Somalia, potrebbe eventualmente rappresentare un indice di oggettiva accertabilità (in aggiunta a quelli descritti in premessa<sup>177</sup>) anche l'impossibilità, dimostrata da uno Stato, di mantenere un soddisfacente livello di sicurezza, al punto da ritrovarsi incapace di reprimere adeguatamente gravi crimini, che così estendono le proprie potenzialità lesive anche al di fuori del territorio di tale Stato<sup>178</sup>. A maggior ragione, tale elemento risulterebbe comprovabile quando, come nel caso della Somalia, lo stesso Stato “fallito” ammettesse la

<sup>174</sup> Cfr. *supra* par. I, con particolare riferimento alle note 10 e 11.

<sup>175</sup> Si fa evidentemente riferimento in generale al Capo VII e in particolare all'art. 39: «The Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security». Sulla portata dell'art. 39 cfr., ad esempio: R. CADIN, *I presupposti dell'azione del Consiglio di sicurezza nell'articolo 39 della Carta delle Nazioni unite*, Milano, 2008.

<sup>176</sup> UN Secretary-General, *The United Nations and Somalia 1992-1996*, cit., par. 256.

<sup>177</sup> Cfr. *supra* par. I, note 4-5.

<sup>178</sup> Limitandosi alla sicurezza interna, così si esprimeva il Segretario di stato statunitense Robert Lansing nel 1921: «The chief object in the determination of sovereignty to be exercised within a certain territory is national safety. National safety is as dominant in the life of a nation as self-preservation is in the life of an individual. It is even more so, as nations do not respond to the impulse of self-sacrifice» (corsivo aggiunto), R. LANSING, *The Peace Negotiations. A Personal Account*, Boston/New York, 1921, pp. 102-103. La valutazione svolta dal Consiglio di Sicurezza potrebbe essere ipoteticamente corroborata da un parere fornito dalla Corte Internazionale di Giustizia sulla effettiva incapacità dello Stato “fallito” di svolgere le proprie funzioni essenziali. Si è proposto tale ipotesi a margine, nonostante il punto meriti una indagine più approfondita, perché quest'ultima andrebbe evidentemente oltre i limiti propri della presente trattazione.

propria incapacità a reprimere gravi e deleteri fenomeni criminali, che dal proprio territorio protrudono i propri effetti nocivi *aliunde alio*<sup>179</sup>.

Nel caso ora prospettato, non si tratterebbe di aiutare uno Stato, che possiede tutte le proprie funzionalità essenziali, a fronteggiare eventi eccezionali di straordinaria portata, come nel caso di un disastro naturale o causato dall'uomo, ovvero – com'è accaduto tradizionalmente – di un'aggressione armata illegittimamente subita: per tali circostanze, l'ordinamento internazionale già predispone differenti strumenti normativi, essenzialmente ancorati al principio della cooperazione solidale tra Stati (nell'ipotesi di una calamità naturale o prodotta dall'uomo)<sup>180</sup>, ovvero alla legittima difesa, anche collettiva (nel caso di risposta ad un attacco armato illecitamente ricevuto)<sup>181</sup>.

Piuttosto, si tratterebbe invece di rimediare alla mancanza grave, diffusa e inveterata di un apparato statale funzionante<sup>182</sup>, che ad oggi più che in passato può provocare un *damnum* alla pace e alla sicurezza internazionale e che pertanto legittimerebbe anche interventi coattivi *ex* capo VII, finalizzati ad una restaurazione dell'effettività statale. Dall'indagine svolta si deduce infatti che gli interventi *ex* capo VII del Consiglio di Sicurezza in Somalia si giustificavano, in un primo momento, sulla base delle potenzialità lesive che tale Stato "fallito" possedeva *in nuce*, ma che non avevano ancora avuto modo di esprimersi concretamente nei confronti di altri Stati. Si è invece constatato che, ad oggi, tali potenzialità si sono tradotte anche in fenomeni criminali che – originandosi dallo Stato "fallito" somalo – hanno assunto dimensioni e gravità tali<sup>183</sup> da poter ragionevolmente indurre il Consiglio di Sicurezza ad autorizzare interventi *ex* capo VII ben più incisivi rispetto a quanto realizzato fino ad oggi.

In definitiva, è da ricordare che il collasso di uno Stato è determinato dal venir meno di uno o più dei suoi elementi essenziali: ora, nel caso della Somalia, l'assenza di un governo in grado di esercitare un controllo del proprio territorio e – per lungo tempo – di intrattenere relazioni con altri soggetti dell'ordinamento internazionale<sup>184</sup> è una evidenza che sembra rispondere al principio di effettività. In virtù di tale principio, si ricorda ad esempio che – secondo l'orientamento ad oggi dominante – uno Stato possiede una propria personalità giuridica, nell'ordinamento internazionale contemporaneo, anche senza il riconoscimento

<sup>179</sup> Cfr. *supra* par. III, in particolare nota 101.

<sup>180</sup> Cfr., ad esempio: A. DE GUTTRY – M. GESTRI – G. VENTURINI (eds.), *International Disaster Response Law*, The Hague, 2012; G. BARTOLINI, *Il Progetto di articoli della Commissione del diritto internazionale sulla "Protection of Persons in the Event of Disasters"*, in *Riv. dir. int.*, 2017, pp. 677-718; E. SOMMARIO – F. ZORZI GIUSTINIANI – F. CASOLARI – G. BARTOLINI (a cura di), *Routledge Handbook of Human Rights and Disasters*, London, 2018. Nell'ambito delle organizzazioni regionali, si ricorda – ad esempio – l'art. 222 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

<sup>181</sup> Si richiama, come noto, l'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite.

<sup>182</sup> Appare utile rammentare che – secondo una parte della dottrina – l'effettività di un governo è l'indice più attendibile per accertare l'esistenza stessa di uno Stato: «Indeed, the crucial yardstick to appraise the statehood of an entity is (the internal as well the international) *effectivité* of its governmental apparatus», così J. D'ASPROMONT, *Regulating Statehood: the Kosovo Status Settlement*, in *Leid. Jour. Int. Law*, 2007, p. 654.

<sup>183</sup> «Condemning Al-Shabaab attacks in Somalia and beyond, expressing grave concern that Al-Shabaab continues to pose a serious threat to the peace, security and stability of Somalia and the region» (corsivi aggiunti), S/RES/2498 (2019), cit.; cfr. anche S/RES/2408 (2018), cit., e *supra* note 72-73, 95-98 e 143.

<sup>184</sup> Come noto, tale capacità relazionale con la comunità internazionale sarebbe prevista come elemento rappresentativo di uno Stato dall'art. 1 della Convenzione di Montevideo sui diritti e doveri degli Stati del 1933, che stabilisce quanto segue: «The state as a person of international law should possess the following qualifications: a) a permanent population; b) a defined territory; c) government; and d) *capacity to enter into relations with the other states*» (corsivo aggiunto).

provvisto dagli altri Stati della comunità internazionale<sup>185</sup>; analogamente, uno Stato potrebbe pertanto risultare “fallito” anche se tale collasso non gli viene riconosciuto da una parte della comunità internazionale. Tuttavia, se quest’ultima persiste nel considerare – al pari di uno Stato compiutamente funzionante – anche un soggetto che effettivamente non lo è più, ciò può produrre alcune aporie particolarmente deleterie: ad esempio, com’è accaduto nel caso della Somalia, chi vantava titolo per rappresentare lo Stato somalo non riusciva effettivamente ad esprimere la volontà di tale Stato “fallito”, con effetti pregiudizievoli sia per le decisioni adottate dall’ONU in merito, che per i rapporti giuridici instaurati da tale governo – di fatto inesistente – con la comunità internazionale in genere e con alcuni Stati *uti singuli*<sup>186</sup>.

---

<sup>185</sup> Si ricorda che, in passato, si tendeva invece prevalentemente a sostenere il valore ‘costitutivo’ del riconoscimento: cfr., ad esempio, D. ANZILOTTI, *Corso di diritto internazionale*, Padova, 1964, pp. 153-165. Per l’orientamento contemporaneo cfr., ad esempio, recentemente: A. CASSESE (a cura di M. FRULLI), *Diritto internazionale*, Bologna, 2017, cap. III; D. CARREAU – F. MARRELLA, *Diritto internazionale*, Milano, 2018, pp. 225-227; B. CONFORTI (a cura di M. IOVANE), *Diritto internazionale*, Napoli, 2018, par. 3; T. SCOVAZZI (a cura di), *Corso di diritto internazionale - Parte I*, Milano, 2018, pp. 11-15; A. GIOIA, *Diritto internazionale*, Milano, 2019, pp. 140-145; N. RONZITTI, *Diritto internazionale*, Torino, 2019, pp. 47-50.

<sup>186</sup> Cfr. *supra* par. II e III.