



EDITORIALE – 11 MARZO 2026

Uso della forza, diritto internazionale e *rule of law* nelle oscillazioni dell'ordine globale

di Ludovica Chiussi Curzi

Professore associato di Diritto internazionale
Università degli Studi di Bologna

e Alessandro Sterpa

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi della Tuscia

Uso della forza, diritto internazionale e *rule of law* nelle oscillazioni dell'ordine globale

di Ludovica Chiussi Curzi

Professore associato di Diritto internazionale
Università degli Studi di Bologna

e Alessandro Sterpa

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi della Tuscia

La traiettoria del diritto internazionale moderno coincide con l'affermazione della centralità dello Stato sovrano¹. Tanto le norme consuetudinarie quanto quelle pattizie disciplinano primariamente relazioni interstatali, confinando gli altri attori a uno spazio ancora incerto, o comunque derivato².

Tale configurazione si discosta significativamente dallo *ius gentium* groziano, inteso come “*ius inter gentes*” e volto a regolare comunità politiche più estese, non rigidamente ancorate all'autorità statale³. È con l'affermarsi dello Stato moderno e la consacrazione del principio di sovranità che il diritto delle genti si è progressivamente cristallizzato in una logica statocentrica⁴. La titolarità dei diritti, l'imputazione degli obblighi e la stessa architettura dell'ordinamento riflettono un sistema che, pur conoscendo alcune aperture riferite a organizzazioni internazionali e – talvolta – a individui, resta prevalentemente un diritto degli Stati e per gli Stati.

La fase iniziale del diritto internazionale moderno si sviluppa in un'Europa attraversata da sanguinosi conflitti, dove l'uguaglianza sovrana non preclude il ricorso all'uso della guerra. Il tentativo, all'indomani della Prima guerra mondiale, di arginare l'uso della forza attraverso la Società delle Nazioni si rivela incapace di garantire un effettivo contenimento delle dinamiche di potenza, come lucidamente previsto da Luigi Einaudi⁵.

Il fallimento dell'esperimento di sicurezza collettiva apre la strada ad un nuovo conflitto mondiale, mostrando le drammatiche conseguenze del mancato contenimento della forza. È dalle macerie di quello

¹ G. ABI-SAAB, *Cours général de droit international public* in *Recueil des cours*, vol. 207, 1987-7, p. 68.

² P.M. DUPUY, *L'unité de l'ordre juridique international: cours général de droit international public* (2000), in *Recueil des cours*, vol. 297, 2002, pp. 95 e ss..

³ M. VIRALLY, *Sur un pont aux ânes: les rapports entre droit international et droits internes*, in *Problèmes de droit des gens - Mélanges offerts à Henri Rolin*, Pedone, Paris, 1964, p. 496; W. SIMONS, *The Evolution of International Public Law in Europe since Grotius*, Yale University Press, New Haven, 1931.

⁴ E. DE VATTTEL, *The Law of Nations or the Principles of Natural Law Applied to the Conduct and to the Affairs of Nations and of Sovereigns*, Liberty Fund, Indianapolis, ristampa, 2008, § 18.

⁵ Gli articoli *La Società delle Nazioni è un ideale possibile?* (5 gennaio 1918) e *Il dogma della sovranità e l'idea della Società delle Nazioni* (28 dicembre 1918) originariamente pubblicati sul Corriere della Sera e ora in L. EINAUDI, *La guerra e l'unità europea*, Milano, Edizioni di Comunità, 1948, rispettivamente a pp. 11 e ss. e pp. 23 e ss. In tema, da ultimo, le riflessioni di E. CATELANI e C. CURTI GIALDINO, in A. STERPA (a cura di), *I liberali e la ricostruzione della democrazia. I fascicoli del Movimento liberale italiano (1943-44)*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025, rispettivamente, pp. 39 e ss. e pp. 63 e ss..

stesso conflitto che nasce l'urgenza di costruire un “meccanismo di controllo sociale dei conflitti”⁶, capace di limitare il ricorso unilaterale alla forza e assicurare l'effettività del principio della soluzione pacifica delle controversie.

Tale progetto si concretizza non solo attraverso una più stringente codificazione del divieto di uso della forza ma, come noto, deriva dall'assetto politico scaturito dalla vittoria delle potenze alleate, cui viene riconosciuta una posizione strutturalmente privilegiata nella gestione della sicurezza collettiva⁷, come plasticamente dimostra il diritto di veto riservato ad alcuni Stati nel Consiglio di sicurezza dell'Onu.

Il divieto dell'uso della forza si afferma dunque come una delle conquiste più significative dell'ordine giuridico post-1945⁸. L'art. 2, par. 4 della Carta delle Nazioni Unite trasforma radicalmente lo *ius ad bellum*, ponendo fine alla libertà generalizzata degli Stati di ricorrere alla guerra come strumento di soluzione delle controversie e, successivamente, con la Dichiarazione dell'Assemblea Generale dell'Organizzazione, n. 3314-XXIX del 1974, qualificando l'aggressione come condotta giuridicamente illecita, oltre che politicamente stigmatizzata⁹.

Conseguentemente, molte costituzioni europee rafforzano, nel secondo dopoguerra, il principio di condanna dell'uso della forza quale strumento di risoluzione delle controversie internazionali, pur ammettendo il ricorso alla guerra in funzione difensiva, nelle forme e secondo le modalità stabilite dal diritto internazionale¹⁰.

In questa prospettiva si colloca anche la Costituzione italiana, che all'art. 11 “ripudia” la guerra, senza tuttavia escluderne la possibilità in caso di aggressione o minaccia. Il testo costituzionale disciplina, infatti, sia la dichiarazione dello stato di guerra sia l'attribuzione dei poteri necessari al Governo, nel rispetto delle prerogative parlamentari (artt. 60, 78 e 87 Cost.)¹¹.

Il passaggio dal mondo bipolare a quello monopolare prima e a quello multipolare frammentato poi¹², sembra collocare la società internazionale in una nuova stagione di competizione sistemica.

⁶ E. CANNIZZARO, *Diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 6 ed., 2023, p. 12.

⁷ M. WOOD, E. STHOEGER, *The UN Security Council and International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2022, pp. 116 ss.

⁸ A. CASSESE (a cura di), *The Current Legal Regulation of the Use of Force*, Leiden-Boston, Nijhoff, 1986; C. Gray, *International Law and the Use of Force*, 4 ed., Oxford University Press, Oxford, 2018; R. BUCHAN, N. TSAGOURIAS, *Regulating the Use of Force in International Law*, Edward Elgar, Cheltenham 2021.

⁹ C. TAMS, *Article 2 (4)*, in B. SIMMA et al. (a cura di), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 4 ed., 2024.

¹⁰ C. MARTIN, *Taking War Seriously: A Model for Constitutional Constraints on the Use of Force in Compliance with International Law*, in *Brooklyn Law Review*, 2010, pp. 649 ss.

¹¹ G. DE VERGOTTINI, *Ripudio della guerra e neutralità alla luce dell'art. 11 Cost.*, in *federalismi.it*, n. 7 del 2024, pp. 1 ss.

¹² Cfr. F. ANDREATTA, *La transizione multipolare del sistema internazionale e la sicurezza delle democrazie europee* in A. PANEBIANCO (a cura di), *Democrazia e sicurezza. Società occidentali e violenza collettiva*, il Mulino, Bologna, 2021, pp. 131 e ss..

Se, nel bipolarismo del secondo dopoguerra, la contrapposizione si presentava anzitutto in termini valoriali, con un “mondo libero”, per riprendere l’espressione impiegata da Kennedy a Berlino nel 1963, contrapposto a un blocco di diverso impianto ideologico (quello comunista), l’attuale fase di competizione internazionale appare meno nettamente definita sul piano assiologico. Le linee di frattura sono oggi più fluide e articolate: alleanze come la NATO, pur attraversate da differenze interne, coesistono con aggregazioni alternative quali i BRICS, in un quadro caratterizzato da geometrie variabili e da equilibri meno rigidamente strutturati. A ciò si aggiunge una significativa redistribuzione delle risorse economiche e delle capacità tecnologiche su scala globale. Pur restando gli Stati Uniti l’attore centrale, la Cina ha ridotto significativamente il divario in termini di capacità produttiva e influenza sistemica. Parallelamente, Stati un tempo marginali nei meccanismi di governance internazionale stanno acquisendo un ruolo crescente sul piano economico, tecnologico e demografico.

Più che un semplice ritorno ad un netto bipolarismo, si assiste oggi a una configurazione nella quale coesistono poli di potere e aree di influenza, in quella che parte della dottrina statunitense descrive come una forma di competizione tra grandi potenze o di “convivenza tra imperi”.

La *National Security Strategy* della seconda amministrazione Trump riflette questa percezione, rendendo evidente la necessità di ridefinire gli equilibri dell’ordine internazionale e il ruolo dei soggetti che vi insistono, e ripensare le strutture istituzionali delineate nel 1945¹³.

Parallelamente, il concetto di minaccia si è progressivamente ampliato: ai tradizionali domini terrestre, marittimo e aereo si sono aggiunti lo spazio extra-atmosferico e il cyberspazio, fino alla dimensione cognitiva ossia un “sesto dominio”, nella quale informazione, disinformazione e influenza strategica diventano strumenti centrali delle cosiddette minacce ibride¹⁴.

Gli avvenimenti più recenti sembrano così spingere la società internazionale nella fase più critica di quel pendolo che, ciclicamente, oscilla tra il primato della forza e la fiducia nel diritto quale strumento di contenimento della stessa nelle forme giuridicamente legittime.

L’invasione russa dell’Ucraina, la recrudescenza del conflitto israelo-palestinese e le recenti iniziative unilaterali degli Stati Uniti (dall’operazione nei confronti del regime venezuelano, alle rivendicazioni strategiche sulla Groenlandia, fino al recentissimo intervento contro l’Iran) alimentano la percezione di un diritto internazionale che tende a essere interpretato, talvolta piegato, alle priorità geopolitiche contingenti. A livello interno, tali sviluppi si inscrivono in una più diffusa pressione sistemica sulla tenuta dello stato di diritto, alimentata anche dalla stabilizzazione di logiche emergenziali, dalla concentrazione

¹³ Consultabile al link <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>.

¹⁴ Cfr. A. STERPA, *La difesa della democrazia dalle minacce ibride*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025; A. SARI, *Warfare below the threshold of war: hybrid threats and the role of international law*, in P. DUCHEINE (a cura di), *A Research Agenda on Military Law*, Edward Elgar, Cheltenham, 2026, pp. 29-40.

delle funzioni decisionali in capo al potere esecutivo (a prescindere dalla singola forma di governo) e dalla crescente polarizzazione politica che caratterizza le società prima ancora che gli schemi politici¹⁵.

Eppure, la frequente violazione del divieto dell'uso della forza nelle evidenti lacerazioni ideologiche, politiche ed economiche che attraversano la comunità internazionale, non ne implica la totale perdita di rilevanza giuridica quale sistema formale di regolazione delle relazioni tra gli Stati. Al contrario, la prassi contemporanea mostra come la stragrande maggioranza degli Stati continui a percepire tale divieto quale parametro normativo di riferimento, al punto da avvertire la necessità di giustificare le proprie condotte mediante il ricorso a eccezioni spesso controverse, quali la legittima difesa preventiva e/o contro attori non-statali¹⁶, crisi umanitarie¹⁷, l'estensione della nozione di attacco armato o l'invocazione di nuove categorie di minacce¹⁸. Anche laddove tali giustificazioni risultino deboli, strumentali e tardive, esse confermano che il diritto internazionale non è semplicemente ignorato, ma continua a costituire, pur nella crescente difficoltà, il linguaggio attraverso cui il potere tenta di legittimarsi¹⁹; un diritto internazionale "scortato" sul punto dalle costituzioni e dagli ordinamenti giuridici degli Stati che regolano l'utilizzo di queste forme di conflittualità che prevedono l'uso della forza, anche se spesso sono costrette a torsioni interpretative con riguardo a procedure e competenze degli organi costituzionali (si pensi, in queste settimane, alla discussione sulle forme di determinazione istituzionale relative interventi militari Usa).

Inoltre, se lo stato di salute del diritto internazionale fosse valutato esclusivamente alla luce delle più recenti violazioni del divieto dell'uso della forza, vi sarebbe il rischio di scambiare una fase di profonda tensione per un collasso dell'ordinamento nel suo complesso²⁰. Occorre pertanto ricordare che anche gli

¹⁵ Cfr. le riflessioni di M. DILETTI, *Divisi. Politica, società e conflitti nell'America del XXI secolo*, Treccani, Roma, 2024.

¹⁶ D. TLADI, *The Use of Force in Self-Defence against Non-State Actors, Decline of Collective Security and the Rise of Unilateralism: Whither International Law?* in M. O'CONNELL et al. (a cura di), *Self-Defence against Non-State Actors*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019; E. MILANO, *Contestazioni e acquiescenze al ricorso alla legittima difesa ex Art. 51 della Carta delle Nazioni per rispondere ad attacchi provenienti da attori non statali*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2021, pp. 877 e ss.; M. ARCARI, *Quale legittima difesa dopo il 7 ottobre 2023?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2024, pp. 203 e ss..

¹⁷ A. TANZI, *Dike versus Ares. Etica, diritto e uso della forza nelle relazioni internazionali*, in N. BOSCHIERO (a cura di), *Ordine internazionale e valori etici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2004, pp. 131 e ss..

¹⁸ Si pensi al caso dell'Iraq, dove la violazione del divieto dell'uso della forza da parte degli Stati Uniti e dei loro alleati fu accompagnata da argomentazioni fondate sulla legittima difesa preventiva alla luce della presunta esistenza di armi di distruzione di massa e sulla controversa teoria della "reviviscenza" delle autorizzazioni del Consiglio di Sicurezza; o ancora all'invasione russa dell'Ucraina, giustificata dalla Russia mediante il ricorso alla prevenzione di un presunto genocidio nei confronti delle minoranze russofone in Ucraina. Diverso il caso dell'intervento statunitense in Venezuela, dove l'amministrazione statunitense non ha articolato una vera giustificazione in termini di diritto internazionale, ma ha semplicemente presentato l'operazione come un'azione mirata all'esecuzione di mandati di arresto statunitensi per narcotraffico e terrorismo.

¹⁹ Come ricorda Anthony Pagden, "il diritto internazionale moderno, sebbene svolga ancora principalmente la funzione di vincolare gli stati agli accordi comuni contratti tra loro, sta riunendo sotto la sua egida una "comunità giuridica internazionale" - come il grande giurista tedesco Friedrich Karl von Savigny la definì nel 1814, forse con eccessivo ottimismo" (*Oltre gli Stati. Poteri, popoli e ordine globale*, il Mulino, Bologna, 2023, p. 98).

²⁰ P. WEBB, *How to Understand this Era of International Law*, in *Melbourne Journal of International Law*, 2024, pp. 1 e ss..

episodi più gravi incidono su un segmento circoscritto, seppur centrale, del diritto internazionale, senza annichilirne la pervasiva capacità di organizzare spazi, relazioni e aspettative normative in ambiti cruciali quali la tutela dei diritti fondamentali, la protezione dell'ambiente o la *governance* economica globale²¹.

In questa prospettiva, la “crisi” attuale non segnala il collasso del divieto dell'uso della forza o, tanto meno, dell'ordinamento internazionale nel suo complesso, bensì denota una fase di tensione strutturale tra la sua pretesa normativa e le dinamiche geopolitiche che ne sollecitano una continua erosione interpretativa. È proprio questa tensione, più che l'inosservanza in sé da parte di pochissime superpotenze del detto divieto, a collocare il diritto internazionale e, con esso, il diritto interno, sul lato più difficile del pendolo: una fase in cui il diritto continua a esistere come limite formale e simbolico, ma fatica a tradursi in un effettivo contenimento della forza, con ricadute evidenti sulla tenuta dello stato di diritto come architettura multilivello²².

Adottare una prospettiva che legga gli attuali avvenimenti esclusivamente come una crisi del diritto internazionale rischia quindi di occultare il nodo più profondo della questione: la crisi dello stato di diritto come paradigma complessivo, tanto sul piano internazionale quanto su quello costituzionale interno. Peraltro, il concetto di stato di diritto ha percorso cammini teorici e concretizzazioni non univoche nel panorama giuridico globale, fino ad essere riconosciuto anche nei Trattati istitutivi dell'Unione europea²³. Tuttavia, per evitare di ricondurre lo stato di diritto al mero livello statale, occorre ragionare a prescindere dalla sua eccessiva riduzione alla norma di diritto pubblico posta dallo Stato (la potremmo definire la “statualizzazione” dello “stato di diritto”) o da una organizzazione internazionale a tendenza federale; in questo senso, il concetto - meglio reso dall'espressione *rule of law* - intende difendere la prevedibilità delle conseguenze rispetto alle azioni soggettive, siano esse dell'individuo piuttosto che dello Stato²⁴. Ciò, quindi, a prescindere che si tratti dell'ordinamento nazionale o di quello internazionale.

Le difficoltà del diritto internazionale riflettono infatti, in modo speculare, le tensioni che attraversano gli ordinamenti statali, nei quali le decisioni fondamentali in materia di sicurezza e uso della forza tendono nuovamente a sottrarsi a forme effettive di vincolo giuridico e di controllo democratico²⁵. In questa

²¹ H. CHARLESWORTH, *International Law: A Discipline of Crisis*, in *Modern Law Review*, 2002, pp. 317 e ss.

²² A. TANZI, *In Defence of International Law in Times of Crisis*, in *Yearbook of the ILA Italian Branch*, 2025, pp. 31 ss.

²³ Il concetto di stato di diritto è inserito tra i valori dell'Unione (art. 2 TUE), oltre che nell'ambito dell'azione esterna dell'Unione (art. 21 TUE).

²⁴ Danilo Zolo, dando atto delle diverse declinazioni del concetto, propone di attribuire ad esso “una consistente identità teorica nella misura in cui “all'ordinamento giuridico [...] viene attribuito il compito di «garantire» i diritti individuali, frenando la naturale tendenza del potere politico a espandersi e a operare in maniera arbitraria” (*Teoria e critica dello Stato di diritto*, in P. COSTA, D. ZOLO (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria e critica*, Feltrinelli, Milano, 2002, p. 21); I. BROWNLIE, *The Rule of Law in International Affairs: International Law at the Fiftieth Anniversary of the United Nations*, Nijhoff, Leiden, 1998; R. MCCORQUODALE, *Defining the International Rule of Law: Defying Gravity*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2016, pp. 277 ss; D. LEFROKOWITZ, *Philosophy and International Law: A Critical Introduction*, Cambridge University Press, Cambridge, 2020, pp. 86 e ss..

²⁵ A. TANZI, *Introduzione al diritto internazionale contemporaneo*, CEDAM, 7 ed., Padova, 2023, p. 29.

prospettiva, la tensione va collocata simultaneamente nelle dinamiche interstatali e intra-statali, interrogandosi non solo sul futuro della sicurezza collettiva facente capo al contestato assetto del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, ma anche su forme che garantiscano la tenuta del divieto dell'uso della forza come limite giuridico all'esercizio del potere pubblico negli ordinamenti interni.

È noto come la disciplina dell'uso della forza si sia tradizionalmente affermata quale ambito paradigmaticamente stato-centrico, concepito quasi esclusivamente in termini di relazioni interstatali e di tutela della sovranità. In tale quadro, il ruolo degli individui è stato in larga misura confinato allo *ius in bello*, incaricato di garantirne la protezione durante i conflitti armati, ma strutturalmente disgiunto dalla valutazione della liceità stessa del ricorso alla forza. Ne risulta una scissione normativa che consente al diritto internazionale di proteggere le persone nella conduzione delle ostilità, ma non di riconoscerle come portatrici di interessi giuridicamente rilevanti rispetto alla decisione stessa di ricorrere alla forza. Anche negli ordinamenti costituzionali, pur in presenza di clausole di limitazione o ripudio della guerra e di procedure parlamentari di autorizzazione, la decisione sull'uso della forza continua a essere concepita prevalentemente come atto di alta politica governativa, difficilmente sindacabile e scarsamente permeabile a istanze individuali o collettive. Il risultato è una convergenza tra diritto internazionale e diritto pubblico interno nel mantenere la scelta bellica in una sfera largamente impermeabile alla tutela giuridica degli individui.

E tuttavia soprattutto sul rafforzamento della società civile si gioca una delle sfide più decisive: una rete transnazionale di individui, movimenti, associazioni e organizzazioni non governative in grado di incidere sui processi normativi, promuovere meccanismi di *accountability* e concorrere alla protezione della *rule of law*, tanto a livello interno quanto internazionale. Sempre che, ovviamente, questo rafforzamento non si traduca in un conflitto tra forme di connessione globale della società civile da un lato e identità delle società su scala statale dall'altro tale da innescare una reazione oppositiva su base nazionale simile a quella conseguente ad alcune decisioni dei giudici sovranazionali (in particolare la Cedu) che hanno impattato sull'assetto valoriale di alcuni ordinamenti giuridici. Una rete, insomma, assiologica e non ideologica, portatrice di una visione *de facto* con portata consuetudinaria del principio dello stato di diritto. La tenuta del divieto dell'uso della forza, quale cartina di tornasole dello stato di diritto, non dipende però solo dalla capacità delle istituzioni multilaterali di operare come garanti dell'ordine internazionale. La funzione di contenimento non può che distribuirsi su più livelli. Le corti internazionali e regionali contribuiscono a delimitare le eccezioni e a stabilizzare le categorie giuridiche; i giudici nazionali, attraverso il controllo sugli atti governativi, possono rappresentare uno snodo essenziale di responsabilizzazione; le organizzazioni internazionali, pur attraversate dalle dinamiche di potenza, continuano a svolgere una funzione di produzione normativa e di coordinamento. Accanto a queste sedi

istituzionali, opera una dimensione meno formalizzata ma non meno incisiva: la pressione dell'opinione pubblica transnazionale, l'azione delle organizzazioni non governative, la sedimentazione di prassi interpretative che incidono sui costi reputazionali delle condotte statali. In assenza di un monopolio della forza su scala globale, il contenimento non si realizza solo attraverso una coercizione verticale, bensì mediante una trama multilivello di vincoli e aspettative condivise, capace di rendere la violazione giuridicamente qualificabile e politicamente sempre più onerosa.

Vedremo se quanto sta accadendo, letto in questa chiave, potrà produrre effetti sistemici nelle relazioni internazionali e tradursi in una riforma delle istituzioni attuali - organizzazioni e regole - fino a mettere in discussione l'ordine stato-centrico affermatosi con il diritto internazionale moderno e consolidatosi in quello contemporaneo; lo stato di diritto – o meglio la *rule of law* - pretende in ogni caso di essere promossa senza schiacciarsi sul monopolio giuridico e fattuale della statualità della sua garanzia.