



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DI SICUREZZA E I DIRITTI UMANI N. 1/2026

LA PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA AL BOARD OF PEACE ALLA LUCE DELLA RISOLUZIONE 2803 (2025) DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA ONU: QUALIFICAZIONE GIURIDICA AI SENSI DEL DIRITTO INTERNAZIONALE E PROFILI DI COMPATIBILITÀ COSTITUZIONALE

1. Introduzione

L'adozione della risoluzione 2803 (2025) da parte del Consiglio di Sicurezza ha introdotto nel panorama internazionale il Board of Peace (BoP), qualificato come «*transitional administration with international legal personality*», ossia un'amministrazione transitoria dotata di personalità giuridica internazionale. Il suo mandato è formalmente circoscritto alla ricostruzione e stabilizzazione di Gaza fino al 31 dicembre 2027, da svolgersi in conformità ai principi applicabili del diritto internazionale, fino al momento in cui l'Autorità Palestinese abbia completato in modo soddisfacente il proprio programma di riforme e sia in grado di riprendere in modo sicuro ed efficace il controllo di Gaza; una volta attuate tali riforme e avanzato il processo di ricostruzione, potranno essere create le condizioni per un percorso credibile verso l'autodeterminazione e la statualità palestinese ([risoluzione 2803 \(2025\)](#), parr. 2 e 8).

Accanto al riconoscimento della personalità internazionale del BoP, la risoluzione autorizza gli Stati partecipanti e il BoP stesso a concludere gli accordi necessari all'attuazione del *Comprehensive Plan* (Annex 1), piano complessivo per l'esercizio del mandato attribuito al BoP, nonché a istituire, ove necessario, entità operative dotate di personalità giuridica internazionale (par. 4). È inoltre prevista la creazione di una *International Stabilization Force* (ISF) temporanea, autorizzata a utilizzare «*all necessary measures*» entro un mandato da esercitarsi nel rispetto del diritto internazionale, incluso il diritto internazionale umanitario, sotto «*unified command acceptable to the BoP*» (par. 7).

La disciplina contenuta nello [Statuto](#) (*Charter*) del BoP rende, tuttavia, necessario interrogarsi sul rapporto tra il mandato delineato dalla risoluzione e la configurazione dell'organismo prevista nello stesso strumento istitutivo. In particolare, il Preambolo del *Charter* richiama l'esigenza di un meccanismo di *peace-building* più efficace rispetto a precedenti

assetti, mentre l'articolo 1 estende l'ambito di azione del BoP a situazioni di conflitto su scala globale.

Se la collocazione del Board of Peace nel sistema di sicurezza collettiva, così come la natura dei poteri esercitati dal Consiglio di sicurezza nel definire un piano politico complesso, è oggetto di un dibattito autonomo, la questione della qualificazione giuridica della partecipazione statale al BoP assume particolare rilievo per gli ordinamenti interni.

Questo contributo si propone, pertanto, di esaminare le possibili forme di partecipazione dell'Italia al BoP, valutando: (a) l'eventuale adesione a pieno titolo; (b) la partecipazione in qualità di osservatore; (c) le modalità di un possibile contributo operativo, finanziario e/o militare alle attività connesse al BoP, con particolare riferimento alla ISF.

L'analisi si svilupperà, inoltre, su due piani di indagine: (i) quali effetti giuridici derivino, per l'Italia, dalla scelta di prendere parte (o di astenersi) ai lavori del BoP, in termini di obblighi e responsabilità internazionali; e (ii) in quale misura un eventuale coinvolgimento risulti compatibile con i parametri costituzionali interni, con particolare riguardo all'art. 11 Cost.

2. Natura giuridica dello Statuto del Board of Peace e status dell'organismo

L'analisi della partecipazione degli Stati al Board of Peace presuppone, preliminarmente, una riflessione sulla natura giuridica del suo strumento istitutivo e sullo *status* dell'organismo nel sistema del diritto internazionale. La risoluzione 2803 (2025) del Consiglio di sicurezza riconosce il BoP quale amministrazione transitoria dotata di personalità giuridica internazionale, ma non ne disciplina in modo dettagliato la struttura, i poteri e il funzionamento interno, che risultano invece definiti dal *Charter*.

Resta pertanto aperta la questione se tale *Charter* debba essere qualificato come trattato istitutivo di un'organizzazione internazionale oppure come uno strumento convenzionale collegato a un'iniziativa promossa nel quadro della risoluzione del Consiglio di sicurezza. Nel diritto internazionale, le organizzazioni internazionali sono generalmente definite come enti costituiti mediante un accordo internazionale tra Stati e dotati di organi permanenti e di una personalità giuridica distinta da quella dei membri (H. G. SCHERMERS, N. M. BLOKKER, *International Institutional Law*, VI ed., Leiden, 2018; J. KLABBERS, *An Introduction to International Organizations Law*, IV ed., Cambridge, 2022).

Sotto questo profilo, il *Charter* del BoP presenta alcuni elementi tipici di uno strumento istitutivo: esso prevede una *membership* composta da Stati, istituisce organi permanenti e attribuisce all'organismo la capacità giuridica necessaria allo svolgimento delle sue funzioni, inclusa la conclusione di accordi, la gestione di fondi e il godimento di privilegi e immunità ([Statuto](#), art. 6). Al tempo stesso, tuttavia, l'assetto organizzativo delineato dallo Statuto si discosta dai modelli tradizionali delle organizzazioni internazionali.

In particolare, il *Charter* concentra in capo al Presidente (*Chairman*) poteri estesi in materia di ammissione degli Stati membri (v. *infra* §3), creazione e modifica di organi sussidiari e indirizzo generale delle attività dell'ente, attribuendogli inoltre un mandato a vita e il potere di nominare il proprio successore (art. 3.3.). Tale modello accentrato appare atipico rispetto alla prassi delle organizzazioni internazionali, generalmente fondate su meccanismi decisionali collegiali, sulla partecipazione degli Stati membri alla formazione della volontà dell'ente e su una più netta distinzione tra organi rappresentativi ed esecutivi. Ciò solleva interrogativi circa la capacità dell'organismo di esprimere una volontà distinta rispetto a quella dei singoli Stati membri, elemento tradizionalmente rilevante ai fini del riconoscimento

della personalità giuridica internazionale di un'organizzazione (CIG, [Riparazione per i danni subiti al servizio delle Nazioni Unite, parere consultivo del 1949](#)).

Un ulteriore profilo problematico riguarda il rapporto tra la risoluzione 2803 (2025) e il *Charter*. La prima riconosce il BoP nel contesto specifico della stabilizzazione di Gaza e ne delimita il mandato in termini funzionali e temporali; il secondo, invece, ne definisce una struttura istituzionale più ampia. Si pone quindi il problema se la risoluzione costituisca il fondamento giuridico dell'organismo, mentre il *Charter* ne disciplinerebbe l'assetto istituzionale, oppure se l'ente tragga la propria base giuridica direttamente dallo Statuto, con la risoluzione che conferirebbe al BoP, nel quadro del mandato dalla stessa definito, le competenze necessarie allo svolgimento delle funzioni relative alla stabilizzazione e ricostruzione di Gaza.

La questione non è meramente classificatoria, ma incide sulla portata giuridica dei poteri attribuiti all'organismo. Qualora il BoP trovi il proprio fondamento nella risoluzione del Consiglio di sicurezza, le sue attribuzioni dovrebbero essere ricondotte al mandato definito dalla stessa risoluzione, che ne delimita finalità, ambito operativo e durata (v. B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, XIII ed., 2023). Se invece il *Charter* fosse qualificato come trattato istitutivo di un'organizzazione internazionale autonoma, l'ente trarrebbe la propria base giuridica dal consenso degli Stati che aderiscono allo Statuto. In tale ipotesi, quest'ultimo non produrrebbe di per sé obblighi nei confronti di Stati terzi senza il loro consenso, principio codificato nell'art. 34 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 (sul punto v. anche C.F. AMERASINGHE, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, II ed., Cambridge, 2009).

Alla luce di tali elementi, il Board of Peace si configura quale ente di natura atipica, collocato tra un organismo operante sulla base di un mandato del Consiglio di sicurezza e una forma di cooperazione interstatale fondata su uno statuto proprio. Questa ambiguità di qualificazione non esclude necessariamente che il BoP possa essere considerato titolare di una personalità giuridica internazionale di natura funzionale, ma rende particolarmente rilevante l'analisi delle modalità concrete di partecipazione degli Stati e del grado di integrazione di questi ultimi nei meccanismi decisionali dell'organismo. Su tale base potranno essere valutati, nei paragrafi successivi, i profili di responsabilità internazionale e le implicazioni costituzionali della partecipazione italiana al BoP. ☒

3. Partecipazione a pieno titolo e posizione di osservatore

Considerata la natura atipica del BoP e del suo Statuto, la distinzione tra membro e osservatore non ha una valenza meramente terminologica, ma incide sulla qualificazione giuridica del rapporto tra Stato e organizzazione. Essa rileva almeno sotto tre profili: (a) partecipazione alla formazione della volontà dell'ente (diritto di voto e presenza negli organi decisionali); (b) assunzione di obblighi derivanti dallo strumento istitutivo e dagli atti dell'ente; (c) intensità del nesso funzionale tra lo Stato e le attività dell'organizzazione ai fini dell'attribuzione delle condotte e della eventuale responsabilità internazionale.

Nel caso del Board of Peace, la risoluzione 2803 usa l'espressione «*Member States participating in the BoP*», senza tuttavia definire le modalità di ammissione, le categorie di *membership* né la figura dell'osservatore (par. 4). L'assenza di una disciplina dettagliata nella risoluzione impone di distinguere tra: (i) il fondamento del BoP nella risoluzione del Consiglio di sicurezza; (ii) la disciplina statutaria contenuta nel *Charter*; (iii) le modalità concrete di coinvolgimento dello Stato interessato.

La partecipazione a pieno titolo implica, nella sostanza, l'integrazione dello Stato nell'assetto organizzativo delineato dal *Charter*, con conseguente accettazione delle regole interne, partecipazione – in misura variabile – ai processi decisionali e l'assunzione di eventuali oneri finanziari e operativi connessi all'attuazione del *Comprehensive Plan*.

Dal punto di vista sostanziale, è opportuno evitare una qualificazione automatica del Charter quale trattato istitutivo. La sua natura giuridica dipende soprattutto dall'intenzione delle parti di vincolarsi, dalle procedure di accettazione adottate e dall'eventuale conclusione di accordi successivi. Tuttavia, anche se il Charter non può essere considerato automaticamente un trattato istitutivo, l'eventuale adesione o altro atto mediante il quale lo Stato manifesti il proprio consenso a partecipare all'organizzazione, unitamente alla partecipazione agli organi del BoP, potrebbe comportare obblighi internazionali specifici, in particolare qualora tale adesione sia accompagnata dalla conclusione di accordi attuativi autorizzati dalla risoluzione, quali quelli relativi a privilegi e immunità, strutture operative e impegni finanziari (par. 4).

Alla luce dell'assetto istituzionale delineato dal Charter, il ruolo preminente attribuito al *Chairman* e l'asimmetria dei poteri tra le diverse categorie di membri incidono sulla qualificazione della natura dell'impegno che lo Stato assume aderendo a tale schema. Questo elemento assume rilievo non tanto ai fini di una valutazione della conformità dell'assetto organizzativo al diritto internazionale, quanto nella qualificazione del rapporto giuridico che si instaura tra lo Stato membro e l'organismo.

Secondo lo Statuto del BoP, lo *status* di *full membership* è subordinato a un invito formale da parte del Presidente e può assumere due forme: un seggio non permanente, con mandato triennale rinnovabile a discrezione del Presidente stesso, oppure un seggio permanente, acquisibile mediante il versamento di un contributo di oltre un miliardo di dollari (art. 2.1, 2.2 lett. c).

Sotto il profilo sostanziale, la partecipazione a pieno titolo comporta una serie di conseguenze rilevanti. In primo luogo, essa determina l'integrazione dello Stato nella struttura decisionale dell'ente e l'accettazione delle disposizioni interne previste dal Charter: anche in presenza di poteri differenziati, lo Stato partecipa alla formazione della volontà dell'organizzazione e si impegna a rispettare gli atti adottati nell'ambito delle competenze previste dallo Statuto. In secondo luogo, la *membership* implica l'assunzione di oneri finanziari e, potenzialmente, operativi, connessi all'attuazione delle attività del BoP. Infine, l'integrazione nei meccanismi decisionali può assumere rilievo sul piano della responsabilità internazionale, qualora lo Stato, con la conoscenza delle circostanze rilevanti, contribuisca a decisioni o attività dell'ente incompatibili con obblighi internazionali.

Diversa è la posizione dell'osservatore. Nel diritto internazionale, lo *status* di osservatore non è disciplinato in modo uniforme: esso varia a seconda delle organizzazioni e può essere contenuto nel trattato istitutivo o risultare dalla prassi. In linea generale, l'osservatore non partecipa al voto, non contribuisce alla formazione della volontà dell'ente e non è soggetto alle decisioni interne, salvo specifici impegni assunti separatamente. Pertanto, la partecipazione come osservatore riduce significativamente l'intensità del nesso giuridico tra Stato e organizzazione, attenuando la rilevanza della posizione statale ai fini dell'attribuzione e della eventuale responsabilità internazionale.

Nel caso del BoP, il *Charter* non disciplina compiutamente tale figura, il che suggerisce che l'eventuale partecipazione come osservatore assuma la forma di una modalità di partecipazione definita caso per caso, priva di una base statutaria espressa. Da un punto di vista giuridico, ciò comporta che la posizione dell'osservatore resti esterna alla *membership* e

non integri, di per sé, un rapporto di appartenenza all'ente né l'assunzione degli obblighi propri degli Stati membri.

Resta, tuttavia, un profilo problematico: una presenza stabile ai lavori dell'organismo può essere considerata, sul piano della prassi internazionale, come elemento rilevante ai fini della qualificazione della posizione dello Stato rispetto all'assetto istituzionale del BoP (v. *infra* §4).

In definitiva, la qualificazione giuridica della partecipazione italiana al BoP non può essere ancorata esclusivamente alla terminologia ("membro" o "osservatore"), ma deve essere effettuata in base a criteri sostanziali: a) grado di integrazione nella struttura decisionale; b) natura e vincolatività degli impegni assunti; c) contributo finanziario e operativo effettivamente prestato; d) esistenza di accordi attuativi con effetti giuridici autonomi. È su questa base che dovranno essere valutati i profili di responsabilità internazionale e di compatibilità costituzionale.

4. *Effetti giuridici e profili di responsabilità internazionale dello Stato*

Come detto sopra, la risoluzione riconosce al BoP personalità giuridica internazionale (par. 2). Tale circostanza, tuttavia, non chiarisce di per sé le questioni relative alla responsabilità internazionale in contesti organizzativi multilivello, nei quali coesistono organizzazione, Stati membri ed eventuali entità operative. La risoluzione stessa contempla la possibilità di costituire ulteriori «*operational entities*» dotate di personalità (par. 4(B)). Ne deriva un assetto pluristratificato, nel quale occorre distinguere tra: (a) condotte imputabili al BoP; (b) condotte imputabili agli Stati; (c) condotte imputabili a entità operative; (d) ipotesi di responsabilità concorrente.

Per inquadrare in modo sistematico i rischi giuridici per l'Italia, è utile richiamare il Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati per fatti internazionalmente illeciti (ARSIWA, 2001) e il Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali (ARIO, 2011), entrambi adottati dalla Commissione del diritto internazionale. Sebbene gli ARSIWA e gli ARIO non abbiano efficacia vincolante in quanto tali, costituiscono, com'è noto, un autorevole punto di riferimento e riflettono, almeno in parte, principi riconducibili al diritto internazionale consuetudinario.

Due profili risultano qui particolarmente rilevanti: l'attribuzione delle condotte e la responsabilità per il contributo prestato. Per quanto riguarda il primo, in linea generale, le condotte degli organi di uno Stato sono attribuibili allo Stato stesso (art. 4 ARSIWA). La partecipazione a un'organizzazione internazionale o l'inserimento di organi statali in una catena di comando internazionale non comportano automaticamente che la condotta sia attribuibile all'organizzazione. L'attribuzione dipende dal grado di controllo effettivamente esercitato e dal riparto concreto delle competenze operative e disciplinari (CIG, [Nicaragua c. Stati Uniti del 1986](#); art. 7 ARIO). Pertanto, la previsione di una "catena di comando unificata" ([risoluzione 2803 \(2025\)](#), par. 7) non esclude, di per sé, che le condotte dei contingenti italiani restino imputabili all'Italia, qualora lo Stato mantenga un controllo effettivo sulle proprie forze (Corte EDU, [Al-Jedda c. Regno Unito del 2011](#); v. anche N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 2021, pp. 264-267).

In relazione al secondo profilo, il Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali prevede che uno Stato possa essere responsabile qualora fornisca aiuto o assistenza a un'organizzazione internazionale nella commissione di un fatto illecito internazionale, ove sia a conoscenza delle circostanze del fatto e il suo contributo

abbia agevolato in modo significativo la commissione dell'illecito (art. 58 ARIO). Un analogo principio è espresso negli ARSIWA con riferimento all'aiuto o all'assistenza tra Stati (art. 16 ARSIWA). Ne consegue che la distinzione tra la personalità giuridica dell'organizzazione e quella dello Stato non esclude, in astratto, forme di responsabilità per contributo, qualora ricorrano i presupposti sostanziali previsti dal diritto internazionale.

Inoltre, nei contesti operativi multilivello, la prassi e la dottrina hanno riconosciuto la possibilità che una medesima condotta sia attribuita allo Stato e all'organizzazione internazionale, qualora ricorrano i presupposti di attribuzione in capo a entrambi i soggetti. Tale eventualità, comunemente ricondotta alla nozione di *dual attribution*, costituisce un'ipotesi distinta dalla responsabilità per aiuto o assistenza, in quanto fondata sull'imputazione parallela della medesima condotta a più soggetti dotati di personalità giuridica distinta (v. Corte suprema olandese: [The State of the Netherlands v. Hasan Nuhanović del 2013](#); v. anche C. BAKKER, *Dual Attribution of Acts Committed by a UN Peacekeeping Force: An Emerging Norm of Customary International Law? The Dutch Supreme Court's Judgments in Nubanovic and Mustafic*, in *IYIL*, 2013, p. 287 ss.).

In tale prospettiva, la partecipazione a pieno titolo al BoP può assumere rilievo non solo per le condotte direttamente imputabili allo Stato, ma anche per l'eventuale contributo sostanziale a decisioni o attività dell'organizzazione che risultino incompatibili con obblighi internazionali.

Il profilo più evidente di esposizione alla responsabilità internazionale riguarda la partecipazione italiana alla ISF. La risoluzione autorizza la forza a utilizzare «*all necessary measure*» entro un mandato che include la protezione dei civili e il sostegno alle operazioni umanitarie, nel rispetto del diritto internazionale, incluso il diritto internazionale umanitario (par. 7).

Qualora l'Italia contribuisse con propri contingenti, le forze armate resterebbero, in linea di principio, organi dello Stato. La giurisprudenza internazionale ha chiarito che l'inserimento in operazioni internazionali non elimina automaticamente l'imputabilità allo Stato di appartenenza, salvo che il controllo effettivo sia trasferito in misura tale da determinare l'attribuzione esclusiva della condotta all'organizzazione ([Bosnia ed Erzegovina c. Serbia e Montenegro del 2007](#); Corte EDU, [Jaloud v. The Netherlands del 2014](#)). Pertanto, eventuali violazioni del diritto internazionale umanitario o dei diritti fondamentali durante le operazioni potrebbero essere imputate all'Italia, indipendentemente dalla personalità distinta del BoP o della ISF. Ne deriva che la qualificazione concreta della catena di comando, delle regole di ingaggio e dei meccanismi disciplinari assume rilievo determinante nella determinazione della eventuale responsabilità internazionale.

Inoltre, anche al di fuori dell'impiego di contingenti militari, la partecipazione a pieno titolo al Board of Peace può assumere rilievo sotto il profilo della responsabilità per il contributo all'illecito dell'organizzazione. In particolare, occorre considerare, da un lato, l'eventuale contributo finanziario o operativo a programmi del BoP che risultino incompatibili con obblighi internazionali – ad esempio, qualora siano adottate misure discriminatorie o amministrative lesive di diritti fondamentali – e, dall'altro, la partecipazione a processi decisionali che conducano all'adozione di politiche suscettibili di violare il diritto internazionale.

In tali ipotesi, la responsabilità dello Stato non deriva automaticamente dalla qualità di membro dell'organizzazione, ma presuppone l'esistenza di un contributo materiale che abbia agevolato in modo rilevante la commissione dell'illecito, accompagnato dalla conoscenza delle circostanze pertinenti, secondo lo schema delineato dall'art. 58 ARIO. La mera

appartenenza a un'organizzazione internazionale, infatti, non comporta responsabilità per ogni atto dell'ente (sul punto v. P. PALCHETTI, *Sulla responsabilità di uno Stato per il voto espresso in seno ad un'organizzazione internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, pp. 352-373). Tuttavia, quanto più intensa è l'integrazione dello Stato nei meccanismi decisionali e operativi dell'organizzazione, tanto più stretto può risultare il nesso tra la condotta dello Stato e l'illecito dell'ente, ai fini dell'accertamento della responsabilità internazionale. È dunque l'intensità e la qualità del contributo concretamente prestato – e non la sola *membership* formale – a costituire il parametro rilevante (v. I. BROWNLIE, *The Responsibility of States for the Acts of International Organizations*, in M. RAGAZZI (a cura di), *International Responsibility Today*, Leiden/Boston, 2005, pp. 355-362).

Il quadro è diverso nel caso della partecipazione come osservatore. Non integrando un rapporto di *membership* né una partecipazione alla formazione della volontà dell'ente, tale *status* non comporta, in linea di principio, responsabilità per le decisioni adottate dal BoP, salvo che lo Stato fornisca un contributo autonomo e rilevante a specifiche attività illecite

Tuttavia, la rilevanza giuridica della partecipazione non si esaurisce nella dimensione della responsabilità per fatto illecito. Occorre infatti distinguere tra responsabilità internazionale in senso stretto e possibili effetti derivanti dalla condotta statale nel tempo.

In questo contesto può, in via teorica, richiamarsi l'istituto dell'*estoppel*. Esso impedisce a uno Stato di assumere una posizione contraddittoria rispetto a una precedente dichiarazione o condotta chiara e inequivoca, qualora un altro soggetto abbia fatto affidamento su tale condotta subendo un conseguente pregiudizio (v. CIG, [Cambogia c. Thailandia del 1962](#)). Applicando tali criteri al caso di specie, la mera partecipazione, come osservatore, ai lavori del BoP non appare, di per sé, idonea a integrare i presupposti dell'*estoppel*. Essa non costituisce una dichiarazione o una condotta chiara e inequivoca volta a manifestare l'accettazione dell'assetto istituzionale dell'organismo; né risulta idonea a fondare un affidamento legittimo di altri soggetti su tale presunta accettazione, in grado di determinare una modificazione della loro posizione in senso pregiudizievole.

Diversa è la nozione di acquiescenza. Essa può configurarsi quando uno Stato, pur essendo a conoscenza di una situazione giuridicamente rilevante e potendo ragionevolmente opporvisi, ometta di manifestare tempestivamente la propria contestazione, lasciando così intendere una tolleranza della situazione stessa. Non si tratta di una mera inerzia materiale, ma di un comportamento che, valutato nel contesto complessivo, può assumere il significato di una accettazione implicita (v. N. LANZONI, *L'acquiescenza nel diritto internazionale*, Napoli, 2023).

Anche in tale prospettiva, lo *status* di osservatore attenua in modo significativo l'esposizione dello Stato a forme di responsabilità internazionale connesse agli atti del BoP, in quanto non implica partecipazione alla formazione della volontà dell'organizzazione né assunzione degli obblighi propri della *membership*. Ciò nondimeno, il comportamento dello Stato non è privo di rilievo giuridico: una partecipazione continuativa ai lavori dell'organismo, specie se accompagnata dalla mancata contestazione di decisioni controverse, può essere considerata nella valutazione della coerenza della condotta statale alla luce del principio di buona fede, quale criterio generale che informa l'interpretazione e l'applicazione degli obblighi internazionali. La rilevanza di tale elemento resta, in ogni caso, circoscritta alle circostanze concrete e non si traduce automaticamente nell'assunzione di responsabilità per gli atti dell'organizzazione.

5. *Compatibilità con i parametri costituzionali*

Le considerazioni svolte in ordine ai profili di responsabilità internazionale consentono ora di affrontare la seconda dimensione del problema: la compatibilità della partecipazione italiana al Board of Peace con i parametri costituzionali interni. Se la qualificazione della partecipazione incide, sul piano internazionale, sull'attribuzione delle condotte e sull'eventuale responsabilità dello Stato, essa rileva anche sul piano costituzionale, ove si traduca in una limitazione di sovranità ai sensi dell'art. 11 Cost. In tale prospettiva, la distinzione tra adesione a pieno titolo e partecipazione come osservatore diviene decisiva in quanto solo la prima è idonea a integrare tale presupposto.

L'art. 11 Cost. costituisce il fondamento costituzionale delle limitazioni di sovranità che rendono possibile la partecipazione dell'Italia a organizzazioni e ordinamenti internazionali. La disposizione, dopo aver sancito il ripudio della guerra quale strumento di offesa e di risoluzione delle controversie internazionali, ammette limitazioni di sovranità "in condizioni di parità con gli altri Stati", purché esse siano funzionali alla realizzazione di un ordinamento internazionale volto ad assicurare la pace e la giustizia fra le Nazioni. Non si tratta di una clausola di cessione indiscriminata di competenze: la legittimità costituzionale delle limitazioni è subordinata alla sussistenza di requisiti sostanziali che operano come parametri di controllo della compatibilità dell'impegno internazionale con l'assetto costituzionale (v. M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Principi fondamentali: Art. 11*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Vol. 1: Articoli 1-54*, Torino, 2006, pp. 263-305).

Il primo parametro rilevante è quello della «parità con gli altri Stati». Tale clausola non richiede una perfetta simmetria formale di poteri tra tutti i partecipanti, ma esige che l'assetto istituzionale dell'organizzazione non collochi lo Stato italiano in una posizione strutturalmente subordinata o priva di adeguate garanzie di partecipazione. La parità deve essere valutata in termini sostanziali, tenendo conto dell'equilibrio complessivo dei poteri, delle modalità di formazione della volontà dell'organizzazione e della possibilità effettiva per lo Stato di concorrere ai processi decisionali in condizioni non discriminatorie (G. VOSA, "In condizioni di parità con altri Stati": spunti per una rilettura dell'articolo 11 della Costituzione, in *DPCE Online*, 2024, pp. 227-258).

Applicando tale criterio al BoP, occorre distinguere – ancora una volta – tra la partecipazione a pieno titolo e la posizione di osservatore. Nel caso di adesione piena, l'Italia accetterebbe uno schema organizzativo caratterizzato da un marcato accentramento di poteri in capo al *Chairman*, nonché da una differenziazione tra membri permanenti e non permanenti. La presenza di un potere di veto concentrato in un singolo soggetto e la previsione di categorie di *membership* legate a requisiti finanziari particolarmente elevati pongono interrogativi in ordine alla sussistenza di condizioni effettive di parità sostanziale. Il problema, dunque, è quello di stabilire se tale modello sia compatibile con la nozione costituzionale di limitazione della sovranità in condizioni di parità. Quanto più l'assetto decisionale si discosta da meccanismi collegiali e multilaterali, tanto più stringente dovrebbe essere la verifica di compatibilità con l'art. 11.

Diversamente, la partecipazione come osservatore non integra, di per sé, una limitazione di sovranità in senso stretto, mancando un trasferimento di competenze o una soggezione a decisioni vincolanti dell'organizzazione. In tale ipotesi, la clausola di parità assume rilievo solo indirettamente, come parametro generale di coerenza dell'azione internazionale dello Stato.

Accanto al requisito della parità, l'art. 11 contiene una clausola teleologica: le limitazioni di sovranità devono essere «necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni». Il riferimento all'«ordinamento» presuppone un assetto istituzionale dotato di stabilità normativa, di regole comuni e di meccanismi di responsabilità, non riducibile a un mero coordinamento politico tra Stati. La compatibilità con l'art. 11 non dipende pertanto esclusivamente dalla finalità dichiarata dell'ente, ma anche dalle modalità organizzative con cui tale finalità viene perseguita.

In questa prospettiva, la verifica costituzionale deve tenere conto non solo dell'obiettivo di stabilizzazione e ricostruzione affidato al BoP, ma anche delle garanzie procedurali, dei meccanismi di *accountability* e del rispetto del diritto internazionale generale. Le limitazioni di sovranità restano inoltre subordinate al rispetto dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inviolabili della persona, secondo la c.d. teoria dei controlimiti ([Corte Cost., sentenza 238/2014](#)).

Oltre al piano sostanziale, assume rilievo anche quello procedurale. L'adesione a pieno titolo al BoP, nella misura in cui comporta l'assunzione di obblighi giuridicamente vincolanti di natura politica, finanziaria o militare, è soggetta all'applicazione dell'art. 80 Cost., che richiede l'autorizzazione parlamentare per la ratifica dei trattati di natura politica o che comportino oneri alle finanze. L'art. 80 opera secondo un criterio sostanziale e non meramente formale: ciò che rileva è la natura dell'impegno assunto e la sua idoneità a incidere sull'ordinamento interno o sulle finanze pubbliche, indipendentemente dalla qualificazione del Charter come trattato istitutivo o atto atipico.

Inoltre, qualora la partecipazione al BoP si traducesse nell'impiego di forze armate nell'ambito della ISF, occorrerebbe considerare il rapporto con l'art. 78 Cost., che attribuisce alle Camere la deliberazione dello stato di guerra e il conferimento dei poteri necessari al Governo. Tale disposizione si riferisce allo stato di guerra in senso formale, ossia a una situazione di conflitto armato dichiarato, distinta dalla partecipazione a missioni internazionali autorizzate nell'ambito dell'art. 11 Cost. La giurisprudenza costituzionale ha chiarito che le missioni internazionali non integrano, di regola, uno «stato di guerra» ai sensi dell'art. 78 ([Corte Cost., sentenza 262/2009](#)). Esse sono state ricondotte alla cooperazione internazionale per il mantenimento della pace e della sicurezza collettiva, trovando il loro fondamento nell'art. 11 Cost. Tuttavia, anche in assenza di una deliberazione formale dello stato di guerra, l'impiego di contingenti militari all'estero richiede una base legislativa e un coinvolgimento parlamentare sostanziale, secondo una prassi consolidata, oggi recepita e sistematizzata dalla [legge n. 145 del 21 luglio 2016](#) (successivamente modificata dalla [legge n. 168 del 31 ottobre 2024](#)), che disciplina la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali. L'autorizzazione parlamentare non costituisce, pertanto, un mero atto politico di indirizzo, ma rappresenta una garanzia costituzionale volta a impedire che l'impiego delle forze armate sia deciso unilateralmente dall'Esecutivo (v. L. BUSCEMA, *Le operazioni umanitarie e di peacekeeping ed il valore costituzionale della pace alla luce della L. n. 145/2016*, in *Rivista AIC*, 2018).

L'art. 87 Cost., che attribuisce al Presidente della Repubblica il potere di ratificare i trattati, previa autorizzazione parlamentare nei casi previsti dall'art. 80 Cost., completa il quadro delle garanzie procedurali in materia di assunzione di obblighi internazionali. La ratifica presidenziale rappresenta il momento conclusivo del procedimento di formazione del consenso dello Stato a essere vincolato sul piano internazionale, nel quale si coordinano l'indirizzo politico del Governo, l'autorizzazione parlamentare e la funzione di garanzia attribuita al Capo dello Stato. Ne consegue che un'adesione al BoP idonea a produrre effetti

giuridici vincolanti per l'ordinamento italiano – sia sotto il profilo finanziario, sia sotto quello operativo o politico – non potrebbe essere qualificata come atto sottratto al procedimento di autorizzazione parlamentare e ratifica disciplinato dagli artt. 80 e 87 Cost. In presenza di obblighi giuridici internazionali, si attiverebbe infatti il meccanismo costituzionale previsto da tali disposizioni, quale presidio della legalità e del controllo democratico sull'assunzione di impegni internazionali.

Alla luce dei profili esaminati, l'adesione a pieno titolo al BoP solleva questioni rilevanti tanto sul piano sostanziale – in relazione ai requisiti di parità e alla natura dell'ordinamento di riferimento ai sensi dell'art. 11 Cost. – quanto sul piano procedurale, con riguardo agli artt. 80, 78 e 87 Cost.

La partecipazione come osservatore, non comportando un trasferimento di competenze né l'assunzione di obblighi vincolanti derivanti dallo strumento istitutivo, non integra, in linea di principio, una limitazione di sovranità rilevante ai fini dell'art. 11 Cost. Sotto il profilo formale, essa non richiede pertanto la medesima verifica strutturale prevista per l'adesione a pieno titolo. Qualora si ritenga che l'art. 11 non si esaurisca nella funzione di legittimazione delle limitazioni di sovranità, ma esprima anche un criterio di orientamento dell'azione internazionale dello Stato, una partecipazione in qualità di osservatore potrebbe essere valutata alla luce dei principi di pace e giustizia fra le Nazioni, specie ove si traduca in un sostegno politico, finanziario o operativo idoneo a incidere concretamente sull'azione dell'organismo. Ciò nondimeno, tale valutazione non muta la qualificazione della partecipazione come priva di effetti limitativi della sovranità, in assenza di trasferimento di competenze o di vincoli giuridici derivanti dalla *membership*.

6. Osservazioni conclusive

L'analisi svolta evidenzia come il caso del Board of Peace costituisca un banco di prova per le categorie tradizionali del diritto internazionale e costituzionale, sollecitandone una rilettura in chiave sostanziale. La personalità giuridica internazionale dell'organismo, infatti, non esaurisce il problema della sua qualificazione – che resta condizionata anche dal rapporto tra la risoluzione del Consiglio di sicurezza e l'assetto dei poteri delineato dal *Charter* – né consente di separare rigidamente la sfera dell'organizzazione da quella degli Stati partecipanti. In contesti organizzativi multilivello, la distinzione tra responsabilità dell'organizzazione e responsabilità statale non può essere operata in modo meramente formale, ma richiede una verifica concreta del grado di integrazione dello Stato nei meccanismi decisionali e del controllo effettivamente esercitato sulle attività rilevanti, che varia sensibilmente a seconda della natura – piena o di osservatore – della partecipazione.

Parallelamente, sul piano costituzionale, un assetto decisionale fortemente accentrato impone di interrogarsi sul significato attuale della clausola di “parità” *ex* art. 11 Cost., nonché sulla funzione di garanzia svolta dai meccanismi procedurali previsti dagli artt. 80, 78 e 87 Cost. La compatibilità costituzionale non può essere desunta dalla sola finalità dichiarata dell'organismo, ma deve essere accertata alla luce della struttura concreta dell'ente, dell'effettiva distribuzione dei poteri e delle modalità attraverso cui si realizza l'impegno internazionale dello Stato.

Il caso del BoP mostra, in definitiva, che la partecipazione dell'Italia a strutture organizzative internazionali non può essere valutata in termini meramente formali, ma richiede una qualificazione giuridica puntuale dell'intensità dell'impegno assunto. È da tale qualificazione che dipendono, simultaneamente, la delimitazione dell'eventuale

responsabilità internazionale dello Stato e la verifica della conformità dell'adesione ai parametri costituzionali.

ADELAIDE FRANCESCA DANIELA LUMINARI