



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO**  
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO  
ITALIANO E SOVRANAZIONALE

Corso di Dottorato in Scienze giuridiche, XXIX ciclo

*Curriculum in Diritto internazionale e dell'Unione europea*

TESI DI DOTTORATO

**LA RIPARAZIONE PER VIOLAZIONI  
DI DIRITTI UMANI DERIVANTI DA  
ATTIVITÀ DELLE NAZIONI UNITE**

Tesi presentata da:  
dott.ssa Martina Buscemi  
matr. n. R10632

Settore scientifico disciplinare:  
Diritto internazionale, IUS/13

Tutor:  
chiar.ma prof.ssa Nerina Boschiero

Coordinatore del Corso:  
chiar.ma prof.ssa Diana-Urania Galetta

Anno Accademico 2015 - 2016

## INDICE SOMMARIO

<b>Note introduttive .....</b>	<b>4</b>
<b>CAPITOLO 1. Il regime giuridico applicabile all'illecito delle Organizzazioni .....</b>	<b>6</b>
<i>Sezione I. Aspetti generali delle norme secondarie applicabili .....</i>	<i>7</i>
1. La responsabilità delle organizzazioni internazionali: origini e sviluppi storici.....	7
2. L'approccio adottato dalla Commissione nel Progetto di articoli del 2011 (ARIO) ..	10
3. (segue) Sintesi delle principali critiche mosse all'impianto del Progetto ARIO .....	13
4. (segue) Il ruolo dell'individuo e la responsabilità per violazione di norme a tutela dei diritti umani nel Progetto ARIO.....	18
<i>Sezione II. L'obbligo di garantire una riparazione e un rimedio.....</i>	<i>23</i>
5. L'obbligo di riparazione per la violazione di diritti umani alla luce del Progetto ARIO .....	23
6. Le teorie che impongono alle organizzazioni le norme di diritto internazionale generale in tema di rimedi e i loro limiti.....	33
7. Le teorie del «global administrative law», «global constitutional law» e «international public authority» che impongono alle organizzazioni il rispetto del rule of law e dei principi di accountability.....	40
8. Il caso delle Nazioni Unite.....	44
9. (segue) I meccanismi interni di natura non giurisdizionale stabiliti dalle Nazioni Unite accessibili dagli individui .....	50
<b>CAPITOLO 2. La riparazione, a beneficio degli individui, nelle controversie tra Stati e organizzazioni internazionali .....</b>	<b>57</b>
<i>Sezione I. Problemi teorici e prassi esistente in materia .....</i>	<i>58</i>
1. Premessa .....	58
2. L'esercizio della protezione diplomatica nei confronti dell'organizzazione responsabile: presupposti di applicazione dell'istituto e condizioni dell'azione .....	59
3. (segue) le modalità di intervento degli Stati contro le organizzazioni e i risultati ottenibili .....	66
4. La prassi esistente in materia. L'esercizio della protezione diplomatica per la riparazione dei danni causati dalle operazioni di forza istituite dalle organizzazioni.....	71
5. (segue) L'intervento dello Stato volto ad ottenere la rimozione dell'iscrizione dalle liste dei Comitati delle sanzioni del Consiglio di sicurezza.....	77
6. Le azioni intraprese dagli Stati nella prassi più recente. La diffusione del colera ad Haiti imputabile alle Nazioni Unite: un tentativo di ricostruzione e sistematizzazione del caso alla luce delle norme secondarie applicabili .....	87
7. (segue) A) Fondamento e legittimità dell'(in)azione di Haiti sul piano internazionale.....	90
8. (segue) B) L'intervento degli <i>omnes</i> nei confronti delle Nazioni Unite.....	98
9. (segue) C) Il ruolo e l'influenza dei 'non-State actors' nell'attuazione della responsabilità dell'Organizzazione. L'evoluzione della posizione delle Nazioni Unite: dalla negazione della propria responsabilità alla promessa di un piano di misure compensative .....	104
10. (segue) D) Le misure adottate dalle Nazioni Unite e quelle adottabili alla luce del Progetto ARIO .....	110
<i>Sezione II. Valutazione critica della prassi e nuove prospettive .....</i>	<i>121</i>
11. I limiti dell'intervento dello Stato a difesa dei suoi cittadini.....	121
12. (segue) Le nuove tendenze emergenti in materia di protezione diplomatica e la loro incidenza nel contesto degli illeciti delle organizzazioni.....	124
13. Riflessioni conclusive sulla riparazione ottenibile nelle controversie tra Stati e organizzazioni .....	131

### **CAPITOLO 3. La riparazione nelle controversie tra individuo e Stati innanzi agli organismi di controllo istituiti dai trattati sui diritti umani.....**

#### *Sezione I. Principali ipotesi di responsabilità degli Stati in connessione con atti illeciti delle organizzazioni.....* 140

1. Premessa ..... 140
2. La responsabilità degli Stati per gli illeciti commessi nel contesto di operazioni di forza istituite dalle organizzazioni. La questione centrale dell'attribuzione della condotta..... 141
3. (segue) Ricostruzione della posizione della Corte europea dei diritti dell'uomo in merito al problema dell'attribuzione della condotta ..... 148
4. (segue) il connesso problema della giurisdizione extraterritoriale degli Stati ..... 155
5. La responsabilità degli Stati per l'adozione di misure interne in attuazione di obblighi derivanti dalla loro partecipazione ad organizzazioni internazionali. Quadro generale delle ipotesi formulate dalla Corte..... 160
6. (segue) A) La responsabilità degli Stati in assenza di un margine di discrezionalità e la dottrina della protezione equivalente ..... 161
7. (segue) B) La responsabilità degli Stati in presenza di un margine di discrezionalità..... 167
8. (segue) Critiche agli orientamenti esaminati ..... 172
  - (i) Sull'esistenza e sull'ampiezza del margine di discrezionalità riconosciuto in capo agli Stati..... 172
  - (ii) Sulla competenza *ratione personae* e *loci* e sulla non adeguata distinzione tra il profilo dell'attribuzione e della giurisdizione ..... 173
  - (iii) Sul funzionamento della dottrina della protezione equivalente e sul suo mancato raffronto con il diritto internazionale generale in tema di responsabilità..... 175
  - (iv) Sugli strumenti di risoluzione dei conflitti normativi..... 177
  - (v) Sulla nozione di arbitrarietà quale nuovo standard emergente di protezione ..... 181
  - (vi) Sulla mancata considerazione del piano internazionale e dei comportamenti esigibili dai governi in seno alle organizzazioni. Rinvio alla seconda sezione ..... 182
9. Altre ipotesi di responsabilità degli Stati in connessione a condotte di organizzazioni. La giurisprudenza sul riconoscimento delle immunità delle organizzazioni ..... 185

#### *Sezione II. Prospettazione di nuove ipotesi di responsabilità degli Stati.....* 192

10. La responsabilità degli Stati per la mancata protezione degli individui lesi dalle attività delle organizzazioni. Quadro generale delle ipotesi prospettate..... 192
11. I comportamenti positivi esigibili dagli Stati membri all'interno delle organizzazioni. Analisi della giurisprudenza della Corte sulla responsabilità da membership..... 195
12. La responsabilità degli Stati per la condotta dei propri delegati in seno alle Organizzazioni. Condizioni teoriche..... 204
13. I comportamenti esigibili dalle rappresentanze degli Stati membri delle Nazioni Unite nel quadro delle procedure di listing e delisting dei Comitati delle sanzioni..... 209
14. (segue) Elementi di prassi ricavabili dalla giurisprudenza dei tribunali nazionali e internazionali a supporto della tesi illustrata..... 213
15. I comportamenti esigibili dai governi nelle relazioni esterne con le organizzazioni. Spunti da alcune decisioni della Corte eventualmente applicabili al caso in esame ..... 218
16. (segue) La responsabilità dello Stato per la mancata adozione di misure diplomatiche volte a richiedere la riparazione dell'illecito commesso dalle organizzazioni sul proprio territorio ..... 223

**Note conclusive ..... 229**

**Bibliografia ..... 240**

## NOTE INTRODUTTIVE

### *1. Oggetto della ricerca*

La diffusione di un'epidemia infettiva ad Haiti, la distruzione di un raccolto in un campo in Congo dovuto allo schianto di un drone, l'ingiusto trattamento di lavoro subito da una dipendente negli uffici amministrativi in Germania, il blocco illegittimo di fondi appartenenti a un residente svizzero e la contaminazione da piombo di campi profughi in Kosovo sono solo alcuni esempi di pregiudizi arrecati agli individui dalle polimorfe attività delle Nazioni Unite. Tali violazioni sollevano serie questioni per il diritto internazionale, a cominciare dall'adeguatezza delle regole secondarie elaborate dalla Commissione di diritto internazionale (CDI) applicabili agli illeciti in esame. Si tratta allora di indagare la *mise en œuvre* dei diversi regimi di responsabilità internazionale (*generali e convenzionali*) che entrano in gioco nella fattispecie in esame, mettendone in luce i limiti e le possibili connessioni e soffermandosi, in particolare, sul profilo della riparazione per tali vie ottenibile.

Le riflessioni che seguono, pur traendo spunto prevalentemente dalla prassi delle Nazioni Unite, hanno una portata di più ampio respiro e così le conclusioni a cui si giunge tengono conto della visione complessiva del fenomeno in esame e valgono, in linea di principio, per tutte le organizzazioni.

### *2. Piano d'indagine*

La prima parte della ricerca si occupa di ricostruire il quadro giuridico normativo in cui iscrivere l'ipotesi della violazione dei diritti umani per attività delle organizzazioni (**capitolo 1**). A tal fine si procederà a individuare dapprima le norme secondarie applicabili in via generale agli illeciti delle organizzazioni (**capitolo 1, sezione I**) e poi quelle secondarie che disciplinano specificamente il profilo della riparazione dell'illecito, evidenziandone l'interconnessione con le norme primarie che garantiscono il diritto ad un rimedio effettivo (**capitolo 1, sezione II**).

La seconda parte della ricerca è invece interamente dedicata allo studio della prassi. In primo luogo, si esaminerà la riparazione ottenibile dall'individuo nelle controversie tra Stati e organizzazioni (**capitolo 2**). Ci si chiederà, a questo punto, se le richieste di risarcimento dei danni causati dalle Nazioni Unite nell'ambito di operazioni di forza e le

richieste di cancellazione o modifica delle sanzioni ingiustamente adottate dai Comitati delle sanzioni istituiti dal Consiglio di sicurezza possono ricondursi nella categoria degli interventi degli Stati a tutela degli individui. Occorrerà, in altre parole, comprendere se tali distinte azioni intraprese dagli Stati possano essere interpretate alla luce delle norme in tema di protezione diplomatica elaborate dalla CDI e con quali aggiustamenti (**capitolo 2, sezione I**). Chiarito tale aspetto, si valuterà in modo critico la prassi emersa in quest'ambito, mettendo in evidenza i limiti dell'istituto della protezione diplomatica dalla prospettiva della tutela degli interessi individuali e valorizzando alcune recenti tendenze di 'umanizzazione' dell'istituto in esame (**capitolo 2, sezione II**).

L'attenzione sarà quindi rivolta all'accertamento della responsabilità degli Stati, in connessione alle attività delle organizzazioni, innanzi agli organismi di controllo istituiti dai trattati sui diritti umani, con particolare riguardo al sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (**capitolo 3**). Ricostruiti i principali orientamenti elaborati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e le ipotizzabili critiche (**capitolo 3, sezione I**), si presenteranno alcune nuove soluzioni al problema in esame in una prospettiva *de iure condendo* (**capitolo 3, sezione II**).

Infine, si renderanno necessarie alcune considerazioni conclusive in merito al funzionamento dei diversi regimi di responsabilità e alla riparazione per queste vie ottenibile, tenuto peraltro conto dell'esistenza di meccanismi di *accountability* interni alle organizzazioni (**conclusioni**).

## Capitolo 1

### IL REGIME GIURIDICO APPLICABILE ALL'ILLECITO DELLE ORGANIZZAZIONI

#### Sezione I - Aspetti generali delle norme secondarie applicabili

1. La responsabilità delle organizzazioni internazionali: origini e sviluppi storici
2. L'approccio adottato dalla Commissione nel Progetto di articoli del 2011 (ARIO)
3. (segue) Sintesi delle critiche mosse all'impianto del Progetto ARIO
4. (segue) Il ruolo dell'individuo e la responsabilità per violazione di norme a tutela dei diritti umani nel Progetto ARIO

#### Sezione II - L'obbligo di garantire una riparazione e un rimedio

5. L'obbligo di riparazione per la violazione di diritti umani nel Progetto ARIO
6. Le teorie che impongono alle organizzazioni le norme di diritto internazionale generale in tema di rimedi e i loro limiti
7. Le teorie del «global administrative law», «global constitutional law» e «international public authority» che impongono alle organizzazioni il rispetto del *rule of law* e dei principi di *accountability*
8. Il caso delle Nazioni Unite
9. (segue) I meccanismi interni di natura non giurisdizionale stabiliti dalle Nazioni Unite

## SEZIONE I

### ASPETTI GENERALI DELLE NORME SECONDARIE APPLICABILI

#### 1. *La responsabilità delle organizzazioni internazionali: origini e sviluppi storici*

È oramai pacifico che le organizzazioni siano chiamate a rispondere delle proprie azioni ed omissioni sul piano internazionale<sup>1</sup>. Tuttavia, per lungo tempo l'istituto della responsabilità internazionale è stato considerato esclusivamente un attributo della soggettività degli *Stati* e un riflesso della loro sovranità<sup>2</sup>. Ad un iniziale concezione bilaterale dei rapporti di responsabilità tra gli Stati<sup>3</sup>, si è poi affiancata una dimensione collettiva, quale cifra significativa del lavoro di codificazione della Commissione di diritto internazionale (CDI) portato avanti per oltre cinquant'anni e culminato nel 2001 con l'adozione del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati (ARS).

Ancora agli inizi degli anni sessanta si dubitava, invece, se le organizzazioni potessero commettere illeciti internazionali per via del carattere recente delle

---

<sup>1</sup> Tra i primi studi che hanno affrontato il tema della responsabilità delle organizzazioni vanno menzionati: C. EAGLETON, *International organizations and the law of responsibility in Recueil des cours*, 1950, I, p. 320 ss; B. AMRALLAH, *The international responsibility of the United Nations for activities carried out by U.N. peace-keeping forces*, in *Revue égyptienne de droit international*, 1976, p. 57 – 82; SEIDL HOHENVELDERN, *Responsibility of members states of an international organization for acts of that organization*, in *Studi in onore di R. Ago*, III, Milano, 1987, p. 415; SCHERMERS, *Liability of international organizations in Journal of International law*, 1988, I, p. 3 e ss. Tra i lavori più recenti a carattere monografico si vedano, *ex multis*, M. HIRSCH, *The Responsibility of International Organizations Toward Third Parties: Some Basic Principles*, Dordrecht, 1995; P. KLEIN, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, Bruxelles, 1998; *Accountability for Human Rights Violations by International Organisations* (a cura di WOUTERS, BREMS, SMIS, SCHMITT), Oxford, 2010; *Responsibility of International Organizations. Essays in memory of Sir Ian Brownlie* (a cura di M. RAGAZZI), Leiden, 2013; *La responsabilité des organisations internationales: un état des lieux à l'issue des travaux de la Commission du droit international des Nations Unies*, in *Revue Belge de droit international*, 2013/1; *Remedies and Responsibility for Actions of International Organizations* (a cura di D. SAROOSHI), The Hague, 2014. Per ulteriori riferimenti bibliografici si rimanda a quelli menzionati nel *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-second session*, Annex (v. UN Doc. A/CN.4/SER.A/2000/Add.1 (I, p. 138 e ss.) e nel contributo di M. HARTWIG, *International Organizations or Institutions. Responsibility and Liability*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2011.

<sup>2</sup> v. Corte permanente di Giustizia, *The SS Wimbledon*, 1923, OCJ Series A, No 1, p. 4, 25.

<sup>3</sup> «the wrongful act, that is to say, generally speaking, the violation of an international obligation, is thus accompanied by the appearance of a new legal relationship between the State to which the act is imputable, which is obliged to make reparation, and the State with respect to which the unfulfilled obligation existed, which can demand reparation», ANZILOTTI, *Cours de droit international*, 1929, Parigi, 1999, p. 529 (corsivo aggiunto).

medesime<sup>4</sup>. La CDI si limitava a prendere atto del «continuous increase of the scope of activities of international organizations» e che ciò «[was] likely to give new dimensions to the problem of responsibility of international organizations»<sup>5</sup>.

Nello stesso periodo alcune corti nazionali venivano chiamate a pronunciarsi, per la prima volta, su ricorsi presentati da individui per i danni subiti nell'ambito di operazioni militari condotte sotto l'egida delle Nazioni Unite<sup>6</sup>. Di riflesso, agli inizi degli anni settanta il Segretariato delle Nazioni Unite suggeriva la possibilità che la CDI approcciasse il tema della responsabilità delle organizzazioni con l'avanzare dello studio sull'illecito degli Stati<sup>7</sup>, seppure con qualche riserva<sup>8</sup>. La decisione di intraprendere uno studio completo sull'argomento è stata accelerata, molto probabilmente, dal collasso dell'*International Tin Council* avvenuto durante gli anni ottanta – episodio che ha dimostrato come la responsabilità delle organizzazioni fosse una questione tutt'altro che teorica<sup>9</sup>.

Nella seconda metà degli anni novanta il tema della responsabilità delle Organizzazioni compariva tra i possibili argomenti di studio nello schema generale del

---

<sup>4</sup> Secondo Roberto Ago «it was questionable whether such organizations had the capacity to commit wrongful acts» e che «international organizations were too recent a phenomenon and the question of a possible international responsibility by reason of alleged wrongful acts committed by such organizations was not suited to codifications» (v. *Yearbook of International Law Commission 1963*, vol. II, p. 239; l'affermazione è stata riportata anche dallo *Special Rapporteur* Giorgio Gaja nel suo primo rapporto sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali UN Doc. A/CN.4/532, p. 2).

<sup>5</sup> *Yearbook of International Law Commission*, 1963, vol. II, UN Doc. A/CN.4/161 e Add.1, p. 184, par. 172.

<sup>6</sup> Si pensi al caso *Nissan v. Attorney general*, deciso dalla *Queen's Bench Division*, reperibile in *All England Law Reports*, 1967, volume 2, p. 203 e ss. Sull'attribuzione delle condotte poste in essere dal contingente britannico impiegato nella missione *United Nations Peacekeeping Force in Cyprus* (UNFICYP) delle Nazioni Unite v. capitolo 3, sezione I, par. 3.

<sup>7</sup> «the Commission may like to consider whether, as its work on State responsibility advances, attention might at some stage be given to the study of the topic of the responsibility of international organizations, or of specific aspects of that topic» (*Review of the Commission's Long Term Programme of Work, Survey of International Law*, in *Yearbook of International Law Commission 1971*, vol. II, Part Two).

<sup>8</sup> «[h]aving regard to the extremely varied sets of circumstances in which responsibility may be occurred by international organizations [...] there would appear to be considerable difficulties in arriving at a set of provisions on the matter which would be both specific enough in character to be useful and, at the same time, applicable to all or most international organizations» (*Review of the Commission's Long Term Programme of Work, Survey of International Law*, cit.).

<sup>9</sup> In argomento si vedano R. SADURSKA, C. M. CHINKIN, *The Collapse of the International Tin Council: A Case of State Responsibility?*, in *Virginia Journal of International Law*, 1989 – 1990, p. 845, e GALIZZI, *La responsabilità degli Stati membri di una organizzazione internazionale all'esame della giurisprudenza: i casi dell'International Tin Council e della Westalnd Helicopters* in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1995.

programma di lavoro a lungo termine della CDI<sup>10</sup>, per poi essere incluso espressamente nel 2000<sup>11</sup>; solo nel 2001, però, l'Assemblea Generale chiedeva ufficialmente alla Commissione di iniziare i lavori<sup>12</sup>, nominando *Special Rapporteur* il professore Giorgio Gaja. Dieci anni e otto rapporti dello *Special Rapporteur* più tardi, la CDI adottava un corpo di 67 articoli riguardanti le regole *secondarie* applicabili agli illeciti delle organizzazioni – il Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali (d'ora innanzi il Progetto o ARIIO)<sup>13</sup> – il cui testo veniva accluso alla risoluzione dell'Assemblea generale del 9 dicembre 2011.

Già dalle prime fasi dello studio portato avanti dalla CDI appariva chiaro che il Progetto non potesse che seguire quello sulla responsabilità degli Stati, proprio come la Convenzione sul diritto dei trattati tra Stati e organizzazioni internazionali (1986) aveva seguito la Convenzione sul diritto dei trattati conclusi tra gli Stati (1969)<sup>14</sup>. A fronte di una prassi scarsa, incerta e non ancora sedimentata delle organizzazioni, rimaneva però da giustificare l'applicazione alle medesime di norme elaborate con riferimento alla prassi consolidata, matura e consistente degli Stati.

---

<sup>10</sup> *Law of international relations/ Responsibility*, v. UN Doc. A/51/10 Annex II, p. 135. Alla lettera c) "Possible future topics", della sezione IX dello schema generale, veniva ricompreso il tema della responsabilità delle organizzazioni internazionali insieme all'argomento della rappresentanza internazionale delle organizzazioni e della protezione diplomatica e funzionale.

<sup>11</sup> UN Doc. A/CN.4/503 e v. *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-second session*, UN Doc. A/RES/55/152, del 12 dicembre 2000 e *Annex, Syllabuses on topics recommended for inclusion in the long-term programme of work of the Commission*, UN Doc. A/CN.4/SER.A/2000/Add.1 (1, p. 135). A detta della Commissione, la necessità di approfondire tale questione dipendeva dall'importanza sempre più crescente delle attività operative delle organizzazioni, in particolare nell'ambito delle azioni portate avanti dalle Nazioni Unite nel settore del mantenimento della pace e della sicurezza mondiale.

<sup>12</sup> Si rimanda alla risoluzione dell'Assemblea Generale del 12 dicembre 2001 (*Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session*, UN Doc. A/RES/56/82).

<sup>13</sup> v. *Draft Articles on the responsibility of international organizations, with commentaries, General Commentary*, p. 2, par. 3.

<sup>14</sup> Se da un lato la Commissione conveniva che «[t]he articles on State responsibility provide a model for the structure of the remaining parts relating to the origin of responsibility for international organizations», dall'altro lato notava che «in the field of responsibility a different picture emerges [...] Arguably, by the issues that are specific to the responsibility of international organizations are more numerous than with regard to treaties» (v. *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-fourth session*, UN Doc. A/CN.4/SER.A/2002/Add.1 (Part 2), p. 95, par. 481 e p. 94, par. 474). La CDI osservava l'anno successivo che «in the long itinerary leading to the adoption of the draft articles on responsibility of States for internationally wrongful acts, some of the most controversial issues relating to the responsibility of international organizations had already been referred to [...] It would be unreasonable for the Commission to take a different approach on issues relating to international organizations that are parallel to those concerning States, unless there are specific reasons for doing so» (v. *Yearbook of the International Law Commission*, 2003, vol. II, part One, UN Doc. A/CN.4/SER.A/2003/Add.1 (Part 1), p. 109, par. 11).

## 2. L'approccio adottato dalla Commissione nel Progetto di articoli del 2011 (ARIO)

La Commissione nel Progetto ARIO applica alle organizzazioni i principi concernenti l'illecito degli Stati sulla base di un'interpretazione prevalentemente analogico-deduttiva<sup>15</sup>. Le disposizioni di cui agli artt. 3 e 4 (sull'origine della responsabilità e sugli elementi costitutivi dell'illecito) esprimono, da questo punto di vista, regole in larga misura assiomatiche in quanto riflettono asserzioni giuridiche applicabili a tutti i soggetti del diritto internazionale, senza che sia necessario provare il loro esplicito consenso<sup>16</sup>.

Il contenuto dell'istituto della responsabilità internazionale viene infatti concepito come unitario<sup>17</sup> e come espressione di un principio di diritto internazionale generale applicabile a tutti i *soggetti* dell'ordinamento internazionale, comprese le organizzazioni<sup>18</sup>. A supporto di tale assunto, la CDI richiama i celebri casi *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt* e *Cumaraswamy*<sup>19</sup>, in cui la Corte internazionale di giustizia ha affermato l'applicabilità alle organizzazioni delle norme consuetudinarie e dei principi generali.

---

<sup>15</sup> «The general principles, as stated in article 3, are modelled on those applicable to States according to articles 1 and 2 of the draft articles on the responsibility of States for internationally wrongful acts» (v. *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-fifth session*, UN Doc. A/CN.4/SER.A/2003/Add.1 (Part 2), p. 22, par. 2. Ad opinione della CDI «there seems to be little reason for stating these principles in another manner». Sul ricorso all'analogia nel diritto internazionale v. Corte permanente di giustizia, *Case of the SS Wimbledon*, cit., e Corte internazionale di giustizia, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua Case*, decisione del 27 giugno 1986. In argomento v. per tutti S. VÖNEKY, *Analogy in International Law*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2008.

<sup>16</sup> M. WOOD, *Wood, 'Weighing' the articles on responsibility of International Organizations, in Responsibility of International Organizations. Essays in memory of Sir Ian Brownlie*, cit., p. 61.

<sup>17</sup> Si veda l'opinione espressa da Alain Pellet in qualità di membro della CDI (cfr. UN Doc. A/CN.4/SR.3082, p. 4 e A/CN.4/SR.2999, p. 5). L'unitarietà della nozione sarebbe dato da quel contenuto, per così dire minimo, delle norme che disciplinano la responsabilità degli Stati, ossia l'origine dell'illecito (violazione di un obbligo e attribuzione di tale condotta) e le conseguenze giuridiche (cessazione del fatto illecito e obbligo di riparazione). Il che corrisponde, in buona sostanza, alle norme che nel Progetto sono rubricate 'Principi generali'.

<sup>18</sup> «The general principle, as stated in article 3, applies to whichever entity commits an internationally wrongful act» (v. *Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries 2011*, cit. p. 13, par. 1).

<sup>19</sup> Corte internazionale di giustizia, *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt*, 1980, p. 90: «[...] international organizations are subjects of international law and, as such, are bound by international law». V. anche Corte internazionale di giustizia, *Difference relating to immunity form legal process of a special rapporteur of the commission on human rights*, ICJ, *Reports 1999*, parere del 29 aprile 1999.

Secondo il ragionamento della CDI, le organizzazioni, avendo personalità giuridica, sono destinatarie di diritti e obblighi e, dunque, di norme di diritto internazionale sia primarie sia secondarie<sup>20</sup>. In effetti, la responsabilità, quale che sia l'ordinamento giuridico di riferimento, è un attributo necessario della *soggettività*<sup>21</sup> e anche nell'ordinamento internazionale essa rimane «in essence a question inseparable from that of legal personality in all its forms»<sup>22</sup>. Secondo un altro punto di vista, ma in parte coincidente con il precedente, è l'esercizio di *poteri* a comportare il sorgere della responsabilità per come gli stessi vengono in concreto esercitati<sup>23</sup>. Il legame tra

---

<sup>20</sup> «[...] one has to start from the premise that responsibility under international law may arise only for a subject of international law. Norms of international law cannot impose on an entity primary obligations unless the entity has legal personality under international law. Conversely, an entity has to be regarded as a subject of international law even if only a single obligation is imposed on it under international law. Thus, should an obligation exist for an international organization under international law, the question of that organization's responsibility may arise» v. *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-fifth session*, UN Doc. A/CN.4/SER.A/2003/Add.1 (Part 2), p. 110, par. 15.

<sup>21</sup> L'istituto della responsabilità è da sempre legato ai concetti di «soggettività» e di «obbligo giuridico»: ogni soggetto (sia esso una persona fisica o giuridica, uno Stato, o un'organizzazione internazionale) che pone in essere una condotta contraria all'obbligo a cui era tenuto assume le conseguenze del fatto commesso in base alle norme del sistema giuridico di riferimento. Sulla validità di tale assunto nel peculiare contesto dell'ordinamento internazionale, v. ANZILOTTI, *Cours de droit international*, 1929, Parigi, 1999, p. 467, secondo il quale «the existence of an international legal order postulates that the subjects on which duties are imposed should equally be responsible in the case of a failure to perform those duties». Il punto è stato ripreso da A. PELLET, *The Definition of Responsibility in International Law*, in *The Law of International Responsibility*, (a cura di Crawford, Pellet, Olleson), Oxford, 2010, p. 3 – 16, IDEM, *International Organizations are definitely not States*, in *Responsibility of International Organizations. Essays in memory of Sir Ian Brownlie*, cit., p. 42 – 43. Si veda anche il *Third Report on State Responsibility*, UN Doc. A/CN.4/246 e Add. 1-3 in *Year Book of International Law Commission 1971*, volume II, parte 1, p. 203, par. 19).

<sup>22</sup> V. I. BROWNLIE, *Principles of Public International Law*, Oxford, 2008, p. 433. Sul legame tra personalità internazionale e responsabilità si veda M. HARTWIG, *International Organizations or Institutions, Responsibility and Liability*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2011, par. 11 – 12. Sul legame tra personalità e responsabilità si vedano anche N. M. BLOKKER, *Preparing articles on responsibility of international organizations: Does the International Law Commission take international organizations seriously? A mid-term review*, in *Research Handbook on the Law of International Organizations*, Cheltenham, 2011, p. 313 ss; A. CANÇADO TRINDADE, *Some reflections on basic issues*, in *Responsibility of International Organizations. Essays in memory of Sir Ian Brownlie*, cit., p. 3; E. J. DE ARÉCHAGA, *International Responsibility*, in *Manual of Public International Law*, 1968, p. 595; e C.F. AMERASINGHE, *An Assesment of the ILC's Articles on the responsibility of International Organizations*, in *Responsibility of International Organizations. Essays in memory of Sir Ian Brownlie*, cit., p. 71, secondo il quale «[b]ecause international organizations have international personality it is not difficult to infer that such organizations can not only demand that other international persons be responsible to them, because they have rights at the international law, but they can also held responsible to other international persons because they have obligations at international law».

<sup>23</sup> Il fatto che tutti i soggetti appartenenti ad una comunità di diritto sono chiamati ad assumere la responsabilità per l'esercizio dei loro poteri, secondo l'assioma «[p]ower breeds responsibility», veniva già affermato nei primi decenni del secolo scorso da C. EAGLETON, *The Responsibility of States in International Law*, New York, 1928, p. 206. Su questa linea di pensiero, si allineano anche autori più recenti (v. HIRSCH, *The responsibility of international organizations toward third parties: some basic principles*, Dordrecht, 1995, p. 8, secondo il quale «the international community cannot tolerate a

personalità e responsabilità è stato sottolineato, del resto, anche da una risalente posizione del Segretario Generale delle Nazioni Unite<sup>24</sup> e, indirettamente, dal parere della Corte internazionale di giustizia nel caso *Reparation*<sup>25</sup>.

La CDI nel dare fondamento alla responsabilità delle organizzazioni non si accontenta però di fare riferimento a presunzioni generali e argomentazioni puramente deduttive, ma tenta di supportare tali ragionamenti con alcuni elementi di prassi e di *opinio iuris* delle organizzazioni stesse<sup>26</sup>; così facendo, sembra aderire alla tesi dell'esistenza di una norma consuetudinaria autonomamente elaboratasi sul punto<sup>27</sup>. A tale fine viene menzionata una celebre affermazione del Segretario Generale delle Nazioni Unite, dove sostiene che è ampiamente accettata l'applicazione alle organizzazioni del principio di responsabilità degli Stati<sup>28</sup>. In secondo luogo, viene riportata una celebre dichiarazione della Corte di giustizia nel caso *Difference Relating*

---

situation in which such an active actor in the global system may violate binding international norms without bearing the consequences in the sphere of international responsibility»; LAWSON, *Life after Bankovic: on the extraterritorial application of the European Convention of Human Rights*, in *Extraterritorial application of the Human Rights Treaties*, Antwerp, 2004, p. 86).

<sup>24</sup> «The international responsibility of the United Nations for the activities of United Nations forces is an attribute of its international legal personality and its capacity to bear international rights and obligations» *Financing of the United Nations peacekeeping operations*, UN Doc. A/51/389 del 20 settembre 1996, par. 6.

<sup>25</sup> V. Corte internazionale di giustizia, *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, ICJ Reports, 1949, parere consultivo dell'11 aprile 1949. A seguito dall'uccisione nel 1948 di due funzionari delle Nazioni Unite (il conte svedese Folke Bernadotte e il colonnello francese André Sèrot), entrambi in missione ufficiale in territorio israeliano, l'Assemblea generale aveva chiesto alla Corte internazionale di giustizia se «l'Organizzazione delle Nazioni Unite ha capacità di agire per mezzo di reclamo internazionale contro il governo *de jure* o *de facto* responsabile, in vista di ottenere la riparazione dei danni subiti a) dalle Nazioni Unite b) dalla vittima o dai suoi aventi causa?». La Corte aveva risposto in senso positivo a tale quesito, facendo leva sul concetto di soggettività internazionale delle Nazioni Unite, qualificata quale «subject of international law capable of possessing international rights and duties, and that it has capacity to maintain its rights by bringing international claims» (p. 179). Per un commento al celebre parere si veda M. RAMA MONTALDO, *International legal personality and implied powers of international organizations*, in *The British Year Book of International Law*, 1970, p. 111 e ss. Sul caso si tornerà nel capitolo 2, sezione I, par. 2.

<sup>26</sup> In questo senso v. M. MÖLDNER, *Responsibility of International Organizations – Introducing the ILC's DARIO*, in *Max Planck United Nations Year Book*, 2012, p. 286.

<sup>27</sup> Secondo alcuni autori è possibile «[to] safely conclude that the principle that international organizations may be held internationally responsible for their acts is nowadays part of international customary law» (HIRSCH, *The responsibility of international organizations toward third parties: some basic principles*, cit., p. 9).

<sup>28</sup> «The principle of State responsibility – widely accepted to be applicable to international organizations *widely accepted to be applicable to international organizations* — that damage caused in breach of an international obligation and which is attributable to the State (or to the Organization), entails the international responsibility of the State (or of the Organization) and its liability in compensation» v. *Financing of the United Nations peacekeeping operations*, UN Doc. A/51/389 del 20 settembre 1996, par. 6, citato *verbatim* in *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-fifth session*, UN Doc. A/CN.4/SER.A/2003/Add.1 (Part 2), p. 22, par. 2.

to Immunity from Legal Process of a Special rapporteur of the Commission on Human Rights, ipoteticamente interpretabile come elemento di *opinio iuris*, secondo cui le Nazioni Unite sono responsabili per i danni causati da atti posti in essere dai propri agenti nell'esercizio delle funzioni dell'Organizzazione<sup>29</sup>.

Quanto all'impostazione complessiva del Progetto ARIО, il corpo di articoli è evidentemente strutturato sulla falsariga di quello adottato nel 2001 – eccezione fatta per la disciplina della responsabilità delle organizzazioni connessa ad un atto dello Stato (parte II, capo IV) e per la situazione opposta (parte V). Il testo rispecchia l'intenzione della Commissione che, «fedele alla propria vocazione 'generalista'»<sup>30</sup>, ha mantenuto un approccio unitario al tema della responsabilità internazionale, elaborando un insieme di regole generali applicabili, in linea di principio, a tutte le organizzazioni<sup>31</sup>. Questo ed altri aspetti hanno suscitato alcune critiche su cui occorre ora soffermarsi.

### 3. (segue) Sintesi delle principali critiche mosse all'impianto del Progetto ARIО

Tra le diverse obiezioni mosse al Progetto ARIО, talune – su cui si avrà modo di tornare più avanti – vertono su aspetti specifici (in particolare in tema di riparazione e attribuzione della condotta), altre – che meritano invece di essere qui analizzate – mettono in discussione aspetti sistematici dello studio condotto dalla CDI.

L'impressione generale è che il Progetto ARIО abbia ricevuto più attenzione dalla dottrina che da coloro che sono stati chiamati ad applicarlo, il che sembra confortare, indirettamente, la prima di tutte le critiche mosse alla CDI: la scarsità della prassi di

---

<sup>29</sup> «[...] the Court wishes to point out that the question of immunity from legal process is distinct from the issue of compensation for any damage incurred as a result of acts performed by the United Nations or by its agents in their official capacity. The United Nations may be required to bear responsibility for the damage arising from such acts» (Cfr. *Difference relating to immunity from legal process of a special rapporteur of the commission on human rights*, ICJ, Reports 1999, parere del 29 aprile 1999, p. 88 - 89, par. 66) e ripreso *verbatim* in *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-fifth session*, UN Doc. A/CN.4/SER.A/2003/Add.1 (Part 2), p. 22, par. 5.

<sup>30</sup> P. PALCHETTI, *Unità, pluralità o inutilità dei regimi di responsabilità internazionale applicabili alle organizzazioni?*, in *Il futuro delle organizzazioni internazionali: prospettive giuridiche*, XIX Convegno SIDI, Courmayeur, 26-28 giugno 2014 (a cura di Vellano), Napoli, 2015, p. 46.

<sup>31</sup> Per questa ragione l'approccio della CDI è stato definito «One-Size-Fits-All» (V. PROULX, *An Uneasy Transition?*, in *Responsibility of International Organizations. Essays in memory of Sir Ian Brownlie*, cit., p. 112). Sul punto si veda K. KEITH, *The Processes of Law-Making: the Law Relating to International Organization as an Example*, in *Responsibility of International Organizations. Essays in memory of Sir Ian Brownlie*, cit., p. 15 ss. e S. D. MURPHY, *Codification, Progressive Development, or Scholarly analysis? The Art of Packaging the ILC's Work Product*, in *Responsibility of International Organizations. Essays in memory of Sir Ian Brownlie*, cit., p. 29 ss.

riferimento posta in essere dalle organizzazioni. A ben vedere, è lo stesso Commento ARIIO a concludere che il Progetto potrebbe non avere la stessa autorità di quello relativo agli Stati<sup>32</sup> e che potrebbe collocarsi più nella direzione dello sviluppo progressivo del diritto internazionale e meno in quella della codificazione<sup>33</sup>.

Sotto questo profilo è senz'altro vero che il Progetto poggia su una prassi piuttosto scarsa e relativamente recente. Va però detto che (relativamente) recente è anche la proliferazione delle organizzazioni sulla scena internazionale e che – a differenza di quanto avviene per gli Stati – è piuttosto complesso individuarne la 'prassi'. Le organizzazioni, rispetto agli Stati, hanno a disposizione meno fori dove poter produrre un'eventuale prassi e, data la significativa diversità tra le stesse, è alquanto difficile identificare comportamenti *uniformi*. Il lavoro della CDI, inoltre, non ha potuto contare sulla piena collaborazione da parte delle organizzazioni stesse, che hanno reso note poche indicazioni su quello che «fanno e dicono».

La seconda macro critica sollevata da diversi autori<sup>34</sup>, nonché da esperti e operatori del diritto delle organizzazioni<sup>35</sup>, contesta la scelta della Commissione di ricalcare nel

---

<sup>32</sup> «[...] relevant practice resulting from exchanges of correspondence may not be always easy to locate, nor are international organizations or States often willing to disclose it. The fact that several of the present draft articles are based on limited practice moves the border between codification and progressive development in the direction of the latter», v. *Draft Articles on the responsibility of international organizations, with commentaries*, cit., p. 2 - 3, par. 5.

<sup>33</sup> In quest'ottica si leggono le seguenti affermazioni della Commissione, secondo cui «[s]ome matters for which the articles on State responsibility reflect rules of customary international law with regard to States may only be the object of progressive development in respect of international organizations» (v. *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-fourth session*, in *Yearbook of the International Law Commission*, 2002, vol. II, Par Two, p. 94, par. 473). Pertanto, il fatto che «several of the present draft articles are based on limited practice moves the border between codification and progressive development in the direction of the latter. It may occur that a provision in the articles on State responsibility could be regarded as representing codification, while the corresponding provision on the responsibility of international organizations is more in the nature of progressive development» (*Report of the ILC 63rd session*, cit.).

<sup>34</sup> In questo senso v. A. PELLET, *International Organizations are definitely not States*, in *Responsibility of International Organizations. Essays in memory of Sir Ian Brownlie*, cit., p. 41 ss. Ciò ha portato alcuni a ritenere che il lavoro sotto la guida dello *Special Rapporteur* Giorgio Gaja si sia limitato ad una mera e meccanica sostituzione del termine «Stato» con il termine «organizzazione internazionale» e che la tecnica di lavoro usata sia stata quella del «copy and paste» v. C. AHLBORN, *The Use of Analogies in Drafting the Articles on the Responsibility of International Organizations – An Appraisal of the 'Copy-Paste Approach'*, in *International Organizations Law Review*, 2012, p. 53 - 65. L'autrice conclude però che «[t]he ARIIO may thus appear to be a copy of the ASR, but a closer look reveals that a number of important provisions in the ARIIO differ from the ASR. It seems that the ILC has answered to the disapproving voices that have reiterated that international organizations are too different from States to transplant the rules of the ASR into ARIIO» (p. 60).

<sup>35</sup> Si veda, per esempio, il seminario organizzato in seno alla Banca Mondiale (*Special Session on Responsibility of International Organizations, World Bank law, Justice, and Development Week*, 11 Nov. 2010) e alla Chatham House (v. *Legal Responsibility of International Organizations in International Law, International Law Discussion Group*, 10 Feb. 2011,

testo del Progetto ARIO, grossomodo, il contenuto del Progetto ARS. Alla base di questa critica vengono spesso richiamate due considerazioni: da un lato, il fatto che la personalità delle organizzazioni differisce da quella degli Stati e che queste differenze rilevano soprattutto sotto il profilo delle norme primarie vincolanti; dall'altro, il fatto che le organizzazioni stesse differiscono tra loro a seconda delle strutture, funzioni e competenze conferitegli dagli Stati, in base al fondamentale principio di specialità<sup>36</sup>. Alla CDI viene rimproverato, in altre parole, di aver trattato la responsabilità come un concetto autonomo, applicabile «to all subjects of international law *qua* subjects, as a matter of the operation of law» e «not reliant on the nature or identity of the subject to which it applies»<sup>37</sup>. Su tale punto hanno insistito anche diverse organizzazioni, chiamate a formulare commenti ed osservazioni man mano che la CDI procedeva nei suoi lavori<sup>38</sup>.

A nostro avviso, tale critica è superabile innanzitutto se si considera che il nucleo essenziale delle regole contenute nel Progetto ARS e riprodotte nell'ARIO, a differenza

---

<https://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/109605#> ).

<sup>36</sup> A ben vedere la Commissione è ben consapevole di tali aspetti di specificità delle organizzazioni, v. *Draft Articles on the responsibility of international organizations, with commentaries*, p. 3, par. 7. Sul principio di specialità v. il parere della Corte di giustizia del 1996 sulla legalità delle armi nucleari, secondo il quale: «[...] international organizations do not, unlike States, possess a general competence. International organizations are governed by the “principle of speciality”, that is to say, they are invested by States which create them with powers, the limits of which are function of the common interests whose promotion those States entrust to them» (Corte internazionale di giustizia, *Legality of the use by a State of nuclear weapons in armed conflicts*, ICJ, *Reports* 1996, parere del 8 luglio 1986, p. 78, par. 25).

<sup>37</sup> V. A. PRONTO, *Reflections on the scope of application of the articles*, in *Responsibility of International Organizations. Essays in memory of Sir Ian Brownlie*, cit., p. 150. Secondo alcuni autori il fatto che le organizzazioni sono soggetti di diritto internazionale comporta senz'altro la loro responsabilità sul piano internazionale, ma non anche che le disposizioni in tema di responsabilità degli Stati si applichino «lock, stock and barrel», v. A. PELLET, *International Organizations are definitely not States*, in *Responsibility of International Organizations. Essays in memory of Sir Ian Brownlie*, cit., p. 43. Secondo altri tale approccio non è il frutto di un'analisi accurata della prassi, bensì di un «desire of systematic completeness» (T. SCOVAZZI, *Within and Beyond Mutatis Mutandis*, in *Responsibility of International Organizations. Essays in memory of Sir Ian Brownlie*, cit., p. 123).

<sup>38</sup> Ad avviso dell'OIL, ad esempio, il Progetto «rely excessively on the articles on responsibility of States for internationally wrongful acts», considerando che «a parallelism between States and international organizations regarding the question of responsibility is not justified in the light of important differences between the two subjects of international law» (v. l'opinione anche di altre quattordici Organizzazioni, UN Doc. A/CN.4/637, p. 10-11, par. 2). Dello stesso avviso anche il Segretariato delle Nazioni Unite: «It is, therefore, of the essence that in transposing the full range of principles set forth in articles on responsibility of States for internationally wrongful acts *mutatis mutandis* to international organizations, the International Law Commission should be guided by the specificities of the various international organizations: their organizational structure, the nature and composition of their organs, and their regulations, rules and special procedures – in brief, their special character» (UN Doc. A/CN.4/637/Add. 1, p. 5, par.1).

di altre norme consuetudinarie, ha una portata di applicazione generale e unitaria<sup>39</sup>, nonché una natura *assiomatica*.

I principi generali in tema di responsabilità sono infatti applicabili *de iure* alle organizzazioni senza bisogno di particolari aggiustamenti e senza bisogno di trovare conferma nella prassi dei soggetti in questione. Il Progetto ARIIO va allora apprezzato, come suggerito da alcuni autori, per aver individuato un quadro generale di obblighi secondari che funge da limite all'operato delle organizzazioni, che, diversamente, finirebbero per autoregolare ogni singolo aspetto delle proprie attività sia nella fase fisiologica sia in quella patologica<sup>40</sup>. Inoltre, il Progetto ARIIO contribuisce indubbiamente a «[to] steer and guide debate about the conduct of international organizations»<sup>41</sup>, il che spinge, di conseguenza, le organizzazioni a chiarire la propria posizione anche sulle norme primarie a cui esse sono vincolate.

Non va poi dimenticato che un certo segnale di apertura alla *specificità* delle organizzazioni è dato dall'art. 64 – rubricato appunto «*lex specialis*» – il quale prevede che il regime generale disciplinato dagli articoli elaborati dalla CDI possa essere derogato in presenza di regole speciali, siano esse norme propriamente internazionali o norme 'interne' delle organizzazioni<sup>42</sup>. Nonostante l'applicazione dell'art. 64 sembri essere stata concepita come residuale ed eccezionale rispetto al regime di responsabilità generale, vi è chi ha visto in esso la disposizione più importante di tutto il complesso di articoli<sup>43</sup>. L'art. 64 è senz'altro da considerare uno dei punti centrali del Progetto, ma il

---

<sup>39</sup> In questo senso lo stesso *Special Rapporteur* del Progetto (v. G. GAJA, *Note introductive de l'ancien Rapporteur Spécial*, in *Revue Belge de droit international*, 2013/1, p. 12 e G. GAJA, *Second Report on responsibility of international organizations*, UN Doc. A/CN/4/541, p. 3, par. 5).

<sup>40</sup> Così P. PALCHETTI, *Unità, pluralità o inutilità dei regimi di responsabilità internazionale applicabili alle organizzazioni?*, cit., e C.F. AMERASINGHE, *An Assesment of the ILC's Articles on the responsibility of International Organizations*, cit.

<sup>41</sup> J. KLABBERS, *Advanced Introduction of The Law of International Organizations*, Cheltenham, 2015, p. 92, nota n. 186, che si richiama al contributo di K. DAUGIRDAS, *Reputation and the Responsibility of International Organizations*, in *European Journal of International Law*, 2015, p. 991 – 1018.

<sup>42</sup> Tale norma rispecchia quella contenuta nell'art. 55 del Progetto sugli Stati, salvo precisare che nei rapporti tra l'organizzazione e i suoi membri le regole «speciali» possono essere contenute anche nelle regole interne delle organizzazioni. Sulla dialettica che si viene ad instaurare, in virtù di tale disposizione, tra le norme generali e quelle speciali si veda P. PALCHETTI, *Unità, pluralità o inutilità dei regimi di responsabilità internazionale applicabili alle organizzazioni?*, cit., p. 53. L'autore conclude che «l'art. 64 finisce per riconoscere uno "spazio normativo" sufficientemente ampio ai regimi speciali che sono destinati a regolare i rapporti all'interno dell'organizzazione».

<sup>43</sup> Cfr. R. LECKOW e E. PLITH, *Codification, Progressive Development or Innovation? Some reflections on the ILC Articles on Responsibility of International Organizations*, in *Responsibility of International Organizations. Essays in memory of Sir Ian Brownlie*, cit., p. 228 («Article 64 on *lex specialis*, arguably the most important article»). Così anche M. RAGAZZI, *The World Bank and the ILC's Project on the Responsibility of International Organizations*, in *Responsibility of International Organizations. Essays in*

suo funzionamento va valutato con estrema cautela. In tema di riparazione, ad esempio, avremo modo di vedere come l'adozione di regole interne di certe organizzazioni non può comportare una deroga agli obblighi secondari esistenti in materia, altrimenti la *lex specialis* diverrebbe uno strumento per eludere le conseguenze derivanti dal fatto illecito<sup>44</sup>.

Una terza critica, ancor più radicale delle precedenti e connessa al tema della *lex specialis*, mette in discussione la possibilità stessa di ricostruire un regime giuridico unitario di *responsabilità* internazionale. A supporto di tale conclusione, viene solitamente affermato che, a seguito di un fatto illecito commesso dalle organizzazioni, entrerebbero in funzionamento tutt'al più i meccanismi interni di controllo istituiti dalle organizzazioni stesse, e non le regole secondarie elaborate dalla CDI. Il limite di tali meccanismi sarebbe però quello di attuare non tanto la «responsabilità internazionale» delle organizzazioni, quanto la loro «*accountability*»<sup>45</sup> e cioè secondo un modello di controllo dall'interno<sup>46</sup> o – come è stato definito – di *self-control*<sup>47</sup>. A questo proposito, l'indagine che svolgeremo nel prossimo capitolo è volta a rilevare l'effettivo funzionamento del regime di norme generali 'esterne' a seguito della violazione delle norme sui diritti umani. Una conclusione definitiva su questo punto potrà quindi essere formulata solo alla luce dell'analisi successiva, ma è possibile sin da ora anticipare che

---

*memory of Sir Ian Brownlie*, cit., p. 239: «the central role that the article on *lex specialis* should play in the scheme of the Commission's articles». *Contra*, A. PELLET, *International Organizations are definitely not States*, in *Responsibility of International Organizations. Essays in memory of Sir Ian Brownlie*, cit., p. 46 e 49.

<sup>44</sup> Infatti, quandanche l'autonomia degli ordinamenti interni delle organizzazioni fosse particolarmente accentuata, il principio *lex specialis derogat generali* non può essere legittimamente invocato per aggirare i principi generali in tema di responsabilità internazionale, escludendone l'applicabilità. Lo stesso Commento dell'art. 55 prende una posizione particolarmente restrittiva sul punto, prevedendo che la *lex specialis* possa derogare il regime generale solo qualora la prima si ponga chiaramente in contrasto con il secondo (v. *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II, part II, 2001, p. 140, par. 4).

<sup>45</sup> Si noti che la International Law Association (ILA) nello studio intrapreso sul tema dagli anni novanta, culminato nel rapporto presentato nel 2004, ha impiegato il termine *accountability*. Sui tre livelli di responsabilità v. ILA, *Report of the Seventy-First Conference: Berlin 2004*, p. 164 – 241. Sui diversi approcci al concetto di responsabilità si veda DEKKER, *Accountability of International Organisations: an evolving legal concept?*, in *Accountability for Human Rights Violations by International Organisations*, (a cura di WOUTERS, BREMS, SMIS, SCHMITT), Oxford, 2010, p. 21 – 36.

<sup>46</sup> P. PALCHETTI, *Unità, pluralità o inutilità dei regimi di responsabilità internazionale applicabili alle organizzazioni?*, cit., p. 58. L'autore rileva come invece le regole secondarie in tema di responsabilità garantiscano un controllo *esterno* all'operato delle organizzazioni.

<sup>47</sup> «self-control is both a sword and a shield, and perhaps more a shield than a sword: it allows the organization to present an image to the world without necessarily doing much about the underlying issues», cfr. J. KLABBERS, *Advanced Introduction of The Law of International Organizations*, cit., p. 99.

il modello di responsabilità internazionale elaborato dalla CDI trova talvolta applicazione, accanto, o in sostituzione, a quello di *accountability*.

Infine, un ultimo aspetto critico del Progetto riguarda lo spazio dedicato agli individui e alle peculiarità della responsabilità delle organizzazioni in caso di violazione delle norme sui diritti umani.

#### 4. (segue) *Il ruolo dell'individuo e la responsabilità per violazione di norme a tutela dei diritti umani nel Progetto ARIO*

È comune opinione che l'individuo nel Progetto ARIO, come del resto nel Progetto ARS, rivesta una posizione decisamente marginale. In entrambi i Progetti, la CDI analizza in effetti l'attuazione della responsabilità internazionale in un'ottica prevalentemente interstatale<sup>48</sup>. In base alle disposizioni contenute nell'ARIO, applicabili in assenza di regole speciali, i soggetti legittimati ad invocare la responsabilità delle organizzazioni sono esclusivamente gli Stati e le organizzazioni.

L'unica prospettiva da cui la CDI prende parzialmente in considerazione l'individuo, e la specificità dell'illecito per violazione dei diritti umani, è attraverso la previsione di un sistema aggravato di responsabilità per tali illeciti<sup>49</sup>. Come è noto dal *dictat* della Corte internazionale di giustizia nel caso *Barcelona Traction*<sup>50</sup>, è possibile distinguere

---

<sup>48</sup> BROWN WEISS, *Invoking State Responsibility in the Twenty-First Century*, in *American Journal of International Law*, 2002, p. 798 ss.

<sup>49</sup> Sul ruolo della responsabilità per la violazione dei diritti umani all'interno della disciplina generale dettata dalla Commissione si veda per tutti i contributi di B. SIMMA, *I diritti umani nel Progetto della Commissione del diritto internazionale sulla responsabilità internazionale*, in *La codificazione della responsabilità internazionale degli Stati alla prova dei fatti. Problemi e spunti di riflessione* (a cura di SPINEDI, GIANELLI, ALAIMO), Milano, 2006, p. 340 ss. e spec. p. 399 ss.; R. PISILLO MAZZESCHI, *Il ruolo marginale dell'individuo nel Progetto della Commissione del diritto internazionale sulla responsabilità degli Stati*, in *La codificazione della responsabilità internazionale degli Stati alla prova dei fatti. Problemi e spunti di riflessione* (a cura di SPINEDI, GIANELLI, ALAIMO), Milano, 2006, p. 340 ss. e spec. p. 415 ss.; A. GATTINI, *Alcune osservazioni sulla tutela degli interessi individuali nei Progetti di codificazione della Commissione del diritto internazionale sulla responsabilità internazionale e sulla protezione diplomatica*, in *La codificazione della responsabilità internazionale degli Stati alla prova dei fatti. Problemi e spunti di riflessione* (a cura di SPINEDI, GIANELLI, ALAIMO), Milano, 2006, p. 340 ss. e spec. p. 431.

<sup>50</sup> V. *Barcelona Traction Light and Powers Company, Limited (Belgium v. Spain)*, ICJ Reports, 1970, sentenza del 5 febbraio 1970, p. 32. Come è noto, lo sviluppo crescente degli obblighi collettivi e la connessa rilevanza riconosciuta all'individuo rappresentano due aspetti del medesimo processo di progressiva erosione del principio secondo cui «international law governs relation between independent States» (Corte permanente di giustizia, *The Case of the S.S. «Lotus», Judgment, 7/9/1927*, in *Publications CPJI, Series A*, n. 10, 18.). Sull'emersione degli interessi collettivi nell'ordinamento internazionale si vedano B. SIMMA, *From Bilateralism to Community Interest in International Law. General Course on*

gli illeciti che generano un rapporto di responsabilità di tipo reciproco (e cioè tra l'autore dell'illecito e lo Stato leso) da quelli, più gravi, che innestano rapporti di natura collettiva.

Coerentemente con questa impostazione, la CDI ha confermato all'art. 49 ARIО che la violazione degli obblighi collettivi e solidali legittima gli Stati diversi da quelli lesi ad invocare la responsabilità dell'organizzazione responsabile, pretendendo la cessazione dell'illecito e la riparazione – questioni su cui occorrerà tornerare più avanti<sup>51</sup>.

Allo stesso modo il Progetto ARIО segue fedelmente quanto disposto nel Progetto ARS in merito alle conseguenze per la violazione di norme di *ius cogens*<sup>52</sup>. L'art. 42 ARIО prevede infatti, in caso di gravi violazioni di norme imperative di diritto internazionale, alcune conseguenze ulteriori e specifiche rispetto al regime ordinario: un impegno degli Stati a «[to] cooperate to bring to an end through lawful means any serious breach within the meaning of article 41» e, inoltre, a non «[to] recognize as lawful a situation created by a serious breach within the meaning of article 41, nor render aid or assistance in maintaining that situation»<sup>53</sup>.

---

*Public International Law*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1994-IV; TOMUSCHAT, *International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century. General Course in Public International Law*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1999; MERON, *International Law in the Age of Human Rights*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 2003; CANÇADO TRINDADE, *International Law for Humankind: towards a New jus gentium*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 2005 ; P. PICONE, *Obblighi erga omnes e codificazione della responsabilità degli Stati*, in *Rivista diritto internazionale*, 2005, p. 893 ss e IDEM, *La distinzione tra norme internazionali di ius cogens e norme che producono obblighi erga omnes*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, p. 5 – 38.

<sup>51</sup> Qualora ad invocare la responsabilità delle organizzazioni sia un'organizzazione diversa dallo Stato leso, occorrerebbe la presenza di un ulteriore elemento: l'obbligo violato deve essere «within the functions of the international organization invoking responsibility». Tale aspetto rende la disposizione in parola scarsamente applicabile (v. A. VON BOGDANDY, M. STEINBRÜCK PLATISE, *ARIO and Human Rights Protection: Leaving the Individual in the Cold*, cit., p. 75).

<sup>52</sup> In dottrina si veda A. GIANELLI, *Le conseguenze delle gravi violazioni di obblighi posti da norme imperative tra norme primarie e norme secondarie*, in *La codificazione della responsabilità internazionale degli Stati alla prova dei fatti*, cit., p. 245 ss; E. CANNIZZARO, *On the Special Consequences of a Serious Breach of Obligations Arising out of Peremptory Rules of International Law*, in *The Present and Future of Jus Cogens. Gaetano Morelli Lectures Series 2014* (a cura di Cannizzaro), p. 133, disponibile all'indirizzo [digilab-epub.uniroma1.it/index.php/GMLS/article/download/309/289](http://digilab-epub.uniroma1.it/index.php/GMLS/article/download/309/289).

<sup>53</sup> V. Art. 42 ARIО. Come è noto la formulazione di queste norme è il risultato del compromesso che si è trovato in seno alla CDI nel Progetto ARS – e che si è deciso di far rimanere immutato nel Progetto ARIО – sulla natura di illeciti particolarmente gravi, qualificati in un primo momento quali «crimini». Senonché l'etichettatura 'penalistica' aveva suscitato diverse perplessità e discussioni, al punto che si era deciso di espungere la questione dal Progetto (si veda G. PALMISANO, *Cronaca di una morte annunciata: la responsabilità dello Stato per crimini internazionali*, in *La codificazione della responsabilità internazionale degli Stati alla prova dei fatti*, cit). Tuttavia, ciò che si è voluto far uscire dalla porta è rientrato dalla finestra, celato nelle disposizioni che fanno riferimento alle norme imperative (così A. PELLET, *The New Draft Articles of the International Law Commission on the Responsibility of States for*

È legittimo, tuttavia, dubitare della rilevanza di questa disposizione nel contesto degli illeciti commessi dalle organizzazioni. Affinché tali conseguenze speciali si applichino all'illecito delle organizzazioni occorre infatti essere in presenza di una violazione *grave* delle norme, ossia un inadempimento sistematico o su larga scala. La circostanza della *gravità*, oltre a non essere del tutto chiara nel suo significato<sup>54</sup>, risulta difficilmente ipotizzabile nel contesto delle organizzazioni, come dimostra la (pressoché inesistente) prassi in tema<sup>55</sup>. Questo perché le organizzazioni, per loro natura, competenza e struttura, difficilmente sono in grado di porre in essere violazioni di diritti degli individui in modo sistematico. Più cospicua è invece la prassi di organizzazioni che reagiscono (almeno a parole) alle violazioni di norme di *ius cogens* da parte di Stati<sup>56</sup>.

Nonostante la previsione di un regime di responsabilità aggravato, nel Progetto ARIO, così già come nell'ARS, manca una disposizione che riconosca espressamente la responsabilità dell'autore dell'illecito direttamente nei confronti degli individui. D'altra parte, il Progetto ARS già precisava che le norme ivi codificate «do not deal with the possibility of the invocation of responsibility by persons or entities other than States»<sup>57</sup>, in quanto tale possibilità, riguardando le norme primarie del diritto internazionale, esulava dall'ambito di competenza del Progetto stesso<sup>58</sup>. L'ambito di applicazione del Progetto ARIO, del pari, non include la responsabilità delle organizzazioni nei confronti degli individui<sup>59</sup>, ferma restando la clausola di salvaguardia generale già prevista nel

---

*Internationally Wrongful Acts: A Requiem for States' Crimes?*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, 2001, p. 55 ss).

<sup>54</sup> Sulla distinzione tra gravità «sostanziale» e gravità «circostanziale» v. A. GIANELLI, *Le conseguenze delle gravi violazioni di obblighi posti da norme imperative tra norme primarie e norme secondarie*, cit., p. 254 e nota n. 31.

<sup>55</sup> «The breach of an obligation under a peremptory norm of general international law may be less likely on the part of international organizations than on the part of States. However, the risk of such a breach cannot be entirely ruled out», v. *Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries 2011*, p. 66, par. 1. L'art. 41 par. 2 pare limitare notevolmente la portata applicativa della disposizione solamente ai casi in cui «a breach of such an obligation is serious if it involves a gross or systematic failure by the responsible international organization to fulfil the obligation».

<sup>56</sup> Sul punto di rimanda a *Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries 2011*, cit., p. 67 – 68. In argomento si veda P. PALCHETTI, *Reactions by European Union to Breaches of Erga Omnes Obligations*, in *The European Union as an Actor in International Relations* (a cura di E. CANNIZZARO), The Hague, 2002, p. 219.

<sup>57</sup> *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, in *Report of the International Law Commission, 53rd session*, UN Doc. A/56/10, del 10 agosto 2001, art. 33, par. 4.

<sup>58</sup> Sul tema v. J. CRAWFORD, *The ILC's Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts: A Retrospect*, in *American Journal of International Law*, 2002, p. 888.

<sup>59</sup> «With regard to the international responsibility of international organizations, one significant area in which rights accrue to persons other than States or organizations is that of breaches by international

Progetto ARS, secondo la quale «non viene pregiudicato alcun diritto che la responsabilità internazionale di uno Stato può far sorgere direttamente a favore di una persona o di un ente diverso da uno Stato»<sup>60</sup>. Una siffatta disposizione ha una certa logica nel Progetto ARS, vista l'esistenza di diversi meccanismi di natura convenzionale che, tanto a livello universale quanto regionale, istituiscono regimi *speciali* di responsabilità, i quali consentono all'individuo di far valere la responsabilità dello Stato per la violazione di un suo diritto. Al contrario, con riferimento alle organizzazioni, la portata della clausola di salvaguardia è ridotta, in quanto ad oggi mancano sistemi convenzionali di protezione dei diritti umani e i meccanismi interni alle organizzazioni, se presenti, spesso risultano poco effettivi.

Nella prospettiva del Progetto ARIO, la protezione delle vittime delle violazioni risulta, a conti fatti, alquanto mediata e indiretta e l'individuo rimane sullo sfondo o, come è stato affermato, «in the cold»<sup>61</sup>, in quanto l'accoglimento delle sue pretese di riparazione, in assenza di regimi speciali, dipende in buona sostanza dalla decisione discrezionale degli Stati (o delle organizzazioni) di reagire all'illecito. Del resto il Progetto ARIO non fa che confermare l'atteggiamento formale e tradizionale del Progetto ARS in merito allo spazio di azione dedicato all'individuo. In questa chiave si possono leggere anche le critiche di alcuni autori al fatto che la Commissione abbia

---

organizations of their obligations under international law concerning employment. Another area is that of breaches committed by peacekeeping forces and affecting individuals. The consequences of these breaches with regard to individuals, as stated in paragraph (1), are not covered by the present draft articles» (v. *Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries 2011*, art. 33, p. 59, par. 5).

<sup>60</sup> Cfr. Art. 33 ARS e ARIO par. 2. Ciò viene ribadito, sotto altra forma, anche nell'art. 50 del Progetto del 2011, che non compare invece nel Progetto del 2001. In essa si prevede che l'attuazione della responsabilità così come disciplinata dal Progetto di articoli «is without prejudice to the entitlement that a person or entity other than a State or an international organization may have to invoke the international responsibility of an international organization». Sulla questione se l'art. 33 abbia o meno riconosciuto l'esistenza di diritti agli individui a seguito della commissione di un illecito internazionale si veda G. GAJA, *The Position of Individuals in International Law: An ILC Perspective*, in *European Journal of International Law*, 2010, p. 11 – 14 e spec. p. 11, secondo cui «[i]n 2001 the ILC made a clear reference to the existence of rights granted to individuals under international law. This was in Article 33 (2) of the Article on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts and the related commentary». Ciononostante secondo l'autore «it would be difficult to maintain that the ILC has taken a comprehensive approach on this matter. Nor could one say that the ILC perspective is fully coherent, although some attempts by authors to point out incoherencies in the ILC's work have probably gone too far».

<sup>61</sup> A. VON BOGDANDY, M. STEINBRÜCK PLATISE, *ARIO and Human Rights Protection: Leaving the Individual in the Cold*, in *International Organizations Law Review*, 2012, p. 67 – 76.

usato un paradigma definito ‘privato’ in relazione alla funzione ‘pubblica’ esercitata talvolta dalle Organizzazioni<sup>62</sup>.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, si potrebbe allora concludere che il Progetto ARIO sia poco o per nulla utile a regolare l’ipotesi di responsabilità delle organizzazioni per violazioni di diritti umani. A nostro avviso, invece, il Progetto può avere comunque una certa rilevanza anche per gli illeciti in questione e, nel prossimo capitolo, si cercherà di dimostrare tale punto analizzando la relativa prassi delle controversie tra Stati e organizzazioni.

Delineati i tratti essenziali del Progetto ARIO, nonché le principali critiche mosse allo stesso, occorre ora concentrarsi sul profilo della riparazione, quale aspetto centrale della responsabilità delle organizzazioni per la violazione dei diritti umani.

---

<sup>62</sup> Così J. KLABBERS, *Advanced Introduction of The Law of International Organizations*, cit., p. 89, che afferma che «[i]n technical terms, the ARIO, like the articles on state responsibility, are based *on a private law paradigm*, but that paradigm is of limited use only when the acts of international organizations are at issue. Instead a public law paradigm would have been more appropriate, but such paradigm was well-nigh foreclosed by the political imperative of following the model set by the rules on state responsibility» (corsivo aggiunto).

## SEZIONE II

### L'OBBLIGO DI GARANTIRE UNA RIPARAZIONE E UN RIMEDIO

5. L'obbligo di riparazione per la violazione di diritti umani alla luce del Progetto ARIO
6. Le teorie che impongono alle organizzazioni le norme di diritto internazionale generale in tema di rimedi e i loro limiti
7. Le teorie del «global administrative law», «global constitutional law» e «international public authority» che impongono alle organizzazioni il rispetto del *rule of law* e dei principi di *accountability*
8. Il caso delle Nazioni Unite
9. (*segue*) I meccanismi interni di natura non giurisdizionale stabiliti dalle Nazioni Unite accessibili dagli individui

#### *5. L'obbligo di riparazione per la violazione di diritti umani alla luce del Progetto ARIO*

Come è noto, l'istituto della responsabilità internazionale determina il sorgere del dovere di riparare il pregiudizio arrecato dall'illecito<sup>63</sup>.

Ancora prima che la CDI iniziasse i lavori di codificazione sull'illecito internazionale degli Stati, la Corte permanente di giustizia nella decisione *Chorzów Factory* non esitava ad affermare che «it's a principle of international law, and even a general conception of law, that any breach of an engagement involves an obligation to *make reparation* in adequate form»<sup>64</sup>. L'esistenza di un obbligo di riparazione, come conseguenza di carattere generale che l'ordinamento internazionale ricollega automaticamente alla violazione di una qualsiasi delle sue norme, era stata affermata anche da autorevole dottrina già ad inizio del ventesimo secolo<sup>65</sup>. Questa linea di

---

<sup>63</sup> «There arises an Obligation by the Law of Nature to make Reparation for the Damage, if any be done», scriveva Grozio nel *De Iure Bellis ac Pacis* (1625), il cui pensiero è stato ripreso qualche tempo più tardi da Vattel (v. JOUANNET, *Emer de Vattel et l'émergence du droit international classique*, Parigi, 1998, p. 407).

<sup>64</sup> Corte permanente di Giustizia *Factory at Chorzów*, Merits, PCIJ, 1928, Series A, No. 17, p. 4, 21. La Corte proseguiva affermando che «[r]eparation therefore is the indispensable complement of a failure to apply a convention and there is no necessity for this to be stated in the convention itself ». La riparazione consisteva, ad avviso della Corte, nella rimozione delle conseguenze dell'atto illecito e nel ripristino della situazione *quo ante*: «[t]he essential principle contained in the actual notion of an illegal act [...] is that reparation must, as far as possible, wipe out all the consequences of the illegal act and reestablish the situation which would, in all probability, have existed if that act had not been committed».

<sup>65</sup> Il riferimento è, ovviamente, agli insegnamenti dell'Anzilotti, il quale, utilizzando una formulazione in termini strettamente privatistici, ricollegava all'inosservanza di una norma internazionale «il sorgere di un nuovo rapporto giuridico, tra lo Stato al quale è imputabile il fatto di cui si tratta, che è tenuto alla

ragionamento si è poi consolidata attraverso la giurisprudenza dei tribunali internazionali successiva al caso *Factory*<sup>66</sup> ed è stata infine cristallizzata nel Progetto ARS. L'art. 31 ARIO afferma, negli stessi termini dell'art. 31 ARS, che «the responsible international organization is under an obligation to make full reparation for the injury caused by the internationally wrongful act». La riparazione dovuta dalle organizzazioni responsabili segue i principi stabiliti con riferimento alla responsabilità degli Stati, assumendo le tradizionali vesti della restituzione (*restitutio in integrum*), della compensazione e della soddisfazione, disposta singolarmente o in combinazione fra loro a seconda delle circostanze<sup>67</sup>.

---

riparazione, e lo Stato verso cui sussisteva il dovere inadempito, che può esigere la riparazione» (v. D. ANZILOTTI, *Corso di diritto internazionale*, in *Opere di D. Anzilotti*, a cura di SIOI, Padova, 1964, p. 385 e v. D. ANZILOTTI, *Teoria generale della responsabilità dello Stato nel diritto internazionale*, Firenze 1902, in *Opere di D. Anzilotti*, a cura di SIOI, Padova, 1956). Tra i primi studiosi del tema v. Eagleton (secondo il quale «[w]hen an internationally illegal act has been committed, it is incumbent upon the injuring state chargeable therewith to restore the situation exactly to its former state; or, if this is impossible, to substitute in some manner, and to such an extent» (C. EAGLETON, *The Responsibility of States in International Law*, New York, 1928) e Ago (AGO, *Le délit international*, in *Recueil des Cours*, 1939, II, p. 415). Così anche il Commento al 1929 *Harvard Draft Convention on International Responsibility*, che intende il termine responsabilità come a «to indicate the secondary duty of a state to make reparation for the failure to perform some primary duty» (v. Harvard Law School: Researcher in International Law, *Draft Convention and Comments on Responsibility of States for Injuries to Aliens*, 23 Supplement to AJIL, Special Number (1929), 133, p. 141). Secondo Kelsen, invece, la conseguenza classica della violazione di un obbligo primario consisterebbe nella facoltà in capo allo Stato leso di adottare misure sanzionatorie nei confronti dello Stato responsabile; l'obbligo di prestare riparazione veniva, invece, considerato quale conseguenza secondaria, il cui adempimento evitava l'applicazione della sanzione da parte dello Stato leso (KELSEN, *Principles of International Law, revised and edited by Tucker*, New York, 1966, p. 18 e p. 22). Per una dettagliata ricostruzione delle posizioni più recenti assunte in dottrina in merito alle conseguenze riparatorie dell'illecito si vedano, per tutti, e D. SHELTON, *Reparations*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2009; F. LATTANZI, *Garanzie dei diritti dell'uomo nel diritto internazionale generale*, Milano, 1983, p. 159 – 160, note 1 e 2 e M. IOVANE, *La riparazione nella teoria e nella prassi dell'illecito internazionale*, Milano, 1990, spec. p. 17 ss.; la posizione di quest'ultimo autore è particolarmente interessante in quanto mette in discussione l'esistenza di un obbligo di riparazione quale norma secondaria autonoma a prescindere dal contenuto della norma primaria violata. A suo avviso, gli Stati lesi si limiterebbero a pretendere l'adempimento degli obblighi primari violati, senza invocare l'attuazione di eventuali autonomi obblighi secondari – eccezione fatta per la prassi sul trattamento degli stranieri (v. p. 36 – 47).

<sup>66</sup> Si segnalano, *ex multis*, Corte internazionale di giustizia, *Gabčikovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)*, ICJ Reports, 1997, decisione del 25 settembre 1997, para. 152; Corte internazionale di giustizia, *Application of the Convention on the prevention and punishment of the crime of genocide (Bosnia v. Serbia)*, ICJ Reports, 2007, decisione del 26 febbraio 2007, p. 43; Corte internazionale di giustizia, *Ahmadou Sadio Diallo (Guinea v. Democratic Republic of Congo)*, ICJ Reports, 2010, decisione del 30 novembre 2010, p. 43; Corte internazionale di giustizia, *LaGrand (Merits) (Germany v. United States of America)*, decisione del 27 giugno 2001, par. 48. Tra la giurisprudenza degli organi giurisdizionali incaricati di verificare il rispetto dei diritti umani si segnala, per tutte, Corte europea dei diritti dell'uomo, *Papamichalopoulos v. Greece*, decisione del 23 giugno 1993.

<sup>67</sup> Sul significato di tali termini e sulla rilevanza o meno del pregiudizio *giuridico*, inteso quale lesione causata dalla mera violazione di una norma internazionale, si rimanda a J. CRAWFORD (a cura di), *State Responsibility. The General Part*, Cambridge, 2014, p. 487 ss e v. A. BUYSE, *Lost and Regained? Restitution as a remedy for Human Rights Violations*, in *Heidelberg Journal of International Law*, 2008, p. 132).

In caso di violazioni di obblighi posti a tutela dei diritti umani, va da sé che le organizzazioni debbano riparare il pregiudizio arrecato secondo quanto appena stabilito, vista l'irrilevanza, in linea di principio, del contenuto della norma primaria violata sull'operatività della norma secondaria. L'adempimento dell'obbligo di riparazione solleva però, nella fattispecie in esame, due distinti problemi: una questione specifica sulla compensazione dovuta dall'organizzazione e una questione di carattere generale sulla titolarità del relativo diritto ad ottenerla.

Per quanto riguarda la prima questione, alcuni dubbi possono sorgere in merito all'effettiva capacità delle organizzazioni di adempiere l'obbligo finanziario, in quanto esse non possiedono una potestà tributaria e un'autonomia impositiva paragonabili a quella degli Stati e godono di risorse finanziarie piuttosto limitate<sup>68</sup>. Di fatto le organizzazioni sono in grado di compensare i pregiudizi arrecati a patto di ottenere le somme dai propri Stati membri, da cui, in definitiva, dipende l'adempimento dell'obbligo secondario. Per questa ragione era stato proposto in sede di discussione del Progetto l'inserimento di una disposizione che prevedeva, in caso di insolvenza o di incapacità finanziaria dell'organizzazione, l'intervento degli Stati membri, sui quali sarebbero così ricadute le conseguenze dell'illecito<sup>69</sup>. La proposta però non ha avuto seguito<sup>70</sup> e la questione è stata affrontata solo parzialmente dall'art. 40 ARIO, il quale si limita a subordinare alle regole di ciascuna organizzazione il dovere degli Stati membri di mettere a disposizione risorse sufficienti a soddisfare gli obblighi di riparazione<sup>71</sup>.

---

<sup>68</sup> Il problema è emerso con tutta evidenza nel già menzionato caso *International Tin Council Case* (v. *supra* par. 1).

<sup>69</sup> Secondo la proposta «[t]he member States of the responsible international organization shall provide the organization with the means to effectively carry out its obligations arising under the present part». Ciò sembra seguire una logica che non è quella della «responsibility», ma piuttosto quella della «liability» o «accountability». Sul punto v. A. PELLET, *International Organizations are definitely not States*, in *Responsibility of International Organizations. Essays in memory of Sir Ian Brownlie*, cit., p. 51. L'autore aveva chiaramente espresso come «[t]he road to take was clear: the Commission [should have established] principles according to which the organization's member States must allow the organization to discharge its obligation to make reparation» (UN Doc. A/CN.4/SR.2932, p. 13). In questo senso si era espressa anche la Federazione Russa in seno al Sixth Committee (UN Doc. A/C.6/61/SR.18, par. 68).

<sup>70</sup> V. *Report of the International Law Commission on the Work of the Fifty-ninth Session*, Gen. Ass. Off. Recs., Sixty-second Session., Supp. No. 10 (UN Doc. A/62/10), p. 184, nota 456.

<sup>71</sup> L'art. 40 prevede infatti che «The responsible international organization shall take all appropriate measures in accordance with its rules to ensure that its members provide it with the means for effectively fulfilling its obligations under this Chapter. The members of a responsible international organization shall take all the appropriate measures that may be required by the rules of the organization in order to enable the organization to fulfil its obligations under this Chapter». Nel Commento alla disposizione si legge che «an obligation for members to finance the organization as part of the general duty to cooperate with the organization may be implied under the relevant rules» (corsivo aggiunto), v. *Draft articles on the Responsibility*, cit., p. 133, par. 5. Alla base della scelta operata dal Progetto può esservi la difficoltà di

La scelta finale della Commissione, rimettendo una questione di così cruciale importanza alla *lex specialis* di ciascuna organizzazione, fa sorgere allora qualche perplessità. Quello che è certo è che l'art. 40 ARIO non può essere interpretato nel senso di giustificare il mancato adempimento degli obblighi secondari sulla base di una norma interna dell'organizzazione<sup>72</sup>, in linea con un principio più generale – codificato nel successivo articolo 32 ARIO – circa l'irrelevanza delle disposizioni del diritto «interno» ai fini dell'operatività dell'obbligo di riparazione<sup>73</sup>. Il caso della responsabilità delle Nazioni Unite per il diffondersi dell'epidemia di colera ad Haiti, che verrà estensivamente analizzato nel prossimo capitolo, fornirà qualche spunto interessante sulla rilevanza di tali disposizioni alla prova dei fatti e, più in generale, sull'adempimento della riparazione nella forma della compensazione e sull'accollo in capo agli Stati membri delle spese a tale fine necessarie.

L'aspetto più delicato della riparazione per violazioni dei diritti umani da parte delle organizzazioni riguarda però il problema, di più ampia portata, dell'individuazione del soggetto legittimato ad ottenerla. Come è noto, né il Progetto ARIO, né il Progetto ARS si esprimono chiaramente sulla questione se l'individuo sia titolare del diritto ad ottenere la riparazione in base alle regole del diritto internazionale generale. La Commissione si limita a riconoscere la possibilità che la riparazione spetti direttamente nei confronti delle vittime quali «the ultimate beneficiaries and in that sense as the holders of the relevant rights», nel quadro dei sistemi convenzionali creati dai trattati sui diritti umani<sup>74</sup>. Proprio tali considerazioni hanno spinto la CDI a inserire in entrambi i Progetti il secondo paragrafo dell'art. 33, che, come visto nella precedente sezione,

---

concepire una dissociazione tra i soggetti in capo a cui attribuire la responsabilità e quelli in capo a cui attribuire la riparazione. Da questo punto di vista una scelta differente sarebbe potuta apparire come una minaccia all'autonomia delle organizzazioni e alla loro soggettività separata.

<sup>72</sup> È la stessa Commissione ad osservare che l'eventuale insufficienza finanziaria «cannot exempt a responsible organization from the legal consequences resulting from its responsibility under international law» (v. *Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries 2011*, cit., p. 57, par. 4 – 5). Sul punto v. P. PALCHETTI, *Exploring Alternative Routes: The Obligation of Members to Enable the Organization to Make Reparation*, in *Responsibility of International Organizations. Essays in Memory of Sir Ian Brownlie*, cit., p. 302 – 312.

<sup>73</sup> Il principio è presente, sotto altra veste, anche in materia di diritto dei trattati conclusi dagli Stati e dalle Organizzazioni (v. rispettivamente, l'art. 27 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 e l'art. 27 par. 2 della Convenzione di Vienna del 1986 sul diritto dei trattati fra Stati ed organizzazioni e fra organizzazioni internazionali).

<sup>74</sup> *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, in *Report of the International Law Commission, 53rd session*, UN Doc. A/56/10, del 10 agosto 2001, art. 33, p. 95, par. 3. A questo proposito, la CDI si richiama al caso *LaGrand* (Corte internazionale di giustizia, *LaGrand (Germany v. United States of America)*, Judgment, in I.C.J. Reports 2001, p. 466, at p. 495, par. 78), che ha riconosciuto un diritto alla riparazione come discendente dalla Convenzione sulle relazioni consolari.

contempla una mera clausola di salvaguardia idonea a non escludere la possibilità che la responsabilità delle organizzazioni sorga anche nei confronti degli individui.

Alcune aperture nella direzione del riconoscimento di un diritto individuale alla riparazione possono rintracciarsi anche nelle disposizioni che disciplinano la violazione degli obblighi *erga omnes (partes)* invocabile dagli Stati diversi da quelli specialmente lesi. Infatti, l'autore dell'illecito, in base agli articoli 48 ARS<sup>75</sup> e 49 ARIO, è tenuto a indirizzare la riparazione allo Stato specialmente leso o ai *beneficiari* delle norme violate<sup>76</sup>.

La precisa individuazione dei soggetti «beneficiari» ha suscitato un copioso dibattito in dottrina volto a valutare se la CDI con questa espressione – inserita nell'ARS e confermata nell'ARIO – abbia inteso attribuire agli *individui* un vero e proprio diritto ad ottenere la riparazione. Non c'è dubbio che tale termine alluda agli individui destinatari dell'obbligo primario violato. Ciò trova conferma nei lavori dell'ARS<sup>77</sup>, nonché nelle riflessioni di diversi autori<sup>78</sup>. L'impiego del termine «beneficiari» rispecchia, però, una concezione piuttosto 'conservatrice' del diritto internazionale, che concepisce l'individuo come «*de facto* beneficiary of norms addressed only to States and not as a

---

<sup>75</sup> È interessante ricordare che nel testo licenziato dalla CDI in prima lettura, in caso di violazione di un obbligo *erga omnes* o *erga omnes partes*, la posizione giuridica degli Stati della comunità internazionale (gli *omnes*) o di un gruppo di essi (gli *omnes partes*) era sostanzialmente equiparata a quella dello Stato leso. Tra le prime critiche alla disposizione così come adottata in prima lettura dalla CDI, si veda TOMUSCHAT, *International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century. General Course on Public International Law*, in RCADI, 1999, p. 294.

<sup>76</sup> Cfr. art. 48 par. 2 lett. b) ARS e l'art. 49 par. 4 lett. b) ARIO. Ciò riflette una scelta decisamente più congrua rispetto alla previsione previgente. La nuova formulazione dell'art. 48 ARS, recepita anche nell'art. 49 ARIO, è pienamente da condividere, per due ordini di motivi: primo poiché l'inserimento del termine «beneficiari» pone in primo piano il vero soggetto che le norme primarie in questione mirano a tutelare; in secondo luogo, poiché vengono evitate situazioni di incertezza derivanti dalla sovrapposizione di più richieste di riparazione, scoraggiando al contempo iniziative «abusive» da parte degli Stati non lesi finalizzate esclusivamente ad ottenere la riparazione a proprio vantaggio. Tale disposizione era però ancora ritenuta nel Progetto ARS «a measure of progressive development, which is justified since it provides a means of protecting the community or collective interest at stake» (*Draft articles on the responsibility of States, with commentaries 2001*, cit., p. 127, par. 12). Nel Progetto del 2011 la CDI omette di compiere questa precisazione – e questo nonostante la prassi successiva non sia stata, invero, particolarmente ricca di conferme in proposito (salvo qualche importante eccezione: v. Corte internazionale di giustizia, *Case concerning armed activities on the territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, decisione del 19 dicembre 2005, in ICJ, Reports, 2005).

<sup>77</sup> J. CRAWFORD, *Third report on State responsibility*, UN Doc. A/CN.4/507 and Add. 1–4, par. 376.

<sup>78</sup> Così G. BARTOLINI, *Riparazione per violazioni dei diritti umani e ordinamento internazionale*, cit., p. 92. Dello stesso avviso anche Papa, la quale afferma che «[l]a soluzione descritta consente, dunque, in caso di violazione di norme poste a tutela dei diritti umani, di valorizzare l'interesse delle vittime reali (individui e/o gruppi di individui) dell'illecito e in questo senso va senz'altro valutata positivamente» (M. I. PAPA, *Protezione diplomatica, diritti umani e obblighi erga omnes*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, p. 701).

true holder of rights»<sup>79</sup>, del tutto in linea con l'impostazione 'interstatale' su cui si fondano entrambi i Progetti sulla responsabilità. Le norme in esame più che riconoscere un diritto individuale alla riparazione mirano infatti ad evitare che gli *omnes* beneficino dell'adempimento dell'obbligo di riparazione. Inoltre, qualora gli *omnes* decidano di non agire nei confronti dell'autore dell'illecito, stando alle disposizioni del Progetto, l'ipotetico diritto individuale alla riparazione potrebbe essere negato dal soggetto responsabile. Manca, infatti, un coordinamento con le altre disposizioni dei Progetti che sembrano negare l'esistenza di un siffatto diritto: stando all'articolo 43 ARIIO, lo Stato specialmente leso<sup>80</sup> non sarebbe tenuto a tenere in considerazione il beneficiario finale della norma primaria violata<sup>81</sup>.

Alla luce di queste brevi osservazioni, è allora possibile concludere che la CDI nel Progetto ARIIO – così come nel Progetto ARS – sembra incline a negare l'esistenza di un diritto individuale alla riparazione, benché con un atteggiamento non sempre coerente. Ad un'attenta analisi, si tratta di una posizione ambivalente ed interlocutoria, lasciata volutamente aperta a un'evoluzione successiva.

Ciò non esclude, comunque, la possibilità di rilevare e accertare il contenuto di un siffatto diritto al di fuori di quanto è stato codificato dai due Progetti. L'aspetto per noi interessante dell'ipotetico diritto derivante da una norma *secondaria* è il suo intreccio con il diritto individuale di accesso alla giustizia in senso lato (o diritto ad un rimedio) derivante, invece, da una norma *primaria*<sup>82</sup>. L'esistenza di una norma di diritto internazionale che riconosce all'individuo il diritto ad una riparazione per il pregiudizio

---

<sup>79</sup> R. PISILLO MAZZESCHI, *The marginal role of the individual in the ILC's Articles on State responsibility*, cit., p. 44.

<sup>80</sup> Tale potrebbe essere, secondo una certa interpretazione, lo Stato di cittadinanza della vittima maltrattata da uno Stato estero. Sul dibattito in dottrina circa la posizione dello Stato di cittadinanza come Stato specialmente leso dalla violazione di obblighi collettivi si veda G. GAJA, *Is a State specially affected when its nationals' human rights are infringed?*, cit. Si tornerà sul punto nel prossimo capitolo.

<sup>81</sup> Sul punto, a dire il vero, la Corte internazionale di giustizia, nel caso *Diallo*, ha espressamente riconosciuto che la riparazione eventualmente ottenuta nelle mani dello Stato di cittadinanza della vittima dovesse trasferirsi a quest'ultima. Anche su questa questione si rimanda totalmente al capitolo 2.

<sup>82</sup> I due obblighi (quello di riparare e quello di garantire un rimedio), pur appartenendo da un punto di vista formale a due regimi di regole differenti, sono in realtà profondamente connessi. Solitamente con il primo si coprono gli aspetti sostanziali del diritto, mentre con il secondo quelli procedurali, tenuto conto che il rispetto del diritto di accesso alla giustizia sarebbe dovuto prima della, e a prescindere dalla, commissione dell'illecito. I due diritti finirebbero poi per sovrapporsi qualora si consideri l'ottenimento di misure riparatorie di concreto ristoro per le vittime quale elemento per valutare l'*effettività* del rimedio. Nella nozione di accesso alla giustizia *stricto sensu* trovano spazio solo i rimedi dal carattere giurisdizionale, mentre nella nozione allargata rientra più in generale ogni rimedio, purché sia effettivo e si svolga secondo procedure imparziali (v. F. FRANCONI, *Il diritto di accesso alla giustizia nel diritto internazionale generale*, in *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione europea* (a cura di F. FRANCONI, M. GESTRI, N. RONZITTI, T. SCOVAZZI), Milano, 2008, p. 3 ss).

subito è senz'altro «among the most controversial questions in the law of State responsibility»<sup>83</sup>, posto che il tema tocca, tangenzialmente, l'annosa questione della soggettività degli individui nel diritto internazionale<sup>84</sup>.

Non è questa la sede per rilevare e accertare l'esistenza di norme consuetudinarie sul punto, posto che la prassi degli Stati complessivamente considerata è lungi dall'essere univoca. Ci limitiamo quindi a dare atto della tesi sostenuta da diversi autori circa l'esistenza di una norma consuetudinaria che attribuisce direttamente all'individuo il diritto alla riparazione nell'ordinamento interno e il diritto di accesso alla giustizia o diritto ad un rimedio – tesi che viene difesa, in alternativa, anche nella sua versione più 'ristretta' che ammette l'esistenza di siffatti diritti «quantomeno per le *gross violations* e per le singole violazioni di quelle norme fondamentali sui diritti umani e del diritto umanitario, che hanno carattere di *ius cogens*»<sup>85</sup>. Va precisato che il metodo usato per rilevare tali norme consuetudinarie sembra prediligere criteri di tipo *deduttivo* più che

---

<sup>83</sup> E. CANNIZZARO, *Is there an individual right to reparation? Some thoughts on the ICJ judgment in the Jurisdictional Immunities Case*, in *Unity and Diversity of International Law. Essays in Honour of Professor Pierre-Marie Dupuy* (a cura di D. ALLAND, V. CHETAIL, O. DE FROUVILLE, J. E. VIÑUALES), 2014, p. 495. Il tema tocca, tangenzialmente, l'annosa questione della soggettività degli individui nel diritto internazionale. Non sorprende allora che gli studi in dottrina si sono concentrati perlopiù sul problema della titolarità di diritti in capo agli individui derivanti da norme primarie e, solo in misura minore, da quelle secondarie. Vi è infatti una asimmetria nel diritto internazionale che, in tema di garanzie per l'individuo, si è sviluppato maggiormente nella direzione di norme primarie e meno con riguardo a quelle secondarie (così anche E. CANNIZZARO, B. BONAFÈ, *Of Rights and Remedies: Sovereign Immunity and Fundamental Human Rights*, in *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Bruno Simma* (a cura di U. FASTERNATH ET AL.), Oxford, 2011, p. 826).

<sup>84</sup> Per un efficace riassunto delle posizioni che ad oggi caratterizzano il dibattito sul tema, si veda G. BARTOLINI, *Riparazione per violazioni dei diritti umani e ordinamento internazionale*, cit., p. 17 – 53 e spec. p. 43 e ss.

<sup>85</sup> Si vedano per tutti R. PISILLO MAZZESCHI, *Reparation Claims by Individuals for State Breaches of Humanitarian Law and Human Rights: An Overview*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2003, p. 339 – 347; IDEM, *Il rapporto fra norme di ius cogens e la regola sull'immunità degli Stati: alcune osservazioni critiche sulla sentenza della Corte internazionale di giustizia del 3 febbraio 2012*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2012/2, p. 310 – 326, spec. p. 320; IDEM, *Access to Justice in Constitutional and International Law: the Recent Judgment of the Italian Constitutional Court*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2014, p. 9 - 23, spec. p. 16 – 17; IDEM, *International Obligations to Provide for Reparation Claims?*, in *State Responsibility and the Individual. Reparation in Instances of Grave Violations of Human Rights* (a cura di A. RANDELZHOEFER, C. TOMUSCHAT), The Hague, 1999, p. 159, in cui si precisa che la riparazione da riconoscere agli individui sarebbe esigibile solo sul piano interno; G. BARTOLINI, *Riparazione per violazioni dei diritti umani e ordinamento internazionale*, cit., *passim*. *Contra* C. TOMUSCHAT, *Reparation in favour of individual victims of gross violations of human rights and international humanitarian law*, in *Promoting Justice, Human Rights and Conflict Resolution Through International Law. Liber Amicorum Lucius Caflisch* (a cura di M. C. KOHEN), Leiden, 2007, p. 569 – 590, spec. p. 579; IDEM, *Individual Reparation Claims in Instances of Grave Human Rights Violations: The Position under General International Law*, in *State Responsibility and the Individual. Reparation in Instances of Grave Violations of Human Rights* (a cura di A. RANDELZHOEFER, C. TOMUSCHAT), The Hague, 1999.

induttivo<sup>86</sup>. Tale metodo si caratterizza, in particolare, per due tendenze: da un lato viene attribuito un ruolo sempre più decisivo all'*opinio iuris* a discapito della prassi<sup>87</sup>; dall'altro, nella nozione di «prassi» viene fatta rientrare non solo quella «fattuale», ossia quei comportamenti materiali effettivamente posti in essere dagli Stati, ma anche – e con un maggior peso – quella «scritta od orale», definita *paper practice*<sup>88</sup>.

Ciò detto, i diversi elementi di prassi e *opinio iuris* richiamati a supporto del diritto consuetudinario in questione si basano, in estrema sintesi, sugli strumenti multilaterali pattizi a tutela dei diritti umani sottoscritti dagli Stati e, soprattutto, sulla prassi interpretativa prodotta dagli organismi giudiziari o quasi-giudiziari istituiti da tali trattati (in particolare la Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte interamericana dei diritti umani)<sup>89</sup>. Inoltre, vengono citate come fonti autorevoli di ricognizione del diritto internazionale generale – non è chiaro se come elementi di prassi o di *opinio iuris* – alcune pronunce della Corte internazionale di giustizia. Di rilievo sono, anzitutto, il parere reso nel caso concernente l'edificazione di un muro nel territorio palestinese occupato (ove viene evocata l'esistenza di un obbligo di riparazione direttamente nei

---

<sup>86</sup> Secondo alcuni autori, nel campo dei diritti umani il metodo per rilevare l'esistenza o meno di una consuetudine si discosta parzialmente da quello utilizzato negli altri ambiti dell'ordinamento internazionale. Si vedano C. TOMUSCHAT, *Obligations arising for States without or against their will*, in *Recueil des cours*, 1993, vol. IV, p. 199 ss.; B. SIMMA, P. ALSTON, *The Sources of Human Rights Law: Custom, Jus Cogens, and General Principles*, in *Australian yearbook of International Law*, 1988, p. 82 ss.; N. PETERSEN, *Customary Law without Custom? Rules, principles, and the role of State practice in international norm creation*, in *American University International Law Review*, 2008, p. 275 ss.; C. RYNGAERT, J. WOUTERS, *Impact on the Process of the Formation of Customary International Law*, in *The Impact of Human Rights Law on General International Law* (a cura di M. T. KAMMINGA, M. SCHEININ), Oxford, 2009, p. 112 ss.; R. PISILLO MAZZESCHI, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo e il suo impatto sulla dottrina giuridica internazionalistica*, in *Rivista diritti umani e diritto internazionale*, 2014, p. 268 ss., spec. p. 294 – 303. Tale metodo di accertamento della consuetudine troverebbe una certa conferma nella giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia nel caso *Nicaragua* (v. Corte internazionale di giustizia, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, sent. 27 giugno 1986, ICJ Reports, 1986, p. 98, par. 184, in cui afferma che la Corte «must satisfy itself that the existence of the rule in the *opinio iuris* of States is confirmed by practice»). Sulle metodologie (deduttive, induttive o assertive) impiegate dalla Corte internazionale di giustizia per rilevare e accertare le norme di diritto internazionale generale, si rimanda al contributo di S. TALMON, *Determining Customary International Law: The ICJ's Methodology between Induction, Deduction and Assertion*, in *European Journal of International Law*, 2015, p. 417 – 443.

<sup>87</sup> B. SIMMA, P. ALSTON, *The Sources of Human Rights Law*, cit., p. 88 – 89 e C. RYNGAERT, J. WOUTERS, *Impact on the Process of the Formation of Customary International Law*, cit., p. 112.

<sup>88</sup> Sul punto v. R. PISILLO MAZZESCHI, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo e il suo impatto sulla dottrina giuridica internazionalistica*, cit., p. 295 – 296; N. PETERSEN, *Customary Law without Custom? Rules, principles, and the role of State practice in international norm creation*, cit., p. 278 – 280. Per parte sua, anche il rapporto dell'ILA *Statement of Principles applicable to the Formation of General Customary International Law*, cit., riconosce che «verbal acts, and not only physical acts, of State count as State practice» (p. 14).

<sup>89</sup> Per un'ampia ricostruzione di tale prassi si veda G. BARTOLINI, *Riparazione per violazioni dei diritti umani e ordinamento internazionale*, cit., *passim*.

confronti di persone fisiche e giuridiche secondo le regole del diritto internazionale applicabili)<sup>90</sup>, la decisione nel caso *Diallo*<sup>91</sup>, nel caso *LaGrand* per quanto riguarda il campo delle relazioni consolari<sup>92</sup>, nonché nel caso *Germania c. Italia*<sup>93</sup> (in particolare con riferimento alla *dissenting opinion* del giudice Cançado Trindade<sup>94</sup>, alle posizioni della Grecia<sup>95</sup> e anche a quelle del collegio difensivo dell'Italia che parte dal basilare presupposto per cui «there is no right without remedy»<sup>96</sup>). Con riguardo al diritto di

---

<sup>90</sup> Corte di giustizia internazionale, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, ICJ Reports, 2004, parere consultivo del 9 luglio 2004. In quell'occasione la Corte, dopo aver constatato che la costruzione muro ha comportato il sequestro e la distruzione di case, attività commerciali e agricole, ha ritenuto che lo Stato di Israele «has the obligation to make reparation for the damage caused to all the natural or legal persons concerned» (p. 198, par. 151). Richiamandosi al celebre passo della Corte permanente di giustizia sul contenuto e le forme in cui si estrinseca l'obbligo di riparazione, la Corte internazionale di giustizia ha concluso nel senso che Israele avesse l'obbligo di restituire ciò di cui si era illegittimamente appropriato. Qualora la *restitutio in integrum* di quanto sottratto fosse stata materialmente impossibile, Israele avrebbe nondimeno l'obbligo di compensare le persone interessate per i danni patiti (par. 153).

<sup>91</sup> Perlomeno ciò è quanto sembra emergere dal seguente passaggio: «the sum awarded to [the applicant State] in the exercise of diplomatic protection of Mr. Diallo is intended to provide reparation for the latter's injury» Corte internazionale di giustizia, *Ahmadou Sadio Diallo (Guinea v. Democratic Republic of Congo)*, *Compensation owed by the Democratic Republic of the Congo to the Republic of Guinea*, ICJ Reports, 2012, decisione del 19 giugno 2012, para. 57).

<sup>92</sup> Corte internazionale di giustizia, *Avena and others (Mexico v. United States of America)*, sentenza del 31 marzo 2004, in ICJ Reports, 2004, p. 12 ss., par. 128. In argomento si veda P. VIGNI, *Accesso alla giustizia ed assistenza consolare*, in *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, cit., p. 149 e ss. Un altro campo del diritto internazionale che accorda una certa importanza, seppur indiretta, a tale diritto è quello in materia di investimenti.

<sup>93</sup> Corte internazionale di Giustizia, *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening)*, decisione del 3 febbraio 2012, in ICJ Reports 2012. La sentenza della Corte internazionale di giustizia ha ricevuto diversi commenti – e critiche – in dottrina. Si vedano BOSCHIERO, *Jurisdictional Immunities of the State and Exequatur of Foreign Judgements: a private International Law Evaluation of the Recent ICJ Judgement in Germany v. Italy*, in *International Courts and the Development of International Law. Essays In Honour of Tullio Treves* (a cura di N. BOSCHIERO, T. SCOVAZZI, C. RAGNI, C. PITEA), The Hague, 2013, p. 781 e ss., spec. p. 814 – 817; SALERNO, *Gli effetti della sentenza internazionale nell'ordinamento italiano: il caso Germania c. Italia*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale* 2012, p. 350 -370; B. BONAFÈ, *Il caso delle Immunità giurisdizionali dello Stato: verso un ampliamento della partecipazione del terzo davanti alla Corte internazionale di giustizia*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale* 2012, p. 371 – 384.

<sup>94</sup> Corte internazionale di Giustizia, *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening)*, decisione del 3 febbraio 2012, *Dissenting Opinion of Judge Cançado Trindade*, p. 105, par. 58 – 59.

<sup>95</sup> «The fundamental argument in the position of the Greek courts is based on the recognition that there is an individual right to reparation in the event of grave violations of humanitarian law», v. *Case concerning Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy): Greece intervening Written Statement of the Hellenic Republic*, p. 8, par. 34.

<sup>96</sup> «Relevant Italian case law concerning the responsibility of the Italian State for war damages is consistent in affirming the individual right to reparation and the individual right of access to justice» (v. Corte internazionale di giustizia, *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy, Counter-memorial of Italy*, del 22 dicembre 2009, p. 75, par. 4.92). La difesa dell'Italia si è concentrata maggiormente sul diritto ad un rimedio effettivo e all'accesso alla giustizia, quindi in relazione alle norme primarie e non secondarie: «[t]he right of access to justice, in its double significance of right to a remedy and right to due process of law, is provided for by all recent instruments of human rights protection, and has to be considered part of customary human rights law» (par. 4.88).

accesso alla giustizia viene poi solitamente richiamata anche l'ordinanza del già Presidente del Tribunale Speciale per il Libano, Antonio Cassese, nel caso *El Sayed*<sup>97</sup>.

Un terzo elemento piuttosto significativo in questa discussione è la risoluzione contenente i Principi fondamentali e le linee guida sul diritto ad un rimedio e ad una riparazione per le vittime di violazioni flagranti dei diritti umani e violazioni gravi del diritto umanitario, adottata dall'Assemblea generale nel 2005<sup>98</sup>. Benché si tratti di un atto di per sé non vincolante, la risoluzione è stata approvata per consenso e senza alcuna dichiarazione di contestazione o riserva volta a respingere talune parti del testo da parte degli Stati membri delle Nazioni Unite. Dalla risoluzione è inoltre possibile desumere l'impegno degli Stati a far sì che le vittime delle violazioni non rimangano prive di rimedi. È importante sottolineare che tale impegno sembra fondarsi su un vero e proprio obbligo consuetudinario, come viene affermato nei documenti preparatori alla risoluzione in esame<sup>99</sup>. Un impegno simile si può rinvenire anche nei *Guiding Principles on business and human rights* elaborati dalle Nazioni Unite nell'ambito della discussione sui doveri che si impongono agli Stati nei cui territori si registrano attività

---

<sup>97</sup> «the case law has contributed and is contributing to the evolution of the international customary rule on the right to access to justice, and, by the same token, can be regarded as evidence of the contents of that customary rule [...] The right of access to justice is regarded by the whole international community as essential and indeed crucial to any democratic society. It is therefore warranted to hold that customary rule prescribing it has acquired the status of a peremptory norm (*ius cogens*)» (v. *El Sayed*, ordinanza del 15 aprile 2010. Tribunale Speciale per il Libano, *In the Matter of El Sayed*, CH/PRES/2010/01, Oder Assigning Matter to Pre-Trial Judge, del 15 aprile 2010, par. 26 e 29).

<sup>98</sup> *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*, risoluzione del 16 dicembre 2005, UN Doc. A/RES/60/147. Si vedano in particolare il principio n. I, par. 2, lett. (b) e (c). Invero, la risoluzione in questione non prende una posizione netta sulla questione circa l'esistenza di un diritto individuale alla riparazione, discendente dal diritto internazionale generale. Anzi, ad avviso di alcuni autori, la risoluzione dell'Assemblea Generale «do not endorse the doctrine of a true individual right to reparation», ma sembrerebbe far derivare tale diritto solo ed esclusivamente dal diritto internazionale pattizio eventualmente applicabile. Così C. TOMUSCHAT, *Reparation in favour of individual victims of gross violations of human rights and international humanitarian law*, in *Promoting Justice, Human Rights and Conflict Resolution Through International Law. Liber Amicorum Lucius Caflisch* (a cura di M. C. KOHEN), Leiden, 2007, p. 569 – 590, spec. p. 579.

<sup>99</sup> Nell'*Introductory Note* alla risoluzione si osserva che il «duty of affording remedies for governmental misconduct was so widely acknowledged that the right to an effective remedy for violations of human rights and *a fortiori* of gross human rights violations, may be regarded as forming part of customary international law» e che «Since the beginning of their drafting, the Principles and Guidelines were meant to reflect the current state of international law on remedies and reparations» (VAN BOVEN, *Introductory Note to the Basic Principles and Guidelines on the Right to a remedy and Reparation*, cit., par. 2, p. 2 e p. 5). L'importanza della risoluzione va poi colta per aver sottolineato il legame funzionale tra la protezione effettiva dei diritti umani 'sostanziali' e la tutela 'processuale' di tali diritti attraverso la predisposizione di rimedi e forme di riparazione dal carattere giurisdizionale e non.

di imprese multinazionali<sup>100</sup>. Tra questi particolare importanza è data al «duty to remedy», ossia all'obbligo di fornire un rimedio alle vittime degli abusi<sup>101</sup>.

Amnesso, ipoteticamente, che esista una norma consuetudinaria la quale accordi all'individuo il diritto ad un rimedio effettivo e alla riparazione, occorre brevemente comprendere fino a che punto il rispettivo obbligo si applichi, *mutatis mutandis*, alle organizzazioni.

#### *6. Le teorie che impongono alle organizzazioni le norme di diritto internazionale generale in tema di rimedi e i loro limiti*

Ritenere che le organizzazioni, al pari degli Stati, debbano garantire alle vittime delle violazioni un rimedio effettivo ed, eventualmente, la riparazione del pregiudizio arrecato significa ammettere, in buona sostanza, che esse sono vincolate dagli obblighi consuetudinari in materia di diritti umani<sup>102</sup>. La questione è tutt'altro che pacifica, ma ad oggi sembrano preponderanti le posizioni di chi sostiene che le consuetudini, comprese quelle poste a tutela dei diritti umani, vincolano le organizzazioni al pari degli Stati<sup>103</sup>.

A favore dell'applicabilità (*rectius* dell'imposizione) alle organizzazioni delle regole consuetudinarie in tema di diritti umani elaborate dagli Stati militano, grossomodo, le

---

<sup>100</sup> Sui tre fondamentali obblighi in capo agli Stati «to respect», «to protect» e «to remedy» si rimanda ai *Guiding Principles on Business and Human Rights. Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework*, acclusi nella risoluzione 17/4 del 16 giugno 2011 del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, UN Doc. HR/PUB/11/04.

<sup>101</sup> Sulla portata di tali obblighi si veda il capitolo 3, sezione II, par. 15 e 16.

<sup>102</sup> È il caso di ribadire che il presente lavoro è volto a studiare l'applicabilità e l'operatività delle norme secondarie e non intende invece soffermarsi sull'analisi di quelle primarie in tema di protezione dei diritti umani. Ciononostante, il tema della riparazione per violazione dei diritti umani mette in luce una così intensa interconnessione tra regole secondarie e primarie da richiedere una breve analisi sull'applicabilità anche di queste ultime.

<sup>103</sup> Si veda, per tutti, FORTEAU, *Le droit applicable en matière de droits de l'homme aux administrations territoriales gérées par des organisations internationales*, in *La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aux droits de l'homme. Journée d'études de Strasbourg*, Parigi, 2009, p. 14, che parla di «applicabilité incontestable des règles coutumières». *Contra*, tra gli autori che ritengono le organizzazioni non vincolate al diritto di formazione spontanea, v. ALSTON, *Non-State Sectors and Human Rights*, Oxford, 2005, p. 8 – 9 e p. 113 e ss. Vi è poi chi, pur ritenendo applicabili alle organizzazioni gli obblighi posti dal diritto internazionale generale, riconosce che «the question to what extent customary international law is binding upon international organizations is more troublesome to answer, for example, in the context of human rights law or humanitarian law» (v. HARTWIG, *International Organizations or Institutions, Responsibility and Liability*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, 2013, p. 4, punto 18).

stesse argomentazioni altrove richiamate per sostenere l'applicabilità delle norme generali secondarie del diritto internazionale in tema di responsabilità<sup>104</sup> – con qualche importante precisazione.

Il primo argomento solitamente sostenuto fa leva sull'unitarietà del contenuto delle norme di diritto internazionale generale, che si imporrebbero alle organizzazioni per via della loro soggettività. Viene a tale fine evocato il celebre passo estrapolato dai casi *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt* e *Cumaraswamy*<sup>105</sup>, ove la Corte internazionale di giustizia ha affermato l'imposizione delle consuetudini alle organizzazioni per via della loro soggettività, «laddove applicabili»<sup>106</sup>. Un secondo tradizionale argomento richiama il principio *nemo plus juris dat quam ipse habet* per sostenere che le organizzazioni, essendo «figlie» degli Stati, non possano essere svincolate dalle regole che si applicherebbero agli Stati se agissero *uti singuli*<sup>107</sup>. Una terza argomentazione si fonda su un'interpretazione sistemica degli strumenti costitutivi delle organizzazioni in base all'art. 31 par. 3 lett. c) della Convenzione di Vienna, dunque alla luce di «ogni norma pertinente di diritto internazionale, applicabile alle relazioni fra le parti», che comprenderebbe quelle in materia di diritti umani<sup>108</sup>. Infine, è stata ipotizzata l'esistenza di un principio generale di leale collaborazione tra Stati membri e organizzazioni di cui sono parte, tale per cui le ultime non possono che ritenersi vincolate dai principi generali che incombono sui

---

<sup>104</sup> V. *supra* sezione I, par. 2.

<sup>105</sup> Corte internazionale di giustizia, *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt*, 1980, p. 90: «[...] international organizations are subjects of international law and, as such, are bound by international law».

<sup>106</sup> Si vedano SCHERMERS, BLOKKER, *International Institutional Law. Unity within diversity*, Dordrecht, 2011, par. 1579, secondo cui le consuetudini vincolano, in principio, le organizzazioni, a meno che la regola concreta sia di per sè non idonea ad essere applicata alle organizzazioni. In questo senso anche K. GINTHER, *International Organizations, Responsibility*, in *Encyclopedia of Public International Law*, 1983; F. V. GARCIA-AMADOR, *State responsibility*, 1956, in *ILC Yearbook*, p. 189; BOWETT, *The Law of International Institutions*, London, 1982, p. 362; BROWNLIE, *Principles of Public International Law*, cit., p. 688.

<sup>107</sup> Secondo questa linea di pensiero, le organizzazioni sarebbero tenute al rispetto degli stessi obblighi materiali che limitano la libertà di movimento e di azione degli Stati membri di cui si compongono. Se così non fosse, la creazione di organizzazioni – si ipotizza – diverrebbe uno stratagemma per eludere il rispetto degli obblighi contratti dagli Stati membri.

<sup>108</sup> Da questo punto di vista, gli accordi costitutivi delle organizzazioni internazionali, ossia gli architravi su cui si innesta l'intero impianto istitutivo e normativo, rimangono dei trattati e dunque soggetti alle regole della Convenzione di Vienna per quanto riguarda la loro interpretazione. Per tale ragione i trattati istitutivi sono stati definiti come dei «Janus-faced documents», (SCHERMERS, BLOKKER, *International institutional law*, cit., par. 1342), essendo «constitutional treaties» e allo stesso tempo «treaty-constitution» (A. PETERS, *International Organizations: Effectiveness and Accountability*, cit., p. 1). Sul punto v. *infra* par. 8.

primi<sup>109</sup>. In termini simili altri autori tentano di rintracciare negli statuti delle organizzazioni un consenso (forzatamente *implicito*), tale da provare la volontà degli Stati membri di assoggettare gli enti costituendo all'ordinamento internazionale nel suo complesso, ivi comprese le norme generali di diritto internazionale<sup>110</sup>.

A nostro avviso, nessuna di queste argomentazioni chiarisce in modo convincente su quali basi le organizzazioni siano da considerare vincolate a norme a cui non hanno prestato il proprio consenso o al cui processo di formazione spontanea non hanno contribuito<sup>111</sup>. Del resto anche il 'mantra' della Corte internazionale di giustizia spesso richiamato dal caso *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt* (secondo cui «le organizzazioni sono vincolate alle norme consuetudinari applicabili») è piuttosto lapidario e potrebbe dubitarsi che possa ricomprendere le norme consuetudinarie in materia di diritti umani<sup>112</sup>.

---

<sup>109</sup> L'esistenza del principio di «loyal cooperation» tra Stati e organizzazioni internazionali, è stato affermato dalla Corte internazionale di giustizia che, nel già menzionato caso *WHO and Egypt*, si è così espressa: «the very fact of Egypt's membership of the Organization entails certain mutual obligations of co-operation and good faith incumbent upon the Organization» (Corte internazionale di giustizia, *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt*, 1980, p. 93). Sul principio della «loyal cooperation» si veda in dottrina VON BOGDANDY, *General Principles of International Public Authority: Sketching a research Field*, in *The Exercise of Public Authority by International Institutions. Advancing International Institutional Law*, (a cura di VON BOGDANDY, WOLFRUM, VON BERNSTORFF, DANN, GOLDMANN, Heidelberg), 2010, p. 754.

<sup>110</sup> Secondo Reinisch non sembra ragionevole sostenere che gli Stati membri delle Nazioni Unite, ad esempio, abbiano voluto esercitare una facoltà di *opt-out* in relazione agli obblighi consuetudinari su di essi incombenti. Secondo l'autore «the assumption that the UN member states could have succeeded in collectively "opting out" of customary law and general principles of law by creating an international organization that would cease to be bound by those very obligations appears rather unconvincing» v. REINISCH, *Developing Human Rights and Humanitarian Law Accountability of the Security Council for the Imposition of Economic Sanctions*, in *American Journal of International Law*, 2001, p. 851 e ss. e spec. p. 858.

<sup>111</sup> A questo proposito ci sembra non sia stato ancora chiarito dalla dottrina a quali precise condizioni una norma consuetudinaria sia da considerarsi «suitable» alle Organizzazioni, ossia idonea ad essere applicata nel loro contesto (così anche A. PETERS, *International Organizations: Effectiveness and Accountability*, in *MPIL Research Paper Series*, No. 2016-01, p. 11). Le stesse perplessità sono state espresse anche da coloro che ritengono in principio applicabili alle organizzazioni le norme consuetudinarie. Tali autori, da un lato, riconoscono che «there seems to be general agreement on the basic assumption that international organizations "are bound by any obligations upon them under general rules of international law" », dall'altro, ammettono che «this does not resolve numerous uncertainties emerging in the practice of individual organizations». Rimarrebbe infatti da chiarire: «what is the legal basis for applying customary law to international organizations? Are specific rules of customary law – which have generally been developed on the basis of the practice and *opinio iuris* of States – suitable to be applied to international organizations? To what extent is it relevant that international organizations so far have been rather reticent in accepting obligations under customary international law? Moreover, in the same way as with states, it is often unclear whether custom is binding as an external legal rule, or whether the customary rule is at the same time accepted as an internal (domestic) customary rule» (Così SCHERMERS, BLOKKER, *International institutional law. Unity within diversity*, cit., par. 1574 e 1579).

<sup>112</sup> Come è stato giustamente osservato in dottrina, il diritto internazionale generale riflette un certo standard di comportamenti e *opinio iuris* che prevale all'interno di una delimitata comunità politica

Il punto più debole delle argomentazioni sopra riportate sta nel fatto che viene trascurato il *contenuto* peculiare delle norme consuetudinarie in tema di diritti umani, che dovrebbe imporre all'interprete una maggiore cautela nell'applicarle, *mutatis mutandis*, alle organizzazioni. Se l'imposizione *de iure* di norme di diritto internazionale generale in via analogica alle organizzazioni vale sicuramente per quelle norme o principi dal carattere particolarmente assiomatico<sup>113</sup>, le norme consuetudinarie in tema di diritti umani hanno, invece, una *ratio* e una funzione diversa, tanto che l'acquisizione della soggettività internazionale da parte delle organizzazioni potrebbe di per sé non essere sufficiente per ritenere le stesse vincolate a tali norme. La sostanziale differenza tra le norme a tutela dei diritti umani e le regole consuetudinarie secondarie, quali quelle che regolano la responsabilità internazionale, consiste nel fatto che le prime impongono un'articolata serie di obblighi (negativi e positivi, di condotta e di risultato)<sup>114</sup> che presuppongono da parte del soggetto chiamato a rispettarle l'esercizio di certi *poteri* e *capacità* nei confronti degli individui. Tale presupposto è quello che solitamente viene indicato nei testi delle convenzioni sui diritti umani con il termine «*giurisdizione*». Mentre si presuppone che gli Stati esercitino tale autorità – perlomeno all'interno dei propri confini nazionali – per le organizzazioni si tratterebbe di dimostrare, caso per caso, la loro capacità di incidere sui diritti degli individui, esercitando un controllo, fattuale o normativo, sui medesimi, svincolato dai confini

---

tradizionalmente composta dai soli Stati e pertanto «to expand the reach of customary international law to encompass other actors as well might demand a further explanation», v. J. KLABBERS, *Advanced Introduction of The Law of International Organizations*, cit., p. 91.

<sup>113</sup> Tali norme, più che imporre una specifica condotta, esprimono postulati giuridici applicabili ad ogni soggetto del diritto internazionale. Si tratta infatti di norme *strumentali* volte a regolare i rapporti dei diversi soggetti sul piano internazionale, dunque a tutela del funzionamento della comunità internazionale nel suo complesso e a garanzia della soggettività stessa dei suoi attori. In questa categoria rientra sicuramente il corpo di regole secondarie in tema di responsabilità, perlomeno quelle norme contenute nelle sezioni dei Progetti rubricate «Principi Generali» (dunque gli elementi costitutivi dell'illecito e il contenuto della responsabilità, ossia le conseguenze dell'illecito), le norme in tema di immunità e quelle che disciplinano il diritto dei trattati. Sul punto si veda A. GOURGOURINIS, *General/Particular International Law and Primary/Secondary Rules: Unitary terminology of a Fragmented System*, in *European Journal of International Law*, 2011, p. 993 – 1026. È doveroso anche un richiamo alla distinzione tracciata da Hart (a sua volta influenzato dalle posizioni di Ago), tra norme primarie che impongono una condotta e norme secondarie che permettono la creazione, la modifica e l'estinzione delle prime (v. H. L. A. HART, *The Concept of Law*, 1961).

<sup>114</sup> Le norme sui diritti umani, a seconda di come sono costruite, impongono agli Stati un fascio di condotte, che potrebbero essere non tutte, o non allo stesso modo, applicabili *mutatis mutandis* alle organizzazioni. Pertanto, quand'anche si ritenesse una norma sui diritti umani «suitable» al contesto delle organizzazioni internazionali, non sarebbe del tutto chiaro se essa imponga obblighi negativi, positivi, ossia, secondo la terminologia in uso, «to respect, to fulfil or protect», come avviene per gli Stati. Sul punto v. A. PETERS, *International Organizations: Effectiveness and Accountability*, in *MPIL Research Paper Series*, No. 2016-01, p. 11.

territoriali<sup>115</sup>. Anche qualora le organizzazioni fossero in grado di incidere direttamente sulle prerogative dei singoli, esercitando una forma di «potestà pubblica», ciò non implicherebbe poi che lo standard di rispetto dei diritti umani sia il medesimo di quello dovuto dagli Stati. Con riguardo alle garanzie processuali individuali, le strutture accessibili ai singoli potrebbero non essere simili a quelle degli Stati e la sofisticatezza dei rimedi interni di un'organizzazione dovrebbe, in linea di principio, corrispondere alle competenze e ai poteri che essa possiede<sup>116</sup>.

È con queste dovute precisazioni che allora concordiamo con chi ritiene che la norma sull'accesso alla giustizia, in quanto norma consuetudinaria, vincoli anche le organizzazioni internazionali e che questa riguardi tanto il diritto procedurale ad avere un rimedio effettivo, quanto quello sostanziale ad ottenere misure riparatorie<sup>117</sup>.

Per ovviare alle tendenze 'deduttive' delle teorie che sostengono l'applicazione, o meglio imposizione, alle organizzazioni delle norme elaborate dagli Stati, un'altra linea

---

<sup>115</sup> È evidente che il concetto di giurisdizione (tanto territoriale come extraterritoriale) fa riferimento soprattutto all'estensione dei confini e del controllo di uno Stato sugli individui, che poco si concilia con le caratteristiche di un'organizzazione che manca di quella sovranità sul territorio e sui cittadini tipicamente statale. Sulla nozione di giurisdizione nei trattati sui diritti dell'uomo come corrispondente all'esercizio di poteri idonei ad incidere sul godimento di diritti ivi sanciti si rimanda a P. DE SENA, *La nozione di giurisdizione statale nei trattati sui diritti dell'uomo*, Torino, 2002 e IDEM, *The notion of "Contracting Parties' Jurisdiction" under Article 1 of the ECHR: Some Marginal Remarks on Nigro's Paper*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2010. Come vedremo nei prossimi due capitoli di analisi della prassi, non mancano casi in cui le Organizzazioni si trovano ad esercitare una sorta di giurisdizione sugli individui di tipo funzionale, ossia legata più ad una nozione di «controllo», e meno a quella di «territorio». In questo senso anche C. AHLBORN, *Remedies against International Organizations – A Relational Account of International Responsibility*, in *Remedies and Responsibility for Actions of International Organizations* (a cura di D.SAROOSHI), The Hague, 2014, p. 549 e G. THALLINGER, *The rule of Exhaustion of Local Remedies in the Context of the Responsibility of International Organizations*, in *Nordic Journal of International Law*, p. 401 – 428 e spec. p. 414.

<sup>116</sup> Sul fatto che lo *standard of review* dell'attività e dell'operato delle Organizzazioni dovrebbe tenere conto di queste considerazioni e non potrebbe paragonarsi a quello normalmente impiegato dagli organismi che vigilano sul rispetto dei diritti umani da parte degli Stati, si veda I. CANOR, *The European Courts and the Security Council: Between Dedoublement Fonctionnel and Balancing of Values: Three Replies to Pasquale De Sena and Maria Chiara Vitucci*, in *European Journal of International Law*, 2009, p. 853 – 887, spec. p. 885. L'autrice afferma che «the ECJ's application of the Community's high' level of protection of individual rights, so much celebrated by many, may be problematic for the UN, since the international legal order may legitimately strike the balance in favour of the fulfilment of a collective right, which Europe alone cannot effectively achieve, while comparatively disfavouring the individual» e che pertanto «the underlying constitutional difference and the different scale of tasks and goals which the UN faces, in comparison to regional organizations or its individual Member States, may justify the interpretation of norms which look alike but which apply to different circumstances in a manner which embraces an outcome corresponding to a balancing choice which would be distinctive from, and even stand in contrast to, a balancing choice adopted elsewhere».

<sup>117</sup> Così ad esempio C. AHLBORN, *Remedies against International Organizations*, cit., e K. WELLENS, *Remedies against international organisations*, cit., p.17. Quest'ultimo sostiene che «the right to a remedy is well established: it is even a norm of customary international law, and therefore also directs international organisations in their dealings with States and non-state entities [...] the right would include both the 'procedural right of effective access' and 'the substantive right to a remedy'».

di ragionamento possibile è quella di analizzare la manifestazione della prassi e dell'*opinio iuris* autonome delle organizzazioni<sup>118</sup>. Tuttavia, la possibilità di individuare norme non scritte vincolanti per tutte le organizzazioni in aggiunta al diritto scritto di ciascuna di esse ci pare fortemente ostacolata da almeno due fattori. Innanzitutto, è alquanto arduo rilevare una prassi *uniforme* delle organizzazioni le quali, per definizione, si differenziano l'una dall'altra<sup>119</sup>. A ciò si aggiunge una certa diffidenza a ritenere che le organizzazioni possano essere vincolate ad un diritto non scritto ed «esterno»; essendo soggetti di per sé derivati (e limitati), si tende a considerare applicabile ad esse esclusivamente le norme contenute nei loro statuti e il diritto prodotto dalle stesse. L'idea di un corpo di regole prodotto all'«esterno» delle organizzazioni – e per giunta non scritto – poco si concilierebbe con il principio di specialità che domina e regola la vita delle organizzazioni<sup>120</sup>; il che riflette, sotto altro profilo, la costante preoccupazione degli Stati membri – soggetti sovrani – di

---

<sup>118</sup> Sullo sviluppo di norme consuetudinarie autonome per le organizzazioni, si rimanda ai contributi di AMERASHINGE, *Principles of the institutional law of international organizations*, Cambridge, 2005, p. 290 – 292 (l'autore analizza il ruolo della prassi in relazione alle controversie in tema di rapporti di lavoro in seno alle organizzazioni) e SCHERMERS, BLOKKER, *International institutional law. Unity within diversity*, cit., paragrafi 1339, 1573 e 1579. Secondo questi ultimi, lo sviluppo di consuetudini autonome ed interne avviene, solitamente, con maggiore riguardo a quelle di natura procedurale (si pensi alla pratica affermata nel Consiglio di sicurezza in tema di votazione su questioni non procedurali, soprattutto in tema di astensione o di assenza dei membri permanenti). Un altro dato interessante, sottolineato in dottrina, sulla formazione delle consuetudini da parte delle organizzazioni mette in luce la particolare velocità con cui queste si sviluppano, dal momento che le organizzazioni, attraverso i propri atti materiali, possono esprimere la convinzione che una certa norma del diritto internazionale si applichi anche nei loro confronti (in argomento v. CONDORELLI, *Le azioni dell'ONU e l'applicazione del diritto internazionale umanitario: il "bollettino" del Segretario generale del 6 agosto 1999*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1999, vol. 82, p. 1049 – 1053). L'autore ha affermato, in relazione all'applicabilità del diritto internazionale umanitario alle organizzazioni, che la prassi in materia «si accumula tumultuosamente, soprattutto – ma non soltanto – nel quadro dell'ONU, continua ad alimentare il fenomeno di uno sviluppo consuetudinario notevolissimo ed eccezionalmente rapido, in vista del quale sono stato indotto di recente a coniare per celia la metafora della "CGV" ("coutume-grande-vitesse", per riecheggiare il TGV, "train-grande-vitesse", vanto delle ferrovie francesi)».

<sup>119</sup> Mentre gli Stati, almeno in principio, sono egualmente sovrani, le organizzazioni internazionali sono un soggetto derivato con poteri limitati a quanto ad esse devoluto (espressamente e implicitamente) dagli Stati e in modo diverso tra di loro. Per fare un esempio: l'Organizzazione internazionale per il trasporto ferroviario, la Commissione internazionale per la protezione del fiume Danubio e l'Organizzazione europea per i brevetti hanno funzioni e competenze profondamente diverse e la somma dei poteri ad esse devoluti non può nemmeno essere comparata al mandato conferito alle Nazioni Unite dagli Stati firmatari della Carta di San Francisco.

<sup>120</sup> « [...] The Court need hardly point out that international organizations are subjects of international law which do not, unlike States, possess general competence. International organizations are governed by the "principle of speciality", that is to say, they are invested by the States which create them with powers, the limits of which are a function of the common interests whose promotion those States entrust to them [...] » (Corte internazionale di giustizia, *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*, parere consultivo del 8 luglio 1996, ICJ Reports, 1996, p. 78, par.25).

sottomettere l'ente da loro creato – soggetto derivato – solo ed esclusivamente alle norme che essi ritengono pertinenti.

Esclusa la possibilità di individuare norme primarie ‘esterne’ applicabili a tutte le organizzazioni, non resta a questo punto che indagare la volontà *interna* a ciascuna organizzazione di vincolarsi ad alcune consuetudini elaborate dagli Stati. Presto ci si accorge però che le organizzazioni raramente affermano di ritenersi vincolate al diritto internazionale generale e ancora più raramente all'intero ‘pacchetto’ di obblighi consuetudinari in materia di diritti umani<sup>121</sup>. Un'ipotesi più frequente è che le organizzazioni riconoscono come vincolanti solo alcuni principi generali in tema di rimedi e di *rule of law* – come si vedrà a breve nel caso delle Nazioni Unite. Sotto quest'ultimo profilo, è ragionevole sostenere che il diritto individuale ad un rimedio sia oggi espressione non solo di una norma consuetudinaria, ma anche di un *principio generale* del diritto internazionale che si è affermato secondo le direttrici *bottom-up* e *top-down*, ossia tanto come principio generale originatosi nel contesto domestico-costituzionale e poi innalzato a livello interstatale, quanto come direttamente originatosi nell'ordinamento internazionale<sup>122</sup>.

Il vantaggio di fare leva sull'esistenza di un principio generale in tema di rimedi e riparazione è che sarebbe sufficiente la mera esistenza di un'*opinio iuris* forte sul punto, ossia il *riconoscimento* di una certa norma da parte dell'insieme dei soggetti della comunità internazionale – a differenza delle consuetudini in relazione alle quali occorre provare i due elementi di cui si compongono (*opinio iuris* e prassi). I principi generali, esprimendo valori condivisi dall'intera comunità internazionale (alcuni autori parlano addirittura di «coscienza giuridica della comunità internazionale»)<sup>123</sup>, si imporrebbero

---

<sup>121</sup> Così anche SCHERMERS, BLOKKER, *International institutional law. Unity within diversity*, cit., par. 1574. Con riguardo alle norme di diritto internazionale umanitario v. le affermazioni del Segretario generale delle Nazioni Unite richiamate nelle noti appena precedenti, su cui v. CONDORELLI, *Le azioni dell'ONU e l'applicazione del diritto internazionale umanitario: il "bollettino" del Segretario generale del 6 agosto 1999*, cit. Con riguardo al diritto internazionale dei diritti umani, le Nazioni Unite hanno in diverse occasioni affermato di essere vincolate allo standard dei diritti umani, senza però indicare con precisione la qualificazione giuridica delle norme in questione (consuetudinarie, principi generali etc.). Basta ricordare, da ultimo, le affermazioni rilasciate nell'ambito della discussione sul caso colera

<sup>122</sup> In questo senso WELLENS, *Remedies against international organisations*, cit., p.16.

<sup>123</sup> v. P. M. DUPUY, *L'unité de l'ordre juridique international. Cours général de droit international public*, in *Recueil des cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, 2002, p. 9 e ss., spec. p. 413 – 427. Ciò è ancora più vero se si considera che «general principles of law have their roots in human society and not necessarily in its governmental structure» e che dunque il rispetto di tali principi non è connesso esclusivamente con i modi di essere degli Stati, ma piuttosto con l'essere parte di una comunità (internazionale) di diritto (v. SCHERMERS, *The Legal Bases of International Organization Action*, in A

quindi agli Stati e alle organizzazioni con, senza, o contro, il loro consenso esplicito. In questo senso conclude anche l'ILA, che, nel Rapporto sulla responsabilità delle organizzazioni, ha espressamente affermato che «[a]s a general principle of law and as a basic international human rights standard, the right to remedy also applies to IO-s in their dealings with states and non-state parties»<sup>124</sup>.

7. *Le teorie del «global administrative law», «global constitutional law» e «international public authority» che impongono alle organizzazioni il rispetto del rule of law e dei principi di accountability*

L'esistenza di *principi* applicabili anche all'operato delle organizzazioni è stata recentemente studiata utilizzando una diversa prospettiva rispetto a quella adottata fino ad ora, ossia secondo un approccio svincolato dalle tradizionali categorie di «norme consuetudinarie», «principi generali» e distinzione tra norme «primarie» e «secondarie». Si fa riferimento alle dottrine che vengono raggruppate sotto tre etichette: *global administrative law*<sup>125</sup>, *international public authority*<sup>126</sup> e *global constitutional law*<sup>127</sup>.

---

*Handbook on International Organizations* (a cura di R. DUPUY), Dordrecht, 1998, p. 401 – 402). Tale prospettiva mette in luce l'esistenza di norme di diritto internazionale per così dire *alte* («higher law»), definite, secondo un'espressione invero controversa, anche come norme *costituzionali* del diritto internazionale, in quanto indicative di principi supremi della società internazionale. V. O. SCHACHTER, *New Custom: Power, Opinio Iuris and Practice*, in *Theory of international law at the threshold of the 21<sup>st</sup> century* (a cura di J. MAKARCZYK, K. SKUBISZEWSKI), The Hague, 1996, p. 540. Sul cd. «recognition requirement» per ritenere che una certa norma esprime un principio generale, v. N. PETERSEN, *Customary Law without Custom? Rules, principles, and the role of State practice in international norm creation*, cit., p. 292.

<sup>124</sup> V. *ILA Berlin Report*, cit., p. 33.

<sup>125</sup> Il movimento in dottrina del *global administrative law* è particolarmente articolato e non può essere qui oggetto di un'analisi nel dettaglio. Si rimanda ai lavori degli autori che più di tutti ne condividono le linee principali, tra cui, KINGSBURY, KRISCH, STEWART, *The Emergence of Global Administrative Law*, in *Law and Contemporary Problems*, 2005, p. 15; CASSESE, *Administrative Law Without the State? The Challenge of Global Relation*, in *New York University Journal of International Law and Politics*, 2005, p. 663; ESTY, *Good Governance at the Supranational Scale: Globalizing Administrative Law*, in *Yale Law Journal*, 2006, p. 1490. Ad avviso di costoro il concetto di «responsabilità internazionale» sarebbe poco efficace per affrontare il tema della responsabilità delle organizzazioni, preferendo ad esso la nozione di *accountability*. Così ad esempio Kingsbury, osserva che: «The traditional international law approach to international organization has been preoccupied with [...] an intense interest in their international legal responsibility that is out of all proportion to the number of situations in which such responsibility is ever invoked. This legal repertoire simply does not reach much of what is important even in relation to formal inter-governmental institutions in global governance» (v.

Le prime due, in particolare, pretendono di dimostrare come l'operato di alcune autorità pubbliche, comprese le organizzazioni intergovernative, debba conformarsi ad una serie di principi sorti prevalentemente dalle esperienze nazionali di amministrazione pubblica<sup>128</sup>, il cui riconoscimento mira – indirettamente – a stimolare un processo di maggiore democraticizzazione degli enti stessi nella prospettiva di renderli sempre di più dei centri di poteri «legittimati»<sup>129</sup>.

Tali dottrine mirano così ad individuare alcuni principi generali applicabili all'operato non solo delle propaggini burocratiche degli Stati, ma anche a quelle delle

---

KINGSBURY, *En guise d'ouverture – Views on the Development of a Global Administrative Law*, in *A Global Administrative Law?* (a cura di C. BORIES), Paris, 2012, p. 16-17.

<sup>126</sup> La dottrina dell'*international public authority* nasce dalle riflessioni del professore Armin von Bogdandy, e di altri studiosi, il cui manifesto è rintracciabile nel lavoro *The Exercise of Public Authority by International Institutions. Advancing International Institutional Law* (a cura di VON BOGDANDY, WOLFRUM, VON BERNSTORFF, DANN, GOLDMANN), Heidelberg, 2010 (v. in particolare VON BOGDANDY, DANN, GOLDMANN, *Developing the Publicness of Public International Law: Towards a Legal Framework for Global Governance Activities*, p. 4 ss). Secondo tali autori l'esercizio di attività di *governance* da parte di istituzioni internazionali «should be considered as an exercise of international public authority if it determines individuals, private associations, enterprises, states, or other public institutions» (p. 5). Attraverso l'utilizzo del concetto di esercizio di autorità pubblica internazionale, tali autori intendono «identify those international activities that determine other legal subjects, curtail their freedom in a way that requires legitimacy and therefore a public law framework» (p. 11). A loro avviso, le organizzazioni internazionali si trovano ad esercitare autorità pubbliche ogniquale volta abbiano «the legal capacity to determine others and to reduce their freedom, i.e. to unilaterally shape their legal or factual situation». Quanto ai comportamenti materiali con cui in concreto viene esercitata tale autorità pubblica, vi rientrano «production of standard instruments such as decisions and regulations, but also by the dissemination of information, like rankings» e viene specificato che «the determination may or may not be legally binding. It is binding if an act modifies the legal situation of a different legal subject without its consent. [...] The capacity to determine another legal subject can also occur through a non-binding act which only *conditions* another legal subject. This is the case whenever that act builds up pressure for another legal subject to follow its impetus» (p. 11 – 12)

<sup>127</sup> Gli studi sui (presunti) processi di costituzionalizzazione dell'ordinamento internazionale sono numerosi. Si veda, *ex multis*, KUMM, *The legitimacy of International Law: A Constitutionalist Framework Analysis*, in *European Journal of International Law*, 2004, p. 907 e PETERS, *Compensatory Constitutionalism: The Function and Potential of Fundamental International Norms and Structures*, in *Leiden Journal of International Law*, 2006, p. 579. Nel momento in cui si ammette l'effettiva esistenza di interessi e valori gerarchicamente superiori, questi dovrebbe vincolare anche le organizzazioni.

<sup>128</sup> L'origine normativa di tali principi, secondo gli autori dell'*international public authority*, non sarebbe invero da ricondurre per forza ai sistemi domestici e dunque a quanto previsto dall'art. 38 par. 1 lett. b) dello Statuto della Corte internazionale di giustizia. Ed infatti tale dottrina non condivide del tutto la posizione di chi ritiene che «[h]uman rights laid down in international treaties are interpreted as customary law principles and – by way of progressive development – enriched with requirements for international administrative action» (VON BOGDANDY, *General Principles of International Public Authority: Sketching a research Field*, in *The Exercise of Public Authority by International Institutions*, cit., p. 745). A questa posizione gli autori in esame ne contrappongono un'altra, secondo cui i principi che hanno la funzione di imbrigliare le attività delle istituzioni internazionali andrebbero ricercati all'interno dei singoli sistemi giuridici delle organizzazioni, valorizzando processi di «costituzionalizzazione» interni (VON BOGDANDY, *General Principles of International Public Authority*, cit., p. 743).

<sup>129</sup> Le dottrine in esame si interessano dunque dell'operato delle organizzazioni facendo leva non tanto sui concetti di responsabilità, e dunque liceità o meno di un certo atto, quanto piuttosto sulla nozione di legittimità ed *accountability* di tali enti. Nel fare questo tentano di ricostruire «legal» standard per una «legitimate governance».

organizzazioni internazionali<sup>130</sup>. Tra i diversi principi volti ad «addomesticare» le istituzioni nazionali e gli enti internazionali vi sarebbe il rispetto del *rule of law* che opererebbe anche in relazione all'attività di «public authority» esercitata dalle organizzazioni<sup>131</sup>. Tale fondamentale principio di diritto, condiviso dalla maggior parte degli Stati della comunità internazionale, serve infatti a garantire una protezione per l'individuo da atti e provvedimenti delle autorità pubbliche lesivi dei suoi interessi. Da questo punto di vista, il *rule of law* esprime un principio fondamentale di *governance*, secondo cui «all persons, institutions and entities, public and private, including the state itself, are accountable to laws that are publicly promulgated, equally enforced and independently adjudicated, and which are consistent with international human rights standards. It requires, as well, measures to ensure adherence to principles of supremacy of law, fairness in the application of the law, separation of powers, participation in decision-making, legal certainty, avoidance of arbitrariness and procedural and legal transparency»<sup>132</sup>. L'applicazione del principio in questione anche alle organizzazioni, si tradurrebbe, in particolare, nell'imposizione di un «trypticon of accountability procedure» che comprende il principio di trasparenza, la partecipazione democratica e – questo è l'aspetto per noi rilevante – l'accesso alla giustizia per gli individui<sup>133</sup>.

L'importanza del contributo dato dalle suddette teorie sta dunque nell'affermazione di principi generali che, a prescindere da una loro qualificazione giuridica come norme 'consuetudinarie', sono volti a stimolare la messa in moto di sistemi di controllo sull'operato delle organizzazioni, come di tutte le autorità nazionali ed internazionali

---

<sup>130</sup> «Since many international institutions are only rudimentarily constrained by their founding treaties a taming *via* general principles appears as a possible alternative. Legal principles have been crucial in taming national bureaucracies as well as the institutions of the European Union. It appears apposite to develop such principles also with respect to the authority of international institutions» (VON BOGDANDY, *General Principles of International Public Authority*, cit., p. 733).

<sup>131</sup> «I do not know of an international institution today that would simply repudiate the demand for an embedding of its activity in the rule of law or in good governance; this can be interpreted as an acknowledgment of principles» (VON BOGDANDY, *General Principles of International Public Authority: Sketching a research Field*, in *The Exercise of Public Authority by International Institutions*, cit., p. 747). Così anche Anne Peters: «The recognition that international organizations are governed by the rule of law and therefore bound by law is therefore an important step towards strengthening their accountability» (A. PETERS, *International Organizations: Effectiveness and Accountability*, in *MPIL Research Paper Series*, No. 2016-01, p. 10). Il punto trova conferma anche nell'*opinio iuris* delle Organizzazioni stesse, come si avrà modo di approfondire più avanti.

<sup>132</sup> *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies, Report of the Secretary-General to the Security Council*, 2004.

<sup>133</sup> A. PETERS, *International Organizations: Effectiveness and Accountability*, cit., *passim*.

che si trovano a svolgere funzioni pubbliche<sup>134</sup>. In effetti, se l'operato delle organizzazioni impatta sui diritti e gli interessi degli individui, non vi è motivo per escludere un controllo in termini analoghi a quello esistente per le autorità pubbliche nazionali<sup>135</sup>.

Sullo sfondo di questo discorso vi è la necessità di prevedere un contro-bilanciamento al potere pubblico *unilaterale*, sia esso esercitato per il tramite delle burocrazie degli Stati ovvero da parte di organismi e organizzazioni internazionali<sup>136</sup>.

Proprio questo ultimo punto è centrale per i movimenti dottrinali del *global constitutional law* o del *global administrative law*, che condividono entrambe «the same normative ambition and a similar liberal assumption of the priority of individual self-determination which has to be reconciled with the global public interest but not subdued to it»<sup>137</sup>.

L'affermazione del principio del *rule of law* implica, in concreto, che tutte le autorità pubbliche debbano avere un fondamento normativo e che le loro attività debbano essere esercitate in modo legale. Anche le organizzazioni internazionali andrebbero allora considerate come «legal communities», per le quali il diritto non può che assumere un triplice ruolo: il diritto è lo strumento con cui vengono 'create' le organizzazioni; il

---

<sup>134</sup> Così P. PALCHETTI, *Unità, pluralità o inutilità dei regimi di responsabilità internazionale applicabili alle organizzazioni?*, cit., p. 56 ss.

<sup>135</sup> Così D. BOWETT, *The Court's Role in Relation to International Organizations*, in *Fifty years of the International Court of Justice. Essays in honour of Sir Robert Jennings*, Cambridge, 1996, p. 190. L'autore, dopo aver osservato che «in most democratic societies, governmental (and sometimes legislative) acts are reviewable by the established courts so as to ensure that they are valid under the constitution», si domanda, con riferimento alle Nazioni Unite: «if this is generally deemed desirable in a democratic system, the question must be posed: why not in the UN?». Così anche Wellens secondo cui «[i]ndividuals and groups of individuals are increasingly becoming used to some form of redress towards the state under whose jurisdiction they find or have placed themselves, and they cannot really be expected not to look for similar remedial mechanisms when their interests have or may have been affected by acts, action, or omissions on the part of an international organization» (v. WELLENS, *Remedies against international organisations*, op. cit., p.16).

<sup>136</sup> Secondo la dottrina costituzionalista, il «potere di determinare unilateralmente effetti giuridici nella sfera dei destinatari dell'atto, indipendentemente dal loro consenso, prende il nome di *potestà pubblica* o di *potere di imperio*» (v. BIN, PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, Torino, 2015, p. 30). La *ratio* sottesa al principio del *rule of law* è perfettamente applicabile anche al contesto in esame: si tratta della posizione di imparità che gli individui hanno nei confronti dei poteri pubblici, siano essi nazionali o coordinati attraverso azioni intergovernative. È proprio la posizione di svantaggio e inegualità dell'individuo nei confronti dell'autorità pubblica che sta alla base del *rule of law* e delle democrazie stesse e che, di conseguenza, deve applicarsi anche nel contesto delle Organizzazioni internazionali che esercitano funzioni e autorità «pubbliche».

<sup>137</sup> A. PETERS, *International Organizations: Effectiveness and Accountability*, cit., p. 9.

diritto permette loro di svolgere le proprie funzioni e raggiungere i propri obiettivi; sempre il diritto deve anche regolarne le attività<sup>138</sup>.

Che il rispetto del *rule of law* sia considerato dalla comunità internazionale nel suo complesso – ivi incluse le organizzazioni internazionali – come un principio generale da rispettare è testimoniato dalle posizioni assunte, *in primis*, dalle Nazioni Unite. Il rispetto dei principi di *accountability*, trasparenza e *rule of law* è però un fenomeno che sta progressivamente interessando sempre più organizzazioni internazionali; basti menzionare, da ultimo, le recenti riforme adottate dall'INTERPOL il quale, al fine di aderire ai principi summenzionati, ha istituito alcuni meccanismi interni accessibili agli individui lesi dalle sue attività<sup>139</sup>.

## 8. Il caso delle Nazioni Unite

Fino ad ora abbiamo sviluppato un ragionamento prevalentemente teorico sulla possibilità, da un lato di «imbrigliare» le organizzazioni agli stessi obblighi consuetudinari che vincolano gli Stati e, dall'altro, di individuare norme elaborate in via autonoma dalle organizzazioni stesse. A questo punto, vanno verificati in concreto i ragionamenti sopra svolti, con particolare riguardo alle Nazioni Unite che, sempre più spesso, si trovano ad esercitare poteri che incidono direttamente sui diritti degli individui.

Come è noto la Carta delle Nazioni Unite indica tra i fini dell'Organizzazione la tutela dei diritti umani<sup>140</sup>, la cui importanza è stata ribadita dalla Corte internazionale di

---

<sup>138</sup> In questo senso si esprime Peters, secondo cui «international law constitutes, enables and constrains international organizations» (A. PETERS, *International Organizations: Effectiveness and Accountability*, in *MPIL Research Paper Series*, No. 2016-01, p. 1). Recentemente l'attenzione si è concentrata sul ruolo del diritto quale strumento per rendere le Organizzazioni responsabili del proprio operato («law as a constrainer»), in quanto le organizzazioni hanno acquisito maggiori poteri e vi è stato un cambiamento nella percezione di esse da parte dell'opinione pubblica (su quest'ultimo punto si veda J. KLABBERS, *The changing image of international organizations*, in *The Legitimacy of International Organizations*, Tokyo, 2001, p. 221 – 255).

<sup>139</sup> Per un primo commento alle modifiche adottate dall'INTERPOL v. A. TINSLEY, *Echoes of Kadi: Reforms to Internal Remedies at INTERPOL*, pubblicato il 20 gennaio 2017 sul blog EJIL:Talk!, consultabile all'indirizzo <http://www.ejiltalk.org/echoes-of-kadi-reforms-to-internal-remedies-at-interpol/>.

<sup>140</sup> Più precisamente, il richiamo ai diritti umani compare già nel Preambolo della Carta. Nell'art. 1, par. 3, si afferma poi che «la promozione e l'incoraggiamento del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzioni di razza, di sesso, di lingua o di religione» rappresentano (alcuni) tra i fini dell'organizzazione. Il proposito enunciato dall'art. 1 par. 3 viene poi ribadito e precisato

giustizia in diverse occasioni, come nei casi *South West, Namibia, United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* a proposito del riconoscimento di alcuni diritti fondamentali di natura sostanziale<sup>141</sup>. Con riguardo ai diritti di natura procedurale spettanti agli individui, la Corte, in un caso più risalente, ha poi affermato che «[i]t would, in the opinion of the Court, hardly be consistent with the expressed aim of the Charter to promote freedom and justice for individuals and with the constant preoccupation of the United Nations Organization to promote this aim that it should afford no judicial or arbitral remedy to its own staff for the settlement of any disputes which may arise between it and them»<sup>142</sup>.

Questa linea di ragionamento in merito al riconoscimento di diritti individuali di natura processuale sembra essere stata confermata dalla cosiddetta «*subsequent institutional practice*»<sup>143</sup> dell'Organizzazione, ossia l'insieme degli atti, giuridici e non,

---

dall'art. 55 lett. c. L'art. 55 prevede che: «le Nazioni Unite promuoveranno: c) il rispetto e l'osservanza universale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione» (in argomento v. PINESCHI, *La tutela dei diritti umani nella Carta delle Nazioni Unite: quadro normativo e prassi dell'Organizzazione*, cit., p. 15).

<sup>141</sup> «[h]umanitarian considerations may constitute the inspirational basis for rules of law, just as, for instance, the preambular parts of the United Nations Charter constitute the moral and political basis for the specific legal provisions thereafter set out. Such considerations do not, however, in themselves amount to rules of law» (Corte internazionale di giustizia, *South West Africa (Liberia v. South Africa)*, ICJ Reports, 1966, decisione del 18 luglio 1966, p. 34, par. 50). Nel caso *Namibia*, la Corte ha affermato che la violazione di obblighi giuridici posti a tutela dei diritti umani – nel caso di specie la partica dell'*apartheid* – corrisponde a una violazione flagrante degli scopi e dei principi della Carta (Corte internazionale di giustizia, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, ICJ Reports, 1971, parere consultivo del 21 giugno 1971, p. 45, par. 131). Nel caso *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*, la presa di ostaggi è stata ritenuta una pratica manifestamente contraria ai principi fondamentali a tutela dei diritti umani riconosciuti dalla Carta delle Nazioni Unite (Corte internazionale di giustizia, *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran)*, ICJ Reports, 1980, decisione del 24 maggio 1980, p. 43, par. 91).

<sup>142</sup> v. Corte internazionale di giustizia, *Effects of Awards of Compensation made by the UN Administrative Tribunal*, ICJ Reports, 1954, parere consultivo del 13 luglio 1954, p. 57). Ciò che la Corte sembra evidenziare in questo ultimo caso è che, essendo il rispetto dei diritti umani tra i valori principali che l'Organizzazione promuove, la sua credibilità e reputazione verrebbero meno se essa mancasse di rispettarli.

<sup>143</sup> Sul ruolo da attribuire a tale prassi successiva si rimanda a J. E. ALVAREZ, *International Organizations as Law-makers*, Oxford, 2005, p. 85. Anche la Carta delle Nazioni Unite può essere interpretata alla luce della prassi istituzionale successiva, essendo peraltro caratterizzata da un «open texture» (O. SCHACHTER, *Interpretation of the Charter in the Political Organs of the United Nations*, in *Law, State and International Legal Order. Essays in Honor of Hans Kelsen*, (a cura di ENGEL, NITALL), 1964, p. 274). *Contra* l'opinione del giudice Spender nel caso *Certain Expenses*, secondo cui la prassi successiva delle parti nell'interpretazione di un trattato multilaterale istitutivo di un'organizzazione non corrisponderebbe mai alla prassi successiva posta in essere dagli organi della medesima (cfr. Corte internazionale di giustizia, *Certain expenses of the United Nations*, parere del 20 luglio 1962, ICJ Reports, 1962, Separate Opinion of Judge Percy Spender).

prodotti dalle Nazioni Unite idonei a manifestare la volontà di riconoscere come applicabili alcune norme di diritto internazionale<sup>144</sup>.

Tra le prime dichiarazioni in merito all'obbligo di garantire un rimedio effettivo alle vittime delle proprie azioni, va ricordato quanto sostenuto già negli anni sessanta dal Segretario Generale delle Nazioni Unite che, rispondendo alle critiche mosse dall'Unione Sovietica in merito all'elargizione di una somma di denaro per i danni causati agli individui nell'operazione militare in Congo, aveva affermato che «[i]t has always been the policy of the United Nations, acting through the Secretary General, to compensate individuals who have suffered damages for which the Organization was legally liable. The policy is in keeping with generally recognized legal principles and with the Convention on Privileges and Immunities of the United Nations. In addition, in regard to the United Nations activities in Congo, it is reinforced by the principles set forth in the international conventions concerning the protection of life and property of civilian population during hostilities as well as by consideration of equity and humanity which the United Nations cannot ignore»<sup>145</sup>. Dichiarazioni simili si rinvennero anche in relazione al recente caso della diffusione del colera ad Haiti imputabile ad una missione delle Nazioni Unite, su cui si avrà modo di tornare estensivamente nel prossimo capitolo<sup>146</sup>.

Meritano poi di essere richiamate alcune risoluzioni dell'Assemblea generale che, pur essendo strumenti di *soft law*, possono considerarsi – come abbiamo visto precedentemente – espressione di principi generali di diritto internazionale che si imporrebbero come fonte «esterna» ad ogni soggetto della comunità internazionale, compresa l'Organizzazione da cui sono emanate. In tema di rimedi e riparazione viene in rilievo, oltre alla Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo, la risoluzione

---

<sup>144</sup> La questione dello svilupparsi di regole consuetudinarie interne ad ogni organizzazione a corredo dell'atto costitutivo è strettamente collegata alla teoria dei poteri impliciti (sul punto v. J. E. ALVAREZ, *International Organizations as Law-makers*, cit., p. 92). Da questo punto di vista, le organizzazioni non avrebbero solo poteri impliciti, ma anche *doveri impliciti*, e tra questi vi sarebbe proprio il rispetto in generale del *rule of law* e della protezione giudiziale delle vittime di violazioni. Così Wellens: «I submit that the implied powers of an international organization 'which are essential to the performance of its duties' would currently include not only the power but also the duty to establish appropriate remedial mechanisms to do justice as between the international organization and third parties other than officials» (v. WELLENS, *Remedies against international organisations*, cit., p. 25- 26).

<sup>145</sup> *Letter dated 6 August 1965 from the Secretary-General addressed to the Acting Permanent Representative of the Union of Soviet Socialist Republics*, UN Doc. S/6597 del 6 agosto 1965. Sulle vicende legate ai danni causati dalle Nazioni Unite nell'operazione militare in Congo v. capitolo 2, par. 4 ss.

<sup>146</sup> V. capitolo 2, sezione I, par. 6 e ss.

dell'Assemblea Generale del 2005, contenente i già menzionati *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*. Tali risoluzioni, infatti, benché rivolte agli Stati, possono costituire un elemento indicativo della volontà interna dell'Organizzazione di considerare fondamentali alcuni principi<sup>147</sup>.

Non va dimenticato poi che a partire dal 2000, ma con più forza dal 2005, il *rule of law* ha assunto una posizione centrale quale fondamentale obiettivo verso cui convergono gli sforzi dell'azione intergovernativa delle Nazioni Unite<sup>148</sup>. Come già si è visto, tale principio impone la sottomissione dei poteri pubblici alla legge e si articola in una serie di fondamentali principi tra cui quello dell'*accountability before the law*, *avoidance of arbitrariness*, *procedural and legal transparency* e, più in generale, quello di *justice* inteso come «an ideal of accountability and fairness in the protection and vindication of rights and the prevention and punishment of wrongs»<sup>149</sup>. Non vi è dubbio infatti che il rispetto del *rule of law* ricomprenda la tutela del diritto di accesso alla giustizia, come è stato recentemente ribadito nel caso *Al-Dulimi*<sup>150</sup>, nella memoria difensiva dell'Italia nella controversia contro la Germania davanti alla Corte

---

<sup>147</sup> Sul fatto che le risoluzioni dell'Assemblea generale siano da considerarsi quali prassi successiva dell'Organizzazione, e vincolante l'Organizzazione prima che gli Stati membri, si veda il Report della ILA sulla formazione delle consuetudini, in cui si afferma che «organs of international organizations, and notably the UN General Assembly, also from time to time adopt resolutions containing statements about customary international law. Formally, since the decision is recorded as a resolution of (the organ of the) organization, its adoption is a piece of practice by the organization; and some writers treat it in this way» (v. *Statement of Principles applicable to the Formation of General Customary International Law*, cit., p. 19).

<sup>148</sup> Si veda in particolare la risoluzione adottata dall'Assemblea generale nel 2005, a conclusione del *World Summit Outcome*, UN Doc. A/RES/ 60/1, del 16 settembre 2005, dove si afferma l'impegno «[...] to provide multilateral solutions to problems in the four following areas: [...] human rights and the rule of law», par. 16 e 134. A ciò ha fatto seguito l'inserimento del tema nell'agenda del Sixth Legal Committee dell'Assemblea generale: «Rule of Law at the National and International Levels» (UN Doc. A/RES/61/39 del 4 dicembre 2006; sul dibattito si veda UN Doc. A/RES/62/70 del 6 dicembre 2007). Va notato che l'Assemblea Generale già nel 1993 si è occupata della questione, in occasione della *World Conference on Human Rights* tenutasi a Vienna, tornando sul tema nel 2000, in occasione del *Millennium Summit* («Among the objectives with the declared aim of promoting peace, security and disarmament, world leaders resolved to strengthen the rule of law», v. UN Doc. A/RES/55/2, del 18 settembre 2000, par. 9, 24, 30).

<sup>149</sup> Questi elementi, insieme ad altri, sono ripresi dalla definizione data dal Segretario Generale nel 2004 del concetto di *rule of law*, v. *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies: Report of the Secretary-General*, cit., p. 4, par. 6.

<sup>150</sup> «The Court reiterates that the right to a fair hearing, as guaranteed by Article 6 § 1 of the Convention, must be construed in the light of the rule of law, which requires that all litigants should have an effective judicial remedy enabling them to assert their civil rights» *Case of Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland*, cit., par. 126.

internazionale di giustizia<sup>151</sup>, nonché dalla dottrina che è solita ricondurre al termine *rule of law* la presenza di «settlement of disputes before and independent legal body»<sup>152</sup>.

Il fatto che il dibattito attorno al rispetto del *rule of law* ha coinvolto pressoché ogni organo delle Nazioni Unite, compresi il Consiglio di sicurezza<sup>153</sup> e il Segretario Generale<sup>154</sup>, può facilmente portare a ritenere che esso vincoli le Nazioni Unite nel loro complesso<sup>155</sup>. Questa conclusione è corroborata da diversi elementi dell'*opinio iuris* dell'Organizzazione stessa. L'Assemblea generale nel 2005 affermava che il *rule of law* appartiene «to the universal and indivisible core values and principles of the United Nations»<sup>156</sup> e solo l'anno prima il Segretario Generale si riferiva al medesimo concetto come «common language of justice for the United Nations»<sup>157</sup>. Ancor più recentemente una risoluzione dell'Assemblea generale del 2012 ha esplicitamente dichiarato che l'Organizzazione «recognize that the rule of law applies to all States equally, and to international organizations, including the United Nations and its principal organs, and that respect for and promotion of the rule of law and justice should guide all of their

---

<sup>151</sup> Il collegio difensivo italiano ha in quell'occasione affermato che «historically, access to justice can be regarded as part of the core contents of the principle of the rule of law, and it also incorporates the rights to due process and a fair trial» (v. Corte internazionale di giustizia, *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy)*, *Counter-memorial of Italy*, p. 75, del 22 dicembre 2009, par. 4.95).

<sup>152</sup> E. WAGNER, *The Rule of Law and Its Application to the United Nations: Conference Report*, cit., p. 251. L'autore riprende la definizione data da Robert McCorquodale in occasione della conferenza tenutasi al Max Planck Institute Luxemburg for International, European and Regulatory Procedural Law, nel settembre 2014, sul tema *The Rule of Law and Its Application to the United Nations*.

<sup>153</sup> Per una panoramica dell'importanza del *rule of law* in seno alle Nazioni Unite, e in particolare al Consiglio di sicurezza, si rimanda al *Cut-Crossing Report* redatto dal Consiglio di sicurezza, *The Rule of Law: The Security Council and Accountability*, del 18 gennaio 2013, disponibile alla pagina web [www.securitycouncilreport.org](http://www.securitycouncilreport.org).

<sup>154</sup> «Finally, with respect to the reports of the Secretary-General, one important trend is the fact that since 2006 all relevant thematic reports, with no exception, have addressed rule of law issues» (v. *The Rule of Law: The Security Council and Accountability*, cit., p. 37).

<sup>155</sup> V. il rapporto *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies*, UN Doc. S/2004/616 del 23 agosto 2004.

<sup>156</sup> V. UN Doc. A/RES/ 60/1, cit., par. 119.

<sup>157</sup> V. *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies*, cit. Per quanto riguarda l'applicabilità del principio del *rule of law* all'organizzazione delle Nazioni Unite si veda in dottrina: T. FITSCHEN, *Inventing the Rule of Law for the United Nations*, in *Max Planck United Nations Yearbook*, 2008, vol. 12, p. 347 ss.; E. WAGNER, *The Rule of Law and Its Application to the United Nations: Conference Report*, in *Max Planck United Nations Yearbook*, 2014, vol. 18, p. 347 ss.; UN Doc. A/RES/60/1 del 16 settembre 2005, par. 134. Secondo alcune interpretazioni, il *rule of law* sarebbe da ricollegare direttamente alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, che esprime più di tutti l'esistenza di norme consuetudinarie e soprattutto principi universali applicabili ai soggetti della comunità internazionale nel loro complesso. Come è stato osservato, il termine *rule of law* compare nel preambolo della Dichiarazione stessa quando si afferma che «human rights should be protected by the rule of law» (v. T. FITSCHEN, *Inventing the Rule of Law for the United Nations*, in *Max Planck United Nations Yearbook*, 2008, vol. 12, p. 356).

activities and accord predictability and legitimacy to their actions»<sup>158</sup> e che « human rights, the *rule of law* and democracy are interlinked and mutually reinforcing and that they belong to the universal and indivisible core values and principles of the United Nations»<sup>159</sup>. Tale importante presa di posizione fuga dunque qualsiasi dubbio sul fatto che anche le attività delle Nazioni Unite debbano soggiacere al rispetto del *rule of law*.

Nella stessa direzione si pongono anche le copiose critiche circa il mancato rispetto da parte delle Nazioni Unite delle garanzie giudiziarie dei soggetti destinatari di misure sanzionatorie nelle procedure di *listing* e *delisting* (quali lo UN Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and freedoms while countering terrorism<sup>160</sup>, l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa<sup>161</sup>, nonché la Corte europea dei diritti dell'uomo in diverse sentenze<sup>162</sup>), che, censurando l'operato del Consiglio di sicurezza sotto il profilo del mancato rispetto del *rule of law*, presuppongono evidentemente che anche le Nazioni Unite siano tenute al rispetto di tale principio.

D'altronde, che il Consiglio di sicurezza non sia un organo *legibus solutus* era già stato affermato, in termini generali, anche dal Tribunale dell'ex-Iugoslavia nel celebre caso *Tadic*<sup>163</sup>, dalla Commissione di Venezia<sup>164</sup>, oltre che da una cospicua parte della dottrina, la quale fa leva su un'interpretazione in buona fede e su una lettura congiunta degli articoli 2 par. 2, 1 par. 3, 24 e 103 della Carta delle Nazioni Unite<sup>165</sup>.

---

<sup>158</sup> Si veda anche la risoluzione dell'Assemblea Generale 67/1, del 24 settembre 2012, UN Doc. A/RES/67/1, intitolata *Declaration of the high-level meeting of the General Assembly on the rule of law at the national and international levels*, par. 2.

<sup>159</sup> UN Doc. A/RES/67/1, par. 5 del 24 settembre 2012.

<sup>160</sup> Si veda per tutti l'opinione dello UN Special Rapporteur Martin Scheinin del 29 giugno 2011, così come quella di Ben Emmerson (v. Opinion of the UN Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and freedoms while countering terrorism, UN Doc. A/67/396, spec. par. 19).

<sup>161</sup> Si veda in particolare la risoluzione 1597 (2008) adottata dall'Assemblea Parlamentare il 23 gennaio 2008, intitolata «United Nations Security Council and European Union blacklist».

<sup>162</sup> Così il giudice Pinto de Albuquerque nel caso deciso dalla Gran Camera, *Case of Al-Dulimi and Monatana Management Inc. v. Switzerland*, decisione del 21 giugno 2016. Si rimanda al capitolo 3, sezione I, par. 5 ss.

<sup>163</sup> *Prosecutor v. Tadic a/k/a "Dule"*, Decision on the defence motion for interlocutory appeal on jurisdiction, International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of Former Yugoslavia since 1991 (d'ora innanzi ICTY), decisione del 2 ottobre 1995 par. 26 – 28.

<sup>164</sup> «Indeed, the Commission considers it necessary that the UN system itself develop mechanisms which must ensure the respect for the limitations on UN action, as they derive from general international law (in particular human rights law), in individual cases. It is precisely the purpose of the following recommendations to bring about such a mechanism» (cfr. Venice Commission, *Opinion on human rights in Kosovo: possible establishment of review mechanisms*, opinione n. 280/2004, del 11 ottobre 2004).

<sup>165</sup> La dottrina in materia è particolarmente vasta. Si menzionano, tra i tanti, nella letteratura straniera ABI-SAAB, *The Security Council Legibus Solutus? On the Legislative Forays of the Council*, in

Coerentemente con questa interpretazione, le Nazioni Unite hanno in diverse occasioni riconosciuto di essere vincolate al rispetto dei diritti umani. Basta menzionare, da ultimo, le affermazioni rilasciate nell'ambito della discussione sul caso colera, in cui l'Organizzazione ha affermato che «it is agreed that United Nations actions should comply with human rights standards. The Organization specifically claims “to ensure that its peacekeeping operations and their personnel operate within the normative framework of international human rights law and are held accountable for alleged violations” »<sup>166</sup>.

Alle prese di posizione delle Nazioni Unite, quali le dichiarazioni appena viste – inquadrabili quali elementi dell'*opinio iuris* oppure, in alternativa, quali elementi della cd. «paper practice» dell'Organizzazione – corrisponde però una prassi «fattuale» interna piuttosto limitata.

#### 9. (segue) *I meccanismi interni di natura non giurisdizionale stabiliti dalle Nazioni Unite accessibili dagli individui*

Per molto tempo le Nazioni Unite non si sono preoccupate di garantire dei rimedi, accessibili e diretti, alle vittime delle proprie azioni. Solo recentemente, con l'aumentare di attività idonee a incidere sulle posizioni dei singoli, l'Organizzazione ha istituito alcuni meccanismi interni per garantire un controllo sul proprio operato, secondo un modello definito di *accountability* (e non di *responsibility*)<sup>167</sup>.

---

*International Law and the Quest for Its Implementation. Liber Amicorum Vera Gowlland-Debbas* (a cura di BOISSON DE CHAZOURNES, KOHEN), Leiden, 2010, p. 23 – 44; DE WET, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, Oxford, 2004 e spec. p. 188, nonché la sua opinione espressa nella Conferenza tenutasi al Max Planck Institute Luxemburg for International, European and Regulatory Procedural Law, precedentemente menzionata; mentre in quella italiana si veda CONFORTI, FOCARELLI, *Le Nazioni Unite, cit.*, p. 265. Tra le posizioni di chi afferma l'esistenza di siffatti limiti, negando quindi che il Consiglio di sicurezza possa essere *legibus solutus*, si registrano diversi orientamenti. Secondo una certa interpretazione, l'esistenza di un «limite umanitario» che incide sulle risoluzioni del Consiglio di sicurezza va ricondotta non già alla Carta delle Nazioni Unite (non si tratterebbe dunque di un limite «interno», statutario, discendente dalla lettura combinata dell'art. 24, par. 2, e dell'art. 1, par. 3, della Carta), ma ad «una norma consuetudinaria interna formatasi dopo la sua entrata in vigore» (CONFORTI, FOCARELLI, *Le Nazioni Unite, op.cit.*, p. 291).

<sup>166</sup> Letter dated 25 November 2014 from Assistant Secretary-General Pedro Medrano Rojas, Senior Coordinator for the Cholera Response in Haiti, addressed to the special procedures mandate holders, para. 57.

<sup>167</sup> Sul punto v. *supra* sezione I, par. 3.

Ad oggi, gli unici rimedi interni a carattere giurisdizionale ed accessibili dagli individui si occupano di regolare le controversie concernenti i rapporti di impiego sorte con l'Organizzazione<sup>168</sup>. Tale è il sistema composto da due gradi di giudizio, il *Dispute Tribunal* (UNDT) e l'*Appeals Tribunal*, che dal 2008 ha sostituito il Tribunale amministrativo delle Nazioni Unite<sup>169</sup>.

Con riguardo invece alle controversie per i danni causati a terzi, le Nazioni Unite non hanno (ancora) istituito organismi giurisdizionali in senso stretto competenti ad esaminare reclami di privati diretti contro l'Organizzazione. Per converso, i meccanismi quasi-giurisdizionali, che consentono alle persone fisiche lese dalle attività dell'Organizzazione l'accesso alla giustizia in senso lato, se presenti, risultano spesso inadeguati. Tale è il quadro che emerge, ad esempio, in relazione agli organismi a cui sono indirizzati i ricorsi per danni subiti nel contesto di operazioni di forza dell'Organizzazione o per l'illegittima adozione di sanzioni individuali.

Con riferimento al primo ambito di ricorsi, è bene ricordare che l'art. VIII sezione 29 della Convenzione del 1946 sui privilegi e sulle immunità prevede, quale contrappeso al riconoscimento delle immunità davanti alle giurisdizioni interne, la costituzione di meccanismi alternativi di composizione delle controversie per gli illeciti contrattuali ed extracontrattuali. La disposizione è rimasta però ad oggi largamente inapplicata<sup>170</sup>. Del resto, è costantemente inattuata anche la clausola contenuta nel modello di accordo tra lo Stato che ospita la missione e l'Organizzazione (il cd. Model SOFA), il quale prevede l'istituzione nell'ambito di ciascuna missione di una «Commissione» *ad hoc* con il compito precipuo di esaminare i reclami di carattere civile per danni sorti in tali contesti<sup>171</sup>. La prassi delle Nazioni Unite sembra invece essersi indirizzata nella

---

<sup>168</sup> Secondo WELLENS, *Remedies against international organisations*, Cambridge, 2002, p. 14, non vi sono particolari ragioni – se non di carattere prettamente politico – per ritenere che ciò che vale in relazione alle controversie tra Organizzazioni e proprio personale non possa trasporsi anche alle controversie che possono nascere tra Organizzazioni e parti terze lese dall'operato delle stesse.

<sup>169</sup> In argomento v. A. REINISCH, C. KNAHR, *From United Nations Administrative Tribunal to the United Nations Appeals Tribunal – Reform of Administration of Justice System within the United Nations*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2008, p. 447. Sull'adeguatezza di tali sistemi si veda il caso *Perez* deciso dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. V. capitolo 3, sezione II, par. 11.

<sup>170</sup> «[t]he United Nations shall make provisions for appropriate modes of settlement of: (a) disputes arising out of contracts or other disputes of a private law character to which the United Nations is a party», v. *Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations*, adottata dall'Assemblea Generale il 13 febbraio del 1946, sezione 29.

<sup>171</sup> L'art. VII (51), prevede infatti che «any dispute or claim of private character to which the operation or any member thereof is a party and over which the courts of [host State] do not have jurisdiction because of any provision of the present Agreement, shall be settled by a standing claims commission to

direzione dell'istituzione di *local claims review boards*, ossia comitati locali competenti a risolvere controversie di *natura privata* sorte tra il personale dell'operazione e terzi.

Il funzionamento di tali comitati locali è ad oggi ancora piuttosto oscuro, il che ha portato diversi autori a negare l'effettività e l'adeguatezza dei rimedi per tale via offerti<sup>172</sup>. Mancano infatti informazioni complete sui reclami presentabili, sotto il profilo sia procedurale, sia sostanziale e le poche informazioni rese note contribuiscono a rafforzare il giudizio di inadeguatezza di tali rimedi<sup>173</sup>.

Non va poi dimenticata l'operatività, in questo contesto, di significative clausole di «limitazione della responsabilità» dell'Organizzazione previste nel rapporto del Segretario generale sulla *third-liability*<sup>174</sup> ed incorporate anche in una risoluzione dell'Assemblea generale<sup>175</sup>. La possibilità per il singolo di ottenere una riparazione per il pregiudizio sofferto è infatti ostacolata da un limite temporale (i reclami devono essere presentati entro sei mesi dal momento in cui si è prodotto il danno), un limite finanziario (il risarcimento massimo è fissato nel tetto di 50.000 dollari), un limite

---

be established for that purpose» v. *UN Model Status of Forces Agreement*, UN Doc. A/54/595 del 9 ottobre 1990, par. 51.

<sup>172</sup> Si veda per tutti, T. DANNENBAUM, *Translating the Standard of Effective Control into a System of Effective Accountability: How Liability Should be Apportioned for Violations of Human Rights by Member State Troop Contingents Serving as United Nations Peacekeepers*, in *Harvard Journal of International Law*, 2010, p. 113 e ss. Secondo l'autore «[i]nternal claims review boards are flawed for three reasons. First, the power held by the United Nations as adjudicator of the claim is incompatible with a fair process given its status as one of the parties to the dispute. This problem is only exacerbated by the fact that the boards' rulings are not made public. Second, the review boards are not instituted as a matter of course at the beginning of a peacekeeping operation, but are "set up [by the United Nations] when [it determines that] the need arises," compounding the power imbalance between the parties to the claim and creating the risk that claimants may be denied a forum when they initially try to bring a claim. Third, as the number of claims made against the United Nations has grown over the years, the review boards have, in the words of the Secretary-General, experienced "growing backlogs and longer delays in the settlement of claims" with the result that "a significant number of claims remain [ ] unresolved at the end of the [review boards'] liquidation period" following the termination of the U.N. mission» (p. 126-127). In termini simili anche K. E. BOON, *The United Nations as Good Samaritan: Immunity and Responsibility*, in *Chicago Journal of International Law*, 2016, p. 361-362.

<sup>173</sup> Va sottolineato che tali comitati, a differenza delle Commissioni da istituire ai sensi del SOFA, sono composti esclusivamente da personale della missione (tendenzialmente in panel da tre membri). A questo proposito lo stesso Segretario generale ha affermato che «[t]he local claims review boards, just and efficient as they may be, are United Nations bodies, in which the Organization, rightly or wrongly, may be perceived as acting as a judge in its own case» e ancora «the investigation, processing and final adjudication of the claims entirely in the hands of the Organization» (v. *Secretary-General's 1996 Peacekeeping Budget Report*, cit., UN Doc. A/51/389, del 20 settembre 1996, par. 20 e v. *Administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nations peacekeeping operations*, cit., UN Doc. A/51/903, del 21 maggio 1997, par. 10).

<sup>174</sup> V. nota precedente.

<sup>175</sup> Risoluzione dell'Assemblea generale n. 52/247 adottata il 26 giugno 1998, sulle limitazioni temporali e finanziarie in tema di responsabilità verso i terzi.

riguardante la tipologia di danni risarcibili (circoscritti a quelli materiali) ed un limite imprecisato che funge da circostanza di esclusione della responsabilità (la condizione della «operational necessity»<sup>176</sup>). Tali clausole sulla limitazione della responsabilità delle Nazioni Unite sono difficilmente iscrivibili nelle categoria delle «regole speciali» menzionate dal Progetto ARIIO e pertanto è discutibile la loro idoneità a derogare le norme di diritto generale in tema di riparazione<sup>177</sup>.

Il quadro fino ad ora tracciato è ulteriormente aggravato da una recente interpretazione sulla nozione di natura «privata» dei ricorsi presentabili fornita dalle Nazioni Unite che, se verrà consolidata in futuro, restringerebbe notevolmente la possibilità di presentare dei reclami davanti ai comitati locali istituiti nell'ambito delle operazioni militari. Il punto verrà approfondito nel prossimo capitolo, ma vale la pena anticipare che in due recenti episodi – uno riguardante la contaminazione da piombo presente nei campi profughi in Kosovo gestiti dall'UNMIK<sup>178</sup> e l'altro la diffusione dell'epidemia di colera ad Haiti<sup>179</sup> – le Nazioni Unite hanno considerato «inammissibili», e quindi «irricevibili», i reclami presentati davanti ai comitati locali da un alto numero di vittime sulla base di argomentazioni giuridiche piuttosto carenti.

---

<sup>176</sup> «The liability of the Organization for property loss and damage caused by United Nations forces in the ordinary operation of the force is subject to the exception of “operational necessity”, that is, where damage results from necessary actions taken by a peacekeeping force in the course of carrying out its operations in pursuance of its mandates», v. *Financing of the United Nations Protection Force, Report of the Secretary-General 1996*, cit., UN Doc. A/51/389, par. 13. Tuttavia, lo stesso Rapporto indica come sia difficile, o addirittura impossibile, predeterminare in cosa si sostanzia il concetto di necessità operativa: «[i]t is, of course, difficult, if not impossible to determine in advance what would constitute “operational necessity” in any given situation. That decision must remain within the discretionary power of the force commander, who must attempt to strike a balance between the operational necessity of the force and the respect for private property. In deciding upon the operational necessity of any given measure the following must be taken into account: (a) There must be a good-faith conviction on the part of the force commander that an “operational necessity” exists; (b) The operational need that prompted the action must be strictly necessary and not a matter of mere convenience or expediency. It must also leave little or no time for the commander to pursue another, less destructive option; (c) The act must be executed in pursuance of an operational plan and not the result of a rash individual action; (d) The damage caused should be proportional to what is strictly necessary in order to achieve the operational goal» (v. *Financing of the United Nations Protection Force*, cit., par. 14).

<sup>177</sup> In argomento v. in *Revue belge de droit international*, 2013/1 i contributi di P. BODEAULIVINEC, *Les faux-semblants de la lex specialis – L'exemple de la résolution 52/247 de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les limitations temporelles et financières de la responsabilité de l'ONU*, p. 117 e M. FORTEAU, *Régime général de responsabilité ou lex specialis?*, p. 147 e P. PALCHETTI, *Unità, pluralità o inutilità dei regimi di responsabilità internazionale applicabili alle Organizzazioni?*, cit.

<sup>178</sup> In argomento si veda R. PAVONI, *Choleric notes on the Haiti Cholera Case*, in QIL, Zoom-in, 19 (2015), p. 26 e E. BOON, *The United Nations as Good Samaritan: Immunity and Responsibility*, in *Chicago Journal of International Law*, cit., p. 557. Sulla vicenda si v. il recente parere reso dallo *Human Rights Advisory Panel*, nel caso N.M. and Others v. UNMIK, Case No. 26/08, del 26 febbraio 2016.

<sup>179</sup> Su quest'ultimo caso v. diffusamente capitolo 2, sezione I, par. 6 e ss.

Secondo l'Organizzazione i reclami di cui sopra non rientrerebbero nella categoria di «controversie di natura *privata*» richiamata dalla Convenzione sulle immunità del 1946, in quanto riguarderebbero questioni di natura «politica» il cui esame implicherebbe «un esame dell'espletamento del mandato della missione dell'Organizzazione». Questa linea di ragionamento non è nuova e come si avrà modo di vedere nel terzo capitolo richiama alla mente il (duramente criticato) ragionamento della Corte europea dei diritti dell'uomo nei casi *Beherami* e *Saramati*, e suoi discendenti, secondo cui il proprio scrutinio non può andare ad interferire con il mandato del Consiglio di sicurezza<sup>180</sup>.

Con riguardo poi ai reclami presentati dalle vittime del caso colera, le Nazioni Unite hanno aggiunto un altro elemento idoneo a restringere ulteriormente l'interpretazione data, circoscrivendo i danni risarcibili solo a quelli derivanti da rapporti contrattuali e non a quelli extracontrattuali – con l'unica eccezione degli incidenti innescati tra veicoli. In altre parole, la *tort responsibility* finirebbe per essere esclusa dall'impegno delle Nazioni Unite a compensare i danni arrecati a terzi<sup>181</sup>.

A prescindere da questi ultimi indirizzi, resta il fatto che le compensazioni economiche elargite dai comitati locali istituiti nel quadro delle operazioni militari assumono la forma di indennizzi *ex gratia*, essendo disposti «por des motifs humanitaires ou d'équité»<sup>182</sup>, e assumono, conseguentemente, sfumature parecchio discrezionali, come dimostra il caso dei danni causati dall'impiego di droni in Congo<sup>183</sup>.

---

<sup>180</sup> I casi verranno analizzati nel capitolo 3, sezione I, par. 3, 8 e 9.

<sup>181</sup> V. Letter from Pedro Medrano, Assistant U.N. Secretary-General, Senior Coordinator for Cholera Response, to Ms. Farha, Mr. Gallon, Mr. Pura and Ms. De Albuquerque, datata 25 novembre 2014.

<sup>182</sup> KLEIN, *La responsabilité des organisations internationales*, p. 295. Sul punto v. anche HAUBLER, *Human Rights Accountability of International Organisations in the Lead of International Peace Missions*, in *Accountability for Human Rights Violations by International Organisations*, cit., p. 264. Secondo quest'ultimo autore la prassi dei pagamenti *ex gratia* sarebbe comparabile all'approccio seguito dalla Germania rispetto ai danni causati agli individui dalle attività governative; qualora il danno superi una certa soglia, esso costituirebbe il cosiddetto «sonderopfer» e, pertanto, sarebbe risarcibile a prescindere dalla legittimità o meno dell'attività del governo.

<sup>183</sup> Si fa riferimento ai danni causati ai campi e alle proprietà dallo schianto di un drone impiegato dalle Nazioni Unite nella missione in Congo. L'episodio è stato riportato da un articolo pubblicato sul Foreign Policy nel settembre 2015, reperibile al seguente indirizzo <http://foreignpolicy.com/2015/09/10/how-a-u-n-drone-crashed-in-congo-and-was-promptly-forgotten/>. In base a tale fonte, i comitati locali della missione delle Nazioni Unite in Congo avrebbero elargito una somma di oltre 500 dollari alla proprietaria dei campi danneggiati. È evidente come l'elargizione della somma prescinda dall'ammissione dell'illecito e si basi, oltretutto, su valutazioni forfettarie non meglio precisate dei danni – e dunque fortemente discrezionali. Ciò è ancora più evidente dallo scambio di mail intercorso con la giornalista a cui sono state richieste ulteriori informazioni sull'episodio, il cui testo viene di seguito riportato: «According to the interviews I conducted, a male neighbor from her local community went to the UN headquarters and filled out paperwork asking for her (and the other women who farmed the field) to be repaid. This happened the day of the crash in 2014. As is noted in the piece,

È inoltre evidente che il sistema dei comitati locali, per la sua struttura e competenza, non riesca ad affrontare le pressioni innescate dalla presentazione di un elevato numero di ricorsi, risultando, in questi contesti, un rimedio del tutto inadeguato<sup>184</sup>. Pare pertanto doversi escludere l'inquadramento di tali meccanismi nel paradigma dell'attuazione della responsabilità internazionale dell'Organizzazione, così come intesa dal corpo di regole secondarie codificate nel Progetto ARIIO.

Un discorso parzialmente diverso vale invece per l'organismo stabilito nel 2000 nell'ambito dell'amministrazione dell'UNMIK (l'*Ombudsperson Institution in Kosovo* - OIK), competente a «receive and investigate complaints against any person or entity in Kosovo concerning human rights violations and actions constituting an abuse of authority by interim civil administration or any emerging central and local institution»<sup>185</sup>. A partire dal 2006 l'OIK ha cessato di essere competente a esaminare i ricorsi proposti avverso l'UNMIK, divenendo sostanzialmente un'istituzione locale del Kosovo<sup>186</sup>. L'OIK, pur non essendo un meccanismo a carattere strettamente giudiziario dotato delle garanzie del *due process*<sup>187</sup>, ha rappresentato un modello più effettivo (e trasparente) di gestione dei ricorsi contro le attività dell'Organizzazione rispetto al funzionamento dei comitati locali<sup>188</sup>. Dal 2006 è stato poi istituito l'*Human Rights*

---

it's a very patriarchal society so it is not a surprising that a man went instead of her. Members of the community said, and the UN confirmed, it was filed in the UN claims department in Goma. The claims department never provided a reason for the delay. When the UN did finally visit the community, they identified the man who filed the complaint, gave him the money, and retrieved the pieces of the drone. He then divided the money among the women, including Mukagatare. Members of the community confirmed she was paid back fairly».

<sup>184</sup> A testimonianza di quanto è detto basti ricordare che nei casi sia di Haiti sia del Kosovo l'alto numero di reclami presentato ai comitati locali ha portato l'Organizzazione ad elaborare motivazioni giuridiche poco convincenti per ritenere i medesimi inammissibili.

<sup>185</sup> *UNMIK Regulation n. 2000/38 on the Establishment of the Ombudsperson in Kosovo*, del 30 giugno 2000, par. 3.1. Si precisa che l'ufficio dell'*Ombudsperson* non era competente a scrutinare le condotte poste in essere dal KFOR, dal momento che solo l'UNMIK aveva dato il consenso alla verifica dei suoi comportamenti circa il rispetto dei diritti umani nel contesto dell'amministrazione internazionale.

<sup>186</sup> *UNMIK Regulation n. 2006/6 on the Ombudsperson in Kosovo*, del 16 febbraio 2006.

<sup>187</sup> L'attività dell'organo si limitava a «receive complaints, monitor, investigate, offer good offices, take preventive steps, make recommendations and advise on matters relating to his or her functions» (v. *UNMIK Regulation n. 2000/38 on the Establishment of the Ombudsperson in Kosovo* par. 4.1).

<sup>188</sup> Da notare, poi, è la facoltà riconosciuta all'*Ombudsperson* in base al par. 4.11 del detto regolamento, che prevede che: «If, once recommendations have been made by the Ombudsperson, the administrative authorities or officials concerned do not take appropriate measures within a reasonable time, or if they do not provide the Ombudsperson with reasons for not doing so that are acceptable to the Ombudsperson, the Ombudsperson may draw the Special Representative of the Secretary-General's attention to the matter and may make a public statement thereon». Ad avviso di alcuni autori molti rimanevano comunque i limiti dell'organo, tanto che «it cannot become an effective remedy as provided in international human rights standards». ISTREFI, *Should the UN Create an Independent Human Rights*

*Advisory Panel* con il compito di ricevere i reclami avverso azioni od omissioni dell'UNMIK poste in essere a partire dal 2005 e di emettere pareri non vincolanti<sup>189</sup>. Dal 1 luglio 2016, anche questo organismo ha cessato le sue attività – nel quadro di un generale arretramento delle funzioni esercitate dall'UNMIK in Kosovo a partire dal 2008 – con successiva estinzione del mandato nel 2009 e il subentro dell'operazione EULEX dell'Unione europea, rispetto alla quale è stato stabilito lo *Human Rights Review Panel*<sup>190</sup>.

Con riguardo ai meccanismi interni accessibili dagli individui ma privi di carattere giurisdizionale un ultimo cenno va rivolto all'ufficio dell'*Ombudsperson* congeniato in seno al *ISIL (Da'esh) and Al-Qaeda Sanctions Committee*. L'organismo – operativo solo per il suddetto Comitato e non per gli altri tredici Comitati delle sanzioni – è il risultato di un'evoluzione delle Nazioni Unite che, a partire dalla storica sentenza *Kadi* della Corte di giustizia dell'Unione europea e a seguito delle dure critiche espresse da diversi attori internazionali, su cui si avrà modo di soffermarsi estensivamente più avanti<sup>191</sup>, hanno progressivamente posto maggiore attenzione alla tutela dei diritti processuali degli individui destinatari delle sanzioni.

---

*Body in a Transitional Administration?*, in *Accountability for Human Rights Violations by International Organisations*, (a cura di WOUTERS, BREMS, SMIS, SCHMITT), Oxford, 2010, p. 364. Riguardo alla prassi dell'*Ombudsperson* si veda anche MURATI, *The Ombudsperson Institution vs the United Nations Mission in Kosovo (UNMIK)*, in *Accountability for Human Rights Violations by International Organisations*, cit., p. 373 – 398; la prassi ivi analizzata fa riferimento principalmente ai danni agli immobili (in proposito si veda anche la prassi dell'*Housing and Property Directorate (HPD)* e l'*Housing and Property Claims Commission (HPCC)* all'uopo istituiti dall'*Ombudsperson*).

<sup>189</sup> *UNMIK Regulation n. 2006/12 on the Establishment of the Human Rights Advisory Panel in Kosovo*, del 23 marzo 2006. Se l'*Advisory Panel* ha rappresentato un rimedio adeguato ed effettivo per le vittime di violazioni dei diritti umani in Kosovo è una questione ancora aperta (v. ISTREFI, *Should the UN Create an Independent Human Rights Body in a Transitional Administration?*, cit., p. 366 – 367). L'autore segnala alcuni episodi che hanno messo in luce le inadeguatezze del sistema (in particolare in relazione ad alcuni ricorsi presentati contro l'UNMIK, riguardanti una serie di offese inflitte dalle forze di polizia dell'UNMIK nel 2007, che sarebbero stati cancellati su intervento diretto del Rappresentante Speciale del Segretario Generale in ragione di una «administrative direction»).

<sup>190</sup> Sul rapporto e il coordinamento dell'UNMIK con l'attuale missione EULEX, istituita nell'ambito della politica europea di sicurezza e di difesa, v. E. MILANO, *Il trasferimento di funzioni da UNMIK a EULEX in Kosovo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, p. 967 – 990.

<sup>191</sup> V. risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 1904 del 2009. Sul punto si rimanda a capitolo 2, sezione I, par. 5 e capitolo 3, sezione I, par. 5.

## Capitolo 2

### RESPONSABILITÀ E RIPARAZIONE, A BENEFICIO DEGLI INDIVIDUI, NELLE CONTROVERSIE TRA STATI E ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

#### Sezione I

##### Problemi teorici e prassi esistente in materia

1. Premessa
2. L'esercizio della protezione diplomatica nei confronti dell'organizzazione responsabile: presupposti di applicazione dell'istituto e condizioni dell'azione.
3. (segue) le modalità di intervento degli Stati contro le organizzazioni e i risultati ottenibili.
4. La prassi esistente in materia. L'esercizio della protezione diplomatica per la riparazione dei danni causati dalle operazioni di forza istituite dalle organizzazioni.
5. (segue) L'intervento dello Stato volto ad ottenere la rimozione dell'iscrizione dalle liste dei Comitati delle sanzioni del Consiglio di sicurezza.
6. Le azioni intraprese dagli Stati nella prassi più recente. La diffusione del colera ad Haiti imputabile alle Nazioni Unite: un tentativo di ricostruzione e sistematizzazione del caso alla luce delle norme secondarie applicabili.
7. (segue) A) Fondamento e legittimità dell'(in)azione di Haiti sul piano internazionale.
8. (segue) B) L'intervento degli *omnes* nei confronti delle Nazioni Unite.
9. (segue) C) Il ruolo e l'influenza dei '*non-State actors*' nell'attuazione della responsabilità dell'Organizzazione. L'evoluzione della posizione delle Nazioni Unite: dalla negazione della propria responsabilità alla promessa di un piano di misure compensative.
10. (segue) D) Le misure adottate dalle Nazioni Unite e quelle adottabili alla luce del Progetto ARIQ.

#### Sezione II

##### Valutazione critica della prassi e nuove prospettive

11. I limiti dell'intervento dello Stato a difesa dei suoi cittadini.
12. (segue) Le nuove tendenze emergenti in materia di protezione diplomatica e la loro incidenza nel contesto degli illeciti delle organizzazioni.
13. Riflessioni conclusive sulla riparazione ottenibile nelle controversie tra Stati e organizzazioni.

## SEZIONE I

### PROBLEMI TEORICI E PRASSI ESISTENTE IN MATERIA

#### *1. Premessa*

Scopo di questo capitolo è quello di offrire una valutazione sull'azione esercitabile dallo Stato sul piano internazionale per tutelare sul piano internazionale gli individui lesi dalle attività delle organizzazioni e sulla riparazione ottenibile attraverso tale canale. Per fare ciò sarà necessario, prima di tutto, comprendere se l'intervento dello Stato nei confronti dell'organizzazione responsabile aderisca allo schema tradizionale dell'azione in protezione diplomatica, con riferimento sia ai presupposti di applicazione dell'istituto (par. 2), che ai mezzi a tale fine impiegabili (par. 3). Chiariti tali aspetti, si ricostruirà la prassi esistente in materia, sviluppatasi, essenzialmente, in due contesti: le richieste di risarcimento dei danni causati dalle organizzazioni nell'ambito di operazioni di forza (par. 4), e le richieste di cancellazione o modifica delle sanzioni ingiustamente adottate dalle medesime (par. 5).

L'analisi si soffermerà poi, più estensivamente, sul caso della diffusione dell'epidemia di colera ad Haiti imputabile alle Nazioni Unite, per verificare se, e fino a che punto, la responsabilità dell'organizzazione è stata messa in moto dall'intervento di Stati o altre organizzazioni, ossia secondo il modello interstatale di invocazione della responsabilità, l'unico previsto dal Progetto ARIIO (par. 6). A questo proposito, si verificherà se lo Stato di cittadinanza delle vittime (Haiti), in qualità di Stato leso (par. 7), e/o altri Stati o organizzazioni, in qualità di *omnes* (par. 8), hanno invocato la responsabilità delle Nazioni Unite. Verrà poi sottolineato l'incidenza dell'azione di attori non-statali nel determinare il recente (e rivoluzionario) cambiamento della posizione sostenuta dalle Nazioni Unite sulla vicenda (par. 9). Si tratterà infine di qualificare, in base al Progetto ARIIO, le nuove misure che l'organizzazione ha adottato e quelle che intende verosimilmente adottare in futuro nei confronti del popolo haitiano (par. 10).

Alla luce della prassi esaminata, si evidenzieranno quindi i limiti giuridici e politici sottesi alla possibilità degli Stati di agire nei confronti delle organizzazioni per tutelare i

propri cittadini (par. 11), e, al contempo, si darà conto di alcune recenti evoluzioni dell'istituto della protezione diplomatica emerse dalla prassi degli Stati, e se (e come) queste incidano nelle controversie tra Stati e organizzazioni (par. 12). Seguiranno, infine, alcune considerazioni conclusive sulla riparazione ottenibile a beneficio degli individui nelle controversie tra Stati e organizzazioni (par. 13).

## *2. L'esercizio della protezione diplomatica nei confronti dell'organizzazione responsabile: presupposti di applicazione dell'istituto e condizioni dell'azione*

Come è noto, ogni Stato è tenuto in virtù di antiche consuetudini del diritto internazionale ad accordare un certo *standard* di trattamento agli stranieri presenti sul proprio territorio, mettendo a loro disposizione adeguati ed effettivi rimedi interni. A seguito della violazione di tali norme, lo Stato di cittadinanza dello straniero 'maltrattato' può assumerne la difesa sul piano internazionale, agendo in protezione diplomatica nei confronti dello Stato territoriale responsabile, a patto che siano stati preventivamente esperiti i rimedi interni di quest'ultimo<sup>192</sup>.

Nonostante la disciplina dell'istituto in esame si è modellata sulla prassi posta in essere dagli Stati, ciò non esclude, in linea teorica, che uno Stato possa agire in protezione diplomatica anche nei confronti di un'organizzazione che abbia violato i diritti dei suoi cittadini. Si tratta di capire, allora, fino a che punto è possibile 'traslare' l'istituto in esame dalle controversie tra Stati a quelle tra Stati e organizzazioni – e precisamente nelle controversie tra lo Stato di cittadinanza della vittima e l'organizzazione ritenuta responsabile.

Mentre fino agli anni sessanta del secolo scorso la questione era tra le più inesplorate del diritto internazionale<sup>193</sup>, ad oggi non sono pochi gli autori che ritengono applicabile

---

<sup>192</sup> La protezione diplomatica, nei fatti, si traduce in una «procedure employed by the State of nationality of the injured persons to secure protection of that person and to obtain reparation for the internationally wrongful act inflicted» (v. *Draft Articles on Diplomatic Protection*, in *Yearbook of the International Law Commission*, 2006, vol. II, Part Two, p. 24). In dottrina si veda per tutti il contributo dello *Special Rapporteur* del Progetto di articoli, J. DUGARD, *Diplomatic Protection*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2009, e la letteratura ivi citata.

<sup>193</sup> «Le problème de la protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale compte parmi les domaines encore peu explorés du droit des gens» (v. J. RITTER, *La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale*, in *Annuaire français de droit international*, 1962, p. 427 – 456, spec. p. 427).

l'istituto della protezione diplomatica *per analogiam* anche alle controversie tra Stati e organizzazioni<sup>194</sup>. A ben vedere, tale possibilità è desumibile, seppur indirettamente, già dal celebre parere reso nel 1949 dalla Corte internazionale di giustizia nel caso *Reparation*<sup>195</sup>. In quell'occasione la Corte aveva riconosciuto alle Nazioni Unite la possibilità di presentare reclami internazionali per ottenere il risarcimento dei danni arrecati ai suoi funzionari e quelli arrecati all'organizzazione stessa, in base all'istituto della *protezione funzionale*<sup>196</sup>. Di riflesso, pare ragionevole ritenere che un'organizzazione possa non solo presentare, ma anche ricevere, siffatti reclami qualora abbia mancato di proteggere i cittadini di un certo Stato, in proporzione al grado di controllo che essa effettivamente esercitava su tali individui<sup>197</sup>.

---

<sup>194</sup> In questo senso, *ex multis*, P. DE VISSCHER, *Observations sur le fondement et la mise en œuvre du principe de la responsabilité de l'Organisation des Nations Unies*, in *Revue de Droit International et de Droit Comparé*, 1963, vol. 40, p. 165 e spec. p. 174; J. RITTER, *La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale*, cit.; L. GRAMLICH, *Diplomatic Protection Against Acts of Intergovernmental Organs*, in *German Yearbook of International Law*, 1984, vol. 27, p. 386 e spec. 398; G. THALLINGER, *The Rule of Exhaustion of Local Remedies in the Context of the Responsibility of International Organizations*, in *Nordic Journal of International Law*, 2008, vol. 77, p. 401 ss; SCHERMERS, BLOKKER, *International institutional law. Unity within diversity*, Boston, Leiden, 2011 p. 1167–1168; P. KLEIN, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, Bruxelles, 1998, p. 533 ss ; K. WELLENS, *Remedies against International Organizations*, Cambridge, 2002, p. 74.

<sup>195</sup> Corte internazionale di giustizia, *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, parere consultivo dell'11 aprile 1949, ICJ, *Reports*, 1949. L'ipotesi di un'azione di uno Stato in protezione diplomatica contro un'organizzazione, pur non essendo espressamente affrontata nel parere, è stata presa in considerazione nelle opinioni dissenzienti di alcuni giudici. Secondo il giudice Krylov «it has not borne in mind, for example, the opposite – and possible – situation in which the said State may find it desirable and necessary to protect the agent against the acts of the Organization itself» (v. *Dissenting Opinion by Judge Krylov*, p. 220).

<sup>196</sup> Per un commento al celebre parere si veda M. RAMA MONTALDO, *International legal personality and implied powers of international organizations*, in *The British Year Book of International Law*, 1970, p.111 e ss. A seguito dall'uccisione nel 1948 di due funzionari delle Nazioni Unite (il conte svedese Folke Bernadotte e il colonnello francese André Sèrot), entrambi in missione ufficiale in territorio israeliano, l'Assemblea generale aveva chiesto alla Corte internazionale di giustizia se «l'Organizzazione delle Nazioni Unite ha capacità di agire per mezzo di reclamo internazionale contro il governo *de jure* o *de facto* responsabile, in vista di ottenere la riparazione dei danni subiti a) dalle Nazioni Unite b) dalla vittima o dai suoi aventi causa?». La Corte aveva risposto in senso positivo a tale quesito, facendo leva sul concetto di soggettività internazionale delle Nazioni Unite, qualificata quale «subject of international law capable of possessing international rights and duties, and that it has capacity to maintain its rights by bringing international claims» (p. 179). Sulla differenza tra protezione diplomatica e protezione funzionale v. *Draft Articles on Diplomatic Protection*, cit., p. 23.

<sup>197</sup> Sull'idea che la responsabilità è legata, a doppio filo, al controllo v. C. EAGLETON, *International Organization and the Law of Responsibility*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1950, p. 386: «the responsibility of a State in international law rests largely upon a territorial basis, but behind this territorial basis lies the broader concept of control [...] when such control is exercised, in or out of the territorial area, responsibility is measured by the actual degree of control, and in general legal capacity, varies with every state, with every legal person. A state, or other international

Il diritto di uno Stato di agire in protezione diplomatica contro un'organizzazione è stato preso in considerazione anche nei lavori della Commissione di diritto internazionale sulla protezione diplomatica, culminati nell'adozione del Progetto di articoli del 2006. In particolare, nella cinquantaseiesima sessione tenutasi nel 2004, era in discussione una disposizione – l'articolo 24 – che prevedeva che la disciplina contenuta nel Progetto non avrebbe pregiudicato «il diritto di uno Stato di agire in protezione diplomatica contro un'organizzazione»<sup>198</sup>. La disposizione non è poi stata adottata nel testo finale, poiché la Commissione – da quanto si desume dai lavori preparatori<sup>199</sup> – ha preferito rimandare la questione agli studi sulla responsabilità delle organizzazioni, il cui Progetto di articoli era in quel momento già in discussione<sup>200</sup>. Il Commento all'art. 45 ARIIO, relativo all'ammissibilità delle domande degli Stati nei confronti delle organizzazioni, si limita però a contemplare l'ipotesi dell'esercizio della protezione diplomatica «per esempio quando una organizzazione impiega azioni di forza sul territorio di uno Stato e la condotta di quelle forze conduce ad una violazione di un obbligo di diritto internazionale in materia di trattamento degli individui», senza aggiungere elementi significativi al quadro in esame<sup>201</sup>.

A nostro avviso, l'eventuale azione di uno Stato contro un'organizzazione internazionale volta a difendere un proprio cittadino da questa 'maltrattato' è senz'altro compatibile con le norme di diritto internazionale sulla protezione diplomatica: trattandosi di regole secondarie del diritto internazionale<sup>202</sup>, non v'è ragione di

---

legal person, may be held responsible only to the extent that it has rights and duties which it is free to exercise; and some have more than others» (corsivo aggiunto).

<sup>198</sup> «These articles are without prejudice to the right of a State to exercise diplomatic protection against an international organization» (v. Fifth report on diplomatic protection, by Mr. John Dugard, Special rapporteur, UN Doc. A/CN.4/538, del 4 marzo 2004, par. 20, p. 50).

<sup>199</sup> «Despite the closeness of this subject to diplomatic protection, it seems that it is one that belongs to the Commission's study on the responsibility of international organizations as it will largely be concerned with issues of attribution, responsibility and reparation» (v. Fifth report on diplomatic protection, by Mr. John Dugard, Special rapporteur, cit., par. 20, p. 50).

<sup>200</sup> Tale scelta è in linea con la prospettiva adottata nel Progetto, ossia quella del soggetto agente (lo Stato) e non quella del soggetto passivo responsabile (Stato od organizzazione). V. Fifth report on diplomatic protection, by Mr. John Dugard, cit., par. 19, p. 50. Il riconoscimento di un'azione contro l'organizzazione non trova invece espressa menzione nello studio condotto sul tema dall'International Law Association, culminato nella relazione adottata nella conferenza di Toronto del 2006. Il Committee on Accountability of International Organisations dell'ILA prende, invece, espressamente in considerazione l'ipotesi in esame (v. *Report of the Seventy-First Conference* (2004), p. 213).

<sup>201</sup> Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries 2011, cit., p. 72, par. 2.

<sup>202</sup> La CDI nel Commento al Progetto di articoli sulla protezione diplomatica precisa infatti che «the present draft articles are confined to secondary rules only - that is, the rules that relate to the conditions

escluderne l'operatività nell'ambito dei rapporti di responsabilità tra Stati e Organizzazioni<sup>203</sup>.

L'esercizio dell'azione in protezione diplomatica in tale contesto presuppone, chiaramente, il perfezionamento dell'illecito dell'organizzazione, consistente nella violazione ad essa attribuibile di obblighi in materia di trattamento degli stranieri, tanto nella loro dimensione sostanziale, che procedurale. Alcuni dubbi potrebbero sorgere in relazione alla vincolatività per le organizzazioni delle norme sul trattamento degli stranieri, tenuto conto dello specifico contesto in cui si sono originate<sup>204</sup>. È in effetti innegabile che le norme primarie in parola si fondano su una relazione di *reciprocità* e parità tra gli Stati, parimenti sovrani della comunità internazionale, non certo riscontrabile nei rapporti tra Stati ed organizzazioni o tra organizzazioni e organizzazioni<sup>205</sup>.

Tuttavia, queste considerazioni non sembrano più d'ostacolo ad una applicazione delle norme primarie *per analogiam* alle organizzazioni. Gli obblighi in materia di trattamento degli stranieri, pur nascendo in un contesto marcatamente interstatale, sono stati proclamati in diversi strumenti pattizi di protezione dei diritti umani, i quali ne hanno anche esteso la portata. L'estensione convenzionale di tali diritti, quali, ad esempio, il diritto a un rimedio effettivo, cristallizzato oggi anche in una norma

---

that must be met for the bringing of a claim for diplomatic protection» (p. 22 – 24). Le norme sulla protezione diplomatica sono, essenzialmente, regole secondarie che prevedono alcune condizioni aggiuntive perché uno Stato possa attuare la responsabilità di un altro Stato.

<sup>203</sup> Secondo Gramlich la possibilità di applicare le regole sulla protezione diplomatica anche al contesto degli illeciti posti in essere dalle organizzazioni discende dal fatto che «an international organization is an integral part of the system of public international law and therefore bound to abide by its norms» (L. GRAMLICH, *Diplomatic Protection Against Acts of Intergovernmental Organs*, cit., p. 397). Secondo Klein «la possibilité pour un Etat d'exercer la protection diplomatique de ses ressortissants lorsque ceux-ci ont été lésés par le fait illicite non d'un Etat, mais d'une organisation internationale ait été consacrée par la doctrine et se soit vue confirmée par la pratique» (KLEIN, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, cit., p. 532).

<sup>204</sup> Sull'applicazione alle organizzazioni del diritto internazionale consuetudinario in tema di diritti umani v. le osservazioni svolte nel capitolo 1, par. 6.

<sup>205</sup> Non sfugge che l'istituto della protezione diplomatica impegnerebbe le organizzazioni solo sul lato *passivo* in quanto esse, non avendo legami di cittadinanza con gli individui, non potrebbero a loro volta assumere la difesa sul piano internazionale di individui maltrattati dagli Stati in cui territorialmente questi si trovano. Le organizzazioni possono però agire per la protezione funzionale dei loro organi, ma, secondo alcuni autori, esse potrebbero pretendere dallo Stato responsabile solo il risarcimento dei danni ad esse arrecati e non di quelli arrecati all'individuo ed ai suoi beni – in relazione ai quali solitamente può agire solo il suo Stato di cittadinanza. Tuttavia, la prassi sul punto – per ammissione della stessa dottrina – non è ancora consolidata (v. B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2016, p. 278). Sulle peculiarità della «cittadinanza europea» si rimanda a C. CURTI GIALDINO, *Lineamenti di diritto diplomatico e consolare*<sup>3</sup>, Torino, p. 511 e alla letteratura ivi menzionata.

consuetudinaria di diritto internazionale<sup>206</sup>, ha fatto venire meno il carattere di originaria *reciprocità* di tali obblighi. Ne consegue che la protezione della persona dello straniero «può dirsi confluita oggi, almeno per quanto riguarda le gravi violazioni dei diritti umani, come tali vietate dal diritto consuetudinario, nella protezione accordata alla persona umana in quanto tale»<sup>207</sup>. Sotto questo punto di vista, le organizzazioni sono senz'altro tenute alla protezione della persona umana, sulla base delle consuetudini esistenti in materia, seppur in modo proporzionale al grado di controllo e/o giurisdizione che esse esercitano sugli individui, in ragione delle competenze (implicite ed esplicite) ad esse devolute dagli Stati<sup>208</sup>. Pertanto, dal momento che al centro delle norme sul trattamento degli stranieri non c'è più un interesse esclusivamente interstatale, ma anche quello individuale, l'eventuale loro applicazione in via analogica alle organizzazioni non è più preclusa dal fatto che esse non si muovono su un piano di reciprocità e parità con gli altri Stati e nemmeno dal fatto che le organizzazioni non hanno legami di cittadinanza con gli individui.

A conferma di quanto detto basti, in questa sede, richiamare alcune recenti elementi di *'opinio iuris'* delle Organizzazioni stesse. In una nota interna del *Legal Counsel* delle Nazioni Unite in relazione al contributo dato dall'operazione *United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo* (MONUC) alle *Forces armées de la République démocratique du Congo* (FARDC), queste ultime accusate, tra le altre cose, di aver violato il diritto internazionale umanitario, il diritto internazionale dei diritti umani e il diritto dei rifugiati<sup>209</sup>, si afferma che, qualora tali accuse fossero fondate, la MONUC avrebbe interrotto il suo appoggio logistico alle FARDC, in virtù del rispetto degli obblighi consuetudinari sui diritti umani che vincolano

---

<sup>206</sup> V. capitolo 2, par. 4.

<sup>207</sup> B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 242.

<sup>208</sup> La questione viene risolta in modo positivo dalla maggior parte degli autori, secondo i quali le organizzazioni sono vincolate perlomeno al contenuto minimo delle norme consuetudinarie sui diritti umani (il punto è già stato affrontato nel capitolo 1, par. 6).

<sup>209</sup> V. risoluzione 1279 (1999) del 30 novembre 1999. In particolare, alcuni soldati del FARDC sono stati accusati di aver represso sanguinosamente una rivolta di piccola entità avvenuta nel 2004 a Kilwa, un villaggio di circa sei mila abitanti nel sud del Paese, nel corso della seconda guerra del Congo iniziata nel 1998 (v. il documento County of Origin Information, Democratic republic of Congo, dell'aprile 2006, par. 6.254; reperibile alla pagina web: [https://www.ecoi.net/file\\_upload/1329\\_1200313714\\_drcongo-280406.pdf](https://www.ecoi.net/file_upload/1329_1200313714_drcongo-280406.pdf) e il *Country Reports on Human Rights Practices* dell'U.S. Department of State, pubblicato nel 2010).

l'Organizzazione<sup>210</sup>. Ancora più recentemente, il Segretario Generale delle Nazioni Unite, riferendosi all'epidemia di colera diffusasi ad Haiti, e per la quale si ritiene responsabile l'Organizzazione, ha parlato di obblighi delle Nazioni Unite dovuti nei confronti del popolo haitiano<sup>211</sup>.

Posto che le organizzazioni sono tenute al rispetto delle norme basilari sulla protezione umana, e che, in caso di loro violazione, gli Stati hanno la facoltà di (re)agire in protezione diplomatica, occorre approfondire le singole condizioni che il diritto internazionale pone per l'esercizio dell'istituto e che richiedono qualche aggiustamento se applicate alla fattispecie in esame.

Non presenta particolari problemi l'applicazione del requisito della cittadinanza<sup>212</sup>. Più problematica è invece l'applicazione del requisito che prevede il previo esaurimento dei ricorsi interni in quanto, come è noto, le organizzazioni non dispongono di strutture di amministrazione della giustizia paragonabili a quelle statali. Nonostante alcune opinioni in senso opposto in alcuni studi più risalenti<sup>213</sup>, la dottrina maggioritaria ammette ora la piena applicazione della regola sul previo esaurimento dei ricorsi interni

---

<sup>210</sup> Nel memorandum interno indirizzato al Capo della divisione delle operazioni di pace, Mr. Le Roy del 1 aprile 2009, fatto trapelare e poi pubblicato dal *New York Times* il 9 dicembre 2009, il *Legal Counsel* ha fatto espressa menzione di alcuni «Organization's obligations under customary international law and from the Charter to uphold, promote and encourage respect for human rights, international humanitarian law and refugee law» (par. 10). Il testo è citato anche nel *Eight Report on responsibility of international organizations*, UN Doc. A/CN.4/640, del 14 marzo 2011, par. 47.

<sup>211</sup> V. par. *infra* 5. 4.

<sup>212</sup> Gli Stati legittimati ad agire sul piano internazionale a beneficio di individui devono essere legati ad essi con un vincolo di cittadinanza – 'effettivo' secondo gli insegnamenti del caso *Nottebohm* (Corte internazionale di giustizia, *Nottebohm case (Liechtenstein v. Guatemala)*, *I.C.J. Reports*, 1955, decisione del 6 aprile 1955, p. 23).

<sup>213</sup> Così C. EAGLETON, *International Organizations and the Law of Responsibility*, in *Recueil des Cours*, 1950- I, vol. 76, p. 323 e spec. p. 395 (l'autore sostiene che la regola del previo esaurimento dei ricorsi interni non si applicherebbe ai reclami proposti contro le Nazioni Unite, in quanto «the United Nations does not have a judicial system or other means of 'local redress' such as are regularly maintained by states»); M. PÉREZ GONZÁLEZ, *Les organisations internationales et le droit de la responsabilité*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 1988, vol. 92, p. 63; e AMERASINGHE, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge, 2005, p. 486, secondo cui, dal momento che le organizzazioni internazionali «do not have jurisdictional powers over individuals in general», potrebbe essere «questionable whether they provide suitable internal remedies. Thus, it is difficult to see how the rule of local remedies would be applicable». Questa posizione è stata duramente criticata da G. THALLINGER, *The Rule of Exhaustion of Local Remedies in the Context of the Responsibility of International Organizations*, cit., p. 414, secondo cui «the conclusion that an international organization does not exercise jurisdiction over a person when it causes injury to him is an oxymoron because the concept of responsibility derives, other than strict liability, from control over certain situations». Su quest'ultima questione si rimanda a LAWSON, *Life after Bankovic: on the extraterritorial application of the European Convention of Human Rights*, in *Extraterritorial application of the Human Rights Treaties*, Antwerp, , 2004, p. 83 – 123.

anche nel contesto dell'illecito commesso dalle organizzazioni<sup>214</sup>. Dello stesso avviso è anche il Progetto ARIO, che all'art. 45, rubricato «admissibility of the claims», prevede espressamente l'applicazione della regola del previo esaurimento dei ricorsi interni alle organizzazioni, seppure con un certo grado di *flessibilità*<sup>215</sup>. Secondo la Commissione, infatti, dal momento che «rimedi disponibili ed effettivi esistono solo all'interno di un limitato numero di organizzazioni»<sup>216</sup>, la necessità di esaurirli dipenderebbe dalle circostanze della singola richiesta rivolta all'organizzazione<sup>217</sup>.

Pertanto, qualora uno Stato agisca contro un'organizzazione a tutela dei suoi cittadini, questi ultimi devono, in linea di massima, aver esperito i rimedi interni offerti dall'organizzazione – se presenti. Al contrario, la regola sul previo esaurimento dei ricorsi interni non troverebbe applicazione qualora uno Stato invochi la responsabilità dell'organizzazione «in the case of an at least preponderant direct injury to the state»<sup>218</sup>.

---

<sup>214</sup> In questo senso si veda, in specie, il contributo di G. THALLINGER, *The Rule of Exhaustion of Local Remedies in the Context of the Responsibility of International Organizations*, cit., p. 401 ss. Sulla stessa linea anche J. RITTER, *La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale*, cit.; L. GRAMLICH, *Diplomatic Protection Against Acts of Intergovernmental Organs*, in *German Yearbook of International Law*, cit.; K. WELLENS, *Remedies against International Organizations*, cit., p. 76 - 77; P. KLEIN, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*; S. VEZZANI, *Prior Exhaustion of Internal Remedies in Cases Involving the International Responsibility of the European Union*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2012, p. 61-89; C. AHLBORN, *Remedies against International Organizations – A relational Account of International Responsibility*, in *Remedies and Responsibility for the Actions of International Organizations*, The Hague, 2014, p. 545. Sul punto, e sempre in senso favorevole, si veda anche quanto osservato dal Committee on Accountability of International Organisations of the ILA Report of the Seventy-First Conference (2004), p. 213.

<sup>215</sup> Sul fatto che tale regola si applichi anche alle violazioni dei diritti umani si veda per tutti: A. CANÇADO TRINDADE, *The Application of the Rule of Exhaustion of Local Remedies in International Law*, Cambridge, 1983, p. 46 - 56; F. AMERASINGHE, *Local Remedies in International Law*, Cambridge, 2004, p. 64 - 75; R. PISILLO MAZZESCHI, *Esaurimento dei ricorsi interni e diritti umani*, Torino, 2004.

<sup>216</sup> Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries, 2011, cit., p. 73, par. 9.

<sup>217</sup> Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries 2011, cit., p. 73, par. 6. Il Commento cita come esempio di prassi quella posta in essere in riferimento all'Unione europea: «whether a claim is addressed to the EU member States or the responsibility of the European Union is invoked, exhaustion of remedies existing within the European Union would be required».

<sup>218</sup> G. THALLINGER, *The Rule of Exhaustion of Local Remedies in the Context of the Responsibility of International Organizations*, cit., p. 413. In questo caso la proposizione di ricorsi «are usually not considered as an exercise of diplomatic protection but constitute direct claims invoking the international responsibility of another state». Sul fatto che uno Stato agisca lamentando la lesione di un suo pregiudizio e non quello dei suoi cittadini si v. *infra* par. 7.

3. (segue) *le modalità di intervento degli Stati contro le organizzazioni e i risultati ottenibili*

Né il Progetto ARIIO, né il Progetto sulla protezione diplomatica, riportano le modalità concrete con cui gli Stati possono assumere la difesa dei loro cittadini contro l'organizzazione responsabile. È ragionevole immaginare che l'intervento dello Stato in protezione diplomatica avvenga, in linea di principio, secondo le tradizionali e lecite modalità elaborate dalla prassi degli Stati per informarsi vicendevolmente dei rispettivi punti di vista e doglianze, ossia tramite proteste, richieste d'indagini, inviti alla negoziazione, o ricorrendo ai mezzi di risoluzione pacifica delle controversie oppure a – minacce di – contromisure<sup>219</sup>. All'organizzazione responsabile verrà richiesto, tendenzialmente, di adottare un certo comportamento, per porre fine all'illecito, nonché la forma della riparazione da predisporre a beneficio dei suoi cittadini<sup>220</sup>.

In questo contesto, la *rappresentanza permanente* dello Stato in seno all'organizzazione in questione – la cui funzione è spesso trascurata in dottrina – potrebbe svolgere un ruolo importante. La Convenzione di Vienna sulla rappresentanza degli Stati nelle loro relazioni con le organizzazioni internazionali a carattere universale, aperta alla firma nel 1975 a Vienna e ratificata da appena 34 Stati (dunque al di sotto della soglia delle 35 ratifiche necessarie per la sua entrata in vigore) fornisce qualche spunto interessante in proposito<sup>221</sup>. In particolare, l'art. 6 della Convenzione, frutto di un emendamento voluto dalla Spagna, elenca, tra i compiti della missione permanente all'interno dell'organizzazione, la funzione di assicurare la rappresentanza dello Stato all'interno dell'organizzazione, mantenendo le relazioni e – si badi bene – *«negoziando con, e all'interno della, organizzazione»* ovvero *«proteggendo gli interessi dello Stato*

---

<sup>219</sup> V. *Draft Articles on Diplomatic Protection*, cit., p. 27.

<sup>220</sup> V. articolo 44 Progetto ARIIO *Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries*, cit., p. 71. Sul fatto che la riparazione richiesta debba essere destinata agli individui (e non allo Stato leso) v. *infra* par. 5 e ss. Sul fatto che l'azione in protezione diplomatica si ponga in sostanziale analogia con le varie azioni esercitate dagli Stati a tutela di non cittadini v. A. GATTINI, *Alcune osservazioni sulla tutela degli interessi individuali nei Progetti di codificazione della Commissione del diritto internazionale sulla responsabilità internazionale e sulla protezione diplomatica*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2006, che cita nella nota 39 il lavoro di S. BARIATTI, *L'azione internazionale dello Stato a tutela di non cittadini*, Milano, 1993, p. 36.

<sup>221</sup> Vienna Convention on the Representation of States in their Relations with International Organizations of a Universal Character. Tra gli Stati che non l'hanno né firmata, ratificata, figura l'Italia, gli Stati Uniti, la Francia, la Gran Bretagna. Per i dettagli sulla Convenzione si veda [www.treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=III-11&chapter=3&clang=\\_en](http://www.treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-11&chapter=3&clang=_en)

di invio in relazione all'organizzazione»<sup>222</sup>. Ebbene, tale organo potrebbe essere nella posizione migliore per far valere il punto di vista del suo Stato d'invio in seno all'organizzazione, avanzando richieste o sollevando proteste, mediante la presentazione di atti formali, quali lo scambio di note diplomatiche, promemoria e *memoranda*, ed ogni altro mezzo d'azione con cui solitamente una rappresentanza svolge il proprio lavoro all'interno di un'organizzazione, sulla base delle istruzioni ricevute dal proprio governo a cui la delegazione deve poi relazionare<sup>223</sup>.

Qualora però gli Stati decidano di assumere le difese di un proprio cittadino contro l'organizzazione di cui essi stessi sono membri, pare ragionevole ritenere che le norme generali sulla protezione diplomatica cedano il passo in presenza di una *lex specialis* che disciplina i rapporti di responsabilità tra organizzazione e Stati membri, sia per quanto riguarda i modi con cui far valere la responsabilità dell'organizzazione, sia per quanto riguarda le forme eventualmente previste per ottenere la riparazione. In assenza di norme speciali, e per tutti gli Stati terzi per i quali queste regole altro non sono che *res inter alios*, tornano ad applicarsi le norme secondarie generali<sup>224</sup>.

Un ragionamento simile vale anche quanto alla possibilità degli Stati membri di ricorrere, in quanto «Stati lesi» dall'illecito<sup>225</sup>, a contromisure nei confronti dell'organizzazione per difendere gli interessi dei loro cittadini<sup>226</sup>. Tale facoltà, riconosciuta in termini generali dal Progetto ARIO<sup>227</sup> e confermata da diversi autori<sup>228</sup>,

---

<sup>222</sup> Articolo 6, lett. c) e f) (corsivo aggiunto).

<sup>223</sup> Anche in questo contesto, i meri contatti diplomatici informali tra la missione e l'Organizzazione non costituirebbero un'invocazione della responsabilità, a meno che essi non contengano domande puntuali, quali richieste di compensazione o azioni specifiche, come, ad esempio, l'invito a negoziare (v. *mutatis mutandis* quanto è stato stabilito dal Progetto ARS: «A State does not invoke the responsibility of another State merely because it criticizes that State for a breach and calls for observance of the obligation, or even reserves its rights or protests» v. il commento all'art. 42 par. 2 del Progetto ARS).

<sup>224</sup> «A l'égard d'un Etat qui est placé au sein de l'organisation, le droit particulier arrêté par convention entre les membres l'emportera sur les règles du droit international général qui régissent la responsabilité pour acte illicite» (M. J. RITTER, *La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale*, cit., p. 433). Le norme consuetudinarie sulla protezione diplomatica, essendo complementari a quelle generali in tema di responsabilità internazionale, trovano applicazione in via residuale, ossia in assenza di norme particolari.

<sup>225</sup> Se lo Stato di cittadinanza sia da considerare quale Stato 'specialmente' leso in caso di violazione delle norme sulla protezione dello straniero, in parte coincidenti con le norme che impongono obblighi *erga omnes* a tutela della persona umana v. *infra* par.7 e ss.

<sup>226</sup> Sulla possibilità che gli Stati adottino contromisure nell'esercizio della protezione diplomatica v. B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p.258.

<sup>227</sup> V. capitolo II della parte IV del Progetto ARIO, dedicato all'attuazione della responsabilità delle organizzazioni.

<sup>228</sup> Si veda, tra i molti, S. VEZZANI, *Countermeasures by Member States against International Organizations*, in *Responsibility of International Organizations. Essays in memory of Sir Ian Brownlie* (a

è subordinata al rispetto di stringenti condizioni procedurali e sostanziali, aggiuntive a quelle elaborate dalla prassi delle controversie tra Stati. Un limite significativo può desumersi dall'art. 52 del Progetto ARIIO, secondo cui gli Stati membri, lesi dall'illecito, sono legittimati ad adottare contromisure nei confronti dell'organizzazione «a condizione che esse non siano in contrasto con le regole dell'organizzazione»<sup>229</sup>. Ad una prima lettura la disposizione sembrerebbe precludere *tout court* tale possibilità, in quanto qualsiasi contromisura, consistendo nella violazione di obblighi tra Stati membri e organizzazione, dovrebbe considerarsi sempre di per sé «in contrasto con le regole dell'organizzazione». L'art. 52 ARIIO dovrebbe, a nostro avviso, interpretarsi nel senso che gli Stati membri che intendono invocare la responsabilità dell'organizzazione dovranno rispettare le norme, eventualmente esistenti, che disciplinano, a titolo di *lex specialis*, le controversie tra l'organizzazione e gli Stati membri, e che indicano le specifiche modalità e procedure con cui attuare i rapporti di responsabilità; in assenza di una tale disciplina, torneranno, di nuovo, ad applicarsi le regole generali.

Il ricorso all'autotutela da parte degli Stati membri verso l'organizzazione pone, inoltre, una serie di altri complessi problemi – *in primis* l'eventuale sovrapposizione tra gli obblighi degli Stati nei confronti dell'organizzazione e quelli verso gli altri Stati membri. A queste e ad altre questioni sottese all'uso delle contromisure nei confronti dell'organizzazione, di cui il presente lavoro non intende occuparsi, non è d'aiuto la poca prassi esistente in materia, ancora più esigua con riferimento all'ipotesi di violazioni dei diritti umani commesse dalle organizzazioni. Pertanto, anche volendo ragionare in una prospettiva *de iure condendo*, non è chiaro quali siano i comportamenti legittimamente adottabili dagli Stati membri lesi dall'illecito dell'organizzazione al fine di indurre quest'ultima ad adempiere ai propri obblighi in tema di rispetto dei diritti umani<sup>230</sup>.

---

cura di M. RAGAZZI), Leiden, 2013, p. 373 ss.: «Resort by injured member States to self-help measures is the only effective tool that these States have at their disposal to induce a recalcitrant international organization to cease a wrongful conduct and possibly induce it to accept a procedure of third-party settlement» (p. 385).

<sup>229</sup> Articolo 52, par. 1 lett. b). La CDI, preoccupata che un (ab)uso di tali misure potesse minare l'autonomia delle organizzazioni e il loro funzionamento, sembra concepire in termini particolarmente restrittivi lo strumento dell'autotutela nelle relazioni tra Stati membri e organizzazione.

<sup>230</sup> Più difficile è, invece, immaginare quali possano essere le contromisure adottabili da Stati terzi vero una certa organizzazione.

Tra gli impegni assunti dagli Stati nei confronti dell'organizzazione che potrebbero, ipoteticamente, divenire oggetto di contromisure vi sono, prima di tutto, gli obblighi di natura finanziaria<sup>231</sup>. Ragionando in questi termini, gli Stati membri delle Nazioni Unite, ad esempio, potrebbero, a titolo di contromisura, trattenere in via unilaterale parte del *budget* dovuto all'Organizzazione<sup>232</sup>, purché nei limiti tradizionalmente previsti in tema di autotutela, quali il limite della proporzionalità tra violazione subita e violazione commessa a titolo di contromisura, il rispetto del diritto cogente e il previo esaurimento dei mezzi di soluzione delle controversie. Proprio in questo ambito si è registrata una certa prassi degli Stati membri<sup>233</sup> ed è stata spesso giustificata vista l'assenza di meccanismi di controllo sull'operato dell'Organizzazione<sup>234</sup>.

---

<sup>231</sup> Tale possibilità è ammessa da D. SAROOSHI, *International Organizations and their exercise of powers*, Oxford, 2005, p. 111.

<sup>232</sup> Come è noto i finanziamenti delle Nazioni Unite si fondano sui contributi volontari e su quelli imposti in virtù dell'art. 17 della Carta sulla base del bilancio approvato dall'Assemblea generale. Così, ad esempio, per l'istituzione di missioni di forza, il Segretario generale predispone su base annuale un progetto di finanziamento per le missioni, che viene rivisto dall'Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions (ACABQ), e, accompagnato da eventuali raccomandazioni, viene infine votato dall'Assemblea generale, che ripartisce gli oneri finanziari in base ad una scala di valori complessa, che tiene conto, tra le altre cose, delle condizioni economiche di ciascun Stato, fermo restando un onere più incisivo per i membri permanenti del Consiglio di sicurezza. L'eventuale trattenuta del contributo dovuto in base a tale calcolo «is not permissible and constitutes a breach of the collective duty that members have to contribute to the finances of the Organization in accordance with the modalities set forth in Article 17» (v. F. FRANCONI, *Multilateralism à la Carte: The Limits to Unilateral Withholdings of Assessed Contributions to the UN Budget*, in *European Journal of International Law*, 2000, p. 48). L'autore benché non abbia esplicitamente qualificato tali azioni nella categoria delle 'contromisure', parlando invece di azioni giustificate alla luce di un principio di «specific necessity», legittima le stesse, a particolari condizioni e come *last resort*, qualora riguardano l'adozione di atti da parte delle Nazioni Unite che comportano la violazione della Carta delle Nazioni Unite e di obblighi internazionali (p. 58).

<sup>233</sup> Si pensi, ad esempio, alla decisione degli Stati Uniti, uno dei massimi finanziatori delle Nazioni Unite, di ritirare i propri contributi finanziari all'UNESCO in risposta dell'ammissione (illegittima, secondo gli Stati Uniti) della Palestina a tale organismo (v. [www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/palestinianauthority/8860951/US-withdraws-Unesco-funding-after-it-accepts-Palestinian-membership.html](http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/palestinianauthority/8860951/US-withdraws-Unesco-funding-after-it-accepts-Palestinian-membership.html)). Per una ricostruzione della prassi più risalente si veda F. FRANCONI, *Multilateralism à la Carte: The Limits to Unilateral Withholdings of Assessed Contributions to the UN Budget*, in *European Journal of International Law*, 2000, p. 43 ss.

<sup>234</sup> Nella decisione della Corte internazionale di giustizia nel caso *Expenses*, è stato affermato che «a refusal to pay, as in the case before the Court, may be regarded by Member States, loyal and indeed devoted to the Organization, as the only means of protesting against a resolution of the majority which, in its opinion, disregards the true meaning of the Charter and adopts in connection with a decision which is legally invalid» (Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter), decisione del 20 luglio 1962, Dissenting Opinion del giudice Winiarski, ICJ Reports, 1962, p. 232). Sulla stessa linea, si colloca anche parte della dottrina che riconosce «the rationale for unilateral a withholding by a State is that the absence of a judicial body to test the lawfulness of acts of the organization, the practice of a unilateral withholding is the only way that a minority of member States can ensure that the principle of legality is upheld within the context of international organizations» (D. SAROOSHI, *International Organizations and their exercise of powers*, cit., p. 112). Secondo Francioni, per l'interruzione unilaterale dell'apporto dei finanziamenti ad un'organizzazione, vi sarebbero condizioni

Accanto alle misure di carattere finanziario, gli Stati lesi dal comportamento dell'organizzazione potrebbero porre in essere una panoplia di altri comportamenti gradualmente adottabili in proporzione alla gravità dell'illecito commesso: dalla mancata attuazione sul piano interno di specifici atti imposti dall'organizzazione, in ragione della natura *ultra vires* e dunque illegittima dei medesimi, all' 'obiezione persistente' a decisioni vincolanti, fino all'interruzione del vincolo associativo con l'organizzazione stessa. Alcuni autori hanno poi iscritto nella categoria delle contromisure anche il non riconoscimento delle immunità alle organizzazioni davanti ai tribunali interni degli Stati<sup>235</sup>.

Nelle controversie tra Stati e organizzazione, così come in quelle interstatali, è possibile inoltre ipotizzare l'adozione di comportamenti volti ad attenuare i rapporti diplomatici ed economici con l'organizzazione. Uno Stato membro potrebbe, ad esempio, scegliere di non partecipare a programmi di finanziamento *volontari*, oppure di usare, e non usare, opportunamente il proprio diritto di voto rispetto a decisioni che hanno ad oggetto la situazione in cui si è originata la violazione, manifestando la sua contestazione con una specifica dichiarazione espressa durante la fase del dibattito, oppure prima o subito dopo la votazione dell'atto, pretendendo che sia inserita a verbale<sup>236</sup>. Ancora, lo Stato potrebbe decidere di non partecipare, per protesta, alle adunanze degli organi dell'organizzazione di cui è parte. Tali misure, che andrebbero comunque valutate caso per caso, sembrano ricadere più nella categoria delle «ritorsioni» che delle «contromisure». Pertanto, qualora lo Stato intenda attuarle per tutelare l'interesse dei suoi cittadini, queste verrebbero in rilievo non già nel momento dell'invocazione della responsabilità dell'organizzazione, bensì prima, nella cosiddetta fase di *démarche diplomatique*. Collocandosi al crocevia tra il 'politico' e il

---

ulteriori oltre alle tradizionali condizioni procedurali e sostanziali per il ricorso alle contromisure: deve trattarsi, in specie, di misure prese nel rispetto dei principi di necessità, integrità e coerenza (F. FRANCONI, *Multilateralism à la Carte: The Limits to Unilateral Withholdings of Assessed Contributions to the UN Budget*, cit.). Inoltre, l'azione di uno Stato membro in autotutela contro le Nazioni Unite deve fondarsi sulla contestazione specifica di una violazione della Carta o del diritto internazionale, posta in essere esattamente nell'ambito in cui lo Stato intende sottrarre il proprio finanziamento.

<sup>235</sup> Sulla legittimità della 'disobbedienza' degli Stati alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza v. A. TZANAKOPOULOS, *Disobeying the Security Council*, Oxford, 2011 e IDEM, *The Countermeasure of Disobedience: Implementing the Responsibility of International Organizations*, in *Responsibility of International Organizations. Essays in memory of Sir Ian Brownlie* (a cura di M. RAGAZZI), Leiden, 2013, p. 361 ss.

<sup>236</sup> Sul significato da attribuire alle varie manifestazioni di voto da parte degli Stati membri delle Nazioni Unite si veda B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*<sup>10</sup>, Padova, p. 120 e p. 500 e ss.

‘giuridico’<sup>237</sup>, non va comunque sottovalutata la potenziale efficacia di comportamenti non amichevoli, che spesso costituiscono importanti mezzi di pressione per far cessare l’illecito che si sta perfezionando, o per ottenere una forma di riparazione una volta perfezionato.

Superati dunque gli iniziali rilievi critici circa l’applicazione sul piano teorico della protezione diplomatica al contesto degli illeciti commessi dalle organizzazioni, si tratta ora di esaminare la prassi – invero piuttosto scarsa – elaborata sul punto.

#### *4. La prassi esistente in materia. L’esercizio della protezione diplomatica per la riparazione dei danni causati dalle operazioni di forza istituite dalle organizzazioni*

Gli interventi degli Stati a tutela dei propri cittadini risultano limitati, in buona sostanza, a due soli ambiti: le richieste di risarcimento dei danni causati dalle organizzazioni nell’ambito di operazioni di forza, e le richieste di cancellazione o modifica delle sanzioni ingiustamente adottate dalle medesime.

In relazione al primo scenario, ossia le operazioni militari condotte sotto l’egida di organizzazioni internazionali, un elemento di prassi piuttosto significativo ci pare essere l’accordo raggiunto nel 1965 tra le Nazioni Unite e il Belgio a seguito dei reclami presentati da cittadini belgi contro l’operazione *United Nations Force* in Congo, accusata di aver procurato danni a persone e proprietà nella zona di Katanga. In quell’occasione, le Nazioni Unite, in persona del Segretario generale U Thant, riconosciuto che i presunti danni erano conseguenza di «harmful acts committed by ONUC personnel, and not arising from military necessity» e che, pertanto, questi «should be dealt with in an equitable manner», hanno avviato delle consultazioni con il governo belga culminate nella negoziazione di un accordo di compensazione globale (*lump sum agreement*) del valore di un milione e cinquecentomila dollari per porre fine ad ogni controversia relativa a tali vicende<sup>238</sup>.

---

<sup>237</sup> Sul carattere politico e giuridico della ritorsione v. B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 421.

<sup>238</sup> *Exchange of letters constituting an agreement between the United Nations and Belgium relating to the settlement of claims filed against the United Nations in the Congo by Belgian nationals*, del 20 febbraio 1965, in *United Nations Juridical Yearbook* del 1965, p. 39. L’accordo, concluso il 20 febbraio 1965, è entrato in vigore il 17 maggio, con la ratifica da parte del Parlamento belga. Per un primo commento, in dottrina, si vedano SALMON, *Les accords Spaak – U Thant du 20 février 1965*, in *Annuaire*

Il *lump sum agreement* raggiunto tra il Belgio e le Nazioni Unite, definito anche accordo *Spaak* dal nome del ministro degli Affari esteri belga che l'ha siglato, rappresenta a tutti gli effetti un esempio concreto di come la protezione diplomatica possa declinarsi nei rapporti tra Stato e organizzazione internazionale. Sono, in effetti, presenti tutti i tradizionali presupposti di applicazione della protezione diplomatica evidenziati in precedenza. Anzitutto vi è una condotta, attribuibile alle Nazioni Unite<sup>239</sup>, in violazione delle norme sul trattamento della persona umana. Sussiste inoltre la volontà dello Stato belga di assumere la difesa dei suoi cittadini contro le Nazioni Unite<sup>240</sup>, «taking up the case of one of its subjects» per usare le parole della Corte permanente di Giustizia<sup>241</sup>. L'azione dello Stato belga inoltre rispetta pienamente le condizioni imposte dalle norme secondarie disciplinanti la materia: da un lato, vi è un genuino collegamento di cittadinanza tra lo Stato agente e gli individui lesi, dall'altro lato è stata rispettata la norma sul previo esaurimento dei ricorsi interni. A questo proposito è plausibile ritenere che le Nazioni Unite abbiano implicitamente rinunciato al rispetto di tale regola – ammesso che effettivamente esistessero a quel tempo dei rimedi interni all'organizzazione accessibili ed effettivi<sup>242</sup>.

L'accordo *Spaak* è di grande interesse sotto diversi profili. In primo luogo, esso testimonia uno dei pochi casi di ammissione della responsabilità internazionale da parte

---

*français de Droit international*, 1965, p. 468 e R. SIMMONDS, *Legal Problems Arising from the United Nations Military Operations in the Congo*, The Hague, 1968, spec. p. 229 ss. Quest'ultimo ha definito le negoziazioni tra le Nazioni Unite e il governo belga come «protracted and arduous negotiations, without recourse to third party procedures» (p. 239).

<sup>239</sup> La questione dell'imputabilità di una condotta posta in essere da contingenti militari messi a disposizione dagli Stati membri alle Nazioni Unite va inquadrata nella discussione sull'attribuzione di un comportamento illecito alle organizzazioni, in base al controllo (normativo o di fatto) da questa esercitato. Il tema dell'attribuzione della condotta verrà specificatamente analizzato nel capitolo quinto.

<sup>240</sup> Che il governo abbia agito contro le Nazioni Unite in protezione diplomatica a difesa dei propri cittadini è alquanto pacifico. Così Salmon «il n'a pas été contesté que le Gouvernement, en négociant puis passant un accord avec l'O.N.U. avait exercé la protection diplomatique de ses ressortissants» (v. SALMON, *Les accords Spaak – U Thant du 20 février 1965*, cit., p. 488). L'autore motiva questa affermazione richiamandosi a diverse dichiarazioni rese dal Ministro degli affari esteri Spaak in seno al Senato belga, volte a precisare che «la Belgique, dan les négociations, a prêté ses bons offices et a agi comme intermédiaire, et non comme mandataire» (*ibidem*).

<sup>241</sup> Corte permanente internazionale di giustizia, *Mavrommatis Palestine Concessions* (Greece v. U.K.) P.C.I.J. Reports, 1924, p. 12. La stessa espressione compare anche nel *Panevezys Saldutiskis Railway case* (Estonia v. Lithuania) P.C.I.J. Reports, 1939, p. 16

<sup>242</sup> Sull'esplicita rinuncia delle Nazioni Unite al rispetto di tale regola si veda K. WELLENS, *Remedies against International Organizations*, cit., p. 77 e P. KLEIN, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, cit., p. 540.

di un'organizzazione<sup>243</sup> e di composizione della controversia tra l'organizzazione e uno Stato membro in relazione al trattamento accordato dalla prima ai cittadini del secondo<sup>244</sup>. In secondo luogo, il caso mette in evidenza le potenzialità dello strumento della negoziazione come mezzo idoneo a conseguire la riparazione del pregiudizio sofferto dagli individui (nella forma dell'accordo di compensazione globale)<sup>245</sup>. Dall'accordo emerge, infine, che i beneficiari finali della somma pattuita sono gli individui e non il loro Stato di cittadinanza<sup>246</sup>, in linea con una tendenza sempre più marcata all'«umanizzazione» dell'istituto della protezione diplomatica<sup>247</sup> e al riconoscimento della titolarità del diritto alla riparazione in capo all'individuo (e non al suo Stato di cittadinanza)<sup>248</sup>.

---

<sup>243</sup> Il Segretario generale afferma che l'Organizzazione «would not evade responsibility where it was established that United Nations agents had in fact caused unjustifiable damage to innocent parties» (*Exchange of letters constituting an agreement between the United Nations and Belgium*, cit.).

<sup>244</sup> Nell'accordo in questione si precisa chiaramente che «acceptance of the above-mentioned payment shall constitute the outright and final settlement between Belgium and the United Nations of all the matters referred to in this letter» (*Exchange of letters constituting an agreement between the United Nations and Belgium*, cit.).

<sup>245</sup> Sulla compensazione quale forma di riparazione si veda *infra*.

<sup>246</sup> «The distribution of the sum referred to in the preceding paragraph shall be effected by the Belgian Government. Upon the entry into force of this exchanges of letters, the Secretary-General of the United Nations shall supply to the Belgian Government all information at his disposal which might be useful in effecting the distribution of the sum in question, including the list of individuals cases in which the United Nations has considered that it must bear financial responsibility, and any other information relevant to the determination of such responsibility» (*Exchange of letters constituting an agreement between the United Nations and Belgium*, cit.).

<sup>247</sup> Sulla recente importanza attribuita agli interessi dell'individuo quale beneficiario finale della riparazione conseguita attraverso l'esercizio della protezione diplomatica si veda il caso *Diallo* deciso dalla Corte internazionale di giustizia («the sum awarded to [the applicant State] in the exercise of diplomatic protection of Mr. Diallo is intended to provide reparation for the latter's injury» Corte internazionale di giustizia, *Ahmadou Sadio Diallo (Guinea v. Democratic Republic of Congo)*, *Compensation owed by the Democratic Republic of the Congo to the Republic of Guinea*, ICJ Reports, 2012, decisione del 19 giugno 2012, para. 57) e quanto stabilito dalla Commissione africana nel caso *Democratic Republic of Congo vs. Burundi, Rwanda, Uganda* (v. CAfrDU, Comm. 227/1999, *Democratic Republic of Congo vs. Burundi, Rwanda, Uganda*, decisione del 29 maggio 2003). Per ulteriore prassi sulla tendenza, nel diritto internazionale contemporaneo, a considerare gli Stati destinatari della riparazione vincolati alla distribuzione della somma v. il par. 7, sulla crescente umanizzazione dell'istituto in esame e v. A. GATTINI, *Alcune osservazioni sulla tutela degli interessi individuali nei Progetti di codificazione della Commissione del diritto internazionale sulla responsabilità internazionale e sulla protezione diplomatica*, cit., nota 59 e il recente contributo di D. RUSSO, *The Injured Individual's Right to Compensation in the Law on Diplomatic Protection*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2016, p. 725 e ss. Sul punto v. *infra* par. 12.

<sup>248</sup> Sul punto si veda quanto espresso dal giudice Yusuf nella sua *dissenting opinion* alla celebre sentenza *Germany v. Italy* (v. Corte internazionale di Giustizia, *Jurisdictional Immunities of the State*, cit., *Dissenting Opinion of Judge Yusuf*, p. 200, par. 16 e 17). Fermo il fatto che l'individuo sia comunque il titolare del diritto di riparazione, è il suo Stato di nazionalità che per ragioni politiche e pratiche, potrebbe spesso risultare nella posizione migliore per avviare le procedure idonee a richiedere tale riparazione.

L'accordo *Spaak* non è l'unico elemento di prassi esistente: i danni causati dall'operazione ONUC in Congo hanno portato infatti alla stipulazione di altri *lump sum agreements* tra le Nazioni Unite e alcuni Stati al fine di risarcire (indirettamente) i loro connazionali<sup>249</sup>. In particolare, sono stati conclusi accordi di compensazione con la Svizzera<sup>250</sup>, la Grecia<sup>251</sup>, il Lussemburgo<sup>252</sup> e l'Italia<sup>253</sup>. Il Governo britannico, invece, si era limitato a prendere in considerazione la possibilità sul piano giuridico di stipulare siffatti accordi qualora gli individui danneggiati avessero esaurito i rimedi interni dell'Organizzazione<sup>254</sup>.

Sempre in relazione alla prassi di *lump sum agreements* conclusi dall'Organizzazione, viene in rilievo la somma elargita dalle Nazioni Unite non ad uno Stato, bensì ad un'Organizzazione – il Comitato Internazionale della Croce Rossa – a seguito della tragica uccisione del suo delegato George Olivet nella zona di Elizabethville (Katanga) controllata dall'ONUC nel 1962<sup>255</sup>.

---

<sup>249</sup> Il Segretario generale, fornendo alcune precisazioni sull'accordo *Spaak* al governo sovietico, dopo che quest'ultimo aveva questionato la validità e l'opportunità del medesimo, fa sapere che «similar arrangements are being discussed with the Governments of other countries, the nationals of which have similarly suffered damage giving rise to United Nations liability. About 300 unsettled claims fall within this category. In making these arrangements the Secretary-General has acted in his capacity of chief administrative officer of the Organization, consistently with the established practice of the United Nations under which claims addressed to the Organization by private individuals are considered and settled under the authority of the Secretary General» (*Letter dated 6 August 1965 from the Secretary-General addressed to the Acting Permanent Representative of the Union of Soviet Socialist Republics*, UN Doc. S/6597 del 6 agosto 1965).

<sup>250</sup> L'accordo è stato concluso il 3 gennaio 1966, v. *United Nations Treaty Series*, vol. 564, p. 193 ss.

<sup>251</sup> L'accordo è stato concluso il 20 gennaio 1966, v. *United Nations Treaty Series*, vol. 565, p. 3 ss.

<sup>252</sup> L'accordo è stato concluso il 28 dicembre 1966, v. *United Nations Treaty Series*, vol. 585, p. 147 ss.

<sup>253</sup> L'accordo è stato concluso il 18 gennaio 1967, v. *United Nations Treaty Series*, vol. 588, p. 197 ss.

<sup>254</sup> Il sottosegretario di Stato agli affari esteri in una dichiarazione, rilasciata il 7 marzo 1962, affermava che «[...] dependent upon the facts of each case there appear to be three parties against whom claims might lie for damage which has taken place in Katanga [...] These three parties are the Central Government, the Provincial Government and the United Nations. With this in mind, Her Majesty's Government have been looking into the various reports by British Subjects who have suffered damage or injury during the fighting. In cases where United Nations responsibility appears to be established, I certainly see no reason why the claims should not be taken up with them by persons concerned». Il testo è riportato da R. SIMMONDS, *Legal Problems Arising from the United Nations Military Operations in the Congo*, cit., p. 238.

<sup>255</sup> Sulle dinamiche dell'incidente v. R. KOLB, G. GAGGIOLI (a cura di), *Research Handbook on Human Rights and Humanitarian Law*, Cheltenham, 2013, p. 560, nota 15 e R. SIMMONDS, *Legal Problems Arising from the United Nations Military Operations in the Congo*, The Hague, 1968, p. 190 – 191. Sulle accuse rivolte alle Nazioni Unite in relazione ai tragici fatti si veda il libretto *46 Hommes en colère: les 46 médecins d'Elizabethville dénoncent les violations par l'O.N.U. au Katanga, de sa propre Charte, de la Déclaration Universelle des droits de l'homme, des Conventions de Genève*, Bruxelles, 1962

(consultabile online nell'archivio : [https://archive.org/stream/46HommesEnColere/HEC2\\_djvu.txt](https://archive.org/stream/46HommesEnColere/HEC2_djvu.txt)).

Anche tale vicenda merita di essere segnalata per diverse ragioni. In primo luogo, poiché è un ulteriore elemento a testimonianza della prassi della riparazione offerta dalle Nazioni Unite non direttamente al soggetto interessato, bensì al soggetto internazionale che lo ‘rappresenta’ sul piano internazionale, assumendone la difesa. Incidentalmente, il caso conferma, da un lato, quanto aveva statuito la Corte nel caso *Reparation* in merito alla capacità delle organizzazioni di agire in protezione funzionale dei propri funzionari; dall’altro lato, il fatto che l’individuo è il titolare del diritto ad ottenere la riparazione mediante l’azione in protezione funzionale<sup>256</sup>.

Ora, la prassi degli accordi sopra analizzata dimostra chiaramente che uno dei possibili canali attraverso cui l’individuo riesce ad ottenere effettivamente una riparazione del pregiudizio sofferto è proprio l’esercizio della protezione diplomatica da parte del suo Stato di cittadinanza (o dell’organizzazione presso cui presta servizio), che sceglie di assumere a livello internazionale la difesa delle sue ragioni nei confronti dell’organizzazione, concludendo *lump sum agreements* ed impegnandosi poi a ridistribuire il risarcimento ottenuto alle vittime. Benché gli accordi compensativi non rappresentino una soluzione particolarmente frequente – perlomeno in quella resa nota dalle organizzazioni – ad avviso del Segretario generale delle Nazioni Unite «è sempre stata la linea politica dell’organizzazione di compensare gli individui che hanno subito danni per i quali l’organizzazione è legalmente responsabile»<sup>257</sup>.

Le ragioni di tale politica sono ben comprensibili se si considerano i molteplici vantaggi che essa comporta. *In primis* l’elargizione di una somma di denaro, a titolo risarcitorio o *ex gratia*, non implica necessariamente l’ammissione esplicita della responsabilità dell’organizzazione. Non sorprende, quindi, che le organizzazioni (come gli Stati) preferiscano evitare l’accertamento della propria responsabilità giuridica, soprattutto se davanti a un organo giudiziale o quasi giudiziale, e optare per una

---

<sup>256</sup> A testimonianza della distribuzione della somma da parte del Comitato Internazionale della Croce Rossa alle vittime, Simmonds fa menzione di una lettera inviata dal medesimo al marito di uno dei due collaboratori che accompagnavano George Olivet, anche essi rimasi uccisi nell’incidente (*Letter of 23 October 1962 from the Red Cross to M. A. Wroonen*, pubblicata in *Essor du Katanga*, 13 novembre 1962).

<sup>257</sup> *Letter dated 6 August 1965 from the Secretary-General addressed to the Acting Permanent Representative of the Union of Soviet Socialist Republics*, UN Doc. S/6597 del 6 agosto 1965 (corsivo aggiunto). Il Segretario Generale risponde così alle critiche mosse dall’Unione Sovietica all’accordo raggiunto con il governo belga, considerato uno Stato «aggressore» («as an aggressor, has no moral or legal basis for making claims against the United Nations either on its own behalf or of on behalf of its citizens» v. *Letter dated 2 August 1965 from the Acting Permanent Representative of the Union of Soviet Socialist Republics addressed to the Secretary-General addressed*, UN Doc. S/6589 del 2 agosto 1965).

composizione della controversia per via diplomatica, attraverso strumenti quali la negoziazione o l'istituzione di commissioni di inchieste.

In secondo luogo, le organizzazioni responsabili, negoziando con gli Stati di cittadinanza delle vittime, possono trattare in tempi rapidi un gran numero di reclami, definire i contenziosi in un'unica soluzione, nonché evitare l'instaurazione davanti a diversi fori di più controversie sui medesimi fatti. Ad esempio, nel caso dei danni causati dalle forze ONU in Congo, l'accordo *Spaak* ha da solo definito oltre 1.400 reclami indirizzati da individui di nazionalità belga all'Organizzazione, dei quali poco più di un terzo sono stati ritenuti ammissibili. L'organizzazione, negoziando con lo Stato, si libera, inoltre, dall'onere di ricostruire taluni aspetti delle vicende legate ai danni causati a persone o cose – onere particolarmente gravoso se tali ricostruzioni debbano avvenire negli Stati deboli o al collasso, dove sovente vengono commessi gli illeciti da parte delle organizzazioni. L'organizzazione si limita così a una valutazione forfettaria dei danni causati, spettando poi agli Stati di cittadinanza delle vittime distribuire l'eventuale compensazione tra i beneficiari. In sintesi, la scelta di interagire per vie diplomatiche con lo Stato di cittadinanza delle vittime – e non con i singoli ricorrenti – si basa su indubbie considerazioni di opportunità economica e politica<sup>258</sup>.

Un ulteriore vantaggio delle negoziazioni in questione è che, se lo Stato di cittadinanza degli individui lesi è al contempo membro dell'organizzazione, l'eventuale somma forfettaria riconosciutagli potrà essere facilmente dedotta da eventuali pregressi o futuri rapporti di debito tra i due soggetti. Il ricorso alla protezione diplomatica può essere, d'altro canto, vantaggioso anche dal punto di vista delle vittime, cui spesso è preclusa ogni altra procedura per ottenere una qualche forma di riparazione del pregiudizio subito. Nell'ambito delle operazioni di forza spesso mancano rimedi esperibili dalle vittime e, quand'anche presenti, gli individui potrebbero – come si è visto – incontrare diversi ostacoli nel richiedere il risarcimento dei danni subiti<sup>259</sup>. Quest'ultima considerazione vale anche per gli illeciti commessi dai Comitati delle

---

<sup>258</sup> «As regards the role of the Belgian Government, it was considered that there was an advantage for the Organization both on practical and legal grounds that payment to the Belgian claimants whose claim has been examined by the United Nations should be effected through the intermediary of their Government. This procedure obviously avoided the costly and protracted proceeding that might have been necessary to deal with the 1, 400 cases submitted and to settle those in which United Nations responsibility was found», R. SIMMONDS, *Legal Problems Arising from the United Nations Military Operations in the Congo*, cit., p 241.

<sup>259</sup> Sul punto v. capitolo 1, sezione II, par. 9.

sanzioni delle Nazioni Unite, su cui ora si concentrerà la nostra analisi, come secondo scenario in cui l'intervento da parte degli Stati spesso risulta essere l'unica via possibile affinché un individuo, ingiustamente sanzionato, ottenga la radiazione del suo nome dalle liste, e dunque il ripristino della situazione *quo ante*.

5. (segue) *L'intervento dello Stato volto ad ottenere la rimozione dell'iscrizione dalle liste dei Comitati delle sanzioni del Consiglio di sicurezza*

Una seconda tipologia di azioni esercitate dagli Stati contro l'Organizzazione a difesa dei loro cittadini, avviene nel quadro delle procedure stabilite dai Comitati del Consiglio di sicurezza che adottano sanzioni «mirate»<sup>260</sup>. Come è noto, i poteri sanzionatori del Consiglio di sicurezza si sono evoluti dall'impiego di sanzioni cosiddette 'generalì', rivolte indiscriminatamente all'intera economia di uno Stato – salvo eccezioni e deroghe umanitarie – a sanzioni più 's sofisticate' in quanto colpiscono solo determinate persone fisiche o persone giuridiche, i cui nominativi vengono inseriti in apposite liste (*blacklist*)<sup>261</sup>. Congeniate da specifici organi istituiti da risoluzioni del Consiglio di sicurezza (i Comitati delle sanzioni)<sup>262</sup>, le misure adottate sono solitamente riconducibili a tre tipologie: misure economiche (congelamento di fondi e altri beni finanziari)<sup>263</sup>, misure che impongono limitazioni alla libertà di movimento dei

---

<sup>260</sup> Tali misure rientrano pacificamente tra quelle non implicanti l'uso della forza che il Consiglio di sicurezza può adottare sulla base all'art. 41 della Carta, a seguito dell'accertamento dell'esistenza di una delle situazioni previste dall'art. 39 (sulla discrezionalità esercitata in quest'ambito v. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza e diritti umani*, Milano, 2007).

<sup>261</sup> Sull'evoluzione delle sanzioni nella prassi delle Nazioni Unite si rimanda al contributo di TEHINDRAZANARIVELO, *Targeted Sanctions and Obligations of States on Listing and De-listing Procedures*, in *International Law and the Quest for Its Implementation. Liber Amicorum Vera Gowlland-Debbas* (a cura di BOISSON DE CHAZOURNES, KOHEN), Leiden, 2010, p. 127 - 171.

<sup>262</sup> I Comitati delle sanzioni altro non sono che organismi sussidiari del Consiglio di sicurezza, istituiti sulla base dell'art. 29 della Carta delle Nazioni Unite, con il precipuo compito di amministrare il regime sanzionatorio stabilito *ad hoc* da una risoluzione del Consiglio di sicurezza. I Comitati sono composti da tutti i membri del Consiglio di sicurezza, con la possibilità per ogni Stato membro delle Nazioni Unite di partecipare alla discussione delle questioni che coinvolgono gli interessi di detto Stato. Le decisioni sono prese per *consensus* e qualora questo non sia raggiunto, la questione può essere sottoposta al Consiglio di sicurezza. Ad oggi si calcolano più di venti comitati tra quelli ancora in funzione e quelli che hanno cessato le attività (v. <https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/information>).

<sup>263</sup> v. Assets Freeze: Explanation of Terms. Approved by the Al-Qaida Sanctions Committee, del 24 febbraio 2015, consultabile alla pagina [https://www.un.org/sc/suborg/sites/www.un.org.sc.suborg/files/eot\\_assets\\_freeze\\_-\\_english.pdf](https://www.un.org/sc/suborg/sites/www.un.org.sc.suborg/files/eot_assets_freeze_-_english.pdf)). Dal momento che il congelamento dei beni si avvicina più ad una misura definitiva come la confisca, e meno

destinatari (divieto di viaggio)<sup>264</sup> e misure che impongono embarghi sui trasferimenti di armi<sup>265</sup>.

Nonostante la loro affermata ‘intelligenza’<sup>266</sup>, le sanzioni individuali pongono seri problemi per via delle procedure con cui sono adottate in quanto non soddisfano gli *standard* di protezione dei diritti fondamentali, in particolare le garanzie procedurali del *due process*. Infatti – anche ammesso che i diritti sostanziali degli individui destinatari delle sanzioni possano essere oggetto di legittime restrizioni, purché giustificate sotto il duplice profilo della necessità e della proporzionalità<sup>267</sup> – la tutela processuale dei soggetti colpiti dalle sanzioni in seno ai Comitati delle sanzioni, nonostante alcuni recenti migliorie, presenta gravi carenze. Il rapporto tra le *targeted sanctions* e le garanzie del giusto processo ha conseguentemente generato, soprattutto in passato, preoccupanti perplessità non solo da parte della dottrina<sup>268</sup>, ma anche da parte di diversi attori istituzionali che hanno in più occasioni duramente censurato l’operato dei Comitati delle Nazioni Unite<sup>269</sup>.

---

ad un provvedimento provvisorio quale il sequestro, alcuni autori inquadrano le misure in parola nella categoria delle sanzioni penali (così E. DE WET, *The Role of Human Rights in Limiting the Enforcement Power of the Security Council: A Principled View*, in *Review of the Security Council by Member States* (a cura di E. DE WET, A. NOLLKAEMPER), Oxford, 2003, p. 7 e ss).

<sup>264</sup> v. Travel Ban: Explanation of Terms. Approved by the Al-Qaida Sanctions Committee, del 24 febbraio 2015, consultabile alla pagina

[https://www.un.org/sc/suborg/sites/www.un.org.sc.suborg/files/eot\\_travel\\_ban\\_english.pdf](https://www.un.org/sc/suborg/sites/www.un.org.sc.suborg/files/eot_travel_ban_english.pdf)

<sup>265</sup> v. Arms Embargo: Explanation of Terms. Approved by the Al-Qaida Sanctions Committee, del 24 febbraio 2015, consultabile alla pagina

[https://www.un.org/sc/suborg/sites/www.un.org.sc.suborg/files/eot\\_arms\\_embargo\\_english.pdf](https://www.un.org/sc/suborg/sites/www.un.org.sc.suborg/files/eot_arms_embargo_english.pdf).

<sup>266</sup> Le misure individuali sono spesso definite ‘intelligenti’, ‘smart sanctions’ secondo la terminologia anglosassone, ‘sanctions ciblées’ secondo quella francese, proprio perché, a differenza delle sanzioni generalmente e indiscriminatamente offensive, colpiscono i destinatari in maniera «mirata».

<sup>267</sup> Sulla proporzionalità e la legalità di misure restrittive adottate per ragioni di sicurezza nel contesto europeo si veda l’importante contributo di DE SENA, *Esigenze di sicurezza nazionale e tutela dei diritti dell’uomo nella recente prassi europea*, in *Ordine internazionale e valori etici*, (a cura di BOSCHIERO), Napoli, 2004, p. 196 – 268.

<sup>268</sup> Il rapporto tra le sanzioni cosiddette intelligenti e il rispetto dei diritti umani è stato diffusamente studiato dalla dottrina. Si vedano, per tutti, A. CIAMPI, *Le sanzioni del Consiglio di sicurezza e diritti umani*, Milano, 2007 e F. SALERNO (a cura di), *Sanzioni «individuali» del Consiglio di sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, Milano, 2010.

<sup>269</sup> L’*High Level Panel on Threats, Challenges and Changes* ha presentato al Segretario Generale la seguente osservazione «the way entities or individuals are added to the terrorist list maintained by Council and the absence of review or appeal for those listed raise serious accountability issues and possibly violate fundamental human rights norms and convention» (v. *A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the Secretary General’s High Level Panel on Threats, Challenges and Changes*, rapporto del 2 dicembre 2004, UN Doc. A/59/565). Anche l’Assemblea Generale nel 2005 ha raccomandato «the Security Council with the support of the Secretary-General to ensure that fair and clear procedures exist for placing individuals and entities on sanctions lists and for removing them, as well as for granting humanitarian exemptions» (UN Doc. A/RES/60/1, del 24 ottobre 2005). Lo stesso

Non è questa la sede per approfondire il dibattito, già piuttosto nutrito in dottrina, sulle carenze processuali persistenti in seno ai Comitati delle sanzioni del Consiglio di sicurezza. La nostra indagine è volta, invece, a capire se il procedimento con cui gli Stati di cittadinanza degli individui iscritti nelle *blacklist* richiedono ai Comitati delle sanzioni la cancellazione dei nominativi dalle suddette liste, ricalchi, in linea di massima, lo schema della protezione diplomatica.

Come è noto, l'iscrizione dei nominativi nelle liste avviene a seguito di designazione da parte di uno Stato membro delle Nazioni Unite (Stato designante), sulla base di informazioni provenienti, prevalentemente, dai servizi di *intelligence*<sup>270</sup>, con votazione finale del Comitato che gestisce il regime sanzionatorio in questione<sup>271</sup>.

Fino al 2002 non esistevano meccanismi o procedure idonee ad ottenere la cancellazione di un nominativo dalle liste (*delisting*)<sup>272</sup>. Successivamente, le linee guida adottate da ciascun Comitato hanno istituito, per la prima volta, una procedura di *delisting* sostanzialmente intergovernativa che preclude all'individuo ogni possibilità di ricorso diretto ai Comitati. Lo Stato di cittadinanza o dello Stato di residenza dei soggetti listati, nonché dello Stato designante e, in caso di inerzia di questi, anche degli

---

Consiglio di sicurezza ha chiesto al Comitato 1267 ad attivarsi al fine di migliorare le direttive in materia di procedure di *listing* e *de-listing* (cfr. *Security Council's Presidential Statement*, UN Doc. S/PRST/2006/28, del 22 giugno 2006). Le criticità in parola sono state sollevate anche dal Consiglio d'Europa (v. *Résolution 1597 (2008) Listes noires du Conseil de sécurité des Nations Unies et de l'Union européenne*; per un commento v. L. CONDORELLI, *Le Conseil de sécurité, les sanctions ciblées et le respect des droits de l'homme*, cit., p. 78). Sui rilievi critici desumibili dalla giurisprudenza delle corti europee si rinvia a quanto si dirà nel terzo capitolo.

<sup>270</sup> A tale riguardo, non sorprende il fatto che la maggior parte delle segnalazioni in questo senso provenga dagli Stati Uniti. Si segnala, tuttavia, che dal 2004 gli Stati possono segnalare dei nominativi da inserire nelle liste solo se questi sono già oggetto di una decisione da parte dell'autorità nazionale competente. Tale requisito era già previsto per gli Stati appartenenti all'Unione europea, in base alla Common Position 2001/931, art. 1 par.4 (v. *Council Common Position of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism*, 2001/931/CFSP). In dottrina v. CONDORELLI, *Le Conseil de sécurité, les sanctions ciblées et le respect des droits de l'homme*, cit., p. 78.

<sup>271</sup> Dal 2006 gli Stati designanti, al momento di proporre al Comitato l'iscrizione di nuovi nomi nella lista, devono fornire un'esposizione dettagliata dei motivi alla base della proposta, comunicando un *dossier* che comprenda le informazioni specifiche al riguardo. Di tale *dossier*, lo Stato deve poi indicare al Comitato quale parte può essere pubblicata. Dal 2006 l'avvenuta iscrizione di un nominativo nella lista deve essere notificata tempestivamente allo Stato di cittadinanza (o quello in cui l'individuo si trova), allegando alla notifica copia della parte del *dossier* che può essere divulgata, una descrizione degli effetti dell'iscrizione, delle modalità di presentazione e valutazione delle domanda di cancellazione e delle possibili deroghe umanitarie. La fonte di prova dell'inserimento negli elenchi rimane, generalmente, segreta anche per il Comitato, in quanto vi sono delle esigenze di sicurezza nazionale alla base dei servizi forniti dalla *intelligence* di ciascuno Stato. Spetta, invece, al Comitato il compito di aggiornare periodicamente le liste.

<sup>272</sup> Alcuni autori sostengono, pertanto, che «the Un Sanctions Committee acted under an aura of infallibility» v. C. ECKES, *EU Counter-Terrorist Policies and Fundamental Rights*, Oxford, 2009, p. 31.

altri Stati membri del Comitato<sup>273</sup>, possono richiedere al Comitato la cancellazione di un nominativo dalla lista, o su richiesta del soggetto sanzionato o *motu proprio*, consultandosi prima con lo Stato designante e, successivamente, inoltrando la domanda al Comitato che si pronuncia sulla cancellazione per *consensus*<sup>274</sup>. In termini pratici, lo Stato richiedente – solitamente tramite la sua rappresentanza permanente in seno alle Nazioni Unite<sup>275</sup> – inizia, in primo luogo, a consultarsi con lo Stato designante, con il quale può o meno convenire circa l’inserimento e il mantenimento di un nominativo nella lista. Qualora i due Stati raggiungano un accordo, essi possono presentare una domanda congiunta al Comitato; altrimenti, lo Stato richiedente inoltra una richiesta separata al Comitato volta a raggiungere un ultimo e definitivo negoziato sulla cancellazione o la modifica della sanzione.

Ad oggi, salvo quanto si è detto in altra sede sui meccanismi disponibili in seno al Comitato Al-Qaeda e Da’esh, la cancellazione di un nominativo dalle liste dei Comitati dipende esclusivamente dall’azione degli Stati appena descritta. La natura sostanzialmente intergovernativa della procedura di *delisting* è rimasta essenzialmente immutata nonostante la ris. 1730 (2006) abbia istituito il *Focal Point* presso il Segretariato generale delle Nazioni Unite, trattandosi un punto di contatto amministrativo a cui i destinatari delle sanzioni possono direttamente rivolgersi per richiedere che sia avviato il procedimento intergovernativo sopra descritto<sup>276</sup>. Il meccanismo messo a punto nel 2006 ha presentato infatti novità piuttosto limitate<sup>277</sup>: il *Focal Point* ha assunto solamente il compito di ricevere le richieste, svolgendo funzioni

---

<sup>273</sup> Al Comitato di Al-Qaeda e Da’esh, invece, può essere presentata una domanda di cancellazione anche da parte di un qualsiasi Stato membro.

<sup>274</sup> In caso di mancanza di un accordo tra lo Stato richiedente la cancellazione e lo Stato designante, la questione viene sottoposta all’intero Comitato, con la possibilità di riferire anche al Consiglio di sicurezza. Quanto alla decisione adottata dal Comitato per *consensus*, essa si basa su una «silent non-objection procedure», tale per cui la richiesta di cancellazione si intende accettata se nessun membro del Comitato si oppone.

<sup>275</sup> Si rinvia a quanto si è detto *supra* nel par. 2 circa il ruolo, a nostro avviso molto importante, delle rappresentanze degli Stati in seno alle organizzazioni e circa le funzioni di tutela degli interessi dello Stato d’invio che esse esercitano.

<sup>276</sup> *Resolution 1730 (2006) Adopted by the Security Council at its 5599th meeting, on 19 December 2006*, UN Doc. S/RES/1730 (2006) del 19 dicembre 2006.

<sup>277</sup> Per mezzo del *Focal Point* le possibilità di accesso diretto dell’individuo alla procedura di cancellazione «finiscono con l’essere più formali che sostanziali, esaurendosi di fatto al momento della presentazione della domanda al punto focale istituito presso il Segretario delle Nazioni Unite» (ARCARI, *Sviluppi di tutela dei diritti di individui iscritti nelle liste dei comitati delle sanzioni del Consiglio di sicurezza*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2007, p. 662). L’autore ha messo in luce come, nonostante alcune novità del sistema introdotte nel 2006, il procedimento sanzionatorio conserva un carattere marcatamente intergovernativo.

di «clearing house» in merito a eventuali reiterazioni di domande di cancellazione, e di inoltrare poi le richieste sia allo Stato di cittadinanza sia allo Stato designante per avviare le consultazioni, svolgendo così anche la funzione di «facilitator of consultations»<sup>278</sup>. Il *Focal Point* non ha avuto (e tutt'ora non ha) nessun potere di incidere né sulla decisione dello Stato designante, né tantomeno sul trattamento della domanda o sul suo esame da parte del Comitato, che rimane sempre e comunque arbitro del mantenimento di un certo nominativo nell'elenco<sup>279</sup>. Novità più significative sono state introdotte nel 2008 con l'istituzione del meccanismo dell'*Ombudsman*, operativo però solo con riferimento al regime sanzionatorio di Al-Qaeda e Da'esh<sup>280</sup>. In relazione agli altri tredici Comitati delle sanzioni, ricapitolando, ad oggi la cancellazione di un nominativo dalle liste è subordinata a due condizioni: la prima è che gli Stati richiedenti (ossia lo Stato di cittadinanza/residenza ed, eventualmente, anche quello designante e, in caso di inerzia di questi, anche gli altri Stati membri del Comitato) scelgano, *discrezionalmente*, di inoltrare una richiesta al Comitato (*motu proprio* o per via della procedura del *Focal Point* a cui può rivolgersi l'individuo); la seconda è che, ricevuta tale richiesta, il Comitato si esprima in senso favorevole con una decisione per *consensus*.

---

<sup>278</sup> Se dopo tali consultazioni uno dei due Stati ritiene di dover raccomandare la cancellazione del nome del richiedente dalla lista, esso ne dà comunicazione al presidente del Comitato e questi procede ad iscrivere la questione all'ordine del giorno dell'organo competente. Qualora, invece, uno dei due Stati si oppone alla radiazione dalle liste, o se entro un termine di tre mesi nessuno dei due Stati raccomanda la cancellazione, il *Focal Point* informa il Comitato. Qualunque Stato membro del Comitato può, dopo aver consultato lo Stato d'origine dell'iscrizione, raccomandare la cancellazione e la questione viene di conseguenza iscritta all'ordine del giorno del Comitato, che decide per *consensus* se accoglierla. Se, tuttavia, nessuno Stato membro del Comitato entro un mese procede con una raccomandazione in tale senso, la domanda si ritiene respinta e il presidente del Comitato ne informa il *Focal Point*.

<sup>279</sup> A tale fine risulta decisiva soltanto la raccomandazione favorevole proveniente da uno degli Stati coinvolti – ossia, giova ripeterlo, lo Stato di cittadinanza, lo Stato designatore o, in subordine, uno degli Stati membri del Comitato. Il meccanismo, che pure ha il pregio di ridurre la dipendenza del singolo dal suo Stato di cittadinanza o residenza, rimane «a purely administrative body that is not involved in the ultimate decision on the merits of delisting requests. It cannot even place the request on the Sanctions Committee's agenda for discussion» (C. ECKES, *EU Counter-Terrorist Policies and Fundamental Rights*, Oxford, 2009, p. 32.).

<sup>280</sup> Trattandosi di un meccanismo che consente all'individuo di proporre un ricorso direttamente davanti ad un organismo dell'organizzazione, la procedura davanti all'*Ombudsman* verrà debitamente analizzata nel successivo capitolo in relazione alle controversie instaurate tra individui e organizzazioni. Gli altri miglioramenti apportati a partire dal 2008 sono stati definiti come «retouches marginales qui, si elles ont sans doute ajusté quelque peu les procédures en question, en termes d'équité et de transparence, ne les ont certainement pas rendues moins arbitraires et plus crédibles dans l'ensemble» (CONDORELLI, *Le Conseil de sécurité, les sanctions ciblées et le respect des droits de l'homme*, *op.cit.*, p. 78.)

Ricostruita per sommi capi la procedura di *delisting*, a noi pare che l'azione statale eventualmente intrapresa in questo contesto, a beneficio dei soggetti sanzionati, si avvicina, con un certo grado di approssimazione, allo schema della protezione diplomatica e – pertanto – costituisce un elemento della prassi in esame. Questa conclusione, condivisa peraltro da alcuni autori<sup>281</sup>, è fondata su diverse ragioni.

In primo luogo, sussistono tutti i presupposti dell'azione promossa in protezione diplomatica, vale a dire la violazione di diritti individuali e l'attribuzione di tale condotta all'organizzazione stessa. Sotto il profilo oggettivo, va osservato che il presupposto su cui si fonda una richiesta di *delisting* è che, nel caso di specie, il Comitato abbia ingiustamente incluso un nominativo nella lista, violando i diritti sostanziali<sup>282</sup> e procedurali<sup>283</sup> della persona fisica o giuridica destinatari della sanzione. Le violazioni dei diritti umani, sotto altro profilo, sono senz'altro attribuibili alle

---

<sup>281</sup> Sulla stessa linea di pensiero v. A. REINSCH (a cura di), *Challenging Acts of International Organizations Before National Courts*, 2011, p. 24, che, con riguardo alla procedura descritta afferma che «this mechanism resembles very strongly that of diplomatic protection»; così anche ECKES, *EU Counter-Terrorist Policies and Fundamental Rights*, Oxford, 2009, p. 31; U. FASTENRATH, R. GEIGER, D. KHAN, A. PAULUS, S. VON SCHORLEMER, C. VEDDER (a cura di), *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Judge Bruno Simma*, p. 913; A. CIAMPI, *Security Council Targeted Sanctions and Human Rights*, in *Securing Human Rights?: Achievements and Challenges of the UN* (a cura di B. FASSBENDER), Oxford, 2011, p. 98 – 140. Così anche le conclusioni a cui giunge il lavoro del Watson Institute Targeted Sanctions Project Brown University, *Strengthening Targeted Sanctions Through Fair and Clear Procedures White Paper*, del marzo 2006, p. 21: «Based on these guidelines, states may exercise some diplomatic protection and start a delisting procedure before the 1267 Committee on behalf of their nationals and residents» (disponibile alla pagina web: [http://watsoninstitute.org/pub/Strengthening\\_Targeted\\_Sanctions.pdf](http://watsoninstitute.org/pub/Strengthening_Targeted_Sanctions.pdf)). La possibilità di iscrivere le procedure di cancellazione all'interno della categoria delle azioni in protezione diplomatica è confermata da diverse decisioni di corti interne ed internazionali. V., ad esempio, Tribunale di primo grado dell'Unione europea, *Chafiq Ayadi v. Council of the European Union* [2006], par. 141 e la decisione del tribunale federale elvetico nella decisione *Nada*, ove si legge «[i]ndividuals were therefore very much dependent on their state of residence or nationality to exercise diplomatic protection» (Tribunale federale svizzero, *Nada v SECO*, decisione del 14 novembre 2007, Oxford Reports on International Law — ILDC 461 (CH 2007), par. F2).

<sup>282</sup> I diritti sostanziali condizionati dall'applicazione delle sanzioni finanziarie sono, anzitutto, il diritto di proprietà e, in particolare, il diritto alla disponibilità dei beni, il rispetto della vita privata e familiare. A seconda dei casi, le sanzioni potrebbero violare il diritto di iniziativa economica e il più generale diritto a svolgere un'attività lavorativa, così come un'attività professionale. Inoltre, tali misure, essendo individualizzate e non generalizzate, mirano a colpire anche il diritto all'onore, all'immagine e alla reputazione del destinatario.

<sup>283</sup> Più precisamente risultano menomati: il diritto di ogni individuo ad essere prontamente avvisato e informato delle accuse mosse contro di lui e delle decisioni prese nei suoi riguardi, il diritto di essere ascoltato e di potersi difendere, il diritto di rivolgersi rapidamente ad un'istanza indipendente e imparziale dotata di potere di annullamento circa la decisione lesiva di propri diritti qualora essa si riveli infondata, infine, risulta menomato anche il diritto all'indennizzo. Ancora non sembrano essere stati rispettati i principi riguardo alla definizione chiara dei motivi che hanno condotto ad assumere una certa sanzione, nonché la determinazione della durata dell'inclusione del nome nella lista nera. Cfr. CONDORELLI, *Le Conseil de sécurité, les sanctions ciblées et le respect des droits de l'homme, op.cit.*, p. 78.

Nazioni Unite in quanto poste in essere dai suoi organi (sussidiari)<sup>284</sup> e corrispondono, peraltro, proprio alle ipotesi di violazioni che tradizionalmente giustificano gli interventi degli Stati in protezione diplomatica – ossia la violazione del diritto di proprietà e di libertà contrattuale dell'individuo<sup>285</sup>.

Che l'iscrizione nelle *blacklist* da parte dei Comitati avvenga in violazione dei diritti della persona colpita dalla sanzione, è un'ipotesi tutt'altro che rara. Si pensi ai diversi casi di omonimia registratisi fino ad ora e al fatto che per l'inclusione (e il mantenimento) di un nominativo nelle liste basta che vi siano «sufficienti informazioni per costituire una base ragionevole e credibile dell'iscrizione del nominativo sulla lista» – informazioni spesso provenienti da attività dei servizi segreti, e (quasi) mai vagliate dai giudici interni. Come se non bastasse, il livello minimo di coinvolgimento affinché determinati individui possano essere considerati come associati ad un'organizzazione indirettamente sanzionata è piuttosto indefinito, dal momento che sotto il termine «associazione» rientrano svariate modalità di collegamento.

Un rapido sguardo agli aspetti quantitativi dei casi di cancellazione dalle liste conferma quanto detto. Dai dati accessibili dal sito dei Comitati, si evince, ad esempio, che dal 1 gennaio al 31 dicembre del 2015 ci sono state oltre cinquanta richieste di *delisting* da parte di persone fisiche e oltre trenta da parte di persone giuridiche. Di queste richieste più della metà hanno avuto esito positivo, determinando la cancellazione dell'individuo dalle liste<sup>286</sup>. Il che significa che ci sono stati solo nel 2015 almeno quaranta casi di intervento da parte di Stati a beneficio di individui o entità ingiustamente soggette all'imposizione delle sanzioni<sup>287</sup>.

---

<sup>284</sup> In virtù dell'art. 6 del Progetto ARIIO, «the conduct of an organ or agent of an international organization in the performance of functions of that organ or agent shall be considered an act of that organization under international law, whatever position the organ or agent holds in respect of the organization». Questo non esclude che l'attuazione interna delle misure negli ordinamenti degli Stati membri sia una condotta ad essi imputabile. Il punto verrà affrontato nel quinto capitolo.

<sup>285</sup> Così M. GESTRI, *Consiglio di sicurezza e sanzioni mirate: obblighi degli Stati di agire in «protezione diplomatica» dei singoli?*, in *Diritti Individuali e Giustizia Internazionale. Liber Fausto Pocar* (a cura di G. VENTURINI, S. BARIATTI), Milano, 2009, p. 353, spec. p. 364.

<sup>286</sup> I dati sono consultabili nel *Informal Report of the Focal Point for De-listing established pursuant to Security Council resolution 1730 (2006)*.

<sup>287</sup> Dal momento che la prassi in esame si sostanzia in una procedura dall'alto tasso di confidenzialità, spesso questa non ha risonanza nelle discussioni sulla responsabilità delle organizzazioni per la violazione dei diritti umani, tranne qualche eccezione. Ad esempio, viene spesso menzionata la richiesta di *delisting* avanzata dallo Stato svedese nei confronti di tre suoi concittadini (il sig. Abdirisak Aden, Abdi Abdulaziz Ali e Yusuf Ahmed Ali) sulla base del fatto che le motivazioni poste a fondamento della loro inclusione nelle liste del Comitato 1267 fossero prive di fondamento. Pertanto, l'ambasciatore svedese presso le Nazioni Unite aveva contestato, prima agli Stati Uniti, in quanto Stato designante, e poi al Comitato, che

Tornando alla qualificazione delle azioni degli Stati davanti ai Comitati, le richieste di cancellazioni presentate in questo contesto possano rientrare nell'ampia categoria di mezzi indicati dall'art. 1 del Progetto sulla responsabilità diplomatica, vale a dire «*diplomatic action or other means of peaceful settlement*»<sup>288</sup>, trattandosi, come precisato nel Commento, di un qualsiasi intervento volto al pacifico regolamento di una controversia.

Pochi dubbi sul fatto che lo Stato richiedente agisca davanti al Comitato promuovendo un interesse del singolo. Lo Stato richiedente censura (implicitamente) l'operato del Comitato, ma ciò non avviene – a differenza di quanto è stato sostenuto da alcuni autori – nell'interesse collettivo degli altri Stati o nell'interesse del buon funzionamento del sistema sanzionatorio elaborato dalle Nazioni Unite<sup>289</sup>, bensì, a nostro avviso in modo preponderante, nell'esclusivo interesse del destinatario della misura.

Quanto al contenuto della (presunta) azione diplomatica davanti ai Comitati, l'intervento dello Stato richiedente è diretto a far cessare l'illecito, attraverso la rimozione del nominativo. Più problematico è invece comprendere se l'intervento dello Stato in seno al Comitato sia volto anche alla *riparazione* dell'illecito. Sicuramente il ripristino della situazione *quo ante* è dato dalla radiazione definitiva del nominativo dalla lista. Rimane dubbio se l'eventuale pregiudizio sofferto dal singolo, come conseguenza del mantenimento di una sanzione per un certo periodo di tempo, sia in qualche modo riparato solo attraverso la procedura intergovernativa attivata dallo Stato richiedente. A quel che è dato sapere, attraverso tale procedura non vengono riconosciute forme aggiuntive di compensazione economica per l'eventuale pregiudizio sofferto (si pensi ai danni all'immagine o alla reputazione, perdita di guadagno, etc.) e

---

le informazioni a fondamento delle sanzioni fossero «unconvincing». Si veda *Wall Street Journal* del 6 maggio 2002. Il caso è da ricordare, tra i tanti, in quanto a seguito del rifiuto opposto dal Comitato, uno dei cittadini svedesi ha presentato un ricorso davanti ai tribunali dell'Unione europea, la quale nel frattempo aveva provveduto ad incorporare in un proprio regolamento la designazione di origine onusiana. La decisione del caso è confluita poi nella nota sentenza *Kadi* del 2008. In dottrina si veda F. STENHAMMAR, *Swedish State Practice 2005-05: United Nations Targeted Sanctions*, in *Nordic Journal of International Law*, 2006, p. 317 ss.

<sup>288</sup> v. *Draft Articles on Diplomatic Protection*, cit., p. 24.

<sup>289</sup> *Contra* v. M. GESTRI, *Consiglio di sicurezza e sanzioni mirate: obblighi degli Stati di agire in «protezione diplomatica» dei singoli?*, cit., p. 365 e *passim*.

neppure sono adottate forme di soddisfazione (quali scuse ufficiali o ammissione dell'illecito), né nei confronti del singolo, né nei confronti dello Stato richiedente<sup>290</sup>.

L'azione dello Stato innanzi ai Comitati, sotto il profilo dei mezzi e degli scopi, si avvicina dunque ad una tradizionale azione in protezione diplomatica. Qualche perplessità sorge, invece, a proposito del rispetto delle due condizioni fondamentali poste dalle regole secondarie in materia, ossia il previo esaurimento dei ricorsi interni e il legame di cittadinanza tra lo Stato che promuove l'azione e l'individuo beneficiario di tale intervento. Per quanto concerne il previo esaurimento dei ricorsi interni, parte della dottrina sostiene che tale regola non trovi applicazione nel caso in esame, mettendo così in discussione la possibilità stessa di qualificare la prassi in esame quale esercizio di protezione diplomatica<sup>291</sup>. A questo proposito viene presa in considerazione, a nostro avviso erroneamente, l'eventuale azione del singolo di fronte ai tribunali dello Stato designante (per poi concludere che questa avrebbe poche possibilità di successo). Il ragionamento sull'esaurimento dei ricorsi interni, a nostro modo di vedere, andrebbe svolto con riferimento ai rimedi messi a disposizione all'interno dell'Organizzazione – e non dello Stato designante. Questo perché, tenuto conto della procedura per adottare le sanzioni 'mirate', l'eventuale illecito si perfeziona con la decisione finale presa per *consensus* dal Comitato delle Nazioni Unite, e non già con la mera proposta di designazione dello Stato<sup>292</sup>.

Se così stanno le cose, andrebbero esperiti in seno all'Organizzazione gli eventuali rimedi interni, purché effettivi ed accessibili, prima che la difesa dell'individuo possa essere legittimamente assunta dallo Stato sul piano internazionale. Qualora questi fossero assenti, come sembra accadere nel caso in esame<sup>293</sup>, il requisito in esame si riterrebbe comunque soddisfatto e lo Stato potrebbe già promuovere un'azione nei

---

<sup>290</sup> In relazione alle forme di indennizzo le linee guida non sembrano tenere in considerazione le differenze tra l'ipotesi di un erroneo inserimento di un nominativo da quella del venire meno delle condizioni che avevano determinato l'inclusione di un individuo nelle liste. V. il par. di osservazioni conclusive di questo capitolo.

<sup>291</sup> M. GESTRI, *Consiglio di sicurezza e sanzioni mirate: obblighi degli Stati di agire in «protezione diplomatica» dei singoli?*, cit., p. 365.

<sup>292</sup> Ci risulta difficile sostenere che la mera proposta fatta da uno Stato sia in grado di rappresentare una condotta dotata di un'offensività tale da perfezionare una violazione di un diritto della persona del soggetto destinatario della sanzione. La questione, forse, meriterebbe di essere ulteriormente approfondita, alla luce della discussione sull'attribuzione della condotta. Si rimanda pertanto al capitolo quinto.

<sup>293</sup> Per la procedura seguita in seno al Comitato di Al-Qaeda e Da'esh potrebbe valere una conclusione parzialmente diversa, a patto di considerare il meccanismo dell'*Ombudsman* quale rimedio interno effettivo (v. capitolo 1, sezione II, par. 9).

confronti dell'Organizzazione. Va poi tenuto conto che la regola del previo esaurimento dei ricorsi, se applicata all'organizzazione, opererebbe con una certa flessibilità, e che quest'ultima potrebbe anche voler rinunciare alla sua applicazione, come sembra fare nel caso in esame, avendo istituito un'apposita procedura.

Quanto alla condizione del legame di cittadinanza tra Stato e individuo difeso – elemento che contraddistingue tradizionalmente l'istituto della protezione diplomatica – va dato atto che questa non è del tutto rispettata nel caso in esame, dal momento che – come abbiamo visto – oltre allo Stato di cittadinanza dell'individuo sanzionato, anche lo Stato di residenza e lo Stato di designazione (nonché, in caso di inerzia di questi ultimi, dal 2006 anche ogni altro Stato membro del Comitato) possono promuovere un'azione volta alla cancellazione del nominativo dalle liste<sup>294</sup>.

Se questo elemento potrebbe, *prima facie*, non permettere l'inquadramento della prassi in esame nella categoria delle azioni in protezione diplomatica, va anche tenuto conto che la protezione diplomatica è uno strumento particolarmente duttile<sup>295</sup>, in grado di declinarsi e modellarsi modo differente in base alle circostanze del caso, e che la finzione per cui una lesione di un diritto del cittadino corrisponde a una lesione al suo Stato di cittadinanza è venuta in parte meno nella versione «moderna» dell'istituto della protezione diplomatica<sup>296</sup>. In secondo luogo, non va dimenticato che le procedure delineate dalle linee guida adottate dai Comitati delle sanzioni possono discostarsi parzialmente dalle norme secondarie elaborate nel Progetto sulla protezione

---

<sup>294</sup> Il Progetto del 2006 prevede alcune eccezioni al requisito della cittadinanza, ma, a ben vedere, esse sono piuttosto limitate (si veda, ad esempio, l'art. 8 che individua lo Stato legittimato ad agire in protezione diplomatica a beneficio dei rifugiati e degli apolidi).

<sup>295</sup> L. CONDORELLI, *La protection diplomatique et l'évolution de son domaine d'application*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2003, p. 5 ss.

<sup>296</sup> «Diplomatic protection has *traditionally* been seen as an exclusive State right in the sense that a State exercises diplomatic protection in its own right because an injury to a national is deemed to be an injury to the State itself» (v. *Draft Articles on Diplomatic Protection*, cit., p. 25, par. 3; corsivo aggiunto). La Commissione richiama, a questo proposito, la concezione dell'illustre giurista de Vattel (1758), secondo il quale «whoever ill-treats a citizen indirectly injures the State, which must protect that citizen» (E. DE VATTEL, *The Law of Nations or the Principles of Natural Law Applied to the Conduct and to the Affairs of Nations and Sovereigns*, 1758, tradotto da C.G. Fenwick, Washington 1916, p. 136) e un passaggio della sentenza della Corte internazionale di giustizia permanente nel caso *Mavrommatis Palestine Concessions*: «by taking up the case of one of its subjects and by resorting to diplomatic action or international judicial proceedings on his behalf, a State is in reality asserting its own right, the right to ensure, in the person of its subjects, respect for the rules of international law» (Corte permanente di giustizia internazionale, *Mavrommatis Palestine Concessions* (Greece v. U.K.) P.C.I.J., cit., p. 12). Sulla modernizzazione dell'istituto in esame si veda *infra*.

diplomatica, a titolo di *lex specialis* rispetto alle norme generali<sup>297</sup>. Ciò non varrebbe però ad escludere del tutto la possibilità di inquadrare la fattispecie nell'istituto disciplinato dalle norme di diritto internazionale generale.

*6. Le azioni intraprese dagli Stati nella prassi più recente. La diffusione del colera ad Haiti imputabile alle Nazioni Unite: un tentativo di ricostruzione e sistematizzazione del caso alla luce delle norme secondarie applicabili*

È ormai pacifico che la fonte dell'epidemia di colera diffusasi ad Haiti a partire dall'ottobre 2010 sia riconducibile alla missione di stabilizzazione delle Nazioni Unite (MINUSTAH), operante sull'isola dal 2004, e in particolare al contingente nepalese ivi impiegato<sup>298</sup>. Secondo diverse ricostruzioni, la ditta incaricata dalle Nazioni Unite di smaltire gli scarti igienico-sanitari delle truppe impiegate ha riversato nel Artibonite, il fiume principale dell'isola, i rifiuti degli oltre quattrocento *peacekeepers* nepalesi, i quali, poco prima di arrivare ad Haiti, avevano contratto il *virus* durante un periodo di addestramento a Kathmandu<sup>299</sup>. L'infezione si è così propagata prima nelle comunità adiacenti alle acque contaminate, in prossimità della struttura dove erano collocati i servizi sanitari dei *peacekeepers*, per poi diffondersi rapidamente in tutto il Paese, causando oltre novemila morti e più di settecento mila casi di infezione.

---

<sup>297</sup> V. l'articolo 17 del Progetto sulla protezione diplomatica: «The present draft articles do not apply to the extent that they are inconsistent with special rules of international law, such as treaty provisions for the protection of investments», Draft Articles on Diplomatic protection, cit., p. 89.

<sup>298</sup> La missione MINUSTAH è stata istituita il 1 giugno del 2004 con la ris. 1542 (2004) del Consiglio di sicurezza, come missione di stabilizzazione a garanzia di una transizione democratica del Paese, dopo che nel 2004 gravi scontri interni avevano portato alla destituzione dell'allora Presidente Jean-Bertrand Aristide. Il mandato della missione è stato poi esteso, a seguito del terremoto avvenuto nel 2010, anche a funzioni di supporto umanitario per le catastrofi naturali. Le attività della missione MINUSTAH sull'isola sono regolate dall'accordo concluso tra le Nazioni Unite e lo Stato di Haiti (v. Agreement Between the United Nations and the Government of Haiti Concerning the Status of the United Nations Operation in Haiti (SOFA), del 9 luglio 2014, UN Doc. 2271 UNTS 235).

<sup>299</sup> Tra i primi studi scientifici apparsi sul tema v. Transnational Development Clinic dell'università di Yale, *Peacekeeping without Accountability. The United Nations' Responsibility for the Haitian Cholera Epidemic* consultabile al sito [www.law.yale.edu/system/files/documents/pdf/Clinics/Haiti\\_TDC\\_Final\\_Report.pdf](http://www.law.yale.edu/system/files/documents/pdf/Clinics/Haiti_TDC_Final_Report.pdf). Sulle successive e più approfondite evidenze scientifiche si rimanda agli studi citati dal Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, del 26 agosto 2016, UN Doc. A/71/367, spec. la sezione «Scientific evidence», p. 6, par. 14 e ss. Tali studi concordano sul fatto che il virus che ha contaminato le acque appartiene alla tipologia *vibrio cholera*, un ceppo patogeno che si trova esattamente nella regione del sud asiatico, la cui presenza sull'isola di Haiti, prima del 2010, non è mai stata testimoniata (così come quella di qualsiasi altro ceppo di virus).

A seguito delle prime accuse di negligenza rivolte all'Organizzazione<sup>300</sup>, il Segretario Generale delle Nazioni Unite ha istituito nel gennaio 2011 un *Panel* di esperti indipendenti per fare luce sulle cause dell'epidemia. Il *Panel* ha concluso i suoi lavori nel maggio dello stesso anno, presentando però dei risultati piuttosto ambigui e controversi. Gli esperti nominati dal Segretario Generale, pur confermando che il tipo di virus presente nell'isola corrispondeva a quello contratto dai *peacekeepers* in Nepal, hanno ritenuto che il diffondersi dell'epidemia è stato il frutto di una «concomitanza di circostanze», tra cui le condizioni ambientali e climatiche, e pertanto esso non è imputabile direttamente all'Organizzazione<sup>301</sup>.

Non soddisfatte da questi risultati, alcune ONG locali hanno iniziato ad attivarsi al fianco delle vittime dell'epidemia e dei loro familiari. In particolare l'*Institute for Justice and Democracy in Haiti* (IJDH), diretto dall'avvocato Brian Concannon, ha indirizzato, per conto di oltre cinquemila vittime, una petizione alla missione MINUSTAH affinché adottasse sistemi di prevenzione sull'isola e predisponesse dei rimedi effettivi per le vittime, incluse forme di compensazione economica, nonché misure dal carattere meramente 'satisfattivo', quali l'offerta di pubbliche scuse e il riconoscimento ufficiale di quanto accaduto<sup>302</sup>. Per tutta risposta il sottosegretario degli Affari giuridici delle Nazioni Unite, Patricia O'Brien, richiamandosi alle conclusioni del *Panel* circa la «convergenza di circostanze» determinanti la diffusione dell'epidemia, ha ritenuto non ricevibile la petizione presentata, escludendo così una composizione amichevole della controversia o una qualsivoglia forma di negoziazione con le vittime. L'Organizzazione, infatti, stando al suo Sottosegretario, sarebbe tenuta, in base alla sezione 29 della Convenzione sui Privilegi e le Immunità delle Nazioni Unite, a predisporre opportuni meccanismi di risoluzione solo per le controversie aventi natura «privata», categoria in cui non avrebbe potuto rientrare la vertenza di specie poiché presupponeva l'esame di una questione «that would necessarily include a review of

---

<sup>300</sup> Sulla mobilitazione delle organizzazioni non governative, dei media, nonché di esperti del campo scientifico e giuridico, volta a far emergere la responsabilità delle Nazioni Unite v. *infra*, par. 9.

<sup>301</sup> «The Independent Panel concludes that the Haiti cholera outbreak was caused by the confluence of circumstances as described above, and was not the fault of, or deliberate action of, a group or individual», v. Final Report of the Independent Panel of Experts on the Cholera Outbreak in Haiti, pubblicato a maggio 2011 e consultabile alla pagina [www.un.org/News/dh/infocus/haiti/UN-cholera-report-final.pdf](http://www.un.org/News/dh/infocus/haiti/UN-cholera-report-final.pdf).

<sup>302</sup> Letter dated 21 February 2013 from the Under-Secretary-General for Legal Affairs, Patricia O'Brien, indirizzata a Brian Concannon, direttore dell'*Institute for Justice and Democracy in Haiti*.

*political and policy matters*»<sup>303</sup>. Anche il successivo invito dei firmatari della petizione ad incontrare l'Organizzazione per raggiungere una mediazione, è stato rifiutato sulla base dei medesimi motivi<sup>304</sup>.

Davanti al netto atteggiamento di chiusura tenuto dalle Nazioni Unite, oltre cinquemila vittime dell'epidemia hanno deciso di percorrere la via giudiziaria, presentando, nell'ottobre del 2013, una *class action* per il risarcimento dei danni civili contro l'operazione MINUSTAH davanti ai giudici del Distretto Sud di New York. Il ricorso è stato dichiarato inammissibile, in primo grado<sup>305</sup> e poi recentemente in appello<sup>306</sup>, in ragione dell'immunità – «assoluta» ad avviso dei giudici newyorkesi – di cui godono le Nazioni Unite davanti alle giurisdizioni interne.

La possibilità per gli individui di ottenere una riparazione sembrava pertanto del tutto preclusa, senonché recentemente le Nazioni Unite, con un repentino cambio di posizione (che verrà a breve analizzato nel dettaglio), hanno aperto la strada alla possibilità di predisporre un piano di compensazione per le vittime.

I fatti brevemente riportati sollevano diverse e interessanti questioni sulla responsabilità internazionale delle Nazioni Unite per la violazione dei diritti umani, commessa peraltro, nel caso in esame, su vasca scala. In questa sede, l'analisi della vicenda sarà limitata al profilo della riparazione ottenibile sul piano *internazionale*, lasciando dunque da parte la discussione sull'ottenimento della riparazione sul piano *interno*, dunque sull'operatività, legittima o meno, delle regole in tema di immunità e sul relativo bilanciamento con le norme sui diritti umani. Si tratta di verificare, in particolare, se la recente offerta delle Nazioni Unite di riparare le vittime (per ora solo a parole e non nei fatti) sia scaturita da un'invocazione della responsabilità da parte dello Stato leso (Haiti), secondo il modello della protezione diplomatica o secondo lo schema tradizionale di invocazione dell'illecito, oppure se sia conseguenza dell'intervento di

---

<sup>303</sup> Letter dated 5 July 2013 from the Under-Secretary-General for Legal Affairs, Patricia O'Brien, addressed to Brian Concannon, Director, Institute for Justice and Democracy in Haiti (corsivo aggiunto).

<sup>304</sup> Secondo l'ufficio Affari Giuridici delle Nazioni Unite, la petizione in questione rientra tra le domande «based on political or policy related grievances against the United Nations, usually related to actions or decisions taken by the Security Council or the General Assembly» per le quali si rende necessario un controllo che «consist of rambling statements denouncing the policies of the Organization» (v. Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, cit., p. 11).

<sup>305</sup> United States District Court for the Southern District of New York, *Georges v. United Nations*, del 9 gennaio 2015.

<sup>306</sup> Court of Appeals for the Second Circuit, *Georges v. United Nations*, decisione del 18 agosto 2016.

Stati non specificatamente lesi (i cosiddetti *omnes*), o, ancora, di altri ‘attori’ non statali che si muovono sulla scena internazionale.

7. (segue) A) *Fondamento e legittimità dell’(in)azione di Haiti sul piano internazionale*

Alla luce dei fatti riportati è evidente che le Nazioni Unite – vista la condotta complessiva dell’Organizzazione, connotata da grossolana negligenza – siano da considerare responsabili secondo i principi di diritto internazionale per l’epidemia di colera ad Haiti. In particolare i comportamenti che hanno determinato la violazione di obblighi internazionali sono, in primo luogo, l’assenza di un programma di vaccinazioni, di profilassi antibiotiche e di altri trattamenti medici per impedire la trasmissione di epidemie infettive da parte di *peacekeepers* provenienti da zone dove tali malattie sono endemiche; secondo, il mancato *screening* delle truppe nepalesi prima del loro ingresso sull’isola e della loro incorporazione nella missione MINUSTAH; terzo, la noncuranza con cui è stato gestito lo smaltimento dei rifiuti che ha portato alla contaminazione delle acque; quarto, la mancata o tardiva attivazione di misure tempestive volte ad arginare la diffusione dell’epidemia; quinto, una volta diffusasi l’epidemia, il netto rifiuto di fornire un rimedio effettivo e una riparazione alle vittime.

Tali condotte sono state poste in essere in violazione degli obblighi di carattere consuetudinario posti a tutela dei diritti umani, a cui le Nazioni Unite sono vincolate. Si tratta in particolare degli obblighi positivi derivanti dalla norma a protezione del diritto alla vita, ed, eventualmente, del diritto a vivere in un ambiente salubre – ammesso di poterne ricostruire il contenuto sul piano del diritto consuetudinario. Allo stesso modo si reputa violata anche la dimensione procedurale di tali diritti in quanto l’Organizzazione, successivamente alla diffusione del colera, non ha svolto indagini effettive – visti i discutibili risultati a cui è giunto il *Panel* di esperti – e, soprattutto, ha mancato di offrire alle vittime un rimedio adeguato (di natura giurisdizionale o meno)<sup>307</sup>.

---

<sup>307</sup> Tali comportamenti sono, a seconda della costruzione dottrinale, da ritenersi in contrasto, sia con la norma, autonoma e di carattere procedurale, che impone di garantire un rimedio effettivo a prescindere dalla, e prima della, violazione di una norma sostanziale, sia con il profilo procedurale della norma sostanziale.

L'esistenza di tale obbligo procedurale di natura consuetudinaria è rafforzata dalla previsione contenuta nella sezione 29 della Convenzione sui privilegi e sulle immunità che impone alle Nazioni Unite di istituire una commissione competente ad esaminare i ricorsi di natura privata per i danni causati a persone e cose derivanti dalle attività da esse svolte, incluse quelle della missione MINUSTAH<sup>308</sup>. Il medesimo impegno è stato inoltre incontrovertibilmente assunto dalle Nazioni Unite nei confronti di Haiti anche per via convenzionale, con la stipulazione dello Status of Forces Agreement (SOFA)<sup>309</sup> – redatto in linea con gli altri SOFA esistenti tra le Nazioni Unite e gli Stati territoriali che ospitano le missioni secondo un modello di accordo elaborato nel 1989<sup>310</sup>.

Sotto il profilo dell'elemento soggettivo della responsabilità, non v'è dubbio che le condotte rilevanti siano attribuibili alle Nazioni Unite – e non ad uno o più dei suoi Stati membri. Il mancato *screening* delle truppe nepalesi, ad esempio, non è il risultato di un'erronea applicazione delle procedure riconducibile all'azione od omissione di un contingente controllato da uno degli Stati membri, ma riflette una mancanza strutturale (ossia l'assenza di un sistema di prevenzione delle malattie). Allo stesso modo, il rifiuto di negoziare con le vittime o di mettere a loro disposizione dei rimedi alternativi è il frutto di scelte di indirizzo politico attribuibili esclusivamente alla missione MINUSTAH e all'Organizzazione nel suo complesso e non ad un singolo Stato. La stessa considerazione vale per la condotta di negligente supervisione delle azioni dei *private contractors* che hanno inquinato il fiume. Sotto altro profilo, infine, non sono richiamabili circostanze di esclusione dell'illecito in relazione all'operato della missione.

Avendo dunque le Nazioni Unite violato, da un lato, le norme consuetudinarie sulla protezione della persona umana<sup>311</sup> e poste a tutela dell'ambiente, dall'altro, gli obblighi

---

<sup>308</sup> Come è noto, in base alla sezione 29, par. 1 della summenzionata Convenzione, «[l']Organizzazione prevede procedure adeguate per comporre: a) le controversie in materia di contratti o altre controversie di diritto privato in cui l'Organizzazione sia parte in causa».

<sup>309</sup> V. Agreement Between the United Nations and the Government of Haiti Concerning the Status of the United Nations Operation in Haiti (SOFA), cit.

<sup>310</sup> V. UN Model Status of Forces Agreement, UN Doc. A/54/595 del 9 ottobre 1990, spec. par. 51.

<sup>311</sup> Tali norme si trovano al crocevia tra le norme consuetudinarie sul trattamento degli stranieri e quelle sviluppatesi nel campo del diritto internazionale dei diritti umani. Sul possibile utilizzo della protezione diplomatica per tutelare i diritti umani si veda, per tutti, L. CONDORELLI, *L'évolution du Champ d'Application de la Protection Diplomatique*, in *La protection diplomatique: Mutations contemporaines et pratiques nationales: Actes de la journée d'études du 30 mars 2001 organisée à la mémoire de Georges Perrin*, Bruxelles, 2003, p. 20. *Contra* G. GAJA, *Droits des états et droits des*

convenzionali derivanti dal SOFA, lo Stato di Haiti sarebbe, sulla base di distinti titoli, legittimato ad invocare la responsabilità dell'Organizzazione. In particolare, a nostro avviso, lo Stato haitiano potrebbe agire nei confronti delle Nazioni Unite sollevando tre differenti *claims*, solo in parte sovrapponibili.

In primo luogo, lo Stato di Haiti in qualità di «Stato leso» (o Stato «specialmente leso»)<sup>312</sup> sarebbe legittimato ad assumere a livello internazionale la difesa dei suoi cittadini vittime dell'epidemia ricorrendo allo schema della protezione diplomatica, e, pertanto, con un'azione esperibile solo una volta esauriti i ricorsi interni all'organizzazione – condizione che, nel caso in esame, può dirsi pacificamente avverata<sup>313</sup>.

Accanto o in sostituzione a tale azione, Haiti potrebbe fondare una richiesta nei confronti delle Nazioni Unite sulla base della violazione di obblighi consuetudinari a tutela della persona umana e dell'ambiente, lamentando di aver subito un pregiudizio autonomo e diretto, differente rispetto a quello 'indiretto' subito dagli individui. In questa ottica, Haiti potrebbe, per esempio, pretendere dalle Nazioni Unite una riparazione per il danno ambientale subito sul suo territorio<sup>314</sup>. In questo caso, l'invocazione della responsabilità dovrebbe avvenire attraverso lo schema tradizionale

---

*individus dans le cadre de la protection diplomatique*, in *La protection diplomatique: Mutations contemporaines et pratiques nationales*, cit., p. 66.

<sup>312</sup> A nostro avviso lo Stato di cittadinanza potrebbe essere qualificato o come Stato leso o come Stato specialmente leso, a seconda della qualificazione degli obblighi in questione, rispettivamente quali obblighi reciproci (tipici delle norme sul trattamento degli stranieri) o collettivi (tipici delle norme sui diritti umani). La questione se lo Stato di cittadinanza possa essere considerato quale Stato «leso» dalla violazione delle norme sul trattamento degli stranieri, ai sensi del Progetto ARS, non è affatto pacifica in dottrina. Per una soluzione in senso positivo si veda L. CONDORELLI, *L'évolution du Champ d'Application de la Protection Diplomatique*, in *La protection diplomatique: Mutations contemporaines et pratiques nationales: Actes de la journée d'études du 30 mars 2001 organisée à la mémoire de Georges Perrin*, Bruxelles, 2003, p. 22; *contra*, si veda G. GAJA, *Is a State specially affected when its nationals' human rights are infringed?*, in *Man's Inhumanity to Man. Essays on International Law in Honour of Antonio Cassese* (a cura di F. POCAR, Y. FEATHERSTONE, O. FOURMY, C. GRAHAM, J. HOCKING, N. ROBSON), The Hague, 2003, p. 372 e IDEM, *Droits des états et droits des individus dans le cadre de la protection diplomatique*, in *La protection diplomatique: Mutations contemporaines et pratiques nationales*, cit., p. 67.

<sup>313</sup> Sull'esaurimento dei ricorsi interni nel caso in esame v. *supra* par. 1, tenuto conto, peraltro, che questi si sono mostrati pressoché inesistenti o comunque non effettivi.

<sup>314</sup> Posto che «[i]n some situations the violation of an alien's human rights will engage the interests of the national State [...]», ci sembra che la lesione dello Stato in sé (ad esempio della sua dignità), non sembra, in queste circostanze, venire in rilievo (v. V. PERGANTIS, *Towards a "Humanization" of Diplomatic Protection?*, in *Heidelberg Journal of International Law*, 2006, p. 371). Sulla differenza tra danno diretto e indiretto, v. A. GATTINI, *Alcune osservazioni sulla tutela degli interessi individuali nei Progetti di codificazione della Commissione del diritto internazionale sulla responsabilità internazionale e sulla protezione diplomatica*, cit.

delineato dal Progetto ARIIO – e dunque senza il rispetto delle condizioni poste dal Progetto del 2006.

Lo Stato haitiano potrebbe, infine, esprimere una terza rimostranza all'Organizzazione, fondata su un'ulteriore e differente base giuridica – argomento spesso trascurato dalla dottrina. Alternativamente o cumulativamente ai due interventi, Haiti potrebbe infatti contestare, in qualità di Stato leso, la violazione degli obblighi convenzionali di natura bilaterale derivanti dal SOFA. Trattandosi a tutti gli effetti di un trattato, il SOFA postula espressamente a capo delle Nazioni Unite precisi obblighi in tema di sicurezza, salute e trasmissione di malattie. L'art. 23 del SOFA afferma, infatti, che «MINUSTAH and the Government shall cooperate with respect to sanitary services and shall extend to each other the fullest cooperation in matters concerning health, particularly with respect to the control of communicable diseases, in accordance with international conventions»<sup>315</sup>. Anche gli obblighi di natura procedurale trovano disciplina pattizia nel SOFA: gli articoli 54 e 55 impongono alle Nazioni Unite di istituire una *claim commission* – prescrizione mai adempiuta – nel caso di domande presentate da individui lesi dalle attività della missione con il fine di comporre le controversie<sup>316</sup>. Tramite la stipulazione dei SOFA infatti lo Stato territoriale rinuncia, essenzialmente, a esercitare la propria giurisdizione interna in ordine ad azioni ed omissioni del personale dell'Organizzazione nello svolgimento delle loro mansioni, e, di conseguenza, l'Organizzazione si impegna a garantire rimedi alternativi per i singoli. Avendo le Nazioni Unite chiaramente agito in contrasto con gli articoli 5, 23, 54 e 55 del trattato SOFA, Haiti potrebbe agire di conseguenza, contestando la violazione di tali obblighi pattizi.

Tuttavia, nonostante lo Stato haitiano sia legittimato a sollevare diverse richieste nei confronti delle Nazioni Unite fondate su distinte basi giuridiche – ossia la violazione di obblighi consuetudinari posti a tutela della persona umana (reciproci o *erga omnes*), a

---

<sup>315</sup> Viene in rilievo anche l'art. 5 in base al quale « MINUSTAH and its members shall refrain from any action or activity incompatible with the impartial and international nature of their duties or inconsistent with the spirit of the present Agreement. They shall respect all local laws and regulations. The Special Representative shall take all appropriate measures to ensure the observance of those obligations».

<sup>316</sup> Così l'art. 55: «Except as provided in paragraph 57, any dispute or claim of a private-law character, not resulting from the operational necessity of MINUSTAH, to which MINUSTAH or any member thereof is a party and over which the courts of Haiti do not have jurisdiction because of any provision of the present Agreement shall be settled by a standing claims commission to be established for that purpose».

tutela dell'ambiente, e di obblighi convenzionali bilaterali – ad oggi non risulta alcuna azione in questa direzione. Haiti non ha reagito, né secondo lo schema della protezione diplomatica, cioè assumendo la difesa dei suoi cittadini, né secondo lo schema 'classico' recepito nel Progetto ARIIO, lamentando un pregiudizio autonomo. Il contegno assunto dal governo haitiano non sembra potersi collocare, sotto altro profilo, nemmeno nella categoria delle «proteste» nei confronti del soggetto presunto responsabile dell'illecito<sup>317</sup>.

Non possono infatti inquadrarsi in questa ottica le recenti affermazioni del Capo dello Stato haitiano, Jocelerme Privert, rilasciate durante il dibattito generale dell'Assemblea Generale tenutosi durante la 71esima sessione del 23 settembre 2016<sup>318</sup>. In quell'occasione il governo haitiano si è limitato a «notare con grande interesse le osservazioni del Segretario Generale che in un recente rapporto hanno evidenziato i molteplici casi di abusi sessuali da parte dei 'caschi blu', così come l'introduzione del colera da parte del personale delle Nazioni Unite in Haiti»<sup>319</sup>. A questo proposito il Presidente di Haiti si è appellato al Segretario Generale affinché implementi un programma che rinforzi la lotta contro il colera e aiuti le vittime dell'epidemia. Anche l'ambasciatore di Haiti, Pierre André, durante la trentaseiesima sessione del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, si era limitato ad esprimere «gratitudine per l'appello del Consiglio dei diritti umani volto alla creazione di una Commissione per la verità, giustizia e riparazione per le vittime del colera, e per aver contattato a tal fine il Segretario generale delle Nazioni Unite a ottobre 2015»<sup>320</sup>.

Solo dopo che le Nazioni Unite hanno riconosciuto un loro ruolo nella vicenda, lo Stato haitiano ha assunto posizioni più critiche nei confronti dell'Organizzazione. Così,

---

<sup>317</sup> Fermo restando che la protesta, di per sé, non è una forma di invocazione della responsabilità. Sul punto vedi la posizione della CDI sia nel Commento ARS («A State does not invoke the responsibility of another State merely because it criticizes that State for a breach and calls for observance of the obligation, or even reserves its rights or protests. For the purpose of these articles, protest as such is not an invocation of responsibility», v. *Draft Articles on State Responsibility*, cit., p. 274), sia nel Commento al Progetto sulla protezione diplomatica («Diplomatic protection does not include demarches or other diplomatic action that do not involve the invocation of the legal responsibility of another State, such as informal requests for corrective action», v. *Draft Articles on Diplomatic Protection*, cit., p. 27, par. 8).

<sup>318</sup> L'audio dell'intervento del Capo dello Stato haitiano è ascoltabile alla pagina web [www.gadebate.un.org/en/71/haiti](http://www.gadebate.un.org/en/71/haiti).

<sup>319</sup> Il Presidente della Repubblica di Haiti ha poi aggiunto che «il riconoscimento della responsabilità delle Nazioni Unite in tale ultimo caso apre la strada ad una giusta discussione per eliminare il colera in maniera definitiva». Sul presunto riconoscimento della responsabilità v. *infra* par. 9 e 10.

<sup>320</sup> Intervention de SEM Pierre André Dubar, 31ème Session du Conseil des Droits de l'homme, 23 marzo 2016.

ad esempio, nell'ambito di un dialogo interattivo tra il terzo Comitato dell'Assemblea Generale e lo *Special Rapporteur on extreme poverty and human rights*, avvenuto a fine ottobre del 2016, il delegato di Haiti ha affermato che il diffondersi del colera ha macchiato la reputazione delle Nazioni Unite, Organizzazione che si suppone protegga la dignità umana, ed ha esortato tutti gli Stati membri a dimostrare una volontà politica più forte per garantire una riparazione, in base ad un principio cruciale del diritto internazionale<sup>321</sup>. Più recentemente il rappresentante di Haiti, intervenendo per primo nell'Assemblea generale – come era prevedibile – dopo il discorso con cui il Segretario Generale ha espresso le scuse pubbliche per quanto accaduto, ha accolto con favore il nuovo approccio elaborato dalle Nazioni Unite, definendolo «a radical change of attitude» rispetto al «morally unjustifiable approach» del passato, e ha menzionato alcune azioni concrete necessarie per la ricostruzione del Paese, quali il supporto alle infrastrutture sanitarie e ai servizi igienici, nonché il risanamento delle risorse idriche dell'isola per evitare il trasmettere di malattie infettive<sup>322</sup>.

Tuttavia, nemmeno queste dichiarazioni, pronunciate comunque dopo che le Nazioni Unite hanno ammesso la propria responsabilità, possono qualificarsi come un'invocazione della responsabilità *ex post*. Manca infatti una contestazione specifica dei comportamenti dell'Organizzazione, nonché l'indicazione degli obblighi che si presumono essere stati violati e delle forme di riparazione da adottare come conseguenze dei fatti contestati.

Le ragioni della mancata invocazione della responsabilità dell'Organizzazione da parte dello Stato (specificatamente) leso sono facilmente comprensibili sul piano politico: come è noto, buona parte del prodotto interno lordo dello Stato haitiano, uno dei Paesi più poveri al mondo, dipende dagli aiuti finanziari ricevuti dall'Organizzazione. Dal momento che il futuro sviluppo economico del Paese – recentemente aggravato dalle devastazioni dell'uragano *Matthew*, ennesima catastrofe

---

<sup>321</sup> V. Meeting coverage and press releases, Seventy-First Session, del 25 ottobre 2016, UN Doc. GA/SHC/4177.

<sup>322</sup> Il rappresentante di Haiti ha inoltre espresso «a public tribute to Secretary General», riconoscendogli «outstanding courage and leadership». In assenza di un documento ufficiale di trascrizione delle dichiarazioni del rappresentante di Haiti si rimanda al video streaming dell'incontro, ed in particolare al minuto 28 (v. <http://webtv.un.org/watch/informal-briefing-by-the-secretary-general-on-the-united-nations-new-approach-to-cholera-in-haiti/5231380761001>).

abbattuta sull'isola dopo il terremoto e l'epidemia di colera<sup>323</sup> – è legato a doppio filo ai programmi umanitari che, tempo per tempo, le Nazioni Unite scelgono di finanziare sull'isola<sup>324</sup>, l'invocazione esplicita della responsabilità, con conseguente richiesta di una forma di riparazione economica per i danni subiti, è apparsa, molto probabilmente, una scelta politicamente non opportuna.

Nel caso in esame poi, non vi erano (e non vi sono) mezzi di risoluzione delle controversie disponibili per Haiti, oltre a quelli diplomatici, considerata l'assenza di tribunali internazionali competenti a pronunciarsi sulle controversie insorte tra le Nazioni Unite e i suoi Stati membri<sup>325</sup>. D'altra parte, è difficile individuare forme di autotutela adottabili dallo Stato haitiano nei confronti dell'Organizzazione responsabile; con riguardo ad ipotetiche 'contromisure' economiche, queste avrebbero avuto un'efficacia piuttosto limitata, visto che Haiti è tra i finanziatori più 'modesti' dell'Organizzazione<sup>326</sup>.

Il mancato intervento del governo haitiano a tutela dei suoi cittadini, dovuto, molto probabilmente, alle predette considerazioni di opportunità politica, sembra, a primo sguardo, una scelta di politica estera pienamente valida anche sotto il profilo giuridico. Infatti, ferma restando la legittimità di un'azione contro l'Organizzazione<sup>327</sup>, il contegno assunto dal governo haitiano ci sembra comunque non sollevare alcun profilo di responsabilità internazionale dello Stato. La scelta di uno Stato di non agire a tutela dei suoi cittadini è in linea con una concezione «tradizionale» della protezione diplomatica

---

<sup>323</sup> V. [www.aljazeera.com/news/2016/10/hurricane-matthew-death-toll-soars-haiti-161007032418625.html](http://www.aljazeera.com/news/2016/10/hurricane-matthew-death-toll-soars-haiti-161007032418625.html).

<sup>324</sup> I fondi stanziati per la missione in Haiti nel corso del 2016 ammontano a 345 926 700 dollari. V. Approved resources for peacekeeping operations for the period from 1 July 2016 to 30 June 2017, UN Doc. A/C.5/70/24 del 22 giugno 2016.

<sup>325</sup> La Convenzione sui Privilegi e le Immunità delle Nazioni Unite permette di adire la Corte internazionale di giustizia solo per controversie insorte tra Stati. La possibilità invece di ricorrere alla competenza consultiva della Corte è subordinata, invece, al fatto che ne faccia richiesta un organo delle Nazioni Unite «In short, the UN cannot be brought before any international adjudicatory body by Haiti against its will, ie, in the absence of its explicit ad hoc consent», v. R. PAVONI, *Choleric notes on the Haiti Cholera Case*, in QIL, Zoom-in, 19 (2015), p. 41.

<sup>326</sup> L'onere contributivo di Haiti alle Nazioni Unite, collocato nella fascia J in base alla classificazione del 2015, corrisponde a circa il 0.0003, contro il 22 degli Stati Uniti (v. UN Doc. A/70/331/Add.1 2/8 15-23000 Annex Effective rates of assessment for peacekeeping operations, 1 January 2016 to 31 December 2018, based on the scale of assessments adopted by the General Assembly in its resolution 70/245 and the composition of levels endorsed by the Assembly in its resolution 70/246, del 28 dicembre 2015).

<sup>327</sup> È pur vero che il caso in esame si discosta dalle vicende che hanno portato all'intervento del Belgio nei confronti delle Nazioni Unite, se si considera un elemento di fatto (ma non di diritto), ossia che le lesioni dei diritti dei cittadini haitiani, per cui si sarebbe richiesta un'azione diplomatica, sono avvenuti sul territorio haitiano. Tuttavia, questa non ci sembra una circostanza ostativa ad un'eventuale azione in protezione diplomatica.

ancora piuttosto radicata nella prassi. D'altronde le nuove recenti tendenze in materia – di cui si dirà a breve – non si sono (ancora) consolidate al punto da imporre un obbligo in capo agli Stati di cittadinanza delle vittime d'intervenire in loro difesa sul piano internazionale.

Si potrebbe giungere ad una conclusione opposta, ossia l'esistenza di un siffatto obbligo, ritenendo, ipoteticamente, che gli obblighi convenzionali a tutela dei diritti umani sottoscritti da Haiti impongano allo Stato di tutelare le persone sottoposte alla sua giurisdizione (nel nostro caso le vittime dell'epidemia)<sup>328</sup>, anche nei confronti di azioni commesse sul suo territorio dalle Nazioni Unite, ricorrendo ad ogni mezzo a tal fine opportuno. Si tratterebbe, in altre parole, di estendere la portata normativa degli obblighi convenzionali al punto da farne derivare un obbligo per lo Stato di adottare ogni ragionevole misura, compresa l'adozione di misure «ancillari» diplomatiche contro il soggetto ritenuto responsabile, quali l'invito a negoziare, o la presentazione di una domanda nelle opportune sedi. La questione verrà affrontata successivamente nell'ambito dell'indagine sui comportamenti esigibili dai governi davanti, in seno, ed eventualmente contro, le organizzazioni<sup>329</sup>.

Infine, tornando alla questione della legittimità sul piano giuridico dell'inazione del governo, rimarrebbe da vagliare l'esistenza di una normativa interna all'ordinamento giuridico haitiano (e presumibilmente di rango costituzionale) che richiede allo Stato di fare il possibile per proteggere i propri cittadini anche sul piano delle relazioni internazionali<sup>330</sup>, così come si desume, per esempio, dal diritto costituzionale tedesco<sup>331</sup>. Da un'analisi sommaria della costituzione haitiana non ci sembra si possa individuare una siffatta indicazione. Tuttalpiù si potrebbe verificare – ma la questione esula dal nostro ambito di ricerca – se la disposizione di cui all'art. 23 della Costituzione haitiana, secondo cui «lo Stato ha l'obbligo di assicurare a tutti i suoi cittadini nelle diverse

---

<sup>328</sup> Si pensi, ad esempio, agli obblighi imposti dal Patto sui diritti civili e politici del 1966, sottoscritti da Haiti già dal 1991.

<sup>329</sup> V. capitolo 3, sezione II, ove si affronterà il tema anche dalla prospettiva del «duty to protect» che incombe sugli Stati territoriali.

<sup>330</sup> Sul fatto che la legislazione interna imponga un siffatto obbligo v. *Draft Articles on Diplomatic Protection*, cit., p. 29: «The internal law of a State may oblige a State to extend diplomatic protection to a national, but international law imposes no such obligation».

<sup>331</sup> v. A. KÜNZLI, *Exercising Diplomatic Protection The Fine Line Between Litigation, Demarches and Consular Assistance*, in *Heidelberg Journal of International Law*, 2006, p. 329). A proposito dell'esistenza di un obbligo derivante dalla Costituzione tedesca si veda l'interpretazione data dalla Corte federale costituzionale tedesca nel caso Rudolf Hess (Fall Rudolf Hess, BVerfG, Beschl. v. 16.12.1980, 90 ILR 387-400, p. 396).

divisioni territoriali i mezzi per garantire la protezione, il mantenimento della loro salute stabilendo centri ospedalieri»<sup>332</sup>, possa essere interpretata al punto da prevedere l'adozione di misure, quali le azioni diplomatiche da intraprendere sul piano internazionale, per garantire il diritto alla salute. Quand'anche fosse ricostruibile una norma interna che garantisse all'individuo un diritto a che il suo Stato di cittadinanza si attivi nelle relazioni internazionali per garantire il soddisfacimento del suo diritto alla salute, esso potrebbe essere 'giustiziabile' solamente sul piano nazionale e dunque davanti ai giudici haitiani, restando incerto l'esito concreto cui porterebbe una siffatta azione.

#### 8. (segue) B) *L'intervento degli omnes nei confronti delle Nazioni Unite*

È possibile che gli obblighi volti a tutelare lo straniero coincidano in tutto o in parte con le norme a protezione dei diritti umani e con quelle poste a tutela della collettività degli Stati<sup>333</sup>. La violazione di obblighi *erga omnes* legittima, come è noto, una reazione *collettiva* degli Stati non specificatamente lesi dall'illecito, i quali possono invocare la responsabilità dell'organizzazione e richiedere la riparazione nell'interesse dello Stato leso o dei *beneficiari* delle norme violate<sup>334</sup>.

In questo contesto, possono però sorgere delicate questioni di coordinamento tra l'azione degli *omnes* e quella dello Stato (specialmente) leso, ossia lo Stato di cittadinanza degli stranieri maltrattati<sup>335</sup>. Un primo problema riguarda l'eventuale rinuncia dello Stato leso ad invocare la responsabilità dell'organizzazione e se, e a quali

---

<sup>332</sup> V. articolo 23 della Costituzione della Repubblica di Haiti (1987). Per una versione tradotta del testo v. <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Haiti/haiti1987.html>

<sup>333</sup> «Conviene rilevare, innanzi tutto, che le regole sui diritti dell'uomo hanno una struttura *erga omnes*, diversa quindi dalla struttura reciproca che caratterizza la gran parte delle regole internazionali» (E. CANNIZZARO, *Diritto Internazionale*, Torino, 2012, p. 325). Sulla sovrapposizione delle norme primarie in tema di diritti umani e di quelle sul trattamento dello straniero v. i riferimenti bibliografici al par. 2.

<sup>334</sup> V. articolo 49 ARIIO. Sul significato del termine «beneficiari» v. capitolo 1, sezione II, par. 5.

<sup>335</sup> La questione, molto complessa, è stata trattata da I. PAPA, *Protezione diplomatica, diritti umani e obblighi erga omnes*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, p. 701. Sulla possibilità che lo Stato di cittadinanza delle vittime possa considerarsi quale Stato 'specialmente' leso si veda in dottrina L. CONDORELLI, *L'évolution du Champ d'Application de la Protection Diplomatique*, in *La protection diplomatique: Mutations contemporaines et pratiques nationales: Actes de la journée d'études du 30 mars 2001 organisée à la mémoire de Georges Perrin*, Bruxelles, 2003, p. 22 e *contra* G. GAJA, *Is a State specially affected when its nationals' human rights are infringed?*, cit., p. 372.

condizioni, tale rinuncia o acquiescenza all'abbandono della domanda precluda l'intervento degli *omnes*<sup>336</sup>. Un secondo ordine di problemi si pone in relazione all'individuazione del destinatario della riparazione. Manca, infatti, un coordinamento tra le disposizioni previste dal Progetto: mentre gli *omnes*, in base all'art. 49 par. 4 ARIIO, sono tenuti a indirizzare la riparazione allo Stato leso o ai *beneficiari* della norma violata (gli individui), lo Stato (specialmente) leso, in base all'art. 43 non sembra dover tenere in considerazione gli interessi dei singoli<sup>337</sup>.

Ipotizzando che nel caso in esame le Nazioni Unite abbiano violato obblighi *erga omnes*<sup>338</sup>, occorre verificare se gli *omnes* siano intervenuti e, in caso positivo, valutare la rilevanza dei problemi teorici appena indicati.

Va premesso che la negazione della responsabilità dell'Organizzazione, posizione sostenuta per lungo tempo dalle alte cariche delle Nazioni Unite, ha senz'altro disincentivato opinioni ad essa contrarie, nonché l'adozione di misure «lecite» o di forme di ritorsione da parte degli Stati non direttamente lesi dall'illecito<sup>339</sup>. Non va poi dimenticato che le conseguenze dell'illecito si ripercuotono sugli Stati membri, ai quali spetta, in ultima analisi, sopportare gli oneri finanziari derivanti dalla riparazione del pregiudizio causato dall'Organizzazione. Non stupisce allora che gli Stati membri siano

---

<sup>336</sup> Sul punto v. A. GATTINI, *Alcune osservazioni sulla tutela degli interessi individuali nei Progetti di codificazione della Commissione del diritto internazionale sulla responsabilità internazionale e sulla protezione diplomatica*, cit., p. 450, secondo cui «se si tiene conto dell'art. 41, par. 2, del Progetto, e in particolare dell'obbligo di non riconoscimento, lo Stato leso non potrebbe condonare la violazione della norma cogente, senza venire meno al tempo stesso ai suoi obblighi», schierandosi pertanto a favore «del riconoscimento di un diritto non illimitato di disposizione degli interessi individuali da parte dello Stato di cittadinanza». La questione della rinuncia all'invocazione della responsabilità da parte dello Stato leso, e le sue conseguenze per l'intervento degli *omnes*, verrà analizzata successivamente nel par. 6. A noi pare che Haiti non abbia né espressamente rinunciato ad invocare la responsabilità delle Nazioni Unite, né prestato valida acquiescenza all'abbandono della domanda. Quand'anche si sostenesse il contrario, bisognerebbe comunque valutare se la rinuncia ad invocare la responsabilità, o l'acquiescenza all'abbandono della domanda, possa ritenersi «valida» visto le forti dipendenze economiche che legano Haiti all'Organizzazione.

<sup>337</sup> Da questo punto di vista la soluzione di Gaja di ritenere che lo Stato di cittadinanza non sia uno 'Stato specialmente leso', nel caso di violazione di obblighi *erga omnes*, avrebbe il vantaggio di considerare tale Stato tenuto, al pari degli altri *omnes*, a indirizzare la riparazione ai beneficiari della norma (v. G. GAJA, *Is a State specially affected when its nationals' human rights are infringed?*, cit., p. 373).

<sup>338</sup> Si tratterebbe nel caso in esame di qualificare come *erga omnes* le norme a tutela dei diritti umani violate dall'Organizzazione, quale la norma a tutela del diritto alla vita e gli obblighi negativi e positivi da esse discendenti, nonché alcune norme in tema di tutela dell'ambiente.

<sup>339</sup> Si veda *supra* par. 2.

piuttosto restii ad invocare, in qualità di *omnes*, la responsabilità dell'Organizzazione, in assenza di un interesse specifico<sup>340</sup>.

Le reazioni degli *omnes* in relazione al caso Haiti vanno però ulteriormente approfondite. Iniziamo dalla posizione degli Stati Uniti, Stato interessato alla vicenda in quanto, apportando complessivamente il 22% del budget annuale dell'Organizzazione (circa 622 milioni di dollari) e il 28% del bilancio delle missioni di pace (quasi 2 miliardi e mezzo di dollari), è il principale contribuente finanziario di programmi di sviluppo e delle missioni istituite dall'Organizzazione, tra cui la MINUSTAH<sup>341</sup>. Ulteriore interesse per il caso potrebbe sorgere dal fatto che il contenzioso contro le Nazioni Unite è stato instaurato proprio davanti alle corti federali statunitensi, e, sulla base delle informazioni richieste e ottenute dalla ONG IJDH, alcune delle vittime dell'epidemia hanno nazionalità statunitense<sup>342</sup>.

Ciò posto, gli Stati Uniti, ad oggi, hanno preferito non contestare la responsabilità dell'Organizzazione. In qualità di *amicus curiae* il governo statunitense ha addirittura sostenuto le ragioni delle Nazioni Unite nella controversia instaurata davanti alle corti distrettuali di New York, chiedendo di confermare il riconoscimento della piena e assoluta immunità alle Nazioni Unite, al suo Segretario Generale e all'intera missione MINUSTAH<sup>343</sup>. Vero è che la responsabilità *internazionale* si attua, appunto, sul piano dei rapporti *internazionali*, e che davanti ai tribunali interni era in questione la responsabilità civile della missione per il risarcimento dei danni subiti dalle vittime. Tuttavia, anche sul piano delle relazioni internazionali il governo statunitense ha mantenuto la medesima posizione, tanto che vi è chi ha affermato che l'«abdication approach» adottato dalle Nazioni Unite non sarebbe stato possibile senza

---

<sup>340</sup> Come spesso viene ricordato anche in dottrina, le possibilità e i mezzi a disposizione degli *omnes* previsti dai Progetti ARS e ARIO, sono, nella prassi, scarsamente utilizzati (v. G. BARTOLINI, *Riparazione per violazioni dei diritti umani e ordinamento internazionale*, cit., p. 596, che richiama, tra le altre cose, le osservazioni sul punto del Professor Antonio Cassese).

<sup>341</sup> V. UN Doc. A/70/331/Add.1, cit.

<sup>342</sup> Da uno scambio di e-mail intercorso con uno degli avvocati del team di legali dell'IJDH, la ONG coinvolta nel contenzioso davanti alle corti di New York, è emerso che «there are victims who are citizens of other countries. The UN-introduced cholera also spread from Haiti to the Dominican Republic, Cuba and Mexico. There have been cases in the U.S. as well, though no local transmission. One of our clients in the lawsuit we filed in the U.S. is a U.S. citizen whose father was killed by cholera while visiting our client's sister in northern Haiti. We also have a legal resident client who himself contracted cholera while in Haiti, who has a personal injury claim against the UN (though he is a citizen of Haiti)» (e-mail del 10 ottobre 2016 con Beatrice Lindstrom, Staff Attorney dell'IJDH).

<sup>343</sup> Amicus Curiae Brief from the United States of America in support of Affirmance, del 26 agosto 2015 (v. <http://www.ijdh.org/wp-content/uploads/2011/11/Georges-v.-UN-Amicus-Brief.pdf>).

l'acquiescenza, o addirittura, il supporto attivo degli Stati Uniti, come di altri membri del Consiglio di sicurezza<sup>344</sup>.

Solo recentemente sono emersi segnali in senso opposto: nel giugno del 2016, alcuni *lawmakers* statunitensi, per l'esattezza centocinquantotto membri del Congresso Americano, hanno indirizzato una nota al Segretario di Stato, John Kerry, invitando «the State Department to immediately and unreservedly exercise its leadership to ensure that the United Nations take concrete steps to eliminate the cholera epidemic introduced to Haiti in 2010 by waste from a U.N. peacekeeper camp, and to comply with its legal and moral obligations to provide cholera victims with access to an effective remedy»<sup>345</sup>. I firmatari della lettera hanno chiesto, essenzialmente, al proprio governo di fare in modo che le Nazioni Unite adempiano sia agli obblighi secondari in tema di riparazione («take concrete steps to eliminate the cholera epidemic»), sia a quelli primari («to provide cholera victims with access to an effective remedy»)<sup>346</sup>. È interessante notare che l'auspicio dei *congressmen* affinché il governo statunitense eserciti la sua influenza e pressione sulle Nazioni Unite, si fonda non tanto sulla presunta violazione di un interesse *collettivo* della comunità internazionale (ossia un obbligo *erga omnes*), quale la tutela della persona umana, quanto sulla constatazione, ben più venale, che «the UN's refusal to comply with its legal responsibility for cholera deeply undermines the organizations' rule of law and democracy-building work throughout the world that American taxpayers support so generously»<sup>347</sup>.

L'iniziativa promossa da alcuni membri del Congresso, a quanto è dato sapere, non si è però ufficialmente tradotta in un'azione governativa sul piano diplomatico. Da ultimo, un senatore del Congresso statunitense, a capo del Sottocomitato sull'Africa e sulla

---

<sup>344</sup> Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, cit., p. 14, par. 44.

<sup>345</sup> V. Congress of the United States, lettera del 29 giugno 2016.

<sup>346</sup> Il diritto ad un rimedio effettivo, o il diritto alla giustizia, indica la pretesa dell'individuo ad avere a sua disposizione delle procedure interne ed effettive a cui possa rivolgersi in caso di una lesione di un suo interesse. Il diritto alla riparazione, invece, significa accordare alla vittima della lesione il ripristino della situazione *quo ante*, con un'eventuale compensazione per il pregiudizio arrecato. Tuttavia, facendo leva sulla nozione di *effettività* del rimedio interno, i due diritti finirebbero in un certo senso per sovrapporsi e coincidere. Se si guarda alla giurisprudenza degli organismi internazionali creati dai trattati sui diritti umani emerge come le misure procedurali che devono predisporre sul piano interno devono corrispondere, affinché siano adeguate ed effettive, agli standard internazionali di tali organismi. Così facendo «viene a crearsi uno stretto collegamento fra l'obbligo di predisporre rimedi sul piano interno e i principi relativi alla riparazione sostanziale che si sono affermati nella prassi internazionale degli organismi di controllo» (G. BARTOLINI, *Riparazione per violazioni dei diritti umani e ordinamento internazionale*, cit., p. 534).

<sup>347</sup> Corsivo aggiunto.

politica della salute globale, di ritorno da una visita ad Haiti per accertare i danni del devastante uragano Matthew, ha affermato che «the UN must step up and publicly apologize for causing the first cholera outbreak in Haiti's history, for the pain and suffering of the Haitian people, and provide justice for the victims of this epidemic and their families»<sup>348</sup>.

Anche tenuto conto di dette posizioni, dalle informazioni rese note fino ad ora pare doversi escludere che gli Stati Uniti abbiano agito, in qualità di *omnes*, nei confronti delle Nazioni Unite; manca infatti un qualsiasi atto che attesti la volontà dello Stato di protestare contro l'Organizzazione o di invocarne la responsabilità con una domanda specifica.

Il quadro rimane immutato anche alla luce delle posizioni assunte dagli Stati membri del Consiglio di sicurezza, a titolo individuale, nella discussione tenutasi in occasione della presentazione del rapporto del Segretario Generale sulla missione MINUSTAH<sup>349</sup> nel marzo del 2016<sup>350</sup>. Tra tutti, Il delegato della Malesia si era espresso in modo piuttosto chiaro a favore del riconoscimento di diritti alle vittime del colera ed ha espresso l'auspicio di «[...] un maggiore coinvolgimento da parte del Segretariato con le vittime, in particolare sulla questione dei rimedi e delle possibili compensazioni, se del caso», aggiungendo che «[è] importante per la continua credibilità e il rispetto delle Nazioni Unite nel suo complesso che il Segretario generale eserciti e dimostri la sua *leadership* su questo tema»<sup>351</sup>. Un invito nella stessa direzione è provenuto anche dalla Nuova Zelanda, il cui delegato, usando un linguaggio più ambiguo, ha affermato che l'Organizzazione «deve continuare a sostenere le persone colpite in Haiti e prendere i provvedimenti opportuni per aiutare a chiudere quel capitolo, assicurandosi che il nuovo governo non sia lasciato solo ad affrontare le conseguenze in corso e l'eredità politica del focolaio»<sup>352</sup>. Sorprende, invece, che l'Unione europea, legittimata in linea di principio ad invocare, in qualità di *omnes*, la responsabilità dell'Organizzazione per violazioni di obblighi collettivi, intervenuta nel medesimo incontro come

---

<sup>348</sup> Dichiarazione rilasciata il 25 ottobre 2016 e consultabile sulla pagina web personale del senatore (<http://www.markey.senate.gov/news/press-releases/senator-markey-statement-on-proposed-un-package-to-aid-cholera-epidemic-in-haiti>)

<sup>349</sup> Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti, UN Doc. S/2016/225, del 8 marzo 2016.

<sup>350</sup> Consiglio di sicurezza, 7651 incontro del 17 marzo 2016, UN Doc. S/PV.7651.

<sup>351</sup> Security Council Seventy-first year 7651st meeting, cit., p. 16.

<sup>352</sup> Security Council Seventy-first year 7651st meeting, cit., p. 6.

«osservatore»<sup>353</sup>, non abbia espresso alcuna posizione sul ruolo delle Nazioni Unite in relazione all'epidemia, pur avendo, in altre occasioni, denunciato, a parole, la commissione di gravi violazioni dei diritti umani da parte di Stati terzi<sup>354</sup>.

Non sono emerse posizioni diverse anche a seguito del più recente dialogo interattivo tra il terzo Comitato dell'Assemblea Generale e lo Special Rapporteur on extreme poverty and human rights avvenuto a fine ottobre 2016<sup>355</sup>. Tra tutti, lo Stato della Giamaica, Stato geograficamente prossimo ad Haiti, ha affermato di concordare con lo *Special Rapporteur* sul fatto che l'«abdication approach» seguito dalle Nazioni Unite «does a grave disservice to the people of Haiti, which is a founding Member of this organisation»<sup>356</sup>. La Federazione Russa, dal canto suo, ha invece ribadito l'importanza delle norme in tema di immunità dell'Organizzazione.

Dagli elementi di prassi appena riportati, si può, a nostro avviso, desumere che (alcuni de)gli *omnes* si siano limitati meramente a *sollecitare* alle Nazioni Unite di impegnarsi per eliminare il colera<sup>357</sup>, adottando misure di *prevenzione* più che di riparazione. Nessuno di essi si è spinto fino ad invocare un'ipotetica responsabilità giuridica dell'Organizzazione, contestando specifiche condotte illecite – perlomeno non in documenti resi pubblici. Non è stata infatti formulata alcuna richiesta specifica nei confronti delle Nazioni Unite, né sono stati indicati gli obblighi internazionali presumibilmente violati avanti carattere collettivo, né le condotte rilevanti, e neppure il conseguente comportamento da adottare a titolo di riparazione.

---

<sup>353</sup> Security Council Seventy-first year 7651st meeting, cit., p. 24. L'intervento del delegato dell'Unione europea si è concentrato, principalmente, sulle elezioni politiche in corso nell'isola.

<sup>354</sup> Sull'invocazione della responsabilità delle organizzazioni da parte di altre organizzazioni v. Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries 2011, cit., p. 79, che menziona la prassi dell'Unione europea di denunciare le violazioni di diritti umani: «The most significant practice appears to be that of the European Union, which has often stated that non-members committed breaches of obligations which appear to be owed to the international community as a whole». In dottrina v. P. PALCHETTI, *Reactions by European Union to breaches of erga omnes obligations in The European Union as an Actor in International Relations*, (a cura di E. CANNIZZARO), The Hague-London-New York, 2002, p. 219-230.

<sup>355</sup> V. Meeting coverage and press releases, Seventy-First Session, del 25 ottobre 2016, UN Doc. GA/SHC/4177.

<sup>356</sup> V. Human Rights to Food, Water, Sanitation Essential for Enjoyment of All Others, Experts Tell Third Committee during Interactive Dialogue, GA/SHC/4177, del 25 ottobre 2016. L'ambasciatore giamaicano, rivolgendosi allo Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, chiede «[w]hat role does he believe that Member States can play, whether through the General Assembly or another organ or subsidiary body, to move our organization's response further in the right direction?».

<sup>357</sup> Così anche il delegato neozelandese: «The United Nations must also continue to combat the ongoing cholera epidemic», v. Security Council Seventy-first year 7651st meeting, cit., p. 6.

Va però detto che, nonostante non vi siano state esplicite invocazioni di responsabilità, da poco tempo a questa parte, alcuni Stati hanno iniziato, seppur timidamente, e con un grave ritardo, ad esporsi maggiormente sulla questione. Ciò è avvenuto soprattutto a seguito del cambiamento di approccio adottato *in primis* dalle Nazioni Unite (di cui ora si dirà), quale risultato di una mobilitazione di attori non statali iniziata molto prima, a cui, alcuni Stati sembrano essersi ora accodati.

9. (segue) C) *Il ruolo e l'influenza dei 'non-State actors' nell'attuazione della responsabilità dell'Organizzazione. L'evoluzione della posizione delle Nazioni Unite: dalla negazione della propria responsabilità alla promessa di un piano di misure compensative*

Come già detto, i Progetti ARS e ARIIO, in linea con una concezione tradizionale del diritto internazionale, considerano legittimati a invocare la responsabilità di un'organizzazione solamente i soggetti a cui il diritto internazionale tradizionalmente riconosce la personalità internazionale: gli Stati e le organizzazioni. Questa concezione fortemente interstatale dei rapporti di responsabilità relega in secondo piano il ruolo non solo degli individui, ma anche dei *non-State actors*, quali le organizzazioni non governative (ONG). Il dibattito sulla limitata soggettività internazionale delle NGO è particolarmente ampio ed diversi sono gli studi sulla loro incidenza nei processi di formazione delle norme del diritto internazionale<sup>358</sup>. In questa sede limiteremo la nostra riflessione all'influenza che alcune ONG, talune importanti testate giornalistiche, la dottrina, gli esperti, nonché la cosiddetta 'società civile', hanno avuto nel determinare l'evoluzione della risposta delle Nazioni Unite al caso colera. L'interazione tra questi diversi attori ci sembra abbia giocato un ruolo decisivo nella vicenda.

Bisogna, dare atto, in primo luogo, della mobilitazione determinante di due ONG, l'Institute for Justice and Democracy in Haiti (IJDH) e il Bureau des Avocats Internationaux (BAI), che hanno dapprima tentato di negoziare una riparazione direttamente con le Nazioni Unite, per poi presentare un ricorso davanti alle corti di New York in nome e per conto di oltre cinquemila vittime. Accanto alla strada della

---

<sup>358</sup> V. per tutti T. TREVES, *Diritto Internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, 2005, p. 156.

*litigation*, queste due ONG praticano dal novembre 2011 un'intensa attività di *advocacy*, per attirare l'attenzione dell'opinione pubblica e, quindi indirettamente anche delle istituzioni pubbliche nazionali e internazionali, sulle vicende in esame. Alle azioni di IJDH e BAI si sono unite anche le voci di alcuni colossi dell'universo delle ONG, quali Human Rights Watch e Amnesty International, quest'ultima invitando le Nazioni Unite ad istituire «un giusto, trasparente e indipendente meccanismo per ricevere i reclami presentati dalle vittime e assicurare rimedi, tra cui la compensazione»<sup>359</sup>.

Il loro ruolo è stato senz'altro decisivo nella catalizzazione dell'interesse dei media più influenti attorno alle sofferenze del popolo haitiano. Testate giornalistiche quali *l'Economist*, *il New York Times*, *il Washington Post* e molte altre<sup>360</sup>, si sono espresse in modo inequivocabilmente critico nei confronti della risposta inadeguata delle Nazioni Unite.

In questo dibattito è intervenuta, soprattutto in campo giuridico, anche la dottrina che, grazie anche al materiale raccolto dalle ONG, ha messo in luce l'infondatezza delle argomentazioni sostenute dalle Nazioni Unite e fatte proprie dalle corti statunitensi circa l'immunità assoluta di cui godrebbe l'Organizzazione<sup>361</sup>. Alcuni studiosi di diritto costituzionale, internazionale ed europeo hanno avuto l'occasione di articolare la loro posizione presentando due *amici curiae* nei procedimenti contenziosi, sia in primo grado che in appello<sup>362</sup>.

---

<sup>359</sup> Letter dated 29 May 2015 addressed to Secretary-general. Amnesty International Public Statement, Haiti: Five years on, no justice for the victims of the cholera epidemic. Index AI: AMR 36/2652/2015, del 14 ottobre 2015.

<sup>360</sup> Una raccolta di articoli di tali autorevoli testate è consultabile alla pagina [www.ijdh.org/advocacies/our-work/cholera-advocacy/](http://www.ijdh.org/advocacies/our-work/cholera-advocacy/).

<sup>361</sup> I contributi in dottrina sono diversi. Si menzionano tra i più significativi E. CIMIOTTA, M. I. PAPA, *UN immunity ad the Haiti Cholera Case*, in QIL, Zoom-in, 18 (2015), p. 1-3; R. FREEDMAN, N. LEMAY-HEBERT, *Towards an alternative interpretation of UN immunity: A human rights-based approach to the Haiti Cholera Case*, in QIL, Zoom-in, 19 (2015), p. 5-18; R. PAVONI, *Choleric notes on the Haiti Cholera Case*, in QIL, Zoom-in, 19 (2015), p. 4; F. MÉGRET, *La responsabilité des Nations Unies aux temps du cholera*, in *Revue Belge de Droit International*, 2013, p. 161; R. FREEDMAN, *UN Immunity or Impunity: A Human Rights Based Challenge*, in *European Journal of International Law*, 2014, p. 4; K. DAUGIRDAS, *Reputation and the Responsibility of International Organizations*, in *European Journal of International Law*, 2015, p. 991 - 1018; J. ALVAREZ, *The United Nations in the Time of Cholera*, in AJIL Unbound (<https://www.asil.org/blogs/united-nations-time-cholera>), del 4 aprile 2014.

<sup>362</sup> Amicus Curiae Brief from prominent international law scholars in support of Principal Appellate Brief, (v. <http://www.ijdh.org/wp-content/uploads/2015/06/IntlLawScholars-Amicus.pdf>), Amicus Curiae Brief from European law scholars and experts in support of Principal Appellate Brief, (v. <http://www.ijdh.org/wp-content/uploads/2015/06/Dkt.-242.pdf>), Amicus Curiae Brief from Constitutional law scholars and practitioners in support of Principal Appellate Brief (v. <http://www.ijdh.org/wp-content/uploads/2015/06/ConLawScholarsAmicus.pdf>), del 3 giugno 2015.

Non va dimenticato, infine, il ruolo fondamentale degli esperti indipendenti nominati dalle Nazioni Unite stesse. Questi, nonostante l'atteggiamento di chiusura mostrato per lungo tempo dalle alte cariche dell'Organizzazione, hanno censurato pubblicamente l'operato delle Nazioni Unite, reputando necessaria una qualche forma di giustizia in favore delle vittime. Tra le prese di posizione più significative ricordiamo, le dichiarazioni di Gustavo Gallón, UN Independent Expert on the Situation of Human Rights in Haiti, nel suo rapporto pubblicato a febbraio 2014 ed indirizzato allo Human Rights Council<sup>363</sup>, di Catarina de Albuquerque, Special Rapporteur on the Human Right to Safe Drinking Water and Sanitation, nel rapporto di giugno 2014<sup>364</sup>, e di Stephen Lewis, Former UN Special Envoy for HIV/AIDS in Africa<sup>365</sup>.

Da ultimo, fondamentale è stato il rapporto di Philip Alston, *Special Rapporteur* sulla povertà estrema e sui diritti umani, richiesto dalla risoluzione 26/3 dello *Human Rights Council* delle Nazioni Unite. Nel dettagliato resoconto sul caso colera pubblicato alla fine dell'agosto 2016 lo *Special Rapporteur* afferma, senza giri di parole, che la posizione delle Nazioni Unite «è moralmente inconcepibile, giuridicamente indifendibile e politicamente autolesionista»<sup>366</sup>. Conclude lapidariamente Alston: «le Nazioni Unite sono state chiaramente responsabili e ora devono agire di conseguenza».

---

<sup>363</sup> «the diplomatic difficulties surrounding this issue must be overcome in order to assure the Haitian people that the epidemic will be halted as soon as possible and that full reparation for damages will be provided [...] in accordance with the Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Violations of International Human Rights and Humanitarian Law [...] The United Nations should be the first to honour these principles», UN Doc. A/HRC/25/71 del 7 febbraio 2014, par. 77.

<sup>364</sup> In tale rapporto si è sottolineato «[t]he obligation to investigate the allegations in order to establish responsibility for any violations and to ensure the alleged victims' right to a remedy, including compensation, if warranted», rapport del 30 giugno 2014, par. 34.

<sup>365</sup> «[t]here are few things, in the last decade of the United Nations, more illegitimate, more reprehensible, more despicable than the United Nations scurrying for cover behind the tattered, discredited banner of immunity when applied to the cholera tragedy in Haiti [...] The one thing we can collectively not permit is to allow the issue to go away. Every conceivable opportunity should be used to drive home the reality that in the case of Haiti and cholera, the United Nations has abandoned human rights, has spurned the rule of law, and has rendered democratic principles a travesty». Tali dichiarazioni sono state rilasciate nel corso della Raoul Wallenberg Lecture in Human Rights, presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università McGill di Montreal, il novembre 2014 (il testo dell'intervento è consultabile alla seguente pagina web [www.ijdh.org/wp-content/uploads/2014/11/2014-11-12-Raoul-Wallenberg-lecture-final-1.pdf](http://www.ijdh.org/wp-content/uploads/2014/11/2014-11-12-Raoul-Wallenberg-lecture-final-1.pdf)). Inoltre, il 25 settembre del 2014, quattro esperti incaricati delle procedure speciali del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite hanno indirizzato una lettera congiunta al Segretario Generale, rendendo note le comunicazioni ricevute in merito alla responsabilità delle Nazioni Unite (v. Joint Letter of Allegation from the Special Rapporteur on Adequate Housing, the Independent Expert on Haiti, the Special Rapporteur on Health, and the Special Rapporteur on Water and Sanitation, del 25 settembre 2014).

<sup>366</sup> Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, cit., p. 2.

Ora, tale rapporto, già di per sé dal forte impatto per il tono critico impiegato, ha avuto una ampia risonanza mediatica nella ‘società civile’ tale da aver contribuito in larga misura a determinare l’inaspettato cambio di direzione nelle posizioni assunte dal Segretario Generale a proposito dei rimedi concessi alle vittime. È accaduto, infatti, che nell’agosto del 2016 la bozza definitiva del rapporto in questione, fatta circolare in via confidenziale tra alcuni funzionari delle Nazioni Unite qualche settimana prima della sua ufficiale pubblicazione, è trapelata ed è stata pubblicata sul *New York Times*<sup>367</sup>.

Il giorno immediatamente successivo il Vice Segretario Generale delle Nazioni Unite ha deciso di rendere noto il punto di vista dell’Organizzazione rispetto al rapporto di Alston, facendo emergere – per la prima volta – l’impegno delle Nazioni Unite ad adottare un «nuovo approccio che affronti molti dei problemi sollevati nel rapporto». Tale nuovo approccio contemplerebbe, come «punto centrale», un pacchetto di soluzioni dal carattere compensativo, tra cui «un’assistenza materiale e il supporto» alle vittime e alle loro famiglie, oltre e in aggiunta ai programmi di prevenzione ed eliminazione del colera già in corso sull’isola. Il pacchetto di interventi – ha sostenuto il Vice Segretario delle Nazioni Unite – verrà elaborato secondo un «procedimento trasparente» che prevede il coinvolgimento delle autorità haitiane, delle vittime e degli Stati membri<sup>368</sup>. A distanza di un mese non è tardata ad arrivare conferma anche dal Segretario Generale uscente delle Nazioni Unite<sup>369</sup>. Riconoscendo esplicitamente la propria responsabilità *morale*, Ban Ki-moon ha espresso «beaucoup de regret et de peine face aux terribles souffrances du peuple haïtien affecté par le choléra», ed ha concluso invitando gli Stati membri a «[u]nissons nos efforts pour honorer nos

---

<sup>367</sup> <http://www.nytimes.com/interactive/2016/08/19/magazine/document-Alston-Haiti-Cholera-Report.html>.

<sup>368</sup> Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, cit., p. 19, che riporta la risposta data dal Vice Segretario Generale del 19 agosto. Per quanto lo Special Rapporteur consideri il nuovo approccio delle Nazioni Unite «clearly a breakthrough», si chiede «(a) Why is it not possible to go beyond the acknowledgement of “moral responsibility” and actually accept the legal responsibility that patently applies in light of the facts as now understood? (b) Why, without some new element in the picture, and in the absence of any apology or the recognition of legal responsibility, would Member States, which over recent years have been prepared to fund only 18 per cent of existing appeals, now decide to contribute more generously?» (p. 21).

<sup>369</sup> «Nous élaborons actuellement un ensemble de mesures d’assistance pour les personnes les plus directement touchées et redoublons d’efforts pour établir de solides systèmes d’approvisionnement en eau, d’assainissement et de santé, qui sont la meilleure défense à long terme contre les maladies. Nous n’y parviendrons qu’avec l’appui politique et financier sans faille des États Membres. Je vous donnerai plus tard des précisions sur cette stratégie» (v. discorso del Segretario Generale durante la 71a sessione dell’Assemblea Generale ONU, del 20 settembre, <https://www.unric.org/it/attualita/31511-discorso-del-segretario-generale-alla-71a-sessione-dellassemblea-generale-onu>).

*obligations envers le peuple haïtien*»<sup>370</sup>. A ben vedere, le espressioni usate dal Segretario Generale a proposito del ruolo dell'Organizzazione in questa vicenda sono (volutamente) ambigue: da un lato, è stata riconosciuta una responsabilità solo 'morale' delle Nazioni Unite («[n]ous sommes fermement résolus à nous acquitter durablement de cette responsabilité morale»), ma, dall'altro lato, si è fatto riferimento all'esistenza di *obblighi* dovuti dall'Organizzazione nei confronti della popolazione haitiana.

Al di là della riluttanza dell'Organizzazione ad usare alcune espressioni al posto di altre («assistenza materiale» al posto di «compensazione», «responsabilità morale» al posto di «responsabilità giuridica»), dalle summenzionate dichiarazioni già si poteva desumere il riconoscimento implicito della responsabilità dell'Organizzazione – oltre alla conferma, indiretta, della vincolatività dei diritti umani per le Nazioni Unite.

Entrambi gli aspetti sono stati confermati e resi ancora più espliciti dalle recentissime dichiarazioni del Segretario generale rilasciate il 1 dicembre 2016 durante un incontro volto ad illustrare all'Assemblea generale il «nuovo approccio» dell'Organizzazione al caso colera<sup>371</sup> – approccio che è stato accolto da più parti come rivoluzionario<sup>372</sup>.

Di particolare rilievo è l'offerta di scuse solenni e pubbliche da parte della più alta carica dell'Organizzazione, fino ad allora mai proposte. Il Segretario Generale ha affermato, a chiare lettere, ripetendolo per ben tre volte, prima in creolo – si badi bene, lingua madre delle vittime – poi in francese e poi in inglese che «On the behalf of the United Nations, I want to say very clearly: we apologise to the Haitian people», aggiungendo che l'Organizzazione «simply did not do enough with regard to the cholera outbreak and its spread in Haiti». Il punto è stato poi ribadito in chiusura, in modo conciso, ma particolarmente solenne: «We are profoundly sorry for our role».

Il Segretario Generale, riconosciuta la responsabilità 'morale' dell'Organizzazione, ha poi illustrato in via ufficiale agli Stati membri, la risposta che le Nazioni Unite

---

<sup>370</sup> Corsivo aggiunto (v. 71a sessione dell'Assemblea Generale ONU, del 20 settembre)

<sup>371</sup> V. Seventy-first session Agenda item 69 (c) Strengthening of the coordination of humanitarian and disaster relief assistance of the United Nations, including special economic assistance: special economic assistance to individual countries or region, UN Doc. A/71/620 del 25 novembre 2016.

<sup>372</sup> Il testo dell'intervento del Segretario Generale è consultabile alla seguente pagina web <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2016-12-01/secretary-generals-remarks-general-assembly-new-approach-address>. Per un primissimo commento v. il post di K. DAUGIRDAS, *The United Nations' Efforts to Restore a Reputation Tarnished by Cholera*, pubblicato su in *EJILTalk!* del 8 dicembre 2016, disponibile su [www.ejiltalk.org](http://www.ejiltalk.org).

intendono offrire, articolandola in due percorsi (il cd. «track one» e «track two»), in parte già anticipata dal Vice Segretario generale nei mesi anteriori.

Il primo pacchetto di misure prevede come obiettivo di medio-termine l'intensificazione del supporto dell'Organizzazione per ridurre e infine eliminare la trasmissione del colera, migliorando l'accesso alle cure sanitarie presenti nell'isola («track 1A»); al contempo l'Organizzazione si impegna, nel lungo termine, ad intervenire in tre aree fondamentali: acqua, servizi igienici e strutture sanitarie («track 1B»)<sup>373</sup>. Il primo piano d'azione consiste dunque in un programma di *ricostruzione* del Paese, da implementare alla luce dei fondamentali obiettivi di «sviluppo sostenibile» individuati dalle Nazioni Unite stesse nell'Agenda 2030<sup>374</sup>. In particolare, viene in rilievo l'obiettivo numero 6 «ensuring availability and sustainable management of water and sanitation for all»<sup>375</sup>. Il secondo percorso («track two»), è volto, invece, a garantire «un'assistenza materiale» e un «supporto» per le vittime dell'epidemia e per le loro famiglie – impegno come abbiamo visto già anticipato a seguito della pubblicazione (*leakata*) del Rapporto di Philip Alston.

Il «nuovo approccio» illustrato dal Segretario generale ha già incontrato il supporto – per ora politico – di diversi Stati membri intervenuti a seguito del discorso di Ban Ki-Moon tenutosi davanti all'Assemblea generale, benché non sia mancata qualche riserva<sup>376</sup>. Come è stato giustamente constatato da alcuni Stati, il «nuovo approccio» richiede l'impegno degli Stati membri cui spetta l'onere di sostenere le azioni

---

<sup>373</sup> V. UN Doc. A/71/620, par. 27. Secondo le previsioni del Segretario, le misure di medio-termine richiederanno un'implementazione fino al 2018, per poi essere riviste fino al 2022, mentre quelle di lungo termine, implementate in parallelo, potranno richiedere un'azione per una durata complessiva di 10 o 15 anni.

<sup>374</sup> Il richiamo ai SDGs è presente sia nel documento preparato dal Segretario Generale in vista dell'incontro informale con l'Assemblea generale (UN Doc. A/71/620, par. 5), sia nella nota introduttiva del Presidente dell'Assemblea. Nell'allocuzione del Presidente dell'Assemblea, si è sottolineato la necessità di adottare un approccio allo sviluppo sostenibile in Haiti, in virtù dell'implementazione dei 2030 SDGs, che comprendono l'eliminazione della povertà estrema, la costruzione di una società pacifica, l'accesso alla salute e all'uguaglianza di genere, la protezione dei diritti umani e l'obiettivo – particolarmente enfatizzato nel discorso del Presidente – di «achieving access to saving drinking water and sanitation». In assenza di un documento ufficiale di trascrizione dell'incontro informale tra il Segretario Generale e i membri dell'Assemblea generale del 1 dicembre si rimanda al video streaming dell'incontro, ed in particolare ai primi minuti (v. <http://webtv.un.org/watch/informal-briefing-by-the-secretary-general-on-the-united-nations-new-approach-to-cholera-in-haiti/5231380761001>).

<sup>375</sup> V. [www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/](http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/)

<sup>376</sup> L'unica voce parzialmente fuori dal coro è quella dalla Federazione russa che ha commentato il secondo piano di interventi mettendo in risalto il «bisogno di un ulteriore studio giuridico e finanziario» (v. <http://webtv.un.org/watch/informal-briefing-by-the-secretary-general-on-the-united-nations-new-approach-to-cholera-in-haiti/5231380761001>).

dell'Organizzazione non solo da un punto di vista politico ma soprattutto finanziario. A questo proposito è stato istituito un fondo (*United Nations Haiti Cholera Response Multi-Partner Trust Fund*) che aspetta ora di essere rimpinguato dalle donazioni degli Stati<sup>377</sup>.

In attesa di osservare i prossimi sviluppi del caso, si può già concludere, a nostro avviso, che le Nazioni Unite stiano attuando, alla luce degli ultimi avvenimenti, alcune delle conseguenze dell'illecito da esse compiuto. È però oramai chiaro che ciò stia avvenendo fuori dagli schemi tradizionali di invocazione della responsabilità previsti dal Progetto ARIO, considerato il lungo silenzio sia delle cancellerie degli Stati (lesi e non), sia delle loro rappresentanze permanenti in seno alle Nazioni Unite. Il significativo cambiamento di approccio dell'Organizzazione è stato infatti innescato non tanto dalle azioni degli Stati (lesi o *omnes*), ma semmai da un messaggio corale di giustizia per le numerose vittime promosso dal complesso di interventi e interazioni di diversi *non-state actors*. L'Organizzazione, la cui legittimità è stata fortemente messa in discussione nell'ultimo periodo, si è dimostrata sensibile, oggi più di ieri, alle istanze provenienti dagli attori non statali, i quali contribuiscono in modo sempre più significativo a definire l'immagine che essa proietta all'esterno e dunque, in ultima analisi, a condizionarne la politica<sup>378</sup>.

10. (segue) D) *Le misure adottate dalle Nazioni Unite e quelle adottabili alla luce del Progetto ARIO*

È indubbio che le Nazioni Unite stiano al momento adempiendo alcuni degli obblighi secondari derivanti dall'illecito. Più incerto è se le misure fino ad ora adottate siano iscrivibili nella categoria delle misure di «cessazione dell'illecito e non ripetizione»

---

<sup>377</sup> Il Fondo riceverà donazioni oltre che dai governi, anche dalle organizzazioni non governative e dai privati (UN doc. A/71/620, par. 61).

<sup>378</sup> Sul punto v. le recenti affermazioni del Vice Segretario Generale: «The United Nations is determined to seize this opportunity to address a tragedy that has negatively affected its *reputation* and global mission», nonché quelle del Segretario Generale rilasciate il 1 dicembre, secondo cui il diffondersi dell'epidemia «is a blemish on the *reputation* of UN peacekeeping and the Organization world-wide» (corsivi aggiunti). In dottrina v. K. DAUGIRDAS, *Reputation and the Responsibility of International Organizations*, cit., *passim* e IDEM, *The United Nations' Efforts to Restore a Reputation Tarnished by Cholera*, cit.

previste dall'art. 30 ARIО, o delle misure di «riparazione», previste dagli art. 31 ARIО e seguenti. Dal momento che – come si è affermato poc'anzi – non è stata resa nota alcuna iniziativa degli Stati volta ad invocare formalmente la responsabilità delle Nazioni Unite, in base a quanto stabilito dagli art. 43 e seguenti ARIО, e neppure vi è stato a tale fine un ricorso ai mezzi di risoluzione delle controversie diplomatici o giurisdizionali (questi ultimi invero inesistenti)<sup>379</sup>, il compito dell'interprete di 'sistematizzare' il caso nella categorie delle conseguenze giuridiche dell'illecito si dimostra complesso e con risultati inevitabilmente ipotetici.

Ciò premesso, è possibile svolgere le seguenti considerazioni. Il fatto che il vice Segretario Generale abbia pubblicamente garantito l'impegno delle Nazioni Unite a «[...] fare il possibile, come organizzazione, ad assicurare che questo non si ripeta», pare una chiara offerta di «assicurazioni di non ripetizione» da parte dell'Organizzazione. Nella medesima categoria di misure, ma a titolo di «garanzie di non ripetizione»<sup>380</sup>, rientra l'adozione per la prima volta di protocolli che regolano la gestione dello smaltimento dei rifiuti e la prevenzione dell'ingresso di malattie infettive nell'isola<sup>381</sup>.

Questione diversa, e più complessa, è se le Nazioni Unite abbiano adempiuto pienamente anche l'obbligo secondario di *riparare* i gravi pregiudizi arrecati con la propria condotta<sup>382</sup>. La risposta a questo quesito dipende, essenzialmente, dall'individuazione delle norme violate, del soggetto che ha subito il pregiudizio e del titolare del diritto ad ottenere la riparazione (lo Stato oppure gli individui).

---

<sup>379</sup> Tuttalpiù sarebbe stato possibile, su richiesta di un organo delle Nazioni Unite, invitare la Corte internazionale di giustizia ad esprimere un parere consultivo sul caso.

<sup>380</sup> Sulla differenza tra assicurazioni e garanzie di non ripetizione: v. Draft Articles on State responsibility, cit., p. 90: «Assurances are normally given verbally, while guarantees of non-repetition involve something more – for example, preventive measures to be taken by the responsible State designed to avoid repetition of the breach».

<sup>381</sup> Il rapporto finale del panel di esperti conteneva una serie di raccomandazioni riguardo l'adozione di misure per prevenire l'introduzione in futuro del colera e di altre malattie infettive. Si raccomandava, ad esempio, di somministrare ai corpi di forza impiegati sull'isola particolari trattamenti sanitari, quali vaccini, profilassi, antibiotici e al contempo di esaminare gli stessi prima del loro ingresso sull'isola. Nel terzo Medical Support Manual for the United Nations Peacekeeping, pubblicato nel novembre 2015, si prevede obbligatoriamente la vaccinazione per i peacekeepers impiegati.

<sup>382</sup> Fermo il diritto del soggetto leso di scegliere quale delle forme di riparazione ritiene sia la più opportuna, in caso di assenza di preferenza, è il diritto internazionale stesso a indicare l'esistenza di una gerarchia tra esse: l'autore dell'illecito deve restituire il maltolto e solo quando questo sia materialmente impossibile o eccessivamente oneroso, dovrà compensare ed, eventualmente, soddisfare le pretese della parte lesa.

Qualora si ritenga che la riparazione per la violazione delle norme sui diritti umani sia dovuta esclusivamente allo Stato leso (e non agli individui), vi sarebbero argomenti per sostenere che le Nazioni Unite abbiano parzialmente riparato il pregiudizio arrecato alla Repubblica di Haiti.

In primo luogo le misure volte a supportare il governo haitiano «in building sound water, sanitation and health systems»<sup>383</sup>, potrebbero considerarsi un adempimento dell'obbligo di riparazione, sotto forma di «restituzione», del pregiudizio arrecato allo Stato haitiano. Esse hanno la chiara funzione di ripristinare, per quanto possibile, la situazione di Haiti *quo ante*<sup>384</sup> e potrebbe interpretarsi come riparazione specifica del danno causato all'ambiente e allo sviluppo del Paese<sup>385</sup>. Possono qualificarsi come tali le misure contenute nel *National Plan for Cholera Elimination* – un programma lanciato già dal 2012 dal costo di quasi due miliardi di dollari di cui, al momento, l'Organizzazione ha provveduto a finanziarne solo il 18%<sup>386</sup> – consistenti in una massiccia campagna di vaccini e di svariate misure di intervento, per risanare i corsi d'acqua contaminati e per eliminare definitivamente la presenza del virus nell'isola. In questa categoria rientrerebbero anche le future misure da adottare riconducibili al cd. «track one».

Posto che la riparazione può consistere nell'adozione congiunta di diverse forme (restituzione, compensazione e soddisfazione), riteniamo che le Nazioni Unite, in aggiunta al ripristino della situazione *quo ante*, abbiano offerto misure propriamente *satisfattive* allo Stato haitiano, attraverso il riconoscimento ufficiale della loro

---

<sup>383</sup> <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2016-12-01/secretary-generals-remarks-general-assembly-new-approach-address>.

<sup>384</sup> La restituzione, nella forma del ripristino della situazione *quo ante*, è di fondamentale importanza negli illeciti ambientali e, se le conseguenze dei danni hanno carattere continuativo, tali misure assolvono, al contempo, la funzione di «garanzie di non ripetizione».

<sup>385</sup> «Another situation in which States may seek compensation for damage suffered by the State as such is where costs are incurred in responding to pollution damage [...] payments have been directed to reimbursing the injured State for expenses reasonably incurred in preventing or remedying pollution, or to providing compensation for a reduction in the value of polluted property» (v. Draft articles on State responsibility, cit., p. 101).

<sup>386</sup> Il piano di intervento congiunto delle Nazioni Unite e del governo haitiano per il 2013-2022 richiede per il 2016 il finanziamento di circa 20 milioni. Stando ai dati forniti dalle Nazioni Unite per ora sono stati coperti solo il 43% dei fondi annui previsti per il 2016 (per i dati v. United Nations response to Cholera in Haiti, [www.un.org/News/dh/infocus/haiti/CholeraFactsheetAug2016.pdf](http://www.un.org/News/dh/infocus/haiti/CholeraFactsheetAug2016.pdf)).

responsabilità, ancorché in termini ‘moralì’, l’espressione di «profondo rammarico» per l’accaduto e, da ultimo, la presentazione di scuse pubbliche<sup>387</sup>.

Che queste ultime dichiarazioni siano da ricondurre alle forme della «soddisfazione» lo si evince dal tono particolarmente ufficiale e solenne con cui sono state pronunciate – peraltro anche in creolo, lingua dello Stato leso non rientrante tra quelle di lavoro dell’Organizzazione. Da notare, poi, come il Vice Segretario Generale, in occasione del summenzionato incontro del 1 dicembre, abbia interrotto l’allocuzione conclusiva del Presidente dell’Assemblea generale per porgere direttamente al rappresentante permanente di Haiti, seduto nell’Assemblea plenaria, i saluti del Segretario Generale (in quel momento non più presente in aula), elogiando la positiva cooperazione tra il suo governo e le Nazioni Unite nell’affrontare la vicenda<sup>388</sup>.

Un’altra misura dal carattere *satisfattivo* adottata dall’Organizzazione direttamente nei confronti dello Stato haitiano consiste, a nostro avviso, nell’attribuzione al governo di Haiti di un incarico all’interno del *Advisory Committee* – organo a supporto del Fondo istituito per fare fronte alle misure annunciate dal Segretario Generale<sup>389</sup>. Va infine detto che se le Nazioni Unite dovessero riconoscere esplicitamente la loro responsabilità anche in termini giuridici, e non solo morali, sicuramente si avvererebbe un adempimento completo dell’obbligo di riparazione, sempre sotto forma di soddisfazione, del pregiudizio arrecato allo Stato haitiano<sup>390</sup>.

Il nodo più complesso da sciogliere ora è se l’insieme delle misure adottate e promesse dall’Organizzazione costituisca una riparazione, al contempo, del pregiudizio

---

<sup>387</sup> La soddisfazione del pregiudizio arrecato può ricomprendere anche l’offerta di garanzie di non ripetizione: «Assurances or guarantees of non-repetition may be sought by way of satisfaction (e.g. the repeal of the legislation which allowed the breach to occur) and there is thus some overlap between the two in practice [...] The question of cessation often arises in close connection with that of reparation, and particularly restitution. The result of cessation may be indistinguishable from restitution» (v. Draft articles on State responsibility, cit., p. 90).

<sup>388</sup> <http://webtv.un.org/watch/informal-briefing-by-the-secretary-general-on-the-united-nations-new-approach-to-cholera-in-haiti/5231380761001>, ultimi minuti.

<sup>389</sup> UN doc. A/71/620, par. 61.

<sup>390</sup> La posizione delle Nazioni Unite sul punto è piuttosto ambigua. Infatti, da un lato, la tradizionale posizione sostenuta dalle Nazioni Unite, ossia di negare la propria responsabilità per gli avvenimenti, «does not constrain the Secretary-General’s new approach to the issue of cholera in Haiti», ma, dall’altro lato il vice Segretario generale afferma che «nor is it correct to see our approach as an act of charity. It is based on a sense of responsibility to assist the people of Haiti and on an acknowledgment of the shortcomings of the Organization’s own involvement in the past» (v. Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, cit., p. 19, che riporta la risposta data dal Vice Segretario Generale del 19 agosto 2016). Il punto non è stato chiarito dalle più recenti affermazioni del Segretario generale del 1 dicembre 2016, dove ancora si parla di «moral responsibility».

subito anche dalle vittime dell'illecito. Una risposta a questo quesito significa ammettere – come a noi sembra corretto fare – che la violazione delle norme a tutela dei diritti umani e dell'ambiente commessa dall'Organizzazione abbia comportato un *doppio binario di pregiudizi*, uno allo Stato e uno agli individui<sup>391</sup>. Questa tesi sembra peraltro confermata nel caso in esame dal fatto che il Vice Segretario Generale ha precisato che il «nuovo approccio» rappresenta «un'azione giusta sia per Haiti, che per il popolo haitiano» – il che presuppone dunque l'esistenza di un doppio binario di pregiudizi (allo Stato e ai suoi cittadini).

Fatta questa premessa, riteniamo che alcune delle misure volte alla *ricostruzione* dello Stato haitiano, ed in particolare delle sue risorse idriche, e dunque del suo sviluppo economico, finiscano per avere un impatto positivo anche sulle comunità di individui direttamente colpite dal colera. Dal momento che l'epidemia ha toccato i componenti di quasi ogni comunità locale presente sull'isola, si può forse sostenere che le misure predisposte nel cd. «track one» costituiscano un ristoro *collettivo* anche dei pregiudizi sofferti *singolarmente* dalle vittime. D'altronde, la tesi secondo cui la violazione dei diritti umani e delle norme sull'ambiente comporti contemporaneamente due pregiudizi (allo Stato e ai suoi individui) non implica certo la duplicazione delle riparazioni esigibili, essendo l'adozione di alcune misure idonee a riparare, nello stesso tempo, i due pregiudizi e dunque a liberare lo Stato responsabile dall'adempimento degli obblighi secondari in un'unica soluzione.

---

<sup>391</sup> La questione è tutt'altro che pacifica allo stato attuale del diritto internazionale generale e, come abbiamo già visto nel precedente capitolo, anche in dottrina il dibattito è ampio. Per una soluzione nel senso da noi indicato v. «In the case of an individual who has suffered an injury by a foreign state for a breach of an international rule on treatment of aliens, a relationship of international responsibility arises not only between the author state and the national state of the individual, but *also between the author state and the individual* (i.e., a trilateral relationship is set up also at the level of responsibility). An important consequence is that the individual has, at least, his own right to receive reparation by the author state» (v. R. PISILLO MAZZESCHI, *Impact on the Law of Diplomatic Protection*, in *The Impact of Human Rights Law on General International Law* (a cura di M. T. KAMMINGA, M. SCHEININ), Oxford, 2009, p. 219 ss. È lo stesso Commento al Progetto ARS a ricordare che «It is well established that a State may seek compensation in respect of personal injuries suffered by its officials or nationals, over and above any direct injury it may itself have suffered in relation to the same event» (Yearbook of the International Law Commission 2001, Volume 2, Parte 2, p. 236). Si parla dunque di un pregiudizio sofferto dagli individui, che si aggiunge eventualmente a quello sofferto dallo Stato. Secondo parte della dottrina in certi settori del diritto internazionale (ossia quelli regolati dalle norme poste a tutela dei diritti umani, dalle norme sul trattamento degli stranieri, sull'ambiente e sui conflitti armati), vi sono due soggetti titolari del diritto di ottenere la riparazione: gli individui vittime delle violazioni, da un lato, e gli Stati, dall'altro lato (R. PISILLO MAZZESCHI, *The marginal role of the individual in the ILC's Articles on State responsibility*, cit., p. 45e G. BARTOLINI, *Riparazione per violazioni dei diritti umani e ordinamento internazionale*, cit.).

Quanto alle misure soddisfattive adottate fino ad ora – il riconoscimento dell’illecito e la presentazione di scuse ufficiali da parte della più alta carica dell’Organizzazione<sup>392</sup> – riteniamo che esse non soddisfino del tutto il pregiudizio arrecato specificatamente agli individui. La valutazione se la soddisfazione – forma di riparazione congeniata per un pregiudizio morale tipicamente dello Stato<sup>393</sup> – possa riparare anche il pregiudizio sofferto dagli individui, va svolta in base alle circostanze del caso concreto, avuto riguardo, tra le altre cose, ai danni causati, al tipo di norma primaria violata e ad altri fattori, quali le eventuali richieste di riparazione avanzate dalle vittime<sup>394</sup>. Nel caso in esame, dalle informazioni che abbiamo per ora consultato, sembrerebbe che le vittime pretendano dalle Nazioni Unite, oltre alle scuse ufficiali, ulteriori comportamenti, primo fra tutti una compensazione di carattere economico<sup>395</sup>.

In effetti per riparare pienamente il pregiudizio arrecato alle vittime spesso le uniche misure da adottare sono quelle di tipo risarcitorio, dal momento che la «restituzione» può risultare, nella maggior parte dei casi, materialmente impossibile. Tuttavia, qualora la compensazione economica non si limitasse ad un simbolico indennizzo, non vi è dubbio che le Nazioni Unite dovrebbero sostenere costi ingenti. Tenendo in considerazione le singole voci di danno in linea di principio risarcibili e le singole categorie di vittime, combinando i due dati, le Nazioni Unite sarebbero chiamate, in primo luogo, a distribuire agli individui che hanno contratto il colera, e che ne risultano menomati, una somma, a titolo di risarcimento dei danni materiali, per i costi sostenuti per le spese mediche, la perdita di guadagno dovuta alla malattia, oltre ad una somma equitativa, a titolo di risarcimento del danno non materiale. In secondo luogo, ai parenti delle vittime di individui morti a seguito del contagio dovrebbero essere risarciti sia i danni subiti – quelli materiali (spese mediche, di trasporto e di sepoltura) e quelli non

---

<sup>392</sup> L’articolo 37 del Progetto ARIO conferma che la soddisfazione possa consistere nel «riconoscimento della violazione, in un’espressione di rammarico, o nella prestazione di scuse ufficiali». Il Commentario dell’articolo sulla soddisfazione indica anche l’assicurazione o le garanzie di non ripetizione «which are dealt with in the articles in the context of cessation, may also amount to a form of satisfaction».

<sup>393</sup> «Satisfaction, on the other hand, is the remedy for these injuries, not financially assessable, which amount to an affront to the State» Draft Articles on State Responsibility, cit., p. 249, par. 3.

<sup>394</sup> Come ricorda la Corte di giustizia nel caso *LaGrand* «An apology is not sufficient in this case, as it would not be in other cases where foreign nationals have not been advised without delay of their rights under article 36 paragraph 1, of the Vienna Convention and have been subjected to prolonged detention or sentences to severe penalties» (Corte internazionale di giustizia, *LaGrand (Merits) (Germany v. United States of America)*, decisione del 27 giugno 2001, par. 123).

<sup>395</sup> Si vedano le dichiarazioni di alcuni familiari delle vittime, rilasciate dopo l’annuncio delle scuse ufficiali da parte del Segretario Generale il 1 dicembre 2016, v. <http://www.ijdh.org/>.

materiali (sofferenze, dolori per la perdita dei propri cari, etc.) – sia i danni prevedibili e futuri (perdita di una risorsa economica, in base all'età della vittima e al numero delle persone che da questa dipendevano, etc.). Inoltre, dovrebbe essere riconosciuta una somma anche agli individui non contagiati, ma sul cui tenore di vita ha inciso la contaminazione dell'ambiente e delle acque (ad esempio per la perdita di guadagno da attività). In aggiunta vi sarebbero da sostenere i costi per la riabilitazione psicologica delle vittime ancora in vita e dei loro familiari.

Il pacchetto di misure di compensazione per le vittime del colera e delle loro famiglie, il cd. «track two», se fosse davvero implementato, potrebbe in linea di massima intendersi come forma di compensazione economica idonea a liberare le Nazioni Unite dall'adempimento di ogni obbligo secondario derivante dall'illecito<sup>396</sup>.

Tuttavia, ad oggi il pacchetto è ancora in discussione e vi sono diversi dubbi sulla sua effettiva implementazione<sup>397</sup>. Il «nuovo approccio» presentato dal Segretario Generale prevede lo stanziamento di circa 400 milioni di dollari per coprire i due principali programmi, l'eliminazione definitiva del colera, attraverso l'intervento sulle strutture sanitarie e acquifere del Paese (cd. «track one»), e la compensazione economica delle vittime nella forma di «material assistance» (cd. «track two»)<sup>398</sup>. Non è ancora chiara però l'esatta allocazione delle risorse: secondo alcune prime dichiarazioni 200 dei 400 milioni di dollari previsti servirebbero per eradicare il colera da Haiti e gli altri 200 milioni per compensare le vittime<sup>399</sup>. L'esatta somma dipenderà dai contributi

---

<sup>396</sup> Come viene esplicitato nel documento preparato dal Segretario Generale il secondo piano d'azione servirebbe a riparare il pregiudizio specifico subito dalle vittime: «Track 2 is intended to reflect the Organization's recognition and acknowledgement of the suffering of the people of Haiti due to the cholera outbreak and its commitment to assist and support those most directly affected. It is aimed at providing a meaningful — but necessarily imperfect — response to the impact of cholera on individuals, families and communities» (v. UN Doc. A/71/620, par. 36).

<sup>397</sup> Ad oggi non sono disponibili documenti che precisano il contenuto del pacchetto di misure. La recente risoluzione del Consiglio di sicurezza si limita a «welcoming the intensified efforts of MINUSTAH and United Nations in support the implementation of the National Plan for the Elimination of Cholera and urging the United Nations country team in coordination with other actors to continue to support the Government of Haiti in addressing the structural weaknesses, in particular in the water and sanitation systems» e a «taking notes of the intention of the Secretary-general to develop a package that would provide material assistance and support to those Haitian directly affected by cholera» (v. il preambolo della risoluzione 2313 (2016), adottata dal Consiglio di sicurezza il 13 ottobre 2016, UN Doc. S/RES/2313 (2016)).

<sup>398</sup> Da notare l'uso del termine «material assistance» rimanda ai pagamenti *ex gratia* e ad un concetto di responsabilità di tipo 'morale', in contrapposizione alla 'compensazione' per riparare la responsabilità giuridica.

<sup>399</sup> V. la lettera del 5 ottobre 2016 dello *Special Rapporteur on extreme poverty* indirizzata al Vice Segretario Generale. In un'intervista telefonica David Nabarro, incaricato dal Segretario Generale per

degli Stati membri su cui ricade – giova ripeterlo – l'onere finanziario di adempiere l'obbligo di riparazione per gli illeciti commessi dall' Organizzazione<sup>400</sup>.

L'elaborazione puntuale di questo secondo pacchetto di misure è, inoltre, subordinata alle consultazioni con le comunità locali e il governo haitiano, per ora sospese in vista del completamento delle elezioni nazionali<sup>401</sup>. È ragionevole attendersi che l'effettiva distribuzione di una compensazione alle singole vittime incontrerà, nel caso in esame, oltre ai menzionati ostacoli di tipo politico-finanziario<sup>402</sup>, diversi problemi di natura logistica. Infatti, anche ammesso che gli Stati membri mettano a disposizione i necessari finanziamenti per il quadro dei costi sommariamente tracciato, risulta difficile individuare con precisione l'identità e il numero degli individui che ne potrebbero beneficiare<sup>403</sup>. Non sorprende dunque che questo aspetto del «nuovo approccio», per ammissione dello stesso Segretario generale, «would require further consideration» in ragione delle «significant challenges, risks and constraints»<sup>404</sup>.

---

eradicare il colera ad Haiti, pare abbia indicato come somma approssimativa per ciascuna famiglia vittima circa 21.000 dollari.

<sup>400</sup> In questo senso fa ben sperare il recente intervento del delegato francese in seno al Consiglio di sicurezza: «France echoes the call of the Secretary-General for the international community to strengthen its engagement on that theme, including financially. We must do more as an international community to eradicate cholera in Haiti once and for all. The support of the international community and the commitment of the United Nations remain more important than ever in Haiti. However, our responsibility in the Council is to do everything to ensure that that commitment be as relevant and effective as possible. The challenges that Haiti is encountering and the expectations of its people mean that we must take the necessary decisions. Haitian political stakeholders must be fully aware of that fact today» (Security Council Seventy-first year 7651st meeting, cit., p. 14).

<sup>401</sup> «The Secretary-General has pledged to consult with victims and their families and communities in developing that package. It is anticipated that the related consultations will take place once the electoral process in Haiti is completed. Securing funding adequate to enable the development of a meaningful package is essential to ensuring that the consultations are properly informed and useful and to avoiding raising expectations» (UN Doc. A/71/620, par. 37).

<sup>402</sup> Tale ostacolo condiziona di conseguenza il pieno riconoscimento della responsabilità giuridica delle Nazioni Unite. Così peraltro anche il Vice segretario: «The main constraints we face in carrying out the new approach are financial and political». Il testo della lettera è consultabile all'indirizzo <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20794&LangID=E#sthash.GODZUbjF.dpuf>

<sup>403</sup> A questo proposito è lo stesso Segretario generale ad osservare che «While the national cholera surveillance system became operational in late 2010 or early 2011, reporting in the early days of the cholera outbreak was not as complete or consistent as it is now. It is likely that deaths, particularly those outside of health-care facilities, were underreported. Moreover, given the stigma associated with cholera, some patients apparently did not give their real names or correct contact details, with the result that the identifying data may be unreliable. It is also understood that the civil status registry does not include all of the individuals who died of cholera» e che pertanto «In short, in the event the records were made available by the Government of Haiti, they are unlikely to provide a comprehensive or accurate list of the numbers of individuals who died of cholera, their names and the names and contact details for their families» (UN Doc. A/71/620, par. 57).

<sup>404</sup> UN Doc. A/71/620, par. 59

A noi pare che il vero ostacolo all'attuazione di una piena «compensazione economica» dei danni, materiali e non, sofferti dal cospicuo numero di vittime sia il timore di creare un pericoloso *precedente* per l'Organizzazione. In altre parole, si vorrebbe evitare di legare l'Organizzazione ad un approccio che, in futuro, potrebbe comportare serie ripercussioni sulle sue finanze. Ciò spiega, a nostro avviso, l'impiego di termini quali misure di «material assistance» per mascherare (il diritto al)la compensazione che le Nazioni Unite devono riconoscere alle vittime<sup>405</sup> e l'assenza di un riconoscimento esplicito della propria responsabilità 'giuridica' per l'accaduto.

A questo proposito, nella prima versione del presente lavoro anteriore al «nuovo approccio» annunciato dal Segretario generale, avevamo messo in rilievo un aspetto secondo noi centrale della discussione sulla riparazione per l'epidemia del colera. Ci riferiamo al fatto che, nonostante l'art. 31 ARIO affermi in termini inequivoci che «the responsible international organization is under an obligation to make *full* reparation for the injury caused by the internationally wrongful act»<sup>406</sup>, in alcuni contesti – e precisamente nei casi di *gross violations* a cui segue un elevato numero di *claims* da parte delle vittime – è possibile derogare parzialmente al principio della *full reparation* inteso in senso di compensazione economica e risarcimento monetario ad ogni singola vittima, favorendo invece altre forme di ristoro<sup>407</sup>. Pertanto, facendo leva sul variegato

---

<sup>405</sup> «Is it the case that the United Nations considers that payments to the families of victims of cholera in Haiti can only be made on an *ex gratia* basis, since to make them in the form of 'compensation' or 'reparations' would necessarily imply legal responsibility and must thus be avoided?» (v. lettera dello Special Rapporteur on extreme poverty scritta al Vice Segretario Generale del 5 ottobre 2016).

<sup>406</sup> L'art. 31 ARIO ricalca fedelmente la formulazione dell'art. 31 ARS. Anche per quanto riguarda il secondo paragrafo della disposizione, sulla nozione di pregiudizio.

<sup>407</sup> Particolari considerazioni possono valere quando lo Stato chiamato a riparare le proprie condotte illecite è uno Stato in via di sviluppo che ha attraversato (o attraversa) profonde crisi economiche e democratiche. Semplificando al massimo, in tali contesti l'imposizione della riparazione su base individuale in presenza di *mass claims* avrebbe come effetto quello di far tracollare una situazione di stabilità governativa già piuttosto precaria, che porterebbe ad un'ulteriore destabilizzazione, con un collaterale impatto negativo sui diritti umani delle persone sottoposte alla giurisdizione di detti Stati. Sul punto v. C. TOMUSCHAT, *Reparation in favour of individual victims of gross violations of human rights and international humanitarian law*, op. cit., p. 581. L'autore, analizzando il contesto di gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani da parte di Stati nei confronti di propri cittadini, che si concludono con governi di transizione e processi di pace, giustamente si interroga «[t]o what extent can taxpayers be subjected to charges that seek to make good the injuries suffered not only in some individual cases, but by a large group of the population?». Sul punto v. anche IDEM, *Individual Reparation Claims in Instances of Grave Human Rights Violations: The Position under General International Law*, in *State Responsibility and the Individual. Reparation in Instances of Grave Violations of Human Rights* (a cura di A. RANDELZHOEFER, C. TOMUSCHAT), The Hague, 1999. Sulle diverse forme di riparazione da attuarsi nei casi di *gross violations* a cui sono seguite *mass claims*, si veda G. BARTOLINI, *Riparazione per violazioni dei diritti umani e ordinamento internazionale*, p. 596 ss.

contenuto della riparazione, avevamo auspicato che venissero preso in considerazione forme di riparazione di natura *collettiva*, diverse dalla compensazione economica singolarmente disposta<sup>408</sup>, quali, ad esempio, l'istituzione di programmi di riabilitazione collettiva, i programmi di inserimento al lavoro per coloro che sono rimasti menomati dal colera, la creazione di edifici educativi o centri sanitari per particolari gruppi stigmatizzati dalla malattia, la creazione di archivi storici per ricordare l'accaduto, l'intitolazione di edifici e centri di ricerca ad Haiti e alle sue vittime, e, ancora, il conferimento al governo haitiano di incarichi speciali all'interno dell'Organizzazione, e altre forme a cui spesso si richiama la Corte interamericana dei diritti umani<sup>409</sup>.

A tale fine ci sembrava opportuno che le Nazioni Unite negoziassero con lo Stato haitiano e soprattutto con le rappresentanze delle vittime per comprendere quali di queste forme, complementari o addirittura alternative alla compensazione economica singolarmente disposta, potessero incontrare maggiormente i bisogni degli individui colpiti dall'epidemia – in linea con l'art. 19 del Progetto in tema di protezione diplomatica, il quale espressamente prevede, sebbene in formula raccomandatoria, che lo Stato che agisce in protezione diplomatica debba tenere in considerazione gli interessi e il punto di vista degli individui lesi<sup>410</sup>. Avevamo infine rilevato che al termine di queste consultazioni, le vittime avrebbero potuto mostrare una preferenza per forme alternative al risarcimento monetario, come spesso è accaduto, oppure avrebbero potuto accontentarsi di una forma monetaria solo forfettaria, a patto però che vi siano investimenti in strutture collettive, tipo scuole, centri di educazione o programmi di riabilitazione – misure che, a conti fatti, avrebbero potuto avere un costo inferiore al risarcimento dei danni singolarmente predisposto. Concludevamo, quindi, che solo attraverso una consultazione con le rappresentanze locali delle vittime e con il governo

---

<sup>408</sup> Sulle forme di riparazione collettiva v. A. BUFALINI, *On the Power of a State to Waive Reparation Claims Arising from War Crimes and Crimes against Humanity*, spec. par. VI, in corso di pubblicazione nel 2017. Misure di riparazione di natura collettiva sono menzionate dall'art. 9 della risoluzione dell'Assemblea generale *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law* (V. risoluzione del 16 dicembre 2005, UN Doc. A/RES/60/147) e dell'articolo 75 par. 1, dello Statuto della Corte penale internazionale.

<sup>409</sup> V. la giurisprudenza della Corte interamericana dei diritti dell'uomo richiamata da A. BUFALINI, *On the Power of a State to Waive Reparation Claims Arising from War Crimes and Crimes against Humanity*, cit.

<sup>410</sup> «A State entitled to exercise diplomatic protection according to the present draft articles, should: [...] Take into account, wherever feasible, the views of injured persons with regard to resort to diplomatic protection and the reparation to be sought», v. l'articolo 19 del Progetto sulla protezione diplomatica e relativo Commento.

Haitiano, le Nazioni Unite avrebbero congegnato il mezzo più opportuno per riparare pienamente l'illecito commesso, senza sostenere oneri finanziari così ingenti da negare qualsiasi forma, seppur parziale, di ristoro per le vittime.

Ebbene, i recenti sviluppi del caso sembrano andare proprio in questa direzione, confermando alcuni degli scenari da noi suggeriti. Quanto al conferimento di incarichi speciali all'interno dell'Organizzazione, il 26 novembre 2016 il Segretario Generale ha fatto sapere che il governo di Haiti presidierà l'*Advisory Committee* del fondo istituito per fare fronte alla riparazione. Anche le considerazioni sulla natura 'collettiva' delle misure da adottare e sul metodo consultivo con cui definirle sembrano trovare riscontro nel «nuovo approccio» che le Nazioni Unite intendono adottare. Il Vice Segretario Generale ha fatto riferimento alla necessità di «consulting with Haitian stakeholders on the proposed support package», attraverso un procedimento «transparent and inclusive». Il punto è stato ribadito e meglio articolato nel documento presentato dal Segretario generale all'Assemblea generale il 1 dicembre 2016, ove è stata promessa l'attivazione di progetti *collettivi* di assistenza basati sulle consultazioni con le comunità colpite dall'epidemia<sup>411</sup>. Tra i programmi attuabili sono stati menzionati «projects and initiatives related to education, health care [...] includ[ing] non-monetary in-kind individual benefits, such as education scholarships, access to adult literacy and education services, access to vocational training, micro-finance and support to small businesses»<sup>412</sup>.

---

<sup>411</sup> «victims and their families and affected communities would receive assistance and support through community projects and initiatives focused on addressing and alleviating the suffering caused by cholera at the community level and strengthening community capacity to address proactively and sustainably the conditions that increase cholera risk; in particular, poverty, poor housing conditions and lack of basic services, and awareness of hygiene and public health [...] Very importantly, *the projects would be based on priorities established in consultation with communities* and reflect, to the extent possible, buy-in and ownership by those communities, to ensure sustainability» (UN A/71/620, par. 43; corsivo aggiunto).

<sup>412</sup> V. UN Doc. A/71/620, par. 43.

## SEZIONE II

### VALUTAZIONE CRITICA DELLA PRASSI E NUOVE PROSPETTIVE

11. I limiti dell'intervento dello Stato a difesa dei suoi cittadini.
12. (segue) Le nuove tendenze emergenti in materia di protezione diplomatica e la loro incidenza nel contesto degli illeciti delle organizzazioni.
13. Riflessioni conclusive sulla riparazione ottenibile nelle controversie tra Stati e organizzazioni.

#### *11. I limiti dell'intervento dello Stato a difesa dei suoi cittadini*

L'intervento dello Stato a difesa dei suoi cittadini rimane, anche nel contesto di cui ci si occupa, caratterizzato da un'ampia *discrezionalità*, che pone l'istituto in esame spesso in secondo piano nelle discussioni sui rimedi disponibili per le vittime delle violazioni dei diritti umani commesse dalle organizzazioni.

La discrezionalità esercitata dallo Stato in questi frangenti si giustifica, d'altronde, con la fondamentale *ratio* di tutelare gli interessi superiori della collettività nazionale che, in alcune circostanze, possono risultare preponderanti su quelli individuali. Nel caso in esame però la tradizionale libertà di scelta dello Stato è 'alterata' – se non addirittura coartata – dalle pesanti implicazioni politiche e finanziarie che comporterebbe l'invocazione della responsabilità dell'organizzazione da parte di uno suo Stato membro. La relazione intercorrente tra lo Stato leso e l'organizzazione responsabile non è fondata infatti sull'assunto – quand'anche teorico – di parità tra due soggetti parimenti sovrani. Ad esempio, l'azione ipotetica di uno Stato contro le Nazioni Unite, esporrebbe il medesimo nei confronti di un soggetto dietro al quale 'si nascondono' oltre 190 Stati, dai quali possono dipendere programmi di sviluppo per la sua economia nazionale.

La prassi analizzata dimostra, infatti, che, al di fuori degli interventi 'proceduralizzati' (come quelli previsti dalle linee guida adottate dai Comitati delle sanzioni), la presentazione di reclami da parte di Stati nei confronti dell'Organizzazione deve fare i conti con l'esistenza di rapporti politici ed economici tra i due soggetti. Da questo punto di vista gli Stati economicamente e politicamente in una posizione di

debolezza sono più restii a far valere la responsabilità delle organizzazioni – soprattutto se da queste ultime dipendono programmi di finanziamento.

Non è un caso, infatti, che la poca prassi in materia di accordi conclusi tra Stati e organizzazioni abbia visto come (unici) protagonisti le potenze europee – Belgio, Italia, Svizzera e via dicendo – e non certo gli Stati deboli o al collasso, dove solitamente si verificano gli illeciti. Questi ultimi non possiedono infatti l’influenza necessaria, e talvolta nemmeno l’interesse politico, per invocare la responsabilità dell’organizzazione e persuaderla a ‘sedersi al tavolo’ per negoziare un’eventuale compensazione economica a beneficio dei loro cittadini.

Sulla scorta di medesime considerazioni gli Stati territoriali dove si verificano danni ambientali, o altre violazioni di diritti economici e sociali delle loro popolazioni, come conseguenza dell’implementazione di progetti finanziati da talune organizzazioni di carattere economico, spesso non sollevano alcuna protesta nei confronti delle stesse<sup>413</sup>.

D’altra parte gli Stati politicamente più ‘potenti’ all’interno dell’organizzazione, e che sarebbero dunque nella posizione migliore per poter invocare la responsabilità dell’organizzazione in qualità di *omnes*, coincidono con gli Stati sui quali ricadrebbero le eventuali conseguenze in termini finanziari dell’attuazione della responsabilità, essendo tra i principali finanziatori dell’organizzazione. Non sorprende, allora, che questi Stati, in assenza di un loro interesse specifico, evitano di porre le opportune pressioni per indurre l’organizzazione ad assumere la propria responsabilità e successivamente a negoziare una forma di compensazione per le vittime<sup>414</sup>.

Quanto detto è riscontrabile, oltre che nelle recenti vicende legate alla diffusione del colera ad Haiti, anche nel caso, meno noto, di attuazione di alcuni programmi da parte dell’agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) in un campo per profughi afgani in Pakistan. L’UNHCR era stato accusato di aver illegittimamente escluso

---

<sup>413</sup> Tali Stati evitano sia di fare proprie le pretese riparatorie dei propri cittadini, sia di lamentare un proprio e autonomo pregiudizio.

<sup>414</sup> A ciò si aggiunge il fatto che le rappresentanze in seno alle organizzazioni degli Stati di cittadinanza delle vittime dove spesso si verificano gli incidenti, consapevoli delle situazioni post-conflittuali precarie e complesse che i propri governi si trovano ad affrontare, preferiscono evitare di affidare a questi delicati compiti di ripartizione dell’eventuale compensazione da parte delle organizzazioni, rischiando di lasciare alcune pretese insoddisfatte. A questo proposito, si menziona, ad esempio, la vicenda che è seguito all’accordo *Spaak* concluso tra Belgio e Nazioni Unite, relativa al ricorso presentato da un cittadino belga contro il Belgio e le Nazioni Unite, non soddisfatto della somma ottenuta. Il ricorso è stato respinto dalle corti belghe in primo grado e in appello (v. Corte d’appello di Bruxelles, *Manderlier v. United Nations and Belgium*, decisione del 15 settembre 1969, riprodotta in *International Law reports*, 1969, p. 69 ss).

donne e bambine dai suoi programmi di educazione e assistenza dei rifugiati, in violazione del divieto di discriminazione tra generi. Al di là del fondamento delle accuse<sup>415</sup>, la possibilità che lo Stato afgano si premurasse di assumere a livello internazionale la difesa delle sue cittadine, promuovendo un'azione diplomatica, o ricorrendo a qualsiasi altro mezzo di risoluzione della controversia, era un'ipotesi semplicemente surrealistica<sup>416</sup>.

La scelta dello Stato leso di non contestare la responsabilità di un'organizzazione per la violazione di diritti umani pare *prima facie* del tutto compatibile con le norme secondarie esistenti in materia – sia con le regole sulla protezione diplomatica, perlomeno nella loro versione ‘tradizionale’, sia con quelle sulla responsabilità internazionale<sup>417</sup>. Come si diceva in apertura del paragrafo, spetta infatti allo Stato che si presume essere leso dall'illecito, e solo ad esso, valutare con un certo grado di discrezionalità se, nel caso concreto, la tutela di interessi superiori della collettività

---

<sup>415</sup> Ad avviso dell'UNHCR l'esclusione si fondava sui timori di attacchi e ritorsioni da parte dei gruppi di mujahideen che controllavano l'area. Sulla fattispecie del caso, e sulla prassi di altre violazioni presumibilmente commesse nel quadro delle attività dell'UNHCR e dell'UNICEF in Stati quali l'Afghanistan e il Pakistan si veda G. VERDIRAME, *The UN and Human Rights. Who Guards the Guardians?*, Cambridge, 2011, p. 169.

<sup>416</sup> Per altri elementi di prassi circa la possibile violazione dei diritti umani ad opera delle agenzie delle Nazioni Unite che si occupano della protezione dei rifugiati e degli sfollati interni si rimanda al paper pubblicato dall'Università di Oslo, Faculty of Law, *Employing refugees in special economic zones: A pragmatic solution to a complex situation or an infringement of refugees' fundamental rights?*, del 25 aprile 2014, e consultabile alla pagina web [www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/50838/525.pdf?sequence=20&isAllowed=y](http://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/50838/525.pdf?sequence=20&isAllowed=y).

<sup>417</sup> A questo proposito, l'art. 46 ARIO riproduce fedelmente il testo dell'art. 45 ARS che disciplina la perdita del diritto di uno Stato ad invocare la responsabilità di un altro Stato per un fatto illecito: «The responsibility of an international organization may not be invoked if: (a) the injured State or international organization has *validly* waived the claim; (b) the injured State or international organization is to be considered as having, by reason of its conduct, *validly* acquiesced in the lapse of the claim». Come ricorda il Commento al Progetto ARIO, il termine «*validly*» rimanda ad un'indagine se «who gave the consent was authorized to do so on behalf of the relevant State or international organization, or whether the consent was *vitiated by coercion or some other factor*», in cui potrebbero comprendersi – ipoteticamente – anche i fattori politico-economici in relazione ai rapporti Stati-Organizzazioni tali da far risultare viziata e dunque invalida la volontà dello Stato che rinuncia ad invocare la responsabilità o ha prestato acquiescenza all'abbandono della domanda (v. Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries 2011, cit., p. 75, par. 3; corsivo aggiunto). In argomento v. A. GATTINI, *Alcune osservazioni sulla tutela degli interessi individuali nei Progetti di codificazione della Commissione del diritto internazionale sulla responsabilità internazionale e sulla protezione diplomatica*, cit., p. 450, secondo cui «se si tiene conto dell'art. 41, par. 2, del Progetto, e in particolare dell'obbligo di non riconoscimento, lo Stato leso non potrebbe condonare la violazione della norma cogente, senza venire meno al tempo stesso ai suoi obblighi», schierandosi pertanto a favore «del riconoscimento di un diritto non illimitato di disposizione degli interessi individuali da parte dello Stato di cittadinanza»; e v. A. BUFALINI, *On the Power of a State to Waive Reparation Claims Arising from War Crimes and Crimes against Humanity*, cit.

nazionale è preponderante sugli interessi individuali, a tal punto da rinunciare agire sul piano internazionale in difesa di questi ultimi.

Ad una più attenta analisi, però, alcune recenti tendenze emergenti *progressivamente* nel diritto internazionale ‘moderno’ sembrano suggerire che l’inazione o la rinuncia dello Stato a fare proprie le pretese dei suoi cittadini, in determinate circostanze, possa porsi in frizione con un’interpretazione ‘umanizzata’ delle norme sulla protezione diplomatica e con le norme convenzionali a tutela dei diritti umani.

## 12. (segue) *Le nuove tendenze emergenti in materia di protezione diplomatica e la loro incidenza nel contesto degli illeciti delle organizzazioni*

Il riferimento è al dibattito, sempre più crescente, sulla possibilità di configurare non già una facoltà, bensì un obbligo, per lo Stato di agire sul piano internazionale a tutela dei propri cittadini che abbiano subito gravi violazioni di diritti umani fondamentali da parte di altri Stati, e ai quali sia stato opposto un assoluto diniego di giustizia<sup>418</sup>.

---

<sup>418</sup> La letteratura sul punto è vasta. Tra i lavori che ci sono sembrati più significativi si menzionano v. L. CONDORELLI, *La protection diplomatique et l'évolution de son domaine d'application*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2003, p. 5 ss; IDEM, *Protection Diplomatique réussie et réparation due: une glose*, in *Unity and Diversity of International Law / Essays in Honour of Professor Pierre-Marie Dupuy* (a cura di D. ALLAND, V. CHETAİL, O. DE FROUVILLE, J. E. VIÑUALES), Leiden, 2014, p. 477; R. PISILLO MAZZESCHI, *Impact on the Law of Diplomatic Protection*, in *The Impact of Human Rights Law on General International Law* (a cura di M. T. KAMMINGA, M. SCHEININ), Oxford, 2009, p. 211 ss.; P. PUSTORINO, *Accesso alla giustizia e protezione diplomatica*, in *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione europea* (a cura di F. FRANCONI, M. GESTRI, N. RONZITTI, T. SCOVAZZI), Milano, 2008, p. 69 ss; IDEM, *Recenti sviluppi in tema di protezione diplomatica*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2006, p. 68 ss; J. FLAUSS, *La protection diplomatique: Mutations contemporaines et pratiques nationales: Actes de la journée d'études du 30 mars 2001 organisée à la mémoire de Georges Perrin*, Bruxelles, 2003 e i contributi di diversi autori ivi presenti; E. MILANO, *Diplomatic Protection and Human Rights Before the International Court of Justice: Re-fashioning tradition?*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, 2004, p. 85 – 142; M. GESTRI, *Consiglio di sicurezza e sanzioni mirate: obblighi degli Stati di agire in «protezione diplomatica» dei singoli?*, cit.; D. LEYS, *Diplomatic Protection and Individual Rights: A Complementary Approach*, in *Harvard International Law Journal Online*, 2016, p. 1 ss.; A. VERMEER-KÜNZLI, *Restricting Discretion: Judicial Review of Diplomatic Protection*, in *Nordic Journal of International Law*, 2006, p. 279 ss; V. PERGANTIS, *Towards a "Humanization" of Diplomatic Protection?*, in *Heidelberg Journal of International Law*, 2006, p. 351 ss; I. PAPA, *Protezione diplomatica, diritti umani e obblighi erga omnes*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, p. 701; A. BASSU, *La rilevanza dell'interesse individuale nell'istituto della protezione*, Milano, 2008; L. PANELLA (a cura di), *La protezione diplomatica: sviluppi e prospettive*, Messina, 2008; e, da ultimo, D. RUSSO, *The Injured Individual's Right to Compensation in the Law on Diplomatic Protection*, cit.

Nei lavori di codificazione e sviluppo progressivo sulla protezione diplomatica intrapresi dalla CDI non sono mancate alcune oscillazioni e aperture a soluzioni in questa direzione. Si pensi, ad esempio, alla proposta dello *Special Rapporteur* di inserire alcune disposizioni, in un'ottica di sviluppo progressivo del diritto internazionale, quali l'art. 3 e 4 del Progetto redatto nel 2000, che prevedevano un obbligo di agire nei confronti degli Stati responsabili di serie violazioni di norme imperative<sup>419</sup>. Tale proposta non è stata però accolta nel testo finale della CDI<sup>420</sup>, nonostante essa non fosse così radicale tenuto conto che qualora «l'esercizio della protezione diplomatica mettesse seriamente in pericolo i prevalenti interessi dello Stato e/o della sua popolazione» lo Stato di cittadinanza sarebbe stato liberato dall'obbligo di agire a tutela del singolo<sup>421</sup>. Va dato atto però che in sede di discussione del Progetto alcuni governi, tra cui la delegazione italiana, si erano espressi in senso favorevole rispetto a suddetta proposta<sup>422</sup>.

Questi tentativi di rendere l'istituto della protezione diplomatica più in linea con il crescente affermarsi di diritti individuali riconosciuti in capo ai singoli dal diritto internazionale pattizio – e di riflesso progressivamente anche da quello generale – riecheggiano nella previsione di cui all'art. 19 del Progetto. Seppur sotto la blanda etichetta di '*recommended practice*', l'articolo 19 afferma infatti che «lo Stato legittimato ad esercitare la protezione diplomatica *dovrebbe* (a) prendere in debita considerazione la possibilità di esercitare la protezione diplomatica specialmente quando si è verificato un pregiudizio significativo; (b) tenere in conto, ove possibile, dei punti di vista delle persone lese in merito al ricorso alla protezione diplomatica e alla

---

<sup>419</sup> First Report on Diplomatic Protection, UN Doc. A/CN.4/506, par. 87 (per il testo delle due disposizioni, v. par. 61 e 75). Il testo dell'art. 4 recitava così «Unless the injured person is able to bring a claim for such injury before a competent international court or tribunal, the State of his/her nationality *has a legal duty to exercise diplomatic protection* on behalf of the injured person upon request, if the injury results from a grave breach of a jus cogens norm attributable to another State [...]» (corsivo aggiunto).

<sup>420</sup> Report of the International Law Commission on the work of its fifty-second session, 1 May - 9 June and 10 July - 18 August 2000, Official Records of the General Assembly, Fifty-fifth session, Supplement No.10, UN Doc. A/55/10, par. 440-456.

<sup>421</sup> Tale era l'eccezione che accompagnava l'art. 4. Sul punto v. A. GATTINI, *Alcune osservazioni sulla tutela degli interessi individuali nei Progetti di codificazione della Commissione del diritto internazionale sulla responsabilità internazionale e sulla protezione diplomatica*, cit.

<sup>422</sup> Tale posizione è stata in parte condivisa dalle osservazioni presentate al testo degli articoli dai governi dei Paesi Bassi, della Norvegia e della Grecia (v. UN Doc. A/C.6/61/SR.9 e UN Doc. A/C.6/61/SR.19).

riparazione da ricercarsi; e (c) trasferire alle persone offese ogni compensazione dell'offesa ottenuta dallo Stato responsabile, al netto di ogni ragionevole deduzione»<sup>423</sup>.

A nostro avviso, il riconoscimento, in determinate circostanze, e segnatamente in caso di gravi violazioni dei diritti umani a cui è seguito un sostanziale diniego di giustizia, di un obbligo dello Stato di agire a tutela del singolo, salvo che questo non pregiudichi gli interessi preponderanti della collettività, rappresenterebbe un buon compromesso tra le diverse esigenze in gioco. Inoltre, esso costituirebbe un valido antidoto alle (discutibili) iniziative di alcune corti interne di non garantire le immunità agli Stati stranieri o alle Organizzazioni, al fine di concedere una qualche forma di ristoro alle vittime delle violazioni.

Ad ogni modo però – come si è detto – la CDI ha ritenuto tale disposizione non solo non corrispondente al diritto generale esistente, ma nemmeno meritevole di essere inserita nel Progetto in un'ottica di 'sviluppo progressivo del diritto internazionale', mantenendo di fatto una posizione piuttosto formale e tradizionale sul tema.

In dottrina e in giurisprudenza il dibattito è però proseguito. Alcuni autori, sulla scorta di un certo numero di decisioni recentemente emanate da corti nazionali<sup>424</sup>, ritengono che, in determinate circostanze, la scelta degli Stati di intervenire debba tenere in conto gli interessi individuali sottesi e che debba riconoscersi all'individuo almeno un diritto procedurale ad essere informato delle ragioni per cui il suo Stato di nazionalità non intende ricorrere alla protezione diplomatica a suo beneficio<sup>425</sup>. Altri

---

<sup>423</sup> Per un'analisi di questa disposizione si rimanda al Commento che ha accompagnato il Progetto (v. *Draft Articles on Diplomatic Protection*, cit., p. 94 ss.).

<sup>424</sup> Si veda, ad esempio, la decisione della Corte costituzionale del Sudafrica, *Kaunda and others v. President of the Republic of South Africa and Others*, *South African Law Reports* (2005 (4)), p. 235; e *ILM*, vol. 44 (2005), p. 173, dove si afferma «[t]here may be a duty on government, consistent with its obligations under international law, to take action to protect one of its citizens against a gross abuse of international human rights norms. A request to government for assistance in such circumstances where the evidence is clear would be difficult, and in extreme cases possibly impossible to refuse. It is unlikely that such a request would ever be refused by government, but if it were, the decision would be justiciable and a court would order the government to take appropriate action» (par. 69). Sul punto si rimanda agli altri riferimenti bibliografici citati da B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 249 e dagli altri autori menzionati alla nota 227. Per altri riferimenti utili alla prassi degli Stati e alle decisioni di corti interne circa la discrezionalità del governo nell'esercizio della protezione diplomatica si veda J. FLAUSS (a cura di), *La protection diplomatique. Mutations contemporaines et pratiques nationales*, Bruxelles, 2003.

<sup>425</sup> v. R. PISILLO MAZZESCHI, *Impact on the Law of Diplomatic Protection*, cit., p. 221. Si riportano, a questo proposito, anche le considerazioni del relatore speciale Dugard secondo cui «there are signs in recent State practice, constitutions and legal opinion of support for the view that States have not only a right but a legal obligation to protect their nationals abroad» (UN Doc. A/CN.4/506, par. 87). L'idea che vi debba essere un obbligo di motivazione sulle scelte compiute dallo Stato alla luce di un principio di «accountability».

autori sottolineano la tendenza per cui «sembra che, per sopperire alla necessità di rispettare la regola dell'immunità, sorga, nell'ordinamento interno, un *diritto* dell'individuo alla protezione diplomatica»<sup>426</sup>. Altri autori ancora mettono in evidenza il ruolo che può avere in questo contesto la normativa interna di alcuni Stati come limite all'esercizio discrezionale dell'azione statale in protezione diplomatica<sup>427</sup>. L'articolo XXVII della costituzione ungherese, ad esempio, sancisce che «Every Hungarian citizen is entitled to enjoy the protection of the Republic of Hungary, during his/her legal staying abroad», e così anche la *Grundnorm* di altri Stati<sup>428</sup>.

L'idea che va sempre più affermandosi è che vi siano perlomeno taluni limiti a una piena e assoluta discrezionalità dello Stato circa la decisione di intervenire e che il rispetto di tali limiti possa essere oggetto di scrutinio da parte delle corti interne (tipicamente quelle amministrative), in linea con un più generale processo di erosione

---

<sup>426</sup> F. DE VITTOR, *Immunità degli Stati dalla giurisdizione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2002, p. 616.

<sup>427</sup> Così P. PALCHETTI, *Judgment 238/2014 of the Italian Constitutional Court: In search of a way out*, in QIL, Zoom-out, II (2014), p. 46 «[i]n some States the existence of an obligation of this kind towards national citizens is enshrined in domestic law, sometimes at the constitutional level. Moreover, some domestic judges have accepted to review the conduct of the Government in relation to the exercise of diplomatic protection. By recognizing an individual right to diplomatic protection and the possibility of enforcing this right before domestic courts or other independent national authorities, *domestic law can significantly limit the discretion of the Government* and ensure that diplomatic protection provides an effective instrument for protecting the rights of individuals who have suffered harm» (corsivo aggiunto). Tale possibilità è prevista dallo stesso Progetto sulla protezione diplomatica: «The internal law of a State may oblige a State to extend diplomatic protection to a national, but international law imposes no such obligation» (*Draft Articles on Diplomatic Protection*, cit., p. 29, par. 2).

<sup>428</sup> First Report on Diplomatic Protection, by Mr. John Dugard, Special Rapporteur, ILC, 52nd session, 7 March 2000, A/CN.4/506, par. 80 – 86, che elenca alcuni Stati tra cui Albania, Belarus, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Cambogia, Cina, Croazia, Estonia, Georgia, Polonia, Portogallo, Turchia, Ucraina e Vietnam. A sorpresa tra gli Stati menzionati viene inclusa anche l'Italia. Precisa però il Report sopra menzionato che «The Italian, Spanish and Turkish constitutional provisions contain very vague and loose formulations, providing for the protection of certain rights of workers abroad», senza menzionare alcuna disposizione specifica della Costituzione. Così circoscritta, l'affermazione ci sembra comunque fondata su un'interpretazione alquanto forzata della disposizione contenuta – supponiamo – nell'art. 35 della Costituzione della Repubblica Italiana che si limita a prevedere che «La Repubblica [...] Riconosce la libertà di emigrazione, salvo gli obblighi stabiliti dalla legge nell'interesse generale, e tutela il lavoro italiano all'estero». Tra gli esempi di legislazioni interne che impongono un simile obbligo si usa spesso fare riferimento alla costituzione tedesca. L'esempio tedesco viene menzionato dai lavori preparatori al Progetto (v. Seventh report on diplomatic protection, by Mr. John Dugard, Special Rapporteur, UN Doc. A/CN.4/567, del 7 marzo 2006, p. 7, nota 22) e viene spesso richiamato in dottrina (v. A. KÜNZLI, *Exercising Diplomatic Protection The Fine Line Between Litigation, Demarches and Consular Assistance*, in *Heidelberg Journal of International Law*, 2006, p. 329). A dire il vero, il nuovo testo della Costituzione tedesca, a differenza della Costituzione di Weimar (art. 112 par. 2), non prevede espressamente tale diritto, il quale è stato riconosciuto per via pretoria. La Corte costituzionale federale nel celebre caso *Hess* ha infatti ritenuto che l'obbligo in parola deriverebbe dal rapporto tra lo Stato e i suoi cittadini (v. il caso Rudolf Hess, Fall Rudolf Hess, BVerfG, Beschl. v. 16.12.1980, 90 ILR 387-400, p. 396).

degli ambiti ancora ad oggi sottratti al controllo giurisdizionale. In questa ottica anche taluni aspetti dell'operato dell'esecutivo, tipicamente discrezionali, si stanno progressivamente assoggettando a tale controllo, e divengono censurabili limitatamente al profilo del divieto di *arbitrarietà*<sup>429</sup>.

Se questo è il quadro che scaturisce dalle ultime discussioni sull'esercizio della protezione diplomatica tra Stati, occorre chiedersi se le stesse tendenze valgano anche in relazione alle organizzazioni e se, in quest'ultimo contesto, si sia registrata una prassi nella stessa direzione.

Ebbene, talune significative evoluzioni sono riscontrabili anche nel contesto delle azioni intraprese dagli Stati volte a far valere la responsabilità delle organizzazioni per gli illeciti da queste commessi a danno dei propri cittadini. Il campo dove è dato riscontrare maggiormente tale prassi è quello, già visto, dell'adozione delle sanzioni mirate ad opera dei Comitati all'uopo istituiti dal Consiglio di sicurezza. Partendo dal presupposto che la procedura prevista dalle linee guida di detti Comitati ricalca i tratti essenziali dello schema classico dell'azione in protezione diplomatica, così come precedentemente argomentato, alcune recenti sentenze emesse dai tribunali dell'Unione europea hanno statuito l'esistenza di specifici e puntuali obblighi in capo agli Stati membri dell'Unione europea in merito all'opportunità di avanzare richieste di *de-listing* a beneficio dei propri cittadini o delle persone residenti nei loro territori.

Tale orientamento è stato inaugurato dal Tribunale di prima istanza dell'Unione europea (ora il tribunale) nella decisione *Ayadi*<sup>430</sup>. Tra le molte sentenze in tema di garanzie processuali e *smart sanctions*, questa è di estrema rilevanza per la nostra ricerca in quanto sembra affermare un obbligo per gli Stati membri dell'Unione europea interpellati dagli individui sanzionati (solitamente loro connazionali o residenti) di difenderli davanti ai Comitati delle sanzioni, secondo le procedure previste dalle linee-guida, qualora siano infondati i motivi che hanno determinato l'iscrizione nelle liste dei Comitati.

---

<sup>429</sup> Il divieto di arbitrarietà, come avremo modo di vedere nel prossimo capitolo, è stato assunto come *standard* anche per il controllo inerente gli atti interni adottati in attuazione delle sanzioni imposte dal Consiglio di sicurezza. In questo senso si veda la decisione *Omar Khadr v. The Prime Minister of Canada*, ove la Corte Suprema canadese si è ritenuta competente ad esaminare se il rifiuto dello Stato di agire in protezione diplomatica fosse «irrationale or contrary to a legitimate expectation».

<sup>430</sup> Tribunale di primo grado dell'Unione europea, *Chafiq Ayadi v. Council of the European Union* [2006], caso n. T – 253/02.

La decisione *Ayadi* sarà oggetto di un'analisi più attenta nel prossimo capitolo. In questa sede ci interessa anticipare che dalla sentenza in esame emerge un dovere di diligenza degli Stati – perlomeno di membri dell'Unione europea – di esaminare le informazioni in merito alla richiesta di cancellazione da parte dell'individui e successivamente, se ritenuta fondata, di avviare le consultazioni con il governo designante per avanzare infine una richiesta di *delisting* al Comitato. Tali precisi obblighi, cui gli Stati membri dell'Unione europea sono tenuti, si fondano sul rispetto dei diritti umani garantiti dalla CEDU e di quelli risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, in quanto principi generali del diritto dell'Unione europea, come stabilito dall'art. 6 del TUE. Ne consegue che la violazione di uno dei sopra menzionati obblighi comporterebbe la violazione del diritto dell'Unione europea: lo Stato che la commette sarebbe pertanto passibile di un procedimento d'infrazione davanti agli organi giurisdizionali dell'Unione europea e, come sottolineato dalla dottrina, anche di una responsabilità (civile) nei confronti degli individui sulla scorta della giurisprudenza *Francovich*<sup>431</sup>.

La sentenza *Ayadi* sembra, inoltre, confermare la possibilità per gli individui di sottoporre a un controllo giurisdizionale interno l'operato dell'esecutivo di uno degli Stati membri dell'Unione, quanto al mancato o inadeguato esercizio della protezione diplomatica<sup>432</sup>. A questo proposito il Tribunale si è spinto al punto di ritenere che tale controllo non potesse essere negato all'individuo invocando una propria norma interna, in quanto il diritto dell'Unione europea può indurre il giudice nazionale «a disapplicare, ove occorra, una norma nazionale che vi si opponga [...], quale una norma che escludesse un controllo giurisdizionale sul rifiuto da parte delle autorità nazionali di agire al fine di assicurare la protezione diplomatica dei propri cittadini»<sup>433</sup>.

Giova per ora precisare che le nuove tendenze riscontrate vanno comunque circoscritte a tre aspetti. In primo luogo, esse si riferiscono a quella speciale azione in protezione diplomatica esercitata nel quadro delle procedure previste dalle linee guida dei Comitati delle sanzioni. In secondo luogo, gli obblighi per gli Stati postulati sulla

---

<sup>431</sup> M. GESTRI, *Consiglio di sicurezza e sanzioni mirate: obblighi degli Stati di agire in «protezione diplomatica» dei singoli?*, cit., p. 362.

<sup>432</sup> Secondo il Tribunale se il sig. Ayadi volesse «contestare la mancanza di leale cooperazione della autorità irlandesi nei suoi confronti, il ricorrente deve, all'occorrenza, avvalersi della possibilità di ricorso giurisdizionale fondato sul diritto interno di cui si è discusso qui sopra» (*Chafiq Ayadi v. Council of the European Union*, cit., par. 153).

<sup>433</sup> *Chafiq Ayadi v. Council of the European Union*, cit., par. 152.

base della prassi sopra richiamata hanno un contenuto evidentemente limitato. Non si tratta infatti di ottenere, tramite la cancellazione del nominativo dalle liste, una riparazione dell'illecito commesso dai Comitati, bensì di tenere un comportamento positivo – da valutare con i criteri della diligenza – consistente nel fare il possibile per raggiungere tale obiettivo<sup>434</sup>. Dunque siamo in presenza di un obbligo di mezzi (e non di risultato). Terza ed ultima precisazione, i comportamenti esigibili dai governi alla luce della sentenza *Ayadi* riguarderebbero solo gli Stati dell'Unione europea sulla base di norme del diritto europeo<sup>435</sup>. Senonché, come avremo modo di mostrare nel prossimo capitolo, obblighi simili, se non addirittura più estesi, sono stati riconosciuti anche dalla giurisprudenza del Comitato per i diritti civili e politici, che ha avuto modo di pronunciarsi sul punto nel celebre caso *Sayadi*, riguardante il ricorso presentato da due cittadini di origine belga, i cui nominativi erano stato inserito, su proposta dello stesso governo belga, nelle liste del Comitato 1267<sup>436</sup>. Inoltre, un'interpretazione evolutiva di alcune decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo (prima tra tutte la sentenza *Nada*), ci permetterà di dimostrare che i medesimi obblighi gravano anche sugli Stati del Consiglio d'Europa.

Se così stanno le cose, le decisioni ora brevemente menzionate rappresentano un elemento alquanto innovativo della prassi in tema di azioni esercitate da Stati contro le organizzazioni a tutela dei singoli e – inserito nel contesto del dibattito sull'evoluzione dell'istituto della protezione diplomatica – rafforza senz'altro l'idea di una progressiva erosione della discrezionalità in capo agli Stati circa la decisione di un siffatto intervento, soprattutto quando non vi sono altri rimedi alternativi disponibili per gli individui. Trattandosi di comportamenti esigibili dagli Stati nei confronti dell'individui, la questione verrà indagata nella seconda sezione del prossimo capitolo.

---

<sup>434</sup> Il contenuto dell'obbligo degli Stati sembra essere limitato a tenere debitamente informato lo Stato designante e/o il Comitato di sue eventuali considerazioni, sulla base del materiale che tale Stato ha raccolto, in merito all'infondatezza dell'inserimento di un nominativo nella lista (o del suo persistente mantenimento).

<sup>435</sup> Quanto agli obblighi in capo agli altri Stati, si tratterebbe, secondo parte della dottrina, di un generale dovere di buona fede e di cooperazione al corretto funzionamento del sistema delle sanzioni congeniato dal Consiglio di sicurezza (v. M. GESTRI, *Consiglio di sicurezza e sanzioni mirate: obblighi degli Stati di agire in «protezione diplomatica» dei singoli?*, cit., p. 365).

<sup>436</sup> Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, comunicazione n. 1472/2008, Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium, CCPR/C/94/D/1472/2006, del 29 dicembre 2008. Per un analisi del caso si rimanda al capitolo 3, sezione II.

### 13. Riflessioni conclusive sulla riparazione ottenibile nelle controversie tra Stati e organizzazioni

Nel primo capitolo si è stabilito che le organizzazioni sono tenute, in linea di principio, a riparare il pregiudizio sofferto dagli individui (e non solo dallo Stato leso – se presente). Si è detto però che l'esistenza di un diritto individuale alla riparazione riconosciuto dal diritto internazionale generale resta una questione ancora piuttosto controversa<sup>437</sup>. Vale la pena ricordare, a questo proposito, alcune conferme in senso positivo ricavabili dal parere reso dalla Corte internazionale di giustizia nel caso concernente l'edificazione di un muro nel territorio palestinese occupato (ove viene evocata l'esistenza di un obbligo di riparazione dovuto direttamente a persone fisiche e giuridiche, secondo le regole del diritto internazionale applicabili), dalla decisione nel caso *LaGrand* per quanto riguarda l'ambito delle relazioni consolari<sup>438</sup>, nonché nel caso *Germania c. Italia*<sup>439</sup> (in particolare con riferimento alla *dissenting opinion* del giudice Cançado Trindade<sup>440</sup>, alle posizioni della Grecia<sup>441</sup> e anche a quelle del collegio difensivo dell'Italia che parte dal basilare presupposto per cui «there is no right without

---

<sup>437</sup> Per una discussione sul punto v. capitolo 1, sezione 2.

<sup>438</sup> Corte internazionale di giustizia, *Avena and others (Mexico v. United States of America)*, sentenza del 31 marzo 2004, in ICJ Reports, 2004, p. 12 ss., par. 128. In argomento si veda P. VIGNI, *Accesso alla giustizia ed assistenza consolare*, in *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, cit., p. 149 e ss. Un altro campo del diritto internazionale che accorda una certa importanza, seppur indiretta, a tale diritto è quello in materia di investimenti.

<sup>439</sup> Corte internazionale di Giustizia, *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening)*, decisione del 3 febbraio 2012, in ICJ Reports 2012. La sentenza della Corte internazionale di giustizia ha ricevuto diversi commenti – e critiche – in dottrina. Si vedano BOSCHIERO, *Jurisdictional Immunities of the State and Exequatur of Foreign Judgements: a private International Law Evaluation of the Recent ICJ Judgement in Germany v. Italy*, in *International Courts and the Development of International Law. Essays In Honour of Tullio Treves* (a cura di N. BOSCHIERO, T. SCOVAZZI, C. RAGNI, C. PITEA), The Hague, 2013, p. 781 e ss., spec. p. 814 – 817; SALERNO, *Gli effetti della sentenza internazionale nell'ordinamento italiano: il caso Germania c. Italia*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale* 2012, p. 350 -370; B. BONAFÈ, *Il caso delle Immunità giurisdizionali dello Stato: verso un ampliamento della partecipazione del terzo davanti alla Corte internazionale di giustizia*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale* 2012, p. 371 – 384.

<sup>440</sup> Corte internazionale di Giustizia, *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening)*, decisione del 3 febbraio 2012, *Dissenting Opinion of Judge Cançado Trindade*, p. 105, par. 58 – 59.

<sup>441</sup> «The fundamental argument in the position of the Greek courts is based on the recognition that there is an individual right to reparation in the event of grave violations of humanitarian law», v. *Case concerning Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy): Greece intervening Written Statement of the Hellenic Republic*, p. 8, par. 34.

remedy»<sup>442</sup>). D'altronde, anche nel Commento al Progetto di articoli del 2001 si contempla l'ipotesi che gli Stati responsabili siano chiamati a compensare i danni materiali e non materiali causati ai singoli individui, tra cui quelli «non solo associati a perdite materiali, quali la perdita di guadagno e di capacità di guadagno, le spese mediche e simili, ma anche quelli immateriali subiti dal singolo (a volte, denominati, anche se non universalmente, «danni morali» nei sistemi giuridici nazionali)»<sup>443</sup>. Inoltre, di rilievo in questa discussione è la tendenza a ritenere che lo Stato destinatario della riparazione non possa trattenerla per sé, ma debba distribuirla alle vittime degli illeciti. Il punto è stato affermato, *ex multis*, dalla Corte internazionale di giustizia nel caso *Diallo*<sup>444</sup>, nonché dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Beaumartin c. Francia*<sup>445</sup> e più recentemente (e in modo più significativo) dalla decisione del ricorso interstatale *Cipro c. Turchia*<sup>446</sup>. Tale tendenza si pone peraltro in linea con quanto previsto dall'art. 19, lett. c) del Progetto di articoli sulla protezione diplomatica<sup>447</sup>.

---

<sup>442</sup> «Relevant Italian case law concerning the responsibility of the Italian State for war damages is consistent in affirming the individual right to reparation and the individual right of access to justice» (v. Corte internazionale di giustizia, *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy, Counter-memorial of Italy*, del 22 dicembre 2009, p. 75, par. 4.92). La difesa dell'Italia si è concentrata maggiormente sul diritto ad un rimedio effettivo e all'accesso alla giustizia, quindi in relazione alle norme primarie e non secondarie: «[t]he right of access to justice, in its double significance of right to a remedy and right to due process of law, is provided for by all recent instruments of human rights protection, and has to be considered part of customary human rights law» (par. 4.88).

<sup>443</sup> «Non-material damage is generally understood to encompass loss of loved ones, pain and suffering as well as the affront to sensibilities associated with an intrusion on the person, home or private life» (Yearbook of the International Law Commission 2001, Volume 2, Parte 2, p. 236).

<sup>444</sup> Perlomeno ciò è quanto sembra emergere dal seguente passaggio: «the sum awarded to [the applicant State] in the exercise of diplomatic protection of Mr. Diallo is intended to provide reparation for the latter's injury» Corte internazionale di giustizia, *Ahmadou Sadio Diallo (Guinea v. Democratic Republic of Congo)*, *Compensation owed by the Democratic Republic of the Congo to the Republic of Guinea*, ICJ Reports, 2012, decisione del 19 giugno 2012, para. 57). Sulla recente importanza attribuita agli interessi dell'individuo quale beneficiario finale della riparazione conseguita attraverso l'esercizio della protezione diplomatica si veda anche quanto stabilito dalla Commissione africana nel caso *Democratic Republic of Congo vs. Burundi, Rwanda, Uganda* (v. CAfrDU, Comm. 227/1999, Democratic Republic of Congo vs. Burundi, Rwanda, Uganda, decisione del 29 maggio 2003). Per ulteriore prassi sulla tendenza, nel diritto internazionale contemporaneo, a considerare gli Stati destinatari della riparazione vincolati alla distribuzione della somma agli individui v. A. GATTINI, *Alcune osservazioni sulla tutela degli interessi individuali nei Progetti di codificazione della Commissione del diritto internazionale sulla responsabilità internazionale e sulla protezione diplomatica*, cit., nota 59 e D. RUSSO, *The Injured Individual's Right to Compensation in the Law on Diplomatic Protection*, cit.

<sup>445</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, *Beaumartin c. France*, decisione del 24 novembre 1994, richiamata da A. GATTINI, *Alcune osservazioni sulla tutela degli interessi individuali nei Progetti di codificazione della Commissione del diritto internazionale sulla responsabilità internazionale e sulla protezione diplomatica*, cit., alla nota 59.

<sup>446</sup> «if just satisfaction is afforded in an inter-State case, it should always be done for the benefit of individual victims» v. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Cyprus v. Turkey*, decisione del 12 maggio 2014, spec. par. 46. Secondo la Corte le somme di denaro dovute dalla Turchia a Cipro «are to be

Sulla base dei predetti assunti, in questo capitolo abbiamo concentrato la nostra analisi sulla riparazione ottenibile dagli individui tramite gli interventi degli Stati nei confronti delle organizzazioni. Abbiamo stabilito che qualora i diritti degli individui siano stati lesi dal comportamento di un'organizzazione non vi è dubbio che i loro Stati di cittadinanza sono legittimati a pretenderne la riparazione, essendo applicabili *mutatis mutandis* le regole secondarie stabilite nel Progetto di articoli sulla protezione diplomatica e nel Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni. A seconda delle circostanze del caso, gli Stati di cittadinanza delle vittime possono agire nei confronti dell'organizzazione sulla base di ulteriori e distinti titoli giuridici, lamentando di aver subito un pregiudizio diretto, in sostituzione o in aggiunta a quello subito dagli individui – così come prospettato nel caso di Haiti<sup>448</sup>. Inoltre, in caso di violazione di obblighi aventi natura collettiva gli Stati e le organizzazioni non specificatamente lesi (gli *omnes*) sono senz'altro legittimati a richiedere la riparazione in favore dello Stato leso oppure dei beneficiari delle norme violate (le vittime) – il che può far sorgere alcuni delicati problemi di coordinamento con l'eventuale azione dello Stato leso<sup>449</sup>.

Si tratta ora di valutare *in concreto* la riparazione ottenuta dagli individui, a seguito dell'intervento dei loro Stati di cittadinanza contro l'organizzazione, nonché la riparazione da essa disposta in assenza di un'invocazione della responsabilità da parte degli Stati.

Per quanto riguarda gli interventi degli Stati davanti ai Comitati del Consiglio di sicurezza, gli individui ingiustamente iscritti nelle liste solitamente ottengono, tramite la difesa del loro Stato di cittadinanza, una forma di riparazione che si avvicina al ripristino della situazione *quo ante* (ossia la cancellazione dalle *blacklist*). La possibilità di ottenere, in aggiunta, una compensazione economica per i danni subiti (quali i danni

---

distributed by the applicant Government to the individual victims of the violations found in the principal judgment» (par. 58). In argomento v. C. PITEA, *The European Court of Human Rights, Judicial Dialogue and General International Law in Cyprus v. Turkey (Just Satisfaction)*, in *Quaderni SidiBlog* 2014, p. 308 ss.

<sup>447</sup> «A State entitled to exercise diplomatic protection according to the present draft articles, should [...]Transfer to the injured person any compensation obtained for the injury from the responsible State subject to any reasonable deduction» (Draft articles on Diplomatic Protection, cit., p. 94).

<sup>448</sup> Sul fatto che da un medesimo atto dell'organizzazione possa sorgere un pregiudizio autonomo per lo Stato di cittadinanza, che si somma a quello subito dagli individui v. il caso di Haiti, par. 7.

<sup>449</sup> Sulle complessità che possono nascere dal coordinamento tra l'azione degli *omnes* e quella dello Stato specialmente leso v. par. 7 e 8.

alla reputazione o all'immagine), non è prevista nelle procedure dei Comitati, e – in base a quanto ci risulta – nella prassi non è mai stata richiesta dagli Stati. Invece, gli individui lesi dagli illeciti commessi nelle azioni di forza istituite dalle organizzazioni, hanno ottenuto tramite le negoziazioni intraprese dai loro Stati di cittadinanza misure riparative di carattere propriamente compensativo. In presenza di un elevato numero di reclami per danni procurati dalle organizzazioni, gli accordi di compensazione economica globale (*lump sum agreements*), quand'anche elargiti in veste di pagamenti *ex gratia*, si sono dimostrati una forma di riparazione opportuna. La prassi indica però che la stipulazione di siffatti accordi è subordinata alla minore o maggiore forza diplomatica dello Stato di cittadinanza delle vittime nei rapporti con l'organizzazione, dipendendo l'elargizione della compensazione, in ultima analisi, dalla volontà politica degli Stati membri che, caso per caso, decidono di mettere a disposizione i mezzi economici necessari<sup>450</sup>.

Queste ultime considerazioni, oltre ad attenere ad un piano prettamente politico e non giuridico, sono però concentrate eccessivamente attorno alla riparazione nella forma della «compensazione monetaria». Nonostante in molti casi la compensazione sia in effetti l'unica forma idonea a riparare il pregiudizio sofferto dall'individuo, perché la restituzione materiale è divenuta impossibile, occorre tenere presente l'importanza di altre forme di riparazione, quali quelle collettive<sup>451</sup>, menzionate precedentemente nel caso di Haiti. L'adozione di misure collettive, in alternativa o in aggiunta ad una somma di indennizzo forfettaria, a nostro avviso, deve però essere preceduta da una consultazione collettiva tra i diversi attori coinvolti: lo Stato di cittadinanza, l'organizzazione e le vittime (o i loro rappresentanti). Questa ci pare di gran lunga la soluzione più opportuna e si porrebbe in linea con le «prassi raccomandate» dal

---

<sup>450</sup> La questione meriterebbe di essere approfondita. Il rifiuto degli Stati di adempiere gli obblighi dell'organizzazione (anche quelli finanziari) pare incompatibile con l'art. 40 del Progetto ARIIO (in argomento v. PALCHETTI, *Exploring Alternative Routes: The Obligation of Members to Enable the Organization to Make Reparation*, in *Responsibility of International Organizations. Essays in Memory of Sir Ian Brownlie*, (a cura di Ragazzi), Leiden, 2013, p. 302 – 312).

<sup>451</sup> Sulle diverse forme di riparazione da attuarsi nei casi di *gross violations* a cui sono seguite *mass claims*, si veda G. BARTOLINI, *Riparazione per violazioni dei diritti umani e ordinamento internazionale*, p. 596 ss. Un altro elemento presente nel testo, e da salutare con favore, riguarda l'enunciazione di una corposa serie di misure riparative che possono soddisfare le pretese delle vittime, ivi compresa la scelta – invero discutibile – di annoverare le assicurazioni e garanzie di non ripetizione, adottando un'ottica che è prevalentemente individuo-centrica e non più stato-centrica. Così anche G. Bartolini, *Riparazione per violazioni dei diritti umani e ordinamento internazionale*, op. cit., p. 609.

Progetto sulla protezione diplomatica licenziato dalla CDI<sup>452</sup>. Da questo punto di vista è allora da accogliere con favore «il nuovo approccio» adottato dalle Nazioni Unite nel caso di Haiti, che sembra seguire proprio questa direzione.

Va poi osservato che in assenza di un'esplicita invocazione della responsabilità dell'organizzazione da parte di Stati (lesi e non), si è assistito, in molti casi, ad un'ammissione della responsabilità solamente in termini *morali* e la riparazione posta in essere ha assunto più che altro la forma della «soddisfazione», attraverso il riconoscimento dell'illecito, l'espressione di rammarico, e la prestazione di pubbliche scuse.

Elementi di prassi in questo senso sono desumibili, ad esempio, nella vicenda del tristemente noto genocidio di *Srebrenica*, che ha visto il coinvolgimento (quand'anche indiretto) delle Nazioni Unite. Il caso, che verrà analizzato nel dettaglio successivamente nel prisma della complessa questione dell'attribuzione della condotta, merita qui attenzione per l'espressione di profondo dispiacere e costernazione dimostrata dalle Nazioni Unite<sup>453</sup> e qualificabile come misura di riparazione in veste di «soddisfazione». A questo filone sono da ricondurre altri elementi di prassi, quali, ad esempio, le dichiarazioni delle Nazioni Unite a seguito dell'altrettanto tragico genocidio avvenuto in Ruanda, Stato nel quale era presente dall'ottobre del 1993 la missione United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR)<sup>454</sup>. Il Segretario Generale in quell'occasione, ha, prima di tutto, espresso un senso di «amaro dispiacere per non aver fatto di più per impedire» il genocidio e poi con riferimento al (mancato) operato delle Nazioni Unite ha affermato, *expressis verbis*, di riconoscere «a nome delle Nazioni Unite [...] questo fallimento ed esprim[ere] profondo rammarico»<sup>455</sup>.

Tali dichiarazioni spesso si accompagnano, o sono seguite, all'istituzione di commissioni d'inchieste, con il precipuo scopo di «presentare la verità riguardo queste

---

<sup>452</sup> V. art. 19 e relativo Commento.

<sup>453</sup> «The United Nations experience in Bosnia was one of the most difficult and painful in our history. It is with the deepest regret and remorse that we have reviewed our own actions and decisions in the face of the assault on Srebrenica» v. Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35: the fall of Srebrenica (A/54/549), para. 503.

<sup>454</sup> La missione è stata istituita dal Consiglio di sicurezza con la risoluzione 872 (1993) ed è terminata nel marzo del 1996. Per la cronistoria del mandato della missione si veda: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unamirS.htm>

<sup>455</sup> Prosegue poi: «There was a United Nations force in the country at the time, but it was neither mandated nor equipped for the kind of forceful action which would have been needed to prevent or halt the genocide» (www.un.org/News/ossg/sgsm\_rwanda.htm.). UN Doc. SG/SM/7263AFR/196, del 16 dicembre 1999.

disgrazie»<sup>456</sup>. Nel caso del Ruanda, ad esempio, l'allora Segretario generale Kofi Annan, ha istituito una commissione d'inchiesta indipendente con accesso pieno a tutti i documenti delle Nazioni Unite, e, successivamente, ha riconosciuto la responsabilità dell'Organizzazione<sup>457</sup>, prospettando l'adozione di misure in riparazione (ad oggi invero non ancora attuate). Il caso dell'epidemia di colera ad Haiti ha seguito, grossomodo, le stesse dinamiche: all'istituzione di un *Panel* d'inchiesta hanno fatto seguito – seppur con un grave ritardo – il riconoscimento dei fatti e la presentazione di scuse ufficiali da parte del Segretario Generale.

Altre volte, e in casi di sporadiche e singole violazioni, l'istituzione di commissioni d'inchiesta è invece stata funzionale alla definizione di forme di riparazione anche di natura propriamente compensativa. È quanto accaduto, ad esempio, a seguito dell'incidente che ha coinvolto il delegato della Croce Rossa, nel caso George Olivet<sup>458</sup>, in relazione al quale in un primo momento è stata istituita una commissione d'inchiesta per accertare i fatti dell'incidente mentre, in un secondo momento, le due organizzazioni interessate hanno negoziato una compensazione economica in favore dei familiari della vittima. Un altro elemento di prassi riparatoria in forma soddisfattiva, ma diretta a riparare un pregiudizio dello Stato leso più che degli individui, è dato dal comportamento della NATO, che dopo aver bombardato l'ambasciata cinese a Belgrado, ha affermato, attraverso un suo portavoce, che «we have acknowledged responsibility clearly, unambiguously, quickly; we have expressed our regrets to the Chinese authorities»<sup>459</sup>.

A nostro avviso, il riconoscimento dell'illecito, l'espressione di rammarico e l'offerta di scuse pubbliche poste in essere nella prassi sopra menzionata sono misure 'a cerniera' tra le *assicurazioni* e *garanzie* di non ripetizione e una vera e propria *riparazione* dell'illecito<sup>460</sup>. Tali misure costituiscono, prima di tutto, un monito per

---

<sup>456</sup> UN Doc. SG/SM/7263AFR/196, cit.

<sup>457</sup> « I fully accept their conclusions, including those which reflect on officials of the United Nations Secretariat, of whom I myself was one. I also welcome the emphasis which the inquiry has put on the lessons to be learned from this tragedy, and the careful and well argued recommendations it has made with the aim of ensuring that the United Nations can and will act to prevent or halt any other such catastrophe in the future» v. UN Doc. SG/SM/7263AFR/196, cit.

<sup>458</sup> V. *supra* par. 3.

<sup>459</sup> Tale dichiarazione è riportata come prassi di soddisfazione nel Progetto ARIIO, p. 62. «practice offers some examples of satisfaction on the part of international organizations, generally in the form of an apology or an expression of regret». Sempre sul caso v. <http://www.wsj.com/articles/SB926144864693007660>.

<sup>460</sup> «As the report itself acknowledges, some steps have already been taken over the past few years to improve the capacity of the United Nations to respond to conflicts, and specifically to respond to some of

l'organizzazione responsabile ad adottare tutte le misure necessarie e sufficienti per *prevenire* il verificarsi di illeciti dello stesso tipo in futuro. Da questo punto di vista, esse rispondono più alla *ratio* sottesa all'offerta di garanzie e assicurazioni di non ripetizione, e cioè alla «restoration of confidence in a continuing relationship»<sup>461</sup> – relazione che, nei casi di gravi violazioni dei diritti umani, è di natura collettiva, in quanto riguarda la comunità internazionale nel suo complesso. Con questa chiave di lettura si può interpretare, ad esempio, il solenne impegno assunto dal Segretario Generale delle Nazioni Unite, a seguito del genocidio in Ruanda, «of enabling the United Nations never again to fail in protecting a civilian population from genocide or mass slaughter»<sup>462</sup>.

Il riconoscimento della responsabilità (quand'anche morale) dell'organizzazione, l'espressione di rammarico, così come l'assicurazione di non ripetizione e la prestazione di scuse ufficiali, se indirizzate ad uno Stato leso, possono, al contempo, inquadrarsi anche quale forma di *soddisfazione* del pregiudizio dello Stato, pur svolgendo una funzione più *preventiva* che *riparativa* dell'illecito<sup>463</sup>. La valutazione se la soddisfazione – forma di riparazione congeniata per un pregiudizio morale tipicamente

---

the mistakes made in Rwanda. But much remains to be done. It was precisely in the hope of preventing further such tragedies that, in my address to the General Assembly in September, I called on the international community to reflect on ways in which the United Nations could intervene more promptly, and more effectively, to prevent or halt massive and systematic violations of human rights» (Vedi le dichiarazioni rilasciate dal Segretario Generale il 16 dicembre 1999 dopo la presentazione del rapporto della commissione d'inchiesta sul Ruanda, UN Doc. SG/SM/7263 <http://www.un.org/press/en/1999/19991216.sgsm7263.doc.html>).

<sup>461</sup> Yearbook of the International Law Commission 2000, Volume 2, Parte 1, p. 24. Così anche il Commento ARS: «Where assurances and guarantees of non-repetition are sought by an injured State, the question is essentially the reinforcement of a continuing legal relationship and the focus is on the future, not the past» (Draft Articles on State responsibility, cit., p. 90).

<sup>462</sup> E ancora: «The United Nations was founded at the end of a war during which genocide had been committed on a horrific scale. Its prime objective was to prevent such a conflict from ever happening again. [...] In 1994, the whole international community – the United Nations and its Members States – failed to honour that obligation» (v. UN Doc. SG/SM/7263AFR/196, cit).

<sup>463</sup> Sull'inquadramento delle assicurazioni e garanzie di non ripetizione nella categoria della cessazione dell'illecito o della riparazione v. il Commento all'ARS, che da una parte afferma che «Assurances or guarantees of non-repetition may be sought by way of satisfaction (e.g. the repeal of the legislation which allowed the breach to occur) and there is thus some overlap between the two in practice», e, dall'altra che «However, they are better treated as an aspect of the continuation and repair of the legal relationship affected by the breach» (v. Draft articles on State responsibility, cit., p. 90). Nei lavori preparatori del Progetto il punto era emerso in termini ancora più chiari «the commentary treats them [assurances and guarantees of non-repetition] as a *sui generis* remedy, but the account it gives strongly suggests that they are cognate to cessation rather than an aspect of reparation» (Yearbook of the International Law Commission 2000, Volume 2, Parte 1, p. 23 – 24).

dello Stato<sup>464</sup> – possa riparare anche il pregiudizio sofferto dagli individui, va svolta, invece, in base alle circostanze del caso concreto, avuto riguardo, tra le altre cose, ai danni causati, al tipo di norma primaria violata e ad altri fattori, quali le eventuali richieste di riparazione avanzate dalle vittime. Nel caso di Haiti, ad esempio, abbiamo escluso che le misure dal carattere satisfattivo adottate siano sufficienti, da sole, a riparare pienamente anche il pregiudizio sofferto singolarmente dalle vittime.

---

<sup>464</sup> «Satisfaction, on the other hand, is the remedy for these injuries, not financially assessable, which amount to an affront to the State» Draft Articles on State Responsibility, cit., p. 249, par. 3.

## Capitolo 3

### RESPONSABILITÀ E RIPARAZIONE NELLE CONTROVERSIE TRA INDIVIDUO E STATI INNANZI AGLI ORGANISMI DI CONTROLLO ISTITUITI DAI TRATTATI SUI DIRITTI UMANI

#### Sezione I - Principali ipotesi di responsabilità degli Stati in connessione con atti illeciti delle organizzazioni

1. Premessa
2. La responsabilità degli Stati per gli illeciti commessi nel contesto di operazioni di forza istituite dalle Organizzazioni. La questione centrale dell'attribuzione della condotta
3. (*segue*) Ricostruzione della posizione della Corte europea dei diritti dell'uomo in merito al problema dell'attribuzione della condotta
4. (*segue*) il connesso problema della giurisdizione extraterritoriale degli Stati
5. La responsabilità degli Stati per l'adozione di misure interne in attuazione di obblighi derivanti dalla loro partecipazione ad organizzazioni internazionali. Quadro generale delle ipotesi formulate dalla Corte
6. (*segue*) A) La responsabilità degli Stati in assenza di un margine di discrezionalità e la dottrina della protezione equivalente
7. (*segue*) B) La responsabilità degli Stati in presenza di un margine di discrezionalità
8. (*segue*) Critiche agli orientamenti esaminati:
  - (i) Sull'esistenza e sull'ampiezza del margine di discrezionalità riconosciuto in capo agli Stati; (ii) Sulla competenza *ratione personae e loci* e sulla non adeguata distinzione tra il profilo dell'attribuzione e della giurisdizione; (iii) Sul funzionamento della dottrina della protezione equivalente e sul suo mancato raffronto con il diritto internazionale generale in tema di responsabilità; (iv) Sugli strumenti di risoluzione dei conflitti normativi; (v) Sulla nozione di arbitrarietà quale nuovo standard emergente di protezione; (vi) Sulla mancata considerazione del piano *internazionale* e dei comportamenti esigibili dai governi in seno alle Organizzazioni. Rinvio alla seconda sezione.
9. Altre ipotesi di responsabilità degli Stati in connessione a condotte di Organizzazioni. La giurisprudenza sul riconoscimento delle immunità delle Organizzazioni.

#### Sezione II - Prospettazione di nuove ipotesi di responsabilità degli Stati

10. La responsabilità degli Stati per la mancata protezione degli individui lesi dalle attività delle organizzazioni. Quadro generale delle ipotesi prospettate
11. I comportamenti positivi esigibili dagli Stati membri all'*interno* delle organizzazioni. Analisi della giurisprudenza della Corte sulla responsabilità da *membership*
12. La responsabilità degli Stati per la condotta dei propri delegati in seno alle organizzazioni. Condizioni teoriche
13. (*segue*) I comportamenti esigibili dalle rappresentanze degli Stati membri delle Nazioni Unite nel quadro delle procedure di *listing* e *delisting* dei Comitati delle sanzioni
14. (*segue*) Elementi di prassi ricavabili dalla giurisprudenza dei tribunali nazionali e internazionali a supporto della tesi illustrata
15. I comportamenti esigibili dai governi nelle relazioni esterne con le organizzazioni. Spunti da alcune decisioni della Corte eventualmente applicabili al caso in esame
16. (*segue*) La responsabilità dello Stato per la mancata adozione di misure diplomatiche volte a richiedere la riparazione dell'illecito commesso dalle organizzazioni sul proprio territorio

SEZIONE I  
PRINCIPALI IPOTESI DI RESPONSABILITÀ DEGLI STATI IN CONNESSIONE CON ATTI  
ILLECITI DELLE ORGANIZZAZIONI

*1. Premessa*

L'attribuzione della condotta illecita a un'organizzazione determina, il più delle volte, un vuoto di tutela giurisdizionale per le vittime. La riparazione nei confronti dell'individuo può risultare preclusa, sul piano interno, dal riconoscimento delle immunità delle organizzazioni davanti ai tribunali nazionali e, sul piano internazionale, dall'assenza di meccanismi di controllo istituiti dai trattati sui diritti umani. D'altro canto, i sistemi interni delle organizzazioni, se esistenti, si dimostrano spesso inadeguati.

L'attribuzione della condotta agli Stati consente invece all'individuo di accedere ai sistemi giurisdizionali di controllo esistenti a livello internazionale<sup>465</sup>. Tale possibilità è diventata negli ultimi anni tutt'altro che teorica e gli organismi aditi dagli individui hanno sviluppato soluzioni sempre più sofisticate.

Scopo del presente capitolo è quello di individuare le principali ipotesi di responsabilità degli Stati in connessione ad attività delle organizzazioni, adottando la prospettiva del sistema di protezione istituito dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (la Convenzione) su cui vigila la Corte europea dei diritti dell'uomo (la Corte). I risultati a cui la Corte è giunta sono stati ampiamente esaminati dalla letteratura in materia. Pertanto, dopo aver ricostruito le principali ipotesi di responsabilità emerse nella giurisprudenza della Corte e i punti critici ad esse connessi (sezione I), si indagheranno nuovi percorsi argomentativi per imputare la responsabilità agli Stati membri sulla base di titoli diversi, non ancora esplorati o comunque non ancora consolidati nella giurisprudenza della Corte (sezione II).

---

<sup>465</sup> L'attribuzione della condotta allo Stato permette, inoltre, alle vittime di rivolgersi alle corti nazionali dello Stato interessato. Tale possibilità non sarà però esaminata in questa sede, coerentemente con l'intera impostazione del lavoro che prende in considerazione la riparazione ottenibile esclusivamente nell'ordinamento *internazionale*.

Seguendo uno schema che va dal semplice al complesso, si analizzerà la responsabilità degli Stati, dapprima per le condotte dei contingenti messi a disposizione delle organizzazioni (par. 2 e ss.) e, successivamente, in relazione a condotte poste in attuazione di obblighi discendenti dall'appartenenza degli Stati alle organizzazioni (par. 5 e ss.). Dopo aver dato rapidamente conto di tali scenari, si procederà a investigare i comportamenti esigibili dai governi in seno a, davanti, e contro le organizzazioni (par. 10 e ss.).

*2. La responsabilità degli Stati per gli illeciti commessi nel contesto di operazioni di forza istituite dalle organizzazioni. La questione centrale dell'attribuzione della condotta*

La responsabilità degli Stati per condotte tenute in attuazione o sotto la copertura di atti delle organizzazioni internazionali può sorgere in diverse situazioni. Una prima ipotesi riguarda gli illeciti commessi nel contesto di azioni di forza istituite o autorizzate dalle organizzazioni a cui gli Stati partecipano tramite l'invio di propri contingenti militari.

Prendendo come riferimento le Nazioni Unite, gli scenari che possono venire in rilievo sono essenzialmente tre: le azioni di forza istituite dall'Organizzazione (si pensi all'operazione di pace *UN Stabilisation Mission in the Democratic Republic of the Congo*); le missioni autorizzate solamente dall'Organizzazione (tale era la *International Security Assistance Force in Afghanistan* autorizzata dal Consiglio di sicurezza); ed, infine, le operazioni multinazionali sotto l'egida congiunta di più Organizzazioni (ad esempio l'operazione *African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur*)<sup>466</sup>.

La complessità di questi contesti è dovuta alla presenza in campo di diversi soggetti: l'Organizzazione che istituisce o autorizza l'operazione, lo Stato di invio dei contingenti che mette a disposizione i propri organi in modo temporaneo, ed, infine, lo Stato che ospita territorialmente la missione. Nelle operazioni di pace istituite dalle Nazioni

---

<sup>466</sup> Sul tema delle *partnership* tra Organizzazioni nella gestione di operazioni militari si rimanda ai diversi contributi pubblicati nel numero 1/2016 della *International Organization Law Review*, in particolare v. il contributo di K. GRENFELL, *Partnerships in UN Peacekeeping*, p. 55 - 73.

Unite<sup>467</sup>, ambito a cui si limita la presente analisi, i compiti sono tendenzialmente così distribuiti: all'Organizzazione spetta la predeterminazione del mandato e degli obiettivi dell'operazione attraverso la figura del Segretario Generale, da cui dipende gerarchicamente il comandante supremo della missione<sup>468</sup>; agli Stati d'invio, invece, sono affidate le ordinarie attività legate allo stazionamento della missione sul territorio dello Stato ospite, tra le quali la preparazione e l'addestramento dei militari, le funzioni amministrative e disciplinari, nonché il fondamentale esercizio delle funzioni giurisdizionali in materia penale. Il ruolo dello Stato che ospita territorialmente le forze è invece tendenzialmente piuttosto ridotto<sup>469</sup>. Ciò premesso, ipotizzando che i contingenti militari ivi impiegati pongano in essere una condotta in violazione delle norme a tutela dei diritti umani, il nodo centrale da sciogliere riguarda l'attribuzione di dette condotte, alternativamente o cumulativamente, agli Stati d'invio dei contingenti e/o all'Organizzazione che ha istituito o autorizzato l'operazione militare.

La questione è tra le più complesse nell'ambito della disciplina della responsabilità internazionale, in quanto la peculiare natura organica del soggetto agente (i contingenti degli Stati messi a disposizione dell'Organizzazione) mette in crisi l'utilizzo di criteri istituzionali-normativi oppure meramente fattuali ai fini dell'attribuzione della condotta<sup>470</sup>. I contingenti impiegati nelle operazioni istituite dalle Nazioni Unite sono

---

<sup>467</sup> Sul complesso modello delle operazioni di pace v., per tutti, CELLAMARE, *Le operazioni di peacekeeping multifunzionali*, Torino, 1999; PINESCHI, *Le operazioni delle Nazioni unite per il mantenimento della pace*, Padova, 1999; CONFORTI, FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, cit., p. 274 - 289. Con riferimento alle operazioni militari che vedono coinvolta l'Unione europea e alla questione dell'attribuzione delle condotte ivi poste in essere si rimanda, tra i molti, a P. PALCHETTI, *Les autorités provisoires de gouvernement (PISG) du Kosovo, Elex et ONU : les principes d'attribution è l'épreuve* e G. MARHIC, *Le régime de responsabilité des opérations de paix de l'Union européenne : quelles règles applicables?*, entrambi in *Revue Belge de droit international*, 2013/1, p. 44 ss e p. 137 ss. Da ultimo si veda il recente studio di A. SPAGNOLO, *L'attribuzione delle condotte illecite nelle operazioni militari dell'Unione europea*, Napoli, 2015.

<sup>468</sup> Il comandante della missione, a sua volta, guida tramite un'articolata catena di comando i singoli comandanti nazionali a capo dei relativi contingenti inviati dagli Stati. Il reclutamento dei contingenti nazionali avviene per mezzo di appositi accordi di fornitura stipulati tra il governo dello Stato d'invio ed il Segretario Generale (v. a titolo esemplificativo UN Doc. S/5575, del 4 marzo 1964, par. 4, per quanto riguarda l'operazione United Nations Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP) e v. UN Doc. S/RES/743 (1992) del 21 febbraio 1992, par. 2 per quel che riguarda l'operazione UNPROFOR).

<sup>469</sup> Lo Stato fornitore, a differenza di quello territoriale, conserva significativi poteri sugli organi messi a disposizione dell'Organizzazione, benché l'Organizzazione mantiene un comando e un controllo operativo della missione. Sulla eventuale complicità dello Stato territoriale nella commissione di un illecito v. AMRALLAH, *The international responsibility of the United Nations for activities carried out by UN peacekeeping forces*, in *Revue égyptienne de Droit international*, 1976 p. 69.

<sup>470</sup> La questione se l'attribuzione della condotta sia un'operazione da condurre su basi meramente giuridiche o piuttosto fattuali è stata analizzata recentemente da v. C. PITEA, *Azioni di contrasti alla*

infatti definibili, come rilevato tempo addietro da autorevole dottrina<sup>471</sup>, quali «*agents doubles*», poiché soggetti ad un «*double commandement*» tale per cui questi non cessano di costituire organi dei rispettivi Stati d'invio, pur essendo incorporati nell'operazione dell'Organizzazione<sup>472</sup>. In linea di principio, alla doppia natura organica dovrebbe corrispondere la possibilità di attribuire le condotte simultaneamente agli Stati d'invio e all'Organizzazione.

L'ipotesi della doppia o multipla attribuzione della condotta è stata presa in considerazione anche nel Progetto ARIO. Lo *Special Rapporteur* del Progetto aveva infatti rilevato, sin dai primi studi, che le condotte illecite non dovessero necessariamente attribuirsi in via esclusiva ad un solo soggetto; a tale riguardo erano stati richiamati alcuni esempi tratti dalla prassi, tra cui il bombardamento sulla ex-Iugoslavia da parte della NATO nel 1999, attribuibile sia all'Organizzazione, responsabile per aver pianificato l'operazione militare, sia ai suoi Stati membri, responsabili per averlo eseguito<sup>473</sup>. Anche il Commento ARIO licenziato nel 2011 non esclude *tout court* la possibilità di una doppia (o multipla) attribuzione di una condotta a Stati e Organizzazioni<sup>474</sup>; manca, tuttavia, di indicare con sufficiente precisione sulla base di quali criteri – giuridici o fattuali – ciò possa avvenire.

---

*pirateria e Convenzione europea dei diritti umani: questioni di attribuzione e di applicazione extraterritoriale*, in *Diritti umani e Diritto internazionale*, n.3/2015, p. 506, che cita, in nota 83, le diverse posizioni sostenute dall'Anzilotti (D. ANZILOTTI, *Teoria generale della responsabilità dello Stato nel diritto internazionale* (1902), riprodotto in D. ANZILOTTI, *Scritti di diritto internazionale pubblico*, vol. II, parte 1, 1956, Padova, p. 121-148) e da Arangio-Ruiz (G. ARANGIO-RUIZ, *State Fault and the Forms and Degrees of International Responsibility: Question of Attribution and Relevance*, in *Le droit international au service de la justice et du développement. Mélanges Michel Virally*, Parigi, 1999, p. 1991). Sul punto v. anche i riferimenti citati da A. SPAGNOLO, *L'attribuzione delle condotte illecite*, cit., p. 8, nota 25 e p. 77, nota 19.

<sup>471</sup> L. CONDORELLI, *Le statut des forces de l'ONU et le droit international humanitaire*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1995, p. 881 e ss.

<sup>472</sup> « les casques bleus sont et restent des organes des Etats fournisseurs. Leur lien avec l'Etat national respectif n'est nullement coupé ou mis en sommeil pendant la durée de leur engagement au service de l'ONU » (L. CONDORELLI, *Le statut des forces de l'Onu et le droit international humanitaire*, cit.). Secondo altri autori il duplice collegamento organico rileverebbe solo al di fuori del compimento di attività operative; rispetto a queste invece « si verificherebbe una genuina ed effettiva messa a disposizione dell'Organizzazione dei contingenti nazionali, i quali, quindi, solo in tale contesto perdono il legame organico con le autorità di invio, costituendo a tutti gli effetti un organo dell'ONU sotto il pieno controllo di quest'ultima » (v. S. DORIGO, *Imputazione e responsabilità per l'attività delle forze di peacekeeping delle Nazioni Unite*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2002, p. 903 e ss. p. 927).

<sup>473</sup> V. GAJA, *Second Report on responsibility of international organizations*, UN Doc. A/CN.4/541 del 2 aprile 2004, p. 3, par. 7.

<sup>474</sup> « Although it may not frequently occur in practice, dual or even multiple attribution of conduct cannot be excluded. Thus, attribution of a certain conduct to an international organization does not imply that the same conduct cannot be attributed to a State; nor does attribution of conduct to a State rule out

In relazione alla condotta posta in essere da un organo statale messo a disposizione dell'Organizzazione vengono in rilievo, astrattamente, sia l'art. 6 del Progetto ARIO (relativo alla condotta di un organo o di un agente dell'organizzazione), sia l'art. 7 (relativo alla condotta di un organo statale o di un'Organizzazione messo a disposizione di un'altra organizzazione). Mentre l'art. 6 è destinato ad operare quando l'organo statale risulta pienamente distaccato e, dunque, incorporato nella struttura dell'organizzazione al punto da renderlo un suo organo *de iure*<sup>475</sup>, l'art. 7 troverebbe applicazione in situazioni più complesse, in cui l'organo statale non resta completamente distaccato, bensì mantiene un collegamento organico con lo Stato, pur operando nel contesto di un'organizzazione. Tale ipotesi sembra dunque destinata ad applicarsi proprio in relazione alle condotte poste in essere dai contingenti militari messi a disposizione dagli Stati fornitori nelle operazioni pianificate dalle Nazioni Unite<sup>476</sup>.

---

attribution of the same conduct to an international organization. One could also envisage conduct being simultaneously attributed to two or more international organizations, for instance when they establish a joint organ and act through that organ» (v. *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations*, cit., p. 16). Sulla possibilità di imputare a più soggetti una medesima condotta v. CONDORELLI, *Le statut des forces de l'Onu et le droit international humanitaire*, cit.; LECK, *International responsibility in United Nations peacekeeping operations: command and control arrangements and the attribution of conduct*, cit., p. 360; A. NOLLKAEMPER, *Dual attribution. Liability of the Netherlands for conduct of Dutchbat in Srebrenica*, In *Journal of international criminal justice*, 2011, pp. 1148; v. P. PALCHETTI, *Azioni di forze istituite o autorizzate dalle Nazioni Unite davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: i casi Beherami e Saramati*, in *Rivista di diritto internazionale* 2007 p. 681 ss; F. MESSINEO, *Attribution of Conduct*, in *SHARES Research Paper* 2014, n. 32, disponibile su [www.sharesproject.nl](http://www.sharesproject.nl), pp. 27-31; BELL, *Reassessing multiple attribution: the International Law Commission and the Beherami and Saramati decision*, in *International Law and Politics*, 2010, vol. 42:501, p. 352; JEAN, *Il controllo degli Stati sulla partecipazione delle Forze Armate alle operazioni di pace*, p. 129 e ss., in *Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari. Contributo alla riforma della Carta delle Nazioni Unite*, (a cura di RONZITTI), Milano, 1999; A. DI BLASE, *Sulla responsabilità internazionale per attività dell'ONU*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1974, vol. LVII, p. 250 – 280.

<sup>475</sup> «When an organ of a State is placed at the disposal of an international organization, the organ may be fully seconded to that organization. In this case the organ's conduct would clearly be attributable only to the receiving organization. [...] In [this case], the general rule set out in article 6 would apply» (*Draft Articles on the Responsibility of International Organizations*, cit., p. 20).

<sup>476</sup> «Article 7 deals with the different situation in which the seconded organ or agent still acts to a certain extent as organ of the seconding State or as organ or agent of the seconding organization. This occurs for instance in the case of military contingents that a State places at the disposal of the United Nations for a peacekeeping operation, since the State retains disciplinary powers and criminal jurisdiction over the members of the national contingent. In this situation the problem arises whether a specific conduct of the seconded organ or agent is to be attributed to the receiving organization or to the seconding State or organization» (*Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries 2011*, cit., p. 20, par. 1; corsivo aggiunto).

Stando alla lettera dell'art. 7 ARIO, la condotta dell'organo messo a disposizione dell'organizzazione è attribuibile a quest'ultima solo nella misura in cui essa esercita un controllo *effettivo* su tale condotta<sup>477</sup>. La disposizione pare pertanto introdurre un criterio – quello del 'controllo effettivo'<sup>478</sup> – che di per sé non è idoneo ad attribuire la condotta, a titolo di doppia imputazione, agli Stati e alle organizzazioni<sup>479</sup>. In altre parole, esso consente di attribuire la condotta *esclusivamente* all'organizzazione che riceve l'organo e non anche allo Stato che lo invia<sup>480</sup>.

L'attribuzione di una medesima condotta simultaneamente a Stati e organizzazioni trova allora fondamento sulla base di altre disposizioni contenute nei Progetti ARS e

---

<sup>477</sup> L'art. 7 prevede che: «The conduct of an organ of a State or an organ or agent of an international organization that is placed at the disposal of another international organization shall be considered under international law an act of the latter organization if the organization exercises *effective control* over that conduct» (corsivo aggiunto). La disposizione si limita quindi a stabilire i casi in cui è possibile attribuire all'organizzazione la condotta di un organo che non è *de iure* pienamente incorporato nella sua struttura, ma che, in virtù del «controllo effettivo» da essa esercitato sulla sua condotta, agisce impegnando la responsabilità dell'organizzazione stessa.

<sup>478</sup> Esula dall'ambito della presente indagine ricostruire gli elementi idonei a fondare la nozione di «controllo effettivo». Ci limitiamo a ricordare che la CDI aveva già introdotto il concetto a proposito del comportamento di un organo messo a disposizione di uno Stato da parte di un altro Stato (v. art. 6 ARS, *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries 2001*, UN Doc. A/56/10 del 10 agosto 2001). Sull'identificazione degli elementi impiegati dall'art. 7 ARIO ai fini dell'attribuzione della condotta, v. P. PALCHETTI, *Attributing the Conduct of Dutchbat in Srebrenica: the 2014 Judgment of the District Court in Mothers of Srebrenica Case*, in *Netherlands International Law Review*, 2015, p. 279-294, spec. p. 283 – 285 e IDEM, *The Allocation of responsibility for internationally wrongful acts committed in the course of multinational operations*, in *International Review of the Red Cross*, 2013, p. 727 – 742, spec. 731 ss. Secondo l'autore, l'art. 7 rimanda a valutazioni di carattere sia giuridico («the organ must be 'placed at the disposal of the organization'»), sia fattuale («the organization must exercise 'effective control' over the conduct of the organ placed at its disposal»), il che porta a concludere che «the conditions for attribution under Article 7 of the 2011 text are substantially the same under Article 6 of the 2001 text» (P. PALCHETTI, *Attributing the Conduct of Dutchbat in Srebrenica*, cit., p. 284). Con specifico riferimento alla prassi delle Organizzazioni v. *Report of the Commission of inquiry established pursuant to the Security Council resolution 885 (1993) to investigate armed attacks on UNOSOM II personnel which led to casualties among them*, UN Doc. S/1994/653 del 1 giugno 1994, p. 45, par. 243 e 244, dal quale emerge che l'esclusione della responsabilità delle Nazioni Unite è la conseguenza del mancato esercizio di «controllo effettivo» da parte dell'Organizzazione sui contingenti nazionali.

<sup>479</sup> La disposizione in esame «does not concern the issue whether a certain conduct is attributable *all to* a State or an international organization, but rather to which entity – the contributing State [...] or the receiving organization – conduct has to be attributed» (v. *Draft Articles on Responsibility of International organizations*, cit., p. 21).

<sup>480</sup> In questo senso P. PALCHETTI, *Attributing the Conduct of Dutchbat in Srebrenica: the 2014 Judgment of the District Court in Mothers of Srebrenica Case*, cit., p. 283 (che riguardo all'art. 7 afferma che «this provision only concerns attribution to the receiving organization. The fact that the state retains effective control simply excludes the possibility of attributing the conduct to the organization according to Article 7») e P. D'ARGENT, *State organs placed at the disposal of the UN, effective control, wrongful abstention and dual attribution of conduct*, in *QIL-Questions of International Law*, Zoom-in 1 (2014), p. 17 – 31. *Contra*, in quanto a favore di una lettura 'bidirezionale' dell'art. 7; A. SPAGNOLO, *The 'reciprocal' approach in article 7 ARIO: a reply to Pierre d'Argent*, in *QIL-Questions of International Law*, Zoom-in 1 (2014), p. 33-41.

ARIO, rispettivamente l'art. 4 ARS e l'art. 6 AROIO<sup>481</sup>. L'art. 48 AROIO, invece, pur prevedendo un'ipotesi di responsabilità condivisa per una stessa condotta, non è conferente per il caso di specie in quanto riguarda l'attribuzione multipla della responsabilità – e non già della condotta<sup>482</sup>.

Altra questione poi è quella di comprendere se gli articoli elaborati dalla Commissione in tema di attribuzione corrispondano al diritto internazionale generale. Già durante la discussione del Progetto diversi Stati e organizzazioni avevano espresso posizioni piuttosto divergenti sul punto. Tra le osservazioni presentate<sup>483</sup>, particolarmente significativa è la posizione delle Nazioni Unite, che hanno sempre difeso l'idea per cui le condotte poste in essere dalle forze impiegate nelle operazioni di pace sarebbero ad esse *esclusivamente* attribuibili. A supporto di tale assunto l'organizzazione richiama spesso elementi *de iure* (e cioè il fatto che i soggetti agenti messi a disposizione dagli Stati 'si trasformano' in veri e propri organi dell'Organizzazione)<sup>484</sup> e, con riguardo alle operazioni congiunte, anche elementi *de*

---

<sup>481</sup> Sul punto v. L. CONDORELLI, *De la responsabilité internationale de l'ONU et/ou de l'État d'envoi lors d'actions de Forces de Maintien de la Paix: l'écheveau de l'attribution (double?) devant le juge néerlandais*, in QIL-Questions of International Law, Zoom-in 1 (2014), p. 3-15 « [...] les casques bleus [...] étaient partant devenus des organes (subsidiaries) ou agents des N.U., leurs comportements étant alors de ce fait même toujours imputables à celles-ci (dans la logique – cette fois – des Articles 4 et 5 AREFII), et ce même en cas d'excès de pouvoir ou de violation des instructions reçues (Article 7 AREFII, qui sera ensuite repris *mutatis mutandis* à l'Article 8 AROI) [...] des cas qui de toute évidence n'ont rien à voir avec celui des FMP, où ces organes des États d'envoi que sont les contingents nationaux sont 'transformés' en organes de l'ONU et où l'attribution dépend donc de la relation organique (dans la logique des Articles 4 et 5 AREFII, reproduite par la suite dans l'Article 6 AROI, mais non pas dans la logique 'déviant' de l'Article 7 AROI), et non du contrôle effectif quant aux comportements en question» (p. 6 e nota 9). Così anche P. PALCHETTI, *Attributing the Conduct of Dutchbat in Srebrenica*, cit., p. 283, secondo cui «whether, and on what legal basis, the conduct of the troops is to be attributed to the sending state should be assessed in the light of the rules of attribution set forth in the articles on the Responsibility of State (ARS) [...] attribution to the state can be justified on the basis of the criterion set forth in Article 4 of ARS».

<sup>482</sup> L'art. 48 lascia aperta dunque l'ipotesi che una condotta sia imputabile solo ad un soggetto, ma la responsabilità sia sopportata da due. Sul punto v. GAJA, *Special Rapporteur* dalla cinquantacinquesima alla sessantatreesima sessione della CDI, *Second Report on responsibility of international organizations*, UN Doc. A/CN.4/541 del 2 aprile 2004: «Dual attribution of conduct normally leads to joint, or joint and several, responsibility. However, joint, or joint and several, responsibility does not necessarily depend on dual attribution».

<sup>483</sup> Sostanzialmente d'accordo con il criterio usato dall'art. 7 si è espresso l'*International Monetary Fund*, mentre in senso parzialmente contrario l'*International Criminal Police Organization* (v. *Responsibility of international organizations. Comments and observations received from international organizations*, UN Doc. A/CN.4/556 del 12 maggio 200, p. 23 – 25).

<sup>484</sup> «As a subsidiary organ of the United Nations, an act of a peacekeeping force is, in principle, imputable to the Organization, and if committed in violation of an international obligation entails the international responsibility of the Organization and its liability in compensation» (Letter of 3 February 2004 by the United Nations Legal Counsel to the Director of the Codification Division, A/CN.4/545, sect. II.G). La medesima posizione è stata sostenuta anche dal Segretario Generale, in risposta al Progetto

*facto* (quale il presunto controllo effettivo esercitato dall'Organizzazione sulle forze)<sup>485</sup>. Per contro, la responsabilità concorrente degli Stati d'invio è stata riconosciuta solamente in circostanze eccezionali. È il caso, ad esempio, dei danni cagionati dai contingenti a persone e cose come conseguenza di una grave negligenza dello Stato d'invio<sup>486</sup>, oppure delle violazioni di obblighi di diritto internazionale umanitario<sup>487</sup>. Coerentemente con questa impostazione, l'accordo-modello da stipulare tra le Nazioni Unite e lo Stato fornitore per la messa a disposizione dei contingenti nazionali prevede da una parte che «the United Nations will be responsible for dealing with any claims by third parties where the loss of or damage to their property, or death or personal injury, was caused by the personnel or equipment provided by the Government in the performance of services or any other activity or operation under this agreement»; dall'altra che «if the loss, damage, death, injury arose from gross negligence or willful misconduct of the personnel provided by the Government, the Government will be liable for such claims»<sup>488</sup>, introducendo così – peraltro discutibilmente – una distinta disciplina a seconda che le condotte siano state poste in essere *ultra vires* o meno.

---

ARIO (UN Doc. A/CN.4/637/Add.1 (2011), p. 14, par. 3. Tale circostanza sarebbe determinata, secondo taluni, per via della delega di poteri da parte del Consiglio di sicurezza v. SAROOSHI, *The United Nations and the development of collective security: the delegation by the UN Security Council of its Chapter VII powers*, Oxford, 1999, pp. 163-166; *contra* v. BROWNLIE, *The responsibility of states for the acts of international organizations*, cit., p. 355.

<sup>485</sup> Questo è quanto è possibile ricavare dalla posizione espressa dal Segretario Generale nel rapporto concernente il finanziamento delle operazioni di *peacekeeping* stilato nel 1996, nel quale la responsabilità internazionale dell'Organizzazione sembra derivare proprio dall'effettivo controllo esercitato da essa sulla conduzione delle operazioni « In joint operations, international responsibility for the conduct of the troops lies where operational command and control is vested, according to the arrangements establishing the modalities of cooperation between the State or States providing the troops and the United Nations. In the absence of formal arrangements between the United Nations and the State or States providing troops, responsibility would be determined in each and every case according to the degree of effective control exercised by either party in the conduct of the operation» (v. *Financing of the United Nations peacekeeping operations Report of the Secretary-General*, UN Doc. A/51/389 del 20 settembre 1996, p. 6 par. 17 e 18).

<sup>486</sup> v. *Financing of the United Nations peacekeeping operations Report of the Secretary-General*, cit., p. 10, par. 42.

<sup>487</sup> «given the exclusive criminal jurisdiction of the State of nationality and its obligation to ensure respect for international humanitarian law by members of its forces, the General Assembly may wish to consider recognizing the concurrent responsibility of the State of nationality for violations of international humanitarian law by members of its national contingent, and its responsibility in compensation» (v. *Financing of the United Nations Protection Force*, cit., p. 11, par. 44).

<sup>488</sup> *Contribution Agreement between the UN and Participating State contributing resources to the Peacekeeping Operation*, UN Doc. A/50/995 Annex del 9 luglio 1996. L'uso dei termini *responsibility* (riferito all'Organizzazione) e *liability* (riferito agli Stati fornitori) potrebbe far pensare che lo Stato di nazionalità del contingente avrebbe solo un obbligo finanziario di rimborsare l'Organizzazione.

Le divergenze sui criteri da applicare ai fini dell'attribuzione delle condotte in esame non hanno tardato a presentarsi anche nelle decisioni rese dalle corti nazionali e internazionali una volta adottato il Progetto. Recentemente, ad esempio, le corti interne dei Paesi Bassi hanno impiegato l'art. 7 del Progetto ARIO per stabilire l'attribuzione della condotta allo Stato (e non all'organizzazione)<sup>489</sup>.

L'analisi che segue è volta ad illustrare la posizione attuale della Corte europea dei diritti dell'uomo che, solo recentemente, sembra aver ammesso l'applicazione del criterio della doppia attribuzione alle condotte poste in essere dai contingenti operanti in azioni di forza pianificate dalle organizzazioni.

### 3. (segue) Ricostruzione della posizione della Corte europea dei diritti dell'uomo in merito al problema dell'attribuzione della condotta

I giudici di Strasburgo negli ultimi anni sono stati chiamati in diverse occasioni a pronunciarsi sull'attribuzione dell'illecito agli Stati contraenti operanti in azioni di forza istituite o autorizzate dalle Nazioni Unite<sup>490</sup>. La Corte inizialmente ha escluso tale possibilità, nonostante alcuni tribunali nazionali avessero riconosciuto, da parecchio tempo, l'imputazione della condotta agli Stati d'invio delle truppe, come nel caso *Nissan*<sup>491</sup> e, più recentemente, nei casi *Bici*<sup>492</sup> e *Al-Jedda*<sup>493</sup> decisi dai tribunali del Regno Unito.

---

<sup>489</sup> Sul caso v. *infra* par. 3.

<sup>490</sup> Per un'analisi delle decisioni della Corte sulle operazioni militari multinazionali a guida dell'Unione europea v. C. PITEA, *Azioni di contrasti alla pirateria e Convenzione europea dei diritti umani: questioni di attribuzione e di applicazione extraterritoriale*, in *Diritti umani e Diritto internazionale*, n.3/201.; A. SPAGNOLO, *L'attribuzione delle condotte illecite nelle operazioni militari dell'Unione europea*, cit.

<sup>491</sup> *Nissan v. Attorney general*, deciso dalla *Queen's Bench Division*, reperibile in *All England Law Reports*, 1967, volume 2, p. 203 e ss.

<sup>492</sup> *Bici v. Ministry of Defence* (Corte d'appello, Queen's Bench Division, decisione del 7 aprile 2004). Il caso riguardava un risarcimento in sede civile per le condotte poste in essere dal contingente britannico in servizio in Kosovo, sotto la copertura della missione delle Nazioni Unite. In tale circostanza non è mai stata messa in discussione l'attribuzione della condotta alle Nazioni Unite in quanto «[t]he Crown retained command of the British forces notwithstanding that they were acting under the auspices of the U.N.».

<sup>493</sup> House of Lords, *R (on the application of Al-Jedda) (FC) (Appellant) v Secretary of State for Defence (Respondent)*, sentenza del 12 dicembre 2007, disponibile alla pagina web <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldjudgmt/jd071212/jedda-1.htm>. È interessante notare che i giudici britannici si sono espressamente richiamati al Progetto ARIO: «It was common

La questione è stata affrontata nelle note decisioni *Beherami and Beherami v. France* e *Saramati v. France, Germany and Norway*, annoverate ancora oggi tra i precedenti probabilmente più discussi della giurisprudenza della Corte<sup>494</sup>. I fatti del caso sono noti, così come è noto il quadro internazionale in cui essi si inseriscono: l'intervento cd. 'umanitario' condotto dalla NATO nel territorio della Repubblica dell'ex- Jugoslavia<sup>495</sup>, avallato *ex post facto* dalla risoluzione 1244 (1999) del Consiglio di sicurezza<sup>496</sup>.

---

ground between the parties that the governing principle [was] that expressed by the International Law Commission in article 7 of its draft articles on Responsibility of International Organizations». In tale occasione, applicando l'art. 7 del Progetto – e pertanto il criterio del controllo effettivo ivi previsto – è stato stabilito che la (presunta) condotta lesiva fosse attribuibile non tanto alle Nazioni Unite, quanto al contingente britannico. I giudici britannici avevano infatti ritenuto che: «it could not realistically be said that US and UK forces were under the *effective command and control* of the UN, or that UK forces were under such command and control when they detained the appellant». Sul medesimo caso si è pronunciata anche la Corte (v. *infra*, in questo par., a cui si rimanda anche per i dettagli sul caso).

<sup>494</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Beherami and Beherami v. France, Saramati v. France, Germany and Norway*, ricorso n. 71412/01 e 78166/01, decisione del 2 maggio 2007. I casi sono stati estensivamente commentati in dottrina. Tra i tanti commenti, si vedano in particolare P. PALCHETTI, *Azioni di forze istituite o autorizzate dalle Nazioni Unite davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: i casi Beherami e Saramati*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 2007, p. 681-704; P. DE SENA, M. C. VITUCCI, *The European Courts and the Security Council: Between Dédoulement Fonctionnel and Balancing of Values*, in *European Journal of International Law*, 2009, p. 193 ss.; M. I. PAPA, *Le autorizzazioni del Consiglio di sicurezza davanti alla Corte europea dei diritti umani: dalla decisione sui casi Beherami e Saramati alla sentenza Al-Jedda*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2012, p. 229 ss.; SARI, *Jurisdiction and international responsibility in peace support operations: the Beherami and Saramati cases*, in *Human Rights Law Review*, volume 8, p.151 – 170, del 5 febbraio 2008; BELL, *Reassessing multiple attribution: the International Law Commission and the Beherami and Saramati decision*, in *International Law and Politics*, 2010, vol. 42:501, p. 502 – 547; BODEAU-LIVINEC, BUZZINI, SANATIAGO VILLALPANDO, *ECHR judgment on applicability of European Convention on Human Rights to acts undertaken pursuant to UN Chapter VII operation in Kosovo*, in *American Journal of International Law*, 2008, vol. 102, p. 323 – 330; MILANOVIC, PAPIĆ, *As bad as it gets: the European Court of Human Rights' Beherami and Saramati decision and general international law*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2009, vol. 58, p. 267 – 296. P. KLEIN, *Responsabilité pour les faits commis dans le cadre d'opérations de paix et étendue du pouvoir de contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme: quelques considérations critiques sur l'arrêt Behrami et Saramati*, in *Annuaire français de droit international*, 2007, p. 43 ss.; G. C. BRUNO, *La Corte europea dei diritti umani e il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite: la decisione Behrami e Behrami e Saramati*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, p. 187 ss.

<sup>495</sup> Sull'intervento della NATO in Kosovo si vedano i contributi di S. ZAPPALÀ, *Nuovi sviluppi in tema di uso della forza armata in relazione alle vicende del Kosovo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1999, p. 975 – 1004; N. RONZITTI, *Raidi aerei contro la Repubblica federale di Jugoslavia e Carta delle Nazioni Unite*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1999, p. 476-482; PICONE, *Interventi delle Nazioni Unite e obblighi erga omnes*, in *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale* (a cura di PICONE), Padova, 1995, p. 518 e ss.; A. CASSESE, *Ex iniuria ius oritur: Are we moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?*, in *European Journal of international Law*, 1999, p. 23 e ss.

<sup>496</sup> Ris. 1244 (1999), del 10 giugno 1999, UN Doc. S/RES/1244 (1999), che ha istituito un'amministrazione provvisoria per il Kosovo (*United Nations Interim Administration in Kosovo – UNMIK*) e che ha altresì autorizzato gli Stati membri delle Nazioni Unite a stabilire una presenza militare di sicurezza con la sostanziale partecipazione delle forze NATO, che operavano sotto un comando e un controllo unificato (Kosovo Force – KFOR). Sul rapporto e il coordinamento dell'UNMIK con l'attuale

Le problematiche ivi emerse riguardano aspetti cruciali per il tema della responsabilità delle organizzazioni internazionali. La Corte si è infatti pronunciata sui rapporti tra le risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza, sulla base del capitolo VII, e il sistema della Convenzione e, per quel che qui rileva, sull'attribuzione della condotta dei contingenti nazionali impiegati nella Forza multinazionale in Kosovo a guida NATO (Kosovo Force - KFOR) e dei contingenti impiegati nell'amministrazione provvisoria del Kosovo istituita dalle Nazioni Unite (United Nations Interim Administration in Kosovo - UNMIK). Ad avviso della Corte, la condotta illecita posta in essere dall'UNMIK (ossia la mancata supervisione dell'attività di smiamento), doveva essere attribuita alle Nazioni Unite in quanto i soggetti agenti erano organi sussidiari dell'Organizzazione<sup>497</sup>. Con riferimento alla condotta della KFOR (l'arresto e la detenzione illegittima del ricorrente), l'illecito è stato imputato alle Nazioni Unite e non agli Stati d'invio dei contingenti, sulla base di un criterio sostanzialmente 'normativo'<sup>498</sup>.

Ad avviso della Corte, sia l'UNMIK che la KFOR non avrebbero agito per iniziativa diretta degli Stati fornitori, bensì su delega del Consiglio di sicurezza<sup>499</sup>, il quale avrebbe determinato ed eterodiretto, anche nei fatti, le condotte contestate per via del «controllo *ultimo* e dell'autorità *ultima*» da esso esercitato<sup>500</sup>. Su queste basi i ricorsi *Beherami* e *Saramati* sono stati dichiarati inammissibili *ratione personae*<sup>501</sup>.

---

missione EULEX, istituita nell'ambito della politica europea di sicurezza e di difesa, v. E. MILANO, *Il trasferimento di funzioni da UNMIK a EULEX in Kosovo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, p. 967 – 990.

<sup>497</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Beherami*, cit., par. 143.

<sup>498</sup> V. Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Beherami*, cit., par. dal 123 al 126, in cui la Corte accerta che le condotte contestate ricadevano nel mandato della KFOR e dell'UNMIK.

<sup>499</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Beherami*, cit., par. 129.

<sup>500</sup> «[...] the Court finds that the UNSC retained ultimate authority and control and that effective command of the relevant operational matters was retained by NATO. In such circumstances, the Court observes that KFOR was exercising lawfully delegated Chapter VII powers of the UNSC so that the impugned action was, in principle, “attributable” to the UN» (Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Beherami*, cit., par. 140 e 141; corsivo aggiunto). Si noti come l'espressione controllo 'ultimo' non è mai stata utilizzata nella giurisprudenza della Corte (ad eccezione del caso *Matthews – v. infra*), né della Corte internazionale di giustizia e di essa non si trova traccia neanche nei Commenti ai Progetti sulla responsabilità internazionale degli Stati e delle Organizzazioni. Tale termine è stato usato da alcuni autori a proposito della legittimità e della validità delle deleghe di potere concesse dal Consiglio di sicurezza. Secondo SAROOSHI, *The United Nations and the Development of Collective Security*, 1999, p. 163.

<sup>501</sup> La Corte dichiarando il ricorso inammissibile *ratione personae*, ha risolto il caso sulla base dell'imputazione del fatto illecito all'Organizzazione e ha così evitato di accertare la sua competenza *ratione loci*, pronunciandosi sull'eventuale estensione in senso extraterritoriale della giurisdizione degli Stati interessati ai sensi dell'art. 1 della Convenzione.

Nella conclusione della Corte – a nostro avviso poco convincente sul piano giuridico<sup>502</sup> e preoccupante per il vuoto di protezione che ne conseguiva<sup>503</sup> – si poteva leggere un chiaro atteggiamento di deferenza verso il Consiglio di sicurezza. In questa chiave sono interpretabili alcuni passaggi delle decisioni sull'importanza degli obiettivi perseguiti dal Consiglio di sicurezza quando agisce *ex capitulo VII* della Carta e della funzione che tale organo politico assolve nella gestione della pace e della sicurezza dell'intera comunità internazionale<sup>504</sup>.

La soluzione adottata nel caso *Behrami* è stata così criticata che la Corte è stata costretta a rivedere successivamente la sua posizione in merito, seppur in maniera progressiva. Alcune 'tracce' di *Behrami* e *Saramati* sono ancora rinvenibili, ad esempio, nelle decisioni adottate a breve distanza nei casi *Kasumaj v. Greece*<sup>505</sup>, *Gajic v. Germany*<sup>506</sup> e *Beric and others v. Bosnia and Herzegovina*<sup>507</sup>. L'anno successivo, nel caso *Stephens v. Cyprus, Turkey and the UN*, la Corte ha, invece, applicato il test del «controllo esclusivo ed ultimo», richiamandosi precisamente alla giurisprudenza di

---

<sup>502</sup> V. riferimenti bibliografici menzionati precedentemente. Sul fatto che il controllo esercitato dalle Nazioni Unite non si avvicini alla nozione di controllo effettivo v. per tutti PALCHETTI, *Azioni di forze istituite o autorizzate dalle Nazioni Unite davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: i casi Behrami e Saramati*, cit., p. 690.

<sup>503</sup> Così A. SARI, *Jurisdiction and international responsibility in peace support operations: the Behrami and Saramati cases*, cit., p. 168 «The risk that *Behrami* e *Saramati* could create a void in the protection of ECHR rights is compounded by the ECHR's rejection of the applicants submissions based on *Bosphorus* case». Così anche MILANOVIC, PAPIĆ, *As bad as it gets: the European Court of Human Rights' Behrami and Saramati decision and general international law*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2009, vol. 58, p. 268, secondo cui la Corte avrebbe lanciato un chiaro messaggio agli Stati «saying they are free to do whatever they wish to do and escape any human rights scrutiny as long as they protect themselves by obtaining the imprimatur of an international organization».

<sup>504</sup> «As such, their actions were directly attributable to the UN, an organisation of universal jurisdiction fulfilling its imperative collective security objective [...] the Convention cannot be interpreted in a manner which would subject the acts and omissions of Contracting Parties which are covered by UNSC Resolutions [under Chapter VII of the UN Charter] and occur prior to or in the course of such missions, to the scrutiny of the Court» (Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Behrami*, cit., par. 149-150-151). Secondo alcuni autori «[t]his reference to the imperative peace and security aim and to the effectiveness of Security Council action in this field shows that the Court's real interest is focused on the values enshrined in collective security action, more specifically on ensuring public safety and the smooth international administration of Kosovo. More than the formal primacy of UN Security Council obligations, it is the primacy of some UN substantive values that is at stake» (così P. DE SENA, VITUCCI, *The European Courts and the Security Council: Between Dédoublement Fonctionnel and Balancing of Values*, cit., p. 206).

<sup>505</sup> Corte europea dei diritti umani, *Kasumaj v. Greece*, ricorso n. 6974/05, decisione del 5 luglio 2007.

<sup>506</sup> Corte europea dei diritti umani, *Gajic v. Germany*, ricorso n. 31446/02, decisione del 28 agosto 2007.

<sup>507</sup> Corte europea dei diritti umani, *Beric and others v. Bosnia and Herzegovina*, ricorso n. 36357/04, decisione del 16 ottobre 2007. In dottrina si veda il commento di L. GRADONI, *L'alto rappresentante per la Bosnia-Erzegovina davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, p. 621 – 668.

*Beherami* e *Saramati*, unitamente, però, a quello del «controllo effettivo», come a voler cercare una conciliazione con quanto espresso dal Progetto ARIO<sup>508</sup> e, al contempo, una riconsiderazione delle sue precedenti posizioni<sup>509</sup>.

È solo con il caso *Al-Jedda*<sup>510</sup>, riguardante le azioni militari condotte in Iraq autorizzate dal Consiglio di sicurezza nel 2003<sup>511</sup>, che la Corte ha inaugurato un approccio in evidente discontinuità con la giurisprudenza precedente, aprendo progressivamente la strada all'utilizzo del criterio della *multiple attribution*.

Nel caso in esame, il ricorrente chiedeva alla Corte di verificare la violazione dell'art. 5 par. 1 della CEDU (diritto alla libertà individuale), da parte delle autorità britanniche, per essere stato arrestato e detenuto per più di tre anni nel centro di detenzione di Shaibah a Bassora, struttura controllata dal contingente britannico, presente in Iraq come forza multinazionale autorizzata dal Consiglio di sicurezza in virtù delle risoluzioni 1511 del 2003 e 1546 del 2004<sup>512</sup>.

La Corte, non ravvisando l'esercizio da parte delle Nazioni Unite di un controllo sulle condotte, né in virtù del criterio del «controllo ultimo», né del «controllo effettivo», ha imputato le medesime al Regno Unito, Stato d'invio delle truppe, dichiarando, tramite la tecnica del '*distinguishing*', che la vicenda in esame, a differenza del caso *Beherami*, si inseriva nel contesto di una missione di forza *autorizzata* ma non istituita dall'Organizzazione<sup>513</sup>.

---

<sup>508</sup> Sul criterio del «controllo effettivo» adottato dal Progetto ARIO all'art. 7 v. *supra* par. 2.

<sup>509</sup> Corte europea dei diritti umani, *Stephens v. Cyprus, Turkey and the UN*, ricorso n. 45367/06, decisione del 11 dicembre 2008. In tale occasione la Corte si è chiesta se le condotte potessero essere attribuite non solo all'Organizzazione, ma anche a Cipro e/o alla Turchia. Tale ipotesi è stata scartata dal momento che «the States do not have effective control».

<sup>510</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo [CG], *Al-Jedda v. United Kingdom*, ricorso n. 27021/08, sentenza del 7 luglio 2011. Oltre alla questione dell'attribuzione il caso è interessante sotto il profilo dell'interpretazione armonizzatrice delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza e della sindacabilità delle condotte poste in essere sotto la loro copertura (v. *infra* in questa sezione).

<sup>511</sup> Ris. n. 1511 del 2003, v. UN Doc. S/RES/1511 del 16 ottobre 2003.

<sup>512</sup> L'operazione in questione era stata prevista dalla risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 1511 del 2003, *The situation between Iraq and Kuwait* (UN Doc. S/RES/1511 del 16 ottobre 2003). La risoluzione, pur autorizzando «all necessary means», non avrebbe acconsentito di attuare anche delle misure di detenzione extragiudiziale. Tale possibilità trovava invece un riconoscimento più esplicito nella risoluzione successiva n. 1546, che rinviava al testo della lettera del Segretario di Stato statunitense, in cui l'internamento per ragioni imperative di sicurezza veniva espressamente indicato tra le misure attuabili (*Resolution 1546 (2004) Adopted by the Security Council at its 4987th meeting, on 8 June 2004*, UN Doc. S/RES/1546 (2004) del 8 giugno 2004).

<sup>513</sup> La Corte in questa occasione, citando l'art. 7 ARIO così come adottato nella prima lettura dalla CDI e alcuni passi del relativo Commento, ha potuto concludere che: «the United Nations Security Council had neither effective control nor ultimate authority and control over the acts and omissions of foreign troops within the Multi-National Force and that the applicant's detention was not, therefore,

È interessante osservare che questa decisione è stata adottata in concomitanza con l'applicazione da parte di alcune corti interne del criterio della doppia imputazione della condotta allo Stato d'invio delle truppe. Ci si riferisce in particolare ai casi portati davanti alle corti olandesi *Nuhanović e Mustafic c. Paesi Bassi*<sup>514</sup>, seguiti dal caso *Madri di Srebrenica c. Paesi Bassi*, su medesimi fatti storici, ma di più ampia portata<sup>515</sup>. Le decisioni olandesi originavano dal noto episodio di genocidio avvenuto a Srebrenica 'sotto gli occhi' del contingente olandese (Dutchbat) impiegato nell'operazione di *peacekeeping* UNPROFOR, condotta sotto l'egida delle Nazioni Unite<sup>516</sup>. Davanti alle corti interne, i parenti delle vittime del genocidio avevano chiesto la condanna in sede civile dello Stato olandese per i danni subiti a causa del comportamento del Dutchbat e, in particolare, a seguito della decisione, assunta due giorni dopo la caduta dell'enclave di Srebrenica nelle mani dell'esercito serbo-bosniaco<sup>517</sup>, di far evacuare i rifugiati musulmani dal compound in Potocari, consegnandoli di fatto ai loro 'pulitori etnici'.

Ad avviso delle corti olandesi, la condotta del Dutchbat era da attribuirsi ai Paesi Bassi per via del controllo effettivo da questi esercitato, sulla base di un'interpretazione

---

attributable to the United Nations» (Corte europea dei diritti dell'uomo [CG], *Al-Jedda v. United Kingdom*, cit., par. 85 - 86).

<sup>514</sup> Corte suprema dei Paesi Bassi, *Paesi Bassi (Ministro della difesa e Ministro degli affari esteri) c. Hasan Nuhanović*, sentenza del 6 settembre 2013, *ILDC* 2061, che ha confermato, nella sostanza la sentenza della Corte d'appello dell'Aja del 5 luglio 2011 (per una traduzione in inglese della sentenza v. <http://zoeken.rechtspraak.nl/detailpage.aspx?ljn=br5386>), in riforma della decisione della Corte distrettuale del 10 settembre 2008, *ILDC* 1092, par. 4.8.

<sup>515</sup> Corte distrettuale dell'Aia, *Madri di Srebrenica c. Paesi Bassi*, caso n. C/09/295247 / HA ZA 07-2973, decisione del 16 luglio 2014. Una traduzione della sentenza in inglese è disponibile qui <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2014:8748>. Si fa presente che il ricorso era stato presentato dall'associazione originariamente contro le Nazioni Unite per vedere riconosciuta la responsabilità in sede civile dell'Organizzazione, ma le corti olandesi avevano negato tale domanda, facendo valere le norme sull'immunità delle Organizzazioni. Da tale caso si è poi originata la controversia innanzi ai giudici di Strasburgo su cui si tornerà a breve (Corte europea dei diritti umani, *Stichting Mothers of Srebrenica and others v. the Netherlands*, ricorso n. 65542/12, decisione del 11 giugno 2013).

<sup>516</sup> Sul ruolo delle Nazioni Unite nel massacro di Srebrenica v. BAKER, *Accountability of the United Nations: the Case of Srebrenica*, in *Accountability for Human Rights Violations by International Organisations*, (a cura di WOUTERS, BREMS, SMIS, SCHMITT), Oxford, 2010, p. 269 - 286.

<sup>517</sup> Giova precisare che prima della caduta di Srebrenica le truppe olandesi avevano richiesto un intervento aereo, che però non fu mai autorizzato per diverse ragioni; tra queste il fatto che «the UN would be perceived as having entered a war against them, which was not authorised by security Council [...] the risk of losing control over the process would imply possible grave consequences for the UN troops [...] the use of air power might endanger the humanitarian mission of UNPROFOR [...] the fear of Serb reprisals against UN troops» (cfr. *Report of the Secretary-General Pursuant to General Assembly Resolution 53/35*, UN Doc. A/54/549, del 15 novembre 1999, par. 503).

bidirezionale dell'art. 7 ARIO congiuntamente all'art. 48<sup>518</sup> – invero piuttosto discutibile<sup>519</sup>. La responsabilità dello Stato d'invio del contingente ad avviso della Corte dovrebbe discendere dal fatto che questo abbia conservato l'autorità in materia disciplinare, nonché la giurisdizione penale nei confronti dei propri militari che abbiano contravvenuto ad ordini delle Nazioni Unite, circostanza che avrebbe dovuto consentire allo Stato olandese di prevenire il verificarsi degli eventi a Srebrenica<sup>520</sup>. In altre parole, le decisioni olandesi hanno dato rilievo al potere che lo Stato aveva di rivolgere ordini alle proprie truppe, affinché non compissero gli atti poi effettivamente compiuti<sup>521</sup>. In questo modo è stata fatta rientrare nella nozione di «controllo effettivo» non solo la facoltà di dare ordini, ma anche il potere, giuridico e fattuale, di prevenire il verificarsi dell'illecito<sup>522</sup>.

---

<sup>518</sup> «international law in particular article 7 DARIO in conjunction with article 48 (1) DARIO, does not exclude the possibility of dual attribution of given conduct» (Corte suprema dei Paesi Bassi, *Paesi Bassi (Ministro della difesa e Ministro degli affari esteri) c. Hasan Nuhanović*, sentenza del 6 settembre 2013, *ILDC* 2061, 3.11.2).

<sup>519</sup> Come già si ha avuto modo di spiegare nel precedente paragrafo, l'art. 7 permette l'imputazione della condotta esclusivamente all'Organizzazione e non anche allo Stato d'invio delle truppe. Quanto all'art. 48, la disposizione pare disciplinare la diversa ipotesi della multipla attribuzione della responsabilità e non già della condotta (così anche L. CONDORELLI, *De la responsabilité internationale de l'ONU et/ou de l'État d'envoi lors d'actions de Forces de Maintien de la Paix*, cit., p. 9, nota 10 e C. RYNGAERT, *Supreme Court (Hoge Raad), State of the Netherlands v. Mustaficn et al., State of the Netherlands v. Nuhanovic, Judgments of 6 September 2013, Netherlands International Law Review*, 2013, p. 441 – 446, spec. P. 444).

<sup>520</sup> «The question whether the state had 'effective control' [...] must be answered in view of the circumstances of the case. This does not only imply that significance should be given to the question whether that conduct constituted the execution of a specific instruction, issued by the UN or the state, but also to the question whether, if there was no such specific instruction, the UN or the state had the power to prevent the conduct concerned» (Corte d'appello dell'Aja, *Nuhanovic c. The State of the Netherlands*, cit., par. 5.9).

<sup>521</sup> Rilevante sarebbe allora la possibilità per gli Stati d'invio di adottare ordini in grado di «cut across the UN control and command structure» (v. P. D'ARGENT, *State organs placed at the disposal of the UN, effective control, wrongful abstention and dual attribution of conduct*, cit. p. 23). L'autore rileva a tale proposito che la decisione della Corte d'appello nel caso *Nuhanovic* «appears to infer 'effective control' from the sheer possibility of 'cutting across' orders, even if such orders never materialised». Ciò potrebbe in parte coincidere con la tesi sostenuta dalle Nazioni Unite stesse, secondo cui le condotte *ultra vires* sono da attribuirsi agli Stati d'invio dei contingenti.

<sup>522</sup> Sulla rilevanza del «power to prevent» si veda T. DANNENBAUM, *Killings at Srebrenica, effective Control, and the Power to Prevent Unlawful Conduct*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2012, p. 713 – 728. Secondo l'autore «when orders are contravened, the relevant levers of control over the conduct are those that impact discipline and obedience to lawful commands. Because in peacekeeping forces those levers are held exclusively by the State, it is the State that has the control most likely to be effective in preventing wrongdoing that contravenes UN orders». Ad avviso di Larsen il soggetto a cui imputare le condotte lesive corrisponde a quello che si trova nella posizione migliore per prevenirle (v. LARSEN, *Attribution of conduct in peace operations: the "ultimate authority and control" test*, in *European Journal of International Law*, 2008, p. 509 ss., spec. p. 520).

Le decisioni olandesi, come si diceva, sono qui menzionate quale rilevante precedente che sembra avere, in parte, guidato la giurisprudenza della Corte sul criterio della doppia attribuzione della condotta<sup>523</sup>. A questo proposito va menzionato anche il recente caso *Jaloud*<sup>524</sup> riguardante un incidente verificatosi a seguito di una sparatoria innescata tra un veicolo e un posto di blocco presidiato da militari olandesi stazionati nella regione di Bassora e operanti nel quadro della missione internazionale di stabilizzazione dell'Iraq, istituita dal Consiglio di sicurezza con la risoluzione n. 1483 (2003) del 2003. In relazione a tali vicende, i giudici di Strasburgo ci pare abbiano aderito alla tesi della doppia attribuzione della condotta, quale riflesso della doppia veste organica dell'agente<sup>525</sup>.

#### 4. (segue) *il connesso problema della giurisdizione extraterritoriale degli Stati*

La Corte per accertare la responsabilità di uno o più Stati contraenti che hanno preso parte ad un'azione di forza istituita o autorizzata da un'organizzazione deve verificare la propria competenza non solo *ratione personae* ma anche quella *ratione loci*.

La mera possibilità di attribuire ad uno Stato una condotta posta in essere al di fuori dei suoi confini nazionali non implica automaticamente il dispiegarsi della sua giurisdizione sulla situazione in questione. L'*attribuzione* della condotta e l'esercizio della *giurisdizione* da parte dello Stato sono, infatti, due questioni nettamente distinte da un punto di vista logico e giuridico: la prima attiene all'elemento soggettivo dell'illecito, mentre la seconda all'elemento oggettivo in quanto l'esercizio della

---

<sup>523</sup> Per un approfondimento sulle decisioni olandesi si vedano, oltre agli autori sopra citati, F. DIREK, *Responsibility in Peace Operations: Revisiting the Proper Test for Attribution Conduct and the Meaning of the 'Effective Control' Standard*, in *Netherlands International Law Review*, 2014, p. 1-22; A. MOMIROV, *Dutch courts and Srebrenica: Ascribing Responsibilities and Defending Legally Relevant Relationships*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, 2012, p. 233 ss.

<sup>524</sup> Corte europea dei diritti umani, *Jaloud v. the Netherlands*, ricorso n. 47708/08, sentenza del 20 novembre 2014. In dottrina v. A. SARI, *Jaloud v Netherlands: New Directions in Extra-Territorial Military Operations*, in *EJILTalk!* del 24 novembre 2014, disponibile su [www.ejiltalk.org](http://www.ejiltalk.org).

<sup>525</sup> «The facts giving rise to the applicant's complaints derive from alleged acts and omissions of Netherlands military personnel and investigative and judicial authorities. As such they are capable of giving rise to the responsibility of the Netherlands under the Convention», Corte europea dei diritti umani, *Jaloud v. the Netherlands*, cit., par. 155.

«giurisdizione» costituisce un presupposto per ritenere applicabile l'obbligo in capo allo Stato<sup>526</sup>.

L'accertamento della sussistenza della giurisdizione degli Stati nei casi in esame può risultare un'operazione problematica poiché gli illeciti commessi nel contesto delle azioni di forza avvengono solitamente in aree geograficamente distanti dal territorio degli Stati la cui condotta è contestata. Dal momento che l'art. 1 della Convenzione – giova ricordarlo – impone agli Stati contraenti di garantire i diritti convenzionali «to any person within their jurisdiction», occorre allora dimostrare l'estensione della giurisdizione statale in senso *extraterritoriale*<sup>527</sup>.

La sussistenza della giurisdizione extraterritoriale degli Stati è stata riconosciuta dalla Corte in un numero cospicuo di casi, riconducibili essenzialmente a due situazioni: quando si è in presenza di un controllo o di un'autorità statale su un territorio straniero, secondo il cd. modello «spaziale», oppure quando ciò avviene su un individuo o un gruppo di individui, secondo il cd. modello «personale»<sup>528</sup>. Questi due paradigmi di base sono stati oggetto di continue interpretazioni estensive da parte della Corte. Il modello «spaziale» è stato infatti ritenuto applicabile anche ad ipotesi di giurisdizione *in extremis*, ossia in relazione ad aree di modesta grandezza, sulla base del controllo esercitato su porzioni di territorio ben delimitate<sup>529</sup>. L'applicazione del modello

---

<sup>526</sup> Nonostante la stessa Corte abbia non sempre opportunamente distinto i due profili, va senz'altro riconosciuta l'autonomia dei due fenomeni. Da ultimo, v. *Catan e altri c. Moldova e Russia* [GC], ricorso n. 43370/04 18454/06 8252/05, sentenza del 19 ottobre 2012, par. 118. Sulla relazione tra i due concetti, v. M. MILANOVIC, *Jurisdiction, Attribution and Responsibility in Jaloud*, in *EJILTalk!* dell'11 dicembre 2014, disponibile su [www.ejiltalk.org](http://www.ejiltalk.org). Il problema dell'autonomia dei due concetti verrà ripreso più avanti in relazione alle altre ipotesi di responsabilità degli Stati per attività delle Organizzazioni.

<sup>527</sup> La nozione di giurisdizione statale nei trattati sui diritti umani, ed in particolare della giurisdizione extraterritoriale, meriterebbe una trattazione a sé, come dimostrano i diversi studi monografici esistenti in materia. In argomento si vedano CONDORELLI, DE SENA, *Les droits de l'homme à Guantanamo: en attendant la Cour suprême des Etats-Unis*, in *Liberté, Justice, Tolérance. Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen- Jonathan*, Bruxelles, 2001, p. 450; DE SENA, *La nozione di giurisdizione statale nei trattati sui diritti dell'uomo*, Torino, 2002; v. IDEM, *The Notion of 'Contracting Parties' Jurisdiction' under Article 1 of the ECHR: some marginal remarks on Nigro's paper*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2010, p. 75 e ss.; più recentemente v. MILANOVIC, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties: Law, Principles, and Policy*, Oxford, 2011. Sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in tema di applicazione extraterritoriale si rimanda al relativo *factsheet* (v. [www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Extra-territorial\\_jurisdiction\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Extra-territorial_jurisdiction_ENG.pdf)).

<sup>528</sup> Questi due modelli sono stati identificati tra gli altri, da MILANOVIC, *Extraterritorial Applications of Human Rights Treaties: Law, Principles, and Policy*, 2011; WILDE, *The Legal Space or Espace Juridique of the European Convention on Human Rights: Is It Relevant to Extraterritorial State Action?*, in *European Human Rights Law Review*, volume 2, 2005, p. 116.

<sup>529</sup> Corte europea dei diritti umani [GC], *Medvedyev and others v. France*, ricorso n. 3394/03, decisione del 29 marzo 2010, par. 66 – 67, in cui si afferma che l'equipaggio di una nave cambogiana (la

personale è stato invece articolata in due ulteriori varianti: da un lato, le situazioni di controllo di fatto su uno o più individui («*de facto* control over a person»), dall'altro, le situazioni di controllo 'normativo' («*authority or de jure* control over a person»)<sup>530</sup>.

Con riguardo ai casi specifici in cui la giurisdizione statale è stata esercitata in senso extraterritoriale per via delle operazioni istituite o autorizzate dalle organizzazioni, è possibile individuare una linea evolutiva che parte dalla decisione *Banković*, passando per i casi *Al-Jedda* e *Al-Skeini*, fino ai più recenti casi *Hassan* e *Jaloud*.

Come è noto nel caso *Banković*, riguardante il bombardamento dell'edificio della *Radio Televizije Srviije* da parte di un missile sganciato dalle forze aeronautiche della NATO avvenuto nel 1999, la Corte ha fatto propria una visione piuttosto restrittiva dell'ambito di applicazione territoriale della Convenzione, evocando l'idea di un «*espace juridique européen*», ossia uno spazio confinato esclusivamente all'interno dell'area regionale delimitata dalle frontiere degli Stati contraenti<sup>531</sup>. Nel caso *Beherami* la Corte ha invece preferito non pronunciarsi sul problema dell'applicabilità *ratione loci*

---

*Winner*), catturato dalla marina francese, era sottoposto alla giurisdizione della Francia dal momento che tale Stato aveva «full and exclusive control over the *Winner* and its crew, at least *de facto*». La Corte sembra quindi vacillare tra il modello «personale» (ossia il controllo sull'equipaggio) e quello «spaziale» (controllo sulla nave). In questi termini v. anche *Al-Saadoon and Mufdhi v. United Kingdom* (ricorso n. 61498/08, decisione del 3 luglio 2009), par. 88 : «[t]he Court considers that, given the total and exclusive *de facto*, and subsequently also *de jure*, control exercised by the United Kingdom authorities over the premises in question [una prigione], the individuals detained there, including the applicants, were within the United Kingdom's jurisdiction».

<sup>530</sup> Con riferimento a quest'ultima categoria, la Corte sembra attribuire sempre più importanza, ai fini di verificare la sussistenza della giurisdizione, alla circostanza che la condotta dello Stato sia stata posta in essere quale «competenza extraterritoriale legittima ai sensi del diritto internazionale, ovvero abbia luogo in un quadro normativo nel quale lo Stato interessato abbia assunto la responsabilità di garantire la sicurezza pubblica, o lo svolgimento di altri poteri inerenti la sovranità, al di fuori del proprio territorio» (v. C. PITEA, *Azioni di contrasti alla pirateria e Convenzione europea dei diritti umani: questioni di attribuzione e di applicazione extraterritoriale*, cit., p. 510). Da ultimo la Corte, nel caso *Jaloud*, ha ritenuto che la giurisdizione olandese sussistesse «within the limits of its SFIR mission and for the purpose of asserting authority and control over persons passing through the checkpoint», v. Corte europea dei diritti umani, *Jaloud c. Paesi Bassi*, cit., par. 152.

<sup>531</sup> Corte europea dei diritti umani, *Banković et al. c. Belgio e 16 altri Stati*, sentenza del 12 dicembre 2001. Per un commento alla sentenza v. LAWSON, *Life after Bankovic: on the extraterritorial application of the European Convention of Human Rights*, in *Extraterritorial application of the Human Rights Treaties*, Antwerp, 2004, p.83 – 123. Si noti che il caso era preceduto da due importanti decisioni, sollevate una da un ricorso interstatale (cfr. Commissione europea dei diritti umani, *Cyprus v. Turkey*, ricorso n. 6780/74, decisione del 26 maggio 1975) e l'altra da un ricorso individuale (Corte europea dei diritti umani, *Loizidou v. Turkey*, ricorso 15318/89, sentenza del 18 dicembre 1996), in relazione al quale la Corte ricordò che «the responsibility of the Contracting Party may also arise when as a consequence of military action – whether lawful or unlawful - it exercises effective control of an area outside its national territory».

della Convenzione, risolvendo il caso sulla base dell'attribuzione della condotta<sup>532</sup>. Nel caso *Al-Saadoon and Mufdhi v. United Kingdom*, la Corte è poi tornata sulla questione, allontanandosi progressivamente dalla soluzione emersa nel caso riguardante i bombardamenti della NATO<sup>533</sup>.

Solo con le decisioni *Al-Jedda* e *Al-Skeini*<sup>534</sup> la Corte ha mostrato di avere superato i controversi principi di diritto della decisione *Bankovic*. In particolare nel caso *Al-Skeini* – riguardante il ricorso presentato da sei cittadini iracheni per la morte dei rispettivi congiunti, causata dalle forze armate britanniche in alcune operazioni antiterrorismo avvenute in Iraq nel 2003 – la Corte ha ritenuto che il Regno Unito avesse esercitato ‘pubblici poteri’ nonché il controllo e l'autorità sugli *individui* (dunque secondo il modello personale e non spaziale)<sup>535</sup>.

---

<sup>532</sup> Così ragionando la Corte avrebbe mancato di verificare preliminarmente l'applicabilità della Convenzione stessa, invertendo, secondo alcuni, il ragionamento logico da seguire. Così A. SARI, *Jurisdiction and international responsibility in peace support operations: the Beherami and Saramati cases*, in *Human Rights Law Review*, volume 8, p.151 – 170, del 5 febbraio 2008 e ANGELINI, *Beherami and Saramati: when silence matters*, in *Shaping Rule of Law through Dialogue: International and Supranational Experiences*, a cura di FONTANELLI, MARTINICO, CARROZZA, Groningen, 2010. Secondo tali autori andrebbe verificata la competenza *ratione loci* della Corte, prima di affrontare il merito della questione dell'attribuzione, al fine di evitare indagini inutili qualora la Corte si ritenesse incompetente a conoscere la controversia. A dire il vero la Corte, par. 151, sembra accennare al profilo dell'applicazione nello spazio della Convenzione, pur basando l'intero ragionamento sull'inammissibilità *ratione personae* del ricorso: «In the present case, the impugned acts and omissions of KFOR and UNMIK cannot be attributed to the respondent States and, moreover, did not take place on the territory of those States or by virtue of a decision of their authorities».

<sup>533</sup> Corte europea dei diritti umani, *Al-Saadoon and Mufdhi v. United Kingdom*, ricorso n. 61498/08, decisione del 3 luglio 2009. Nel caso in questione la Corte attribuisce rilevanza al fatto che le autorità britanniche esercitavano un controllo totale ed esclusivo sulle strutture di detenzione dove erano trattenuti i ricorrenti. Si noti come l'allontanamento dai principi espressi in *Bankovic* era già rintracciabile nei diversi ricorsi presentati contro la Turchia, tra cui il caso *Issa v. Turkey, Pad and others v. Turkey* e *Isaak and Others v. Turkey* (v. Corte europea dei diritti umani, *Issa v. Turkey* (ricorso n. 31821/96, decisione del 16 novembre 2004), *Pad and others v. Turkey* (ricorso n. 60167/00, decisione del 28 giugno 2007), *Isaak and Others v. Turkey* (ricorso n. 44587/98, decisione del 28 settembre 2006).

<sup>534</sup> Corte europea dei diritti umani, *Al-Jedda c. Regno Unito*, cit.; *Al-Skeini c. Regno Unito*, sentenza del 7 luglio 2011.

<sup>535</sup> «It can be seen, therefore, that following the removal from power of the Ba'ath regime and until the accession of the Interim Government, the United Kingdom (together with the United States) assumed in Iraq the exercise of some of the *public powers normally to be exercised by a sovereign government*. In particular, the United Kingdom assumed authority and responsibility for the maintenance of security in South East Iraq. In these exceptional circumstances, the Court considers that the United Kingdom, [...] exercised authority and control over individuals killed in the course of such security operations, so as to establish a jurisdictional link between the deceased and the United Kingdom for the purposes of Article 1 of the Convention» (Corte europea dei diritti umani [GC], *Al-Skeini v. the United Kingdom*, cit., par. 149; corsivo aggiunto). La Corte ha preferito richiamarsi al modello ‘personale’, e non a quello ‘spaziale’, disinteressandosi di valutare se il Regno Unito avesse esercitato il controllo effettivo e complessivo sulla zona di Basra, nella parte a sud dell'Iraq.

Un altro dato interessante della decisione *Al-Jedda* è l'opinione concorrente dei giudici Rozakis e Bonello, i quali hanno proposto di adottare un test di tipo *funzionale* per accertare la giurisdizione degli Stati, che superi la dicotomia tra il modello 'spaziale' e quello 'personale'. Ad avviso dei giudici, sussisterebbe la giurisdizione degli Stati ogni qualvolta questi esercitino una delle cinque funzioni nelle quali si declina il rispetto dei diritti convenzionali: astenersi dalla violazione diretta tramite i propri agenti, prevenire le violazioni da parte di terzi, indagare sulle violazioni commesse, sanzionare i responsabili di esse e indennizzare le vittime<sup>536</sup>.

Tale soluzione pare richiamare la concezione *funzionale* della giurisdizione statale da tempo evocata in dottrina secondo la quale «gli Stati contraenti della CEDU che esercitano forme di potere di governo con riguardo a territori non soggetti alla propria sovranità, appaiono tenuti al rispetto degli obblighi scaturenti dai medesimi, *nella misura in cui* l'esercizio di tali forme di potere sia atto ad incidere sul godimento degli stessi diritti da essi sanciti, di volta in volta fatti valere in giudizio»<sup>537</sup>. Proprio sulla nozione «funzionale» della giurisdizione sembrano basarsi anche le ultime decisioni della Corte, segnatamente il caso *Jaloud*<sup>538</sup>, che rappresenta un definitivo superamento della giurisprudenza *Banković*.

È nel quadro giurisprudenziale fino ad ora delineato che va valutata la possibilità di presentare un ricorso individuale volto a far accertare la responsabilità di uno Stato che ha agito nell'ambito di un'operazione militare istituita o autorizzata da un'organizzazione. Ammesso che la Corte riconosca la sua competenza *ratione personae* e *loci* a pronunciarsi sul caso, superando i diversi ostacoli relativi al profilo dell'attribuzione e della giurisdizione extraterritoriale in capo allo Stato interessato, resta da valutare la riparazione in concreto ottenibile dall'individuo<sup>539</sup>.

---

<sup>536</sup> Corte europea dei diritti umani [GC], *Al-Skeini v. the United Kingdom*, cit., *Concurring opinion of judge Bonello*, par. 3 e 10).

<sup>537</sup> P. DE SENA, *La nozione di giurisdizione statale nei trattati sui diritti dell'uomo*, cit., p. 166.

<sup>538</sup> Così C. PITEA, *Azioni di contrasti alla pirateria e Convenzione europea dei diritti umani: questioni di attribuzione e di applicazione extraterritoriale*, cit., p. 517.

<sup>539</sup> V. conclusioni.

5. *La responsabilità degli Stati per l'adozione di misure interne in attuazione di obblighi derivanti dalla loro partecipazione ad organizzazioni internazionali. Quadro generale delle ipotesi formulate dalla Corte*

La seconda ipotesi di responsabilità affrontata dalla Corte riguarda l'adozione di misure interne da parte degli Stati volte ad attuare gli obblighi derivanti dalle loro appartenenza ad organizzazioni. In tali casi, la mera presenza di atti interni dotati di efficacia sul territorio nazionale degli Stati contraenti è stata considerata un elemento sufficiente a giustificare l'ammissibilità *ratione personae* e *loci* dei ricorsi. In questo frangente l'aspetto problematico che si è posto non ha riguardato tanto la questione dell'attribuzione della condotta e della giurisdizione, quanto, piuttosto, il delicato coordinamento tra la Convenzione e gli obblighi internazionali derivanti da organizzazioni quali le Nazioni Unite o l'Unione europea. Nella maggior parte dei casi si è trattato di misure in attuazione dei regimi sanzionatori previsti dalle due Organizzazioni, che, come già detto, sollevano note questioni di (in)compatibilità con la tutela dei diritti umani<sup>540</sup>.

La questione va qui analizzata secondo la prospettiva della responsabilità per violazione dei diritti sanciti dalla Convenzione, considerato che gli Stati, in questi frangenti, si sono spesso trovati in una situazione senza (apparente) via d'uscita, dovendo coordinare obblighi internazionali potenzialmente contrastanti. Nel valutare le soluzioni interpretative escogitate dagli Stati per rispettare i diversi impegni assunti sul piano internazionale, la Corte è stata chiamata a pronunciarsi, incidentalmente, sui rapporti tra il 'sistema CEDU' e gli ordinamenti originati dai trattati istitutivi delle altre organizzazioni internazionali.

Dalla giurisprudenza elaborata è possibile individuare due distinte situazioni oggetto di scrutinio. Nella prima viene in rilievo il comportamento dello Stato chiamato ad attuare un obbligo derivante da un'organizzazione, in potenziale contrasto con la Convenzione, senza avere avuto alcun margine di discrezionalità (par. 6). Nella

---

<sup>540</sup> Il rapporto tra le sanzioni cosiddette intelligenti e il rispetto dei diritti umani è stato diffusamente studiato dalla dottrina. Si vedano, per tutti, A. CIAMPI, *Le sanzioni del Consiglio di sicurezza e diritti umani*, Milano, 2007; L. CONDORELLI, *Le Conseil de sécurité, les sanctions ciblées et le respect des droits de l'homme*, in *International Law and the Quest for Its Implementation. Liber Amicorum Vera Gowlland-Debbas* (a cura di BOISSON DE CHAZOURNES, KOHEN), Leiden, 2010, 73-84; e F. SALERNO (a cura di), *Sanzioni «individuali» del Consiglio di sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, Milano, 2010. V. capitolo 2, par. 4 per ulteriori riferimenti bibliografici.

seconda, invece, lo Stato che esegue sul piano interno l'obbligo dell'Organizzazione dispone di un margine (anche minimo) di manovra, tanto nel momento propriamente attuativo, che nella precedente fase interpretativa (par. 7). Le soluzioni a cui è giunta la Corte nelle due distinte ipotesi meritano allora di essere separatamente approfondite, per poi evidenziare alcuni aspetti che riteniamo critici per entrambe le ipotesi (par. 8).

6. (segue) A) *La responsabilità degli Stati in assenza di un margine di discrezionalità e la dottrina della protezione equivalente*

La questione della responsabilità degli Stati per l'attuazione di obblighi internazionali confliggenti con la Convenzione è sorta per la prima volta con riguardo ad atti dell'Unione europea, la quale non era (e tutt'ora non è)<sup>541</sup> parte della Convenzione, con conseguente inammissibilità *ratione personae* degli eventuali ricorsi presentati avverso essa<sup>542</sup>. Al fine di contemperare l'esigenza degli Stati di rispettare la CEDU e, al contempo, di dare esecuzione agli atti dell'Unione europea, la Corte ha elaborato la nota dottrina della 'protezione equivalente'. Alla luce di tale dottrina, uno Stato parte alla Convenzione che si limita ad attuare, senza alcun margine di discrezionalità, atti imposti da un'organizzazione non è responsabile per violazioni della CEDU se l'organizzazione in questione assicura un livello di protezione dei diritti fondamentali perlomeno equivalente a quello convenzionale. La presunzione di non violazione della Convenzione è però superabile dalla prova che, nel caso concreto, vi sia stata una manifesta violazione dei diritti umani all'interno dell'organizzazione stessa.

Una prima traccia della teoria in esame è attestata già verso la fine degli anni cinquanta nel caso *X v. Federal Republic of Germany*<sup>543</sup>, ma è nel caso *M & Co v.*

---

<sup>541</sup> L'ipotesi di un'adesione dell'Unione europea alla Convenzione, in conformità all'art. 6 TUE, sembra ad oggi preclusa dal parere negativo reso dalla Corte di giustizia il 18 dicembre 2014. In dottrina v. V. ZAGREBELSKY, *L'Unione europea e il controllo esterno della protezione dei diritti e delle libertà fondamentali in Europa. La barriera elevata dalla Corte di giustizia*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2015, p. 125 ss.

<sup>542</sup> Tra i primi commenti in argomento v. CLAPHAM, *The European Union before the Court of Human Rights*, in *International Organizations and International Dispute Settlement: Trends and Prospects* (a cura di BOISSON DE CHAZOURNES, ROMANO, MACKENZIE), New York, 2002, p. 73 – 88.

<sup>543</sup> «If a State contracts treaty obligations and subsequently concludes another international agreement which disables it from performing its obligations under the first treaty it will be answerable for any

*Federal Republic of Germany*<sup>544</sup> del 1990 – reso a poca distanza dalla storica sentenza *Solange II* della Corte costituzionale tedesca<sup>545</sup> – che è stata elaborata la versione, ancorché embrionale, della dottrina della protezione equivalente. In tale occasione la Commissione, non volendo mettere in discussione l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione europea, si è dichiarata soddisfatta del livello di protezione dei diritti umani ivi presente, enfatizzando il ruolo svolto dalla Corte di giustizia nel sistema dell'Organizzazione in questione. Conseguentemente, il ricorso è stato dichiarato inammissibile *ratione materiae*<sup>546</sup>.

La dottrina della protezione equivalente è stata ripresa, qualche anno più tardi, nel caso *Matthews*<sup>547</sup>, ove però la presunzione di equivalenza non trovava applicazione a

---

resulting breach of its obligations under the earlier treaty» v. Commissione europea dei diritti umani, *X v. Federal Republic of Germany*, caso n. 235/56, decisione del 10 giugno 1958, par. 256.

<sup>544</sup> Il caso riguardava un decreto di esecuzione emanato dal Ministro della giustizia tedesco per dare efficacia ad una decisione della Corte europea di giustizia in presunta violazione dell'art. 6 CEDU. Ciò ha dato occasione alla Corte di affermare che «The Convention does not prohibit a Member State from transferring powers to international organisations. Nonetheless [...] a transfer of powers does not necessarily exclude a State's responsibility under the Convention with regard to the exercise of the transferred powers [...] the transfer of powers to an international organisation is not incompatible with the Convention provided that within that organisation fundamental rights will receive an equivalent protection», Commissione europea dei diritti umani, *M & Co. v. Federal Republic of Germany*, ricorso n. 13258/87, decisione del 9 febbraio 1990, p. 138.

<sup>545</sup> Tale decisione, come è noto, ha ribaltato la precedente *Solange I*, con la quale Corte costituzionale ha rivendicato il potere di sindacare gli atti comunitari di diritto derivato alla luce dei principi costituzionali tedeschi fino a quando (as long as, «solange» in tedesco) l'Unione europea non avesse garantito un sistema di tutela dei diritti umani perlomeno equivalente a quello nazionale. Nella decisione *Solange II* la Corte prende atto, invece, che l'osservanza e la protezione dei diritti umani garantita dalla Corte di giustizia dell'Unione europea era sostanzialmente simile a quella offerta dal sistema costituzionale tedesco (soprattutto con riguardo ai meccanismi giudiziari): «so long as the European Communities, in particular European Court case law, generally ensure effective protection of fundamental rights [...] the Federal Constitutional Court will no longer exercise its jurisdiction to decide on the applicability of secondary Community legislation [...] and it will no longer review such legislation by standard of the fundamental rights contained in the Basic Law» Corte costituzionale federale tedesca – BverfGE -, caso *Solange II*, decisione n.73, 339 2 BvR 197/83 *Solange II*, par. f. Il testo della sentenza è disponibile alla pagina web, v. [www.utexas.edu/law/academics/centers/transnational/work\\_new/german/case.php?id=572](http://www.utexas.edu/law/academics/centers/transnational/work_new/german/case.php?id=572)). In dottrina si veda G. GAJA, *Gli atti comunitari alla Commissione europea dei diritti dell'uomo: di nuovo Solange?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1990, p. 388 - 389.

<sup>546</sup> Sulla prima giurisprudenza in tema di protezione equivalente v. BANNER, THOMSON, *Human rights review of state acts performed in compliance with EC law – Bosphorus Airways v Ireland*, in *European Human Rights Law Review*, 2005, 6, p. 650, che segnalano il caso *Heinz v Contracting States also parties to the European Patent Convention*, ricorso n. 21090/92, decisione del 15 ottobre 1992. In tale occasione il ricorrente aveva ritenuto che l'organizzazione EPO (*European Patent Office*) avesse violato l'art. 1 del protocollo I alla Convenzione, ma la Corte aveva affermato che «the procedural safeguards established by the European Patent Convention, pursuant to which the EPO was established, ensured that fundamental rights would receive protection “equivalent” to that provided by the Court».

<sup>547</sup> Corte europea dei diritti umani, *Matthews v United Kingdom*, ricorso n. 24833/94, decisione del 18 febbraio 1999. Sul caso v. WELLENS, *Fragmentation of international law and establishing an*

causa del margine di discrezionalità in capo allo Stato britannico in relazione a un atto comunitario in tema di elezioni del Parlamento europeo<sup>548</sup>.

È solo con il celebre caso *Bosphorus* che la dottrina della protezione è stata perfezionata nei suoi vari aspetti<sup>549</sup>. Il caso riguardava il sequestro da parte delle autorità irlandesi di un velivolo della compagnia aerea *Yugoslavian Airlines* noleggiato dalla compagnia turca *Bosphorus Airways*, in attuazione di un regolamento dell'Unione europea<sup>550</sup> recante misure sanzionatorie nei confronti dell'Ex-Repubblica federale di Jugoslavia, in riproduzione di una risoluzione del Consiglio di sicurezza<sup>551</sup>. La Corte, accertata l'assenza di un margine di manovra in capo alle autorità irlandesi nell'applicazione del regolamento dell'Unione europea, confermava alcuni principi elaborati dalla giurisprudenza precedente<sup>552</sup>, consacrando il principio per cui lo Stato che si limita ad implementare gli obblighi derivanti da un'organizzazione dotata di protezione equivalente non incorre in violazioni della Convenzione.

---

*accountability regime for international organizations: the role of the judiciary in closing the gap*, in *Michigan Journal of International Law*, 2003 – 2004, p. 1159 – 1181; LENAERTS, *Fundamental rights in the European Union*, in *European Law Review*, 2000, v. 25, p. 575- 585; COSTELLO, *The Bosphorus Ruling of the European Court of Human Rights: Fundamental Rights and Blurred Boundaries in Europe*, in *Human Rights Law Review*, 2006, p. 87 e ss. Prima di tale decisione, nel caso *Cantoni*, la Corte aveva affermato che la criminalizzazione delle autorità francesi della vendita di farmaci fuori dalle sedi, in conformità alla direttiva dell'Unione europea, fosse da attribuire esclusivamente allo Stato francese, nonostante fosse in attuazione di un atto dell'Organizzazione (v. Corte europea dei diritti umani, *Cantoni c. Francia*, ricorso n. 17862/91, decisione del 15 novembre 1996).

<sup>548</sup> L'atto in questione, relativo alle elezioni dirette del Parlamento europeo del 8 ottobre 1976, escludeva i cittadini di Gibilterra – e tra questi la signora Matthews – dal diritto di voto. Successivamente a tale decisione v. anche Corte europea dei diritti umani, *Senator Lines GmbH v the 15 member States of the European Union*, ricorso n. 56672/00, decisione del 10 marzo 2004, ove la responsabilità dei quindici Stati dell'Unione era stata invocata a seguito della decisione della Corte di giustizia europea che rigettava la domanda del ricorrente di sospendere l'obbligo di pagare una sanzione imposta dalla Commissione europea. La controversia non è però proseguita, avendo il Tribunale di prima istanza ritirato la multa e il richiedente, conseguentemente, perso la qualità di «vittima» della presunta violazione dei diritti umani.

<sup>549</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirket v. Ireland*, ricorso n. 45036/98, sentenza del 30 giugno 2005. La decisione in esame «can be considered as the seminal ECtHR case concerning the responsibility of Member States for the acts of IOs» (C. RYNGAERT, *The European Court of Human Rights Approach to the Responsibility of Member States in connection with Acts of International Organizations*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2011, p. 1000).

<sup>550</sup> Regolamento CE *Concerning trade between the European Economic Community and the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro)*, No. 990/93 del 26 aprile 1993.

<sup>551</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite *Bosnia and Herzegovina*, UN Doc. S/RES/820 (1993), del 17 aprile 1993, par. 24.

<sup>552</sup> «[...] state action taken in compliance with such legal obligations is justified as long as the relevant organisation is considered to protect fundamental rights, as regards both the substantive guarantees offered and the mechanisms controlling their observance, in a manner which can be considered at least equivalent to that for which the Convention provides» (v. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Bosphorus v. Ireland*, cit., par. 155).

La decisione *Bosphorus* rappresenta un'evoluzione rispetto alle sentenze precedenti in quanto viene aggiunto che la 'certificazione di equivalenza' riconosciuta all'organizzazione può essere smentita sulla base di una doppia verifica: la prima, di carattere generale ed astratto, consiste nella valutazione del livello complessivo di protezione dei diritti umani assicurato dall'organizzazione interessata; la seconda, di carattere specifico, attiene, invece, alla valutazione delle misure adottate nel caso concreto al fine di accertare che la protezione dei diritti umani non sia stata manifestamente carente nel caso in esame<sup>553</sup>.

Tali assunti sono stati poi ripresi, sempre con riferimento all'Unione europea, nel caso *Michaud*<sup>554</sup>, ove però la Corte ha ritenuto di non dover applicare la presunzione tenuto conto del margine di discrezionalità in capo agli Stati, e, da ultimo, nel caso *Avotiņš v. Latvia*<sup>555</sup>.

---

<sup>553</sup> «any such presumption can be rebutted if, in the circumstances of a particular case, it is considered that the protection of Convention rights was *manifestly deficient*» (Corte europea dei diritti dell'uomo, *Bosphorus v. Ireland*, cit., par. 156). Si tratta dunque di un'equivalenza circa i diritti sostanziali e le garanzie procedurali, ossia i meccanismi giudiziari in grado di assicurare il rispetto dei diritti. Pertanto, solo agli atti potenzialmente assoggettabili ad un controllo dei giudici di Lussemburgo si può applicare la 'certificazione' di cui sopra. Da questo punto di vista, l'effetto «immunizzante» generato dalla dottrina della protezione equivalente risulterebbe più delimitato rispetto a quanto emerso dalla giurisprudenza precedente (in questo senso DE HERT, KORENICA, *The Doctrine of Equivalent Protection: Its Life and Legitimacy Before and after the European Union's Accession to the European Convention on Human Rights*, in *German Law Journal*, vol. 13, 2012, p. 883). Così concepita la dottrina della protezione equivalente, si differenzia da quanto affermato dai giudici della Corte costituzionale tedesca, secondo cui la presunzione che sorge a seguito del giudizio sulla protezione equivalente sarebbe superabile solo da un abbassamento di *larga scala* degli standard di protezione dei diritti umani. Per tale motivo è ammesso presentare dei ricorsi avverso le implementazioni nazionali degli atti dell'Unione davanti ai giudici di Strasburgo, laddove tale possibilità risulta preclusa dal ragionamento dei giudici tedeschi.

<sup>554</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, *Affaire Michaud c. France*, ricorso 12323/11, decisione del 6 dicembre 2012. La sussistenza di un margine di discrezionalità in capo allo Stato in attuazione di atti comunitari diventa «condizione dell'imputazione ad essi (Stati), e non alla Comunità, delle violazioni di volta in volta lamentate» (P. DE SENA, *La nozione di giurisdizione*, cit., p. 208). Ad avviso dello stesso autore in questi casi «il profilo della giurisdizione degli Stati coinvolti tende in realtà a perdere di autonomia nella giurisprudenza in oggetto, venendosi sostanzialmente a confondere con il problema dell'imputazione delle violazioni lamentate» (P. DE SENA, *La nozione di giurisdizione*, cit., p. 207).

<sup>555</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Avotiņš v. Latvia*, ricorso n. 17502/07, decisione del 23 maggio 2016. La presunzione di equivalenza dell'Unione europea ha escluso profili di responsabilità in capo allo Stato interessato per violazione della CEDU. La decisione conferma i due presupposti ai fini dell'operatività della presunzione di protezione equivalente: da un lato, l'assenza di un margine di discrezionalità in capo allo Stato che attua l'atto dell'Organizzazione, dall'altro «the deployment of the full potential of the supervisory mechanism provided for by European Union law». Per un primo commento v. il post di O. FERACI, *Mutuo riconoscimento e principio della protezione equivalente (Bosphorus): riflessioni a margine della sentenza della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Avotins c. Lettonia*, pubblicato su SIDIBlog, [www.sidiblog.org/2016/07/15/mutuo-riconoscimento-e-principio-della-protezione-equivalente-bosphorus-riflessioni-a-margine-della-sentenza-della-grande-camera-della-corte-europea-dei-diritti-delluomo-nel-caso-avotins-c/](http://www.sidiblog.org/2016/07/15/mutuo-riconoscimento-e-principio-della-protezione-equivalente-bosphorus-riflessioni-a-margine-della-sentenza-della-grande-camera-della-corte-europea-dei-diritti-delluomo-nel-caso-avotins-c/)

Il dato interessante è che la cd. soluzione *Bosphorus* è divenuta negli anni una costruzione logico-giuridica idonea ad assurgere a criterio di risoluzione dei conflitti normativi tra la Convenzione e le decisioni adottate da varie organizzazioni, anche diverse dall'Unione europea. Originatasi in uno spirito di evidente *self-restraint* (e cioè per evitare che la Corte di Strasburgo interferisse con l'autonomia del sistema europeo), la dottrina in esame è poi divenuta un'arma argomentativa in mano ai ricorrenti per imputare agli Stati le violazioni dei diritti umani per atti compiuti dalle organizzazioni più varie.

La presunzione è stata infatti estesa *mutatis mutandis* alla NATO nel caso *Gasparini*<sup>556</sup>, all'Organizzazione europea dei brevetti nel caso *Klausecker*, al Consiglio oleicolo internazionale nel caso *Lopez* e, ancora, ad altre Organizzazioni<sup>557</sup>. I problemi più delicati nell'applicazione della soluzione *Bosphorus* sono però emersi quando la Corte è stata chiamata a verificare – non senza imbarazzo – il livello di protezione dei diritti umani in seno alle Nazioni Unite. Per lungo tempo i giudici di Strasburgo hanno evitato in tutti i modi di pronunciarsi sul punto; anzi, con riferimento agli obblighi derivanti dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, la Corte ha mostrato una certa deferenza verso le Nazioni Unite. È infatti appena il caso di ricordare che nei casi *Beherami* e *Saramati* non è stata applicata la dottrina della protezione equivalente, preferendo, da un lato attribuire l'atto in questione all'Organizzazione, dall'altro richiamare l'art. 103 della Carta delle Nazioni Unite<sup>558</sup>.

Nelle successive decisioni (*Al-Jedda* e *Nada*) la Corte ha evitato ulteriormente di verificare se le Nazioni Unite offrissero una protezione equivalente a quella del Consiglio d'Europa, ritenendo sussistente un margine di manovra in capo agli Stati nell'interpretazione delle risoluzioni. Il punto è stato invece affrontato apertamente nel caso *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland* deciso dalla Camera della seconda sezione – sebbene la soluzione alla questione sia stata poi revocata dalla

---

<sup>556</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, *Gasparini v. Italy and Belgium*, ricorso n. 10750/03, decisione del 12 maggio 2009. Tra i commenti in dottrina cfr. REBASTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e responsabilità degli Stati per il trasferimento di poteri ad una organizzazione internazionale: la decisione nel caso Gasparini*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, p. 65 – 88.

<sup>557</sup> Su questi casi si avrà modo di tornare più avanti v. *infra* sezione II, par. 11.

<sup>558</sup> Per questa via la Corte accorda la priorità al mandato imperativo del Consiglio di sicurezza di mantenere la pace e la sicurezza internazionale, considerati valori primari rispetto alla tutela dei diritti umani sanciti dalla Convenzione (v. Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Beherami and Beherami v. France, Saramati v. France, Germany and Norway*, cit., e Corte europea dei diritti umani, *Beric and others v. Bosnia and Herzegovina*, cit).

decisione della Grande Camera<sup>559</sup>. Con il caso *Al-Dulimi*, la Camera della Corte ha aggiunto un interessante tassello al complesso mosaico che delinea i rapporti tra il ‘sistema’ CEDU e quello delle Nazioni Unite e, pertanto, la decisione merita di essere brevemente approfondita<sup>560</sup>.

Il caso riguardava la condotta della Svizzera che, in attuazione della ris. 1483 (2003) del Consiglio di sicurezza, aveva provveduto a confiscare i beni appartenenti ai ricorrenti, il sig. Khalaf M. Al-Dulimi e la compagnia Montana Management da lui diretta<sup>561</sup>. Ritenuti tra i finanziatori del regime iracheno di Saddam Hussein, i nominativi dei ricorrenti erano stati inseriti nella lista dei destinatari delle sanzioni da parte del Comitato 1518 del Consiglio di sicurezza (il Comitato)<sup>562</sup>. Il sig. Al-Dulimi aveva impugnato gli atti interni di blocco dei beni davanti al tribunale federale elvetico, che, in ultima istanza, aveva opposto un fermo rifiuto di esaminare il merito della vicenda. Secondo i giudici, gli atti in questione erano vincolati a quanto stabilito dal Consiglio di sicurezza con la ris. 1483, la cui efficacia doveva peraltro ritenersi prevalente su ogni altro obbligo internazionale eventualmente in conflitto sulla base dell’art. 103 della Carta delle Nazioni Unite<sup>563</sup>. Il sig. Al-Dulimi aveva tentato allora di ottenere la rimozione del proprio nominativo direttamente dalla *blacklist* del Consiglio di sicurezza, indirizzando prima una richiesta di *delisting* al Comitato e poi ricorrendo al meccanismo intergovernativo del *Focal Point*, in entrambi i casi con esito negativo. A questo punto, i ricorrenti avevano deciso di adire la Corte affinché determinasse se la

---

<sup>559</sup> V. par. successivo.

<sup>560</sup> Corte europea dei diritti dell’uomo, *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland* (caso n. del 5809/08), decisione della Camera della seconda sezione del 26 novembre 2013, rinviata all’esame della Grande Camera il 14 aprile 2014 su richiesta della Svizzera. Per un commento alla sentenza della Camera v. M. MARCHEGIANI, *Le principe de la protection équivalente dans l’articulation des rapports entre ordre juridique des NU et CEDH après l’arrêt Al-Dulimi*, in *Questions of International Law*, 2014, *Zoom-in* 6, 3 ss.; PALOMBELLA, *The Principled, and Winding, Road to Al-Dulimi. Interpreting the Interpreters*, ivi, 15 ss., e M. ARCARI, *Forgetting Article 103 of the UN Charter? Some Perplexities on «Equivalent Protection» after Al-Dulimi*, ivi, 31 ss; e M. VENTRONE, *La dottrina della protezione equivalente nei rapporti tra CEDU e Nazioni Unite alla luce della prassi più recente della Corte europea dei diritti dell’uomo*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, marzo 2015.

<sup>561</sup> V. risoluzione del Consiglio di sicurezza 1483 (2003), par. 23.

<sup>562</sup> Il Comitato 1518, creato dalla risoluzione del Consiglio di sicurezza 1518 (2003), ha sostituito il Comitato stabilito dalla risoluzione 661 (1990), con la quale era stato imposto un embargo generale nei confronti dell’Iraq.

<sup>563</sup> Come è noto l’art. 103 accorda la prevalenza agli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite rispetto agli obblighi assunti in base a qualsiasi altro accordo internazionale. In dottrina si veda, per tutti: BERNHARDT, *The Charter of the United Nations, a commentary. Article 103*, vol. II, Oxford, 2002, 1293 – 1301. Sui rilievi critici all’impiego di tale disposizione per regolare il conflitto di obblighi tra la Convenzione e le risoluzioni del Consiglio di sicurezza v. *infra* par. 8, subpar. (iv).

Svizzera, adottando le misure di congelamento dei propri beni senza concedere un riesame giurisdizionale della sanzione in questione, avesse violato le garanzie processuali fondamentali previste dall'art. 6 par. 1 della CEDU.

Dal momento che l'adozione della misura del congelamento dei beni era stata imposta dal Consiglio di sicurezza in un modo così puntuale e dettagliato da non lasciare alcun margine di manovra in capo alla Svizzera nella fase di esecuzione, la Camera della seconda sezione, non intravedendo alcun margine di armonizzazione tra i diversi obblighi in gioco, ha per la prima volta (dis)applicato la presunzione di equivalenza con riferimento al sistema delle Nazioni Unite. Pertanto, qualificando come insufficiente la protezione dei diritti processuali in seno al Comitato 1518 delle sanzioni – e dunque escludendo la presunzione di equivalenza – la Camera, con una stretta maggioranza, ha giudicato lo Stato convenuto responsabile per la violazione dell'art. 6 par. 1 della CEDU<sup>564</sup>.

Tale conclusione è stata però contestata dalla Svizzera, che ha chiesto il rinvio del caso all'esame della Grande Camera, la quale ha invece ritenuto esistente un margine di apprezzamento in capo allo Stato e, conseguentemente, non ha applicato la soluzione *Bosphorus*. Pertanto, ad oggi, la (dis)applicazione della presunzione di equivalenza con riferimento alle Nazioni Unite, e la conseguente verifica della responsabilità dei suoi Stati membri, non è ancora stata oggetto di una pronuncia (definitiva) da parte dei giudici di Strasburgo.

#### *7. (segue) B) La responsabilità degli Stati in presenza di un margine di discrezionalità*

In un secondo sottogruppo di decisioni riguardanti sempre l'attuazione interna di obblighi derivanti dalle loro appartenenza ad organizzazioni, la Corte ha dato invece rilevanza alla presenza di un «margine di discrezionalità» o «di manovra» a disposizione degli Stati. In questi casi gli Stati sono stati ritenuti responsabili per non

---

<sup>564</sup> In particolare la Svizzera è stata condannata in quanto il diniego assoluto opposto dai tribunali elvetici alla richiesta di revisione della sanzione aveva violato il diritto al giudice dei ricorrenti, ai sensi dell'art. 6 par. 1 della CEDU.

avere interpretato, e poi attuato, gli atti dell'organizzazione in modo da evitare un contrasto con la Convenzione.

L'interpretazione '*human rights friendly*' degli obblighi derivanti dalle organizzazioni ha riguardato inizialmente le risoluzioni del Consiglio di sicurezza in tema di uso della forza e, successivamente, anche quelle che imponevano l'adozione di sanzioni cd. «mirate». I principi guida in materia sono da rintracciare nella decisione *Al-Jedda*, che ha messo in discussione l'idoneità dell'art. 103 della Carta delle NU ad assicurare, *tout court*, la prevalenza delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza sugli obblighi della Convenzione. In tale occasione, la Corte ha cercato di comporre il potenziale conflitto normativo sul piano interpretativo, forzando un'interpretazione 'armonizzatrice' delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, attraverso la presunzione della loro conformità al rispetto dei diritti umani<sup>565</sup>.

Va detto che qualche anno prima la Corte di giustizia dell'Unione europea nell'ultimo atto della celebre 'saga' *Kadi*<sup>566</sup>, riguardante l'impatto negativo sui diritti umani delle sanzioni imposte dal Consiglio di sicurezza, aveva già dimostrato di voler abbandonare l'uso di criteri gerarchici per risolvere i conflitti di norme – quali l'art. 103 della Carta e la nozione di *ius cogens*. Secondo i giudici di Lussemburgo la tutela dei diritti umani, in particolare il rispetto delle garanzie del *due process*, fungono, alla stregua di un bilanciamento con l'esigenza di sicurezza internazionale, da 'contro-limite preventivo' all'operare automatico delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza all'interno dell'ordinamento dell'Unione europea. Parallelamente alla saga *Kadi*, anche i giudici di Strasburgo, chiamati a pronunciarsi sulle medesime sanzioni, hanno evitato il richiamo all'art. 103 della Carta, pretendendo dagli Stati ogni sforzo possibile per conciliare tra loro obblighi internazionali solo apparentemente confliggenti.

---

<sup>565</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Al-Jedda v. United Kingdom*, ricorso n. 27021/08, decisione del 7 luglio 2011, spec. par. 102).

<sup>566</sup> La celeberrima «saga» *Kadi*, iniziata nel 2005 davanti al Tribunale dell'Unione europea e conclusasi solo nel 2013 davanti alla Corte di giustizia dell'Unione Europea (*Commission, Council, United Kingdom v. Yassin Abdullah Kadi*, caso n. C-584/10 P, sentenza del 18 luglio 2013), è stata ampiamente commentata. Si vedano, tra i molti, E. CANNIZZARO, *Sugli effetti delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza nell'ordinamento comunitario: la sentenza della Corte di giustizia nel caso Kadi*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, 1075-1078; L. GRADONI, *Raccontare Kadi dopo Kadi II: perché la Corte di giustizia dell'Unione europea non transige sul rispetto dei diritti umani nella lotta al terrorismo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2013, 587-614; P. PALCHETTI, *Può il giudice comunitario sindacare la validità internazionale di una risoluzione del Consiglio di sicurezza?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, 1085-1088.

La Corte ha chiarito il punto nel caso *Nada*, riguardante l'attuazione da parte delle autorità svizzere di risoluzioni del Consiglio di sicurezza che imponevano sanzioni nei confronti del sig. Youssef Nada, cittadino italiano di origine egiziana accusato di finanziare la rete di Al-Qaeda. Tuttavia, mentre nel caso *Al-Jedda* la risoluzione lasciava margini interpretativi tali da consentire di armonizzare gli obblighi imposti dalla Convenzione e le condotte richieste dal Consiglio di sicurezza, nel caso *Nada* la risoluzione era formulata in modo così esplicito e chiaro da non lasciare dubbi circa la sua contrarietà alla CEDU. Cionondimeno, secondo l'interpretazione alquanto forzata dei giudici di Strasburgo<sup>567</sup>, lo Stato avrebbe comunque conservato una certa discrezionalità – «which was admittedly limited but nevertheless real» – nell'esecuzione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza. Secondo il contorto ragionamento della Corte, gli Stati dovrebbero interpretare le risoluzioni nel senso di intenderle come implicanti l'esistenza di un margine di manovra nella fase attuativa, tale da evitare collisioni con i diritti sanciti dalla Convenzione. Tale margine avrebbe consentito allo Stato convenuto di adottare misure interne tagliate sul caso di specie e rispettose dei diritti umani del ricorrente<sup>568</sup>.

Sulla base di queste premesse, la Corte ha ritenuto che la Svizzera non avesse (mostrato di aver) effettuato ogni sforzo in tal senso, utilizzando il limitato margine di manovra a sua disposizione. Più precisamente, lo Stato è stato condannato per non aver mitigato le sanzioni imposte dal Comitato con misure interne che prendessero in considerazione le peculiari condizioni di salute del ricorrente, nonché la specificità 'geografica' del caso<sup>569</sup>.

---

<sup>567</sup> L'effettiva esistenza del margine di apprezzamento in capo alla Svizzera è stata messa in discussione dal giudice Malinverni nella sua *concurring opinion* (par. 10). V. i rilevi *infra*, par. 8.

<sup>568</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Nada v. Switzerland*, ricorso n. 10593/08, decisione del 12 settembre 2012 (spec. par. 196). Per un commento si rimanda a E. DE WET, *From Kadi to Nada: Judicial Techniques Favoring Human Rights over United Nations Security Council Sanctions*, *Chinese Journal of International Law*, 2013, 787-808.

<sup>569</sup> Si noti che nel caso *Nada* la Svizzera era stata chiamata ad attuare la misura sanzionatoria del divieto di viaggio nei confronti del ricorrente, il sig. Youssef Nada, affetto da problemi di salute per i quali si rendevano necessari degli spostamenti al di fuori dell'enclave di Campione d'Italia dove egli risiedeva. La Svizzera, così facendo, avrebbe mancato quindi di recepire le sanzioni con atti idonei a rispettare il principio di proporzionalità nella limitazione dei diritti del destinatario delle sanzioni (v. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Nada v. Switzerland*, cit., par. 195 – 196).

Nella medesima ottica di «armonizzazione sistematica» degli obblighi internazionali è stato impostato il caso *Al-Dulimi* recentemente deciso dalla Grande Camera<sup>570</sup>, il cui approccio merita qualche breve riflessione.

Innanzitutto, va detto che gli importanti precedenti *Kadi* e *Nada* rendevano poco probabile un *overruling* da parte della Grande Camera rispetto alla soluzione prospettata dalla Camera, riportata nel precedente paragrafo. Tuttavia, il lungo tempo impiegato per giungere a una decisione, la maggioranza solo apparente con cui è stata adottata<sup>571</sup> e la corposità delle opinioni concorrenti e dissenzienti<sup>572</sup> dimostrano che la conferma della soluzione adottata dalla Camera non era così scontata. Infatti, ferma la condanna della Svizzera per la violazione dell'art. 6 par. 1, il ragionamento dei giudici della Grande Camera si discosta – in parte, ma in modo significativo – da quello della Camera nei seguenti passaggi fondamentali.

Il primo punto che merita attenzione è il mancato riconoscimento di un vero e proprio ‘conflitto normativo’ tra gli obblighi in questione, tale da richiedere l'utilizzo di criteri gerarchici (quali l'art. 103 della Carta delle Nazioni Unite o la nozione di *ius cogens*) o il richiamo alla teoria della protezione equivalente<sup>573</sup>. Contrariamente a quanto sostenuto dalla Camera, la Grande Camera ha ritenuto che la Svizzera mantenesse un margine di manovra, se non nell'applicazione della risoluzione del Consiglio di sicurezza, quantomeno nella sua interpretazione<sup>574</sup>. Negata in radice

---

<sup>570</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland*, ricorso n. 5809/08, decisione del 21 giugno 2016. Per alcuni primi commenti sul punto v. A. PETERS, *The New Arbitrariness and Competing Constitutionalisms: Remarks on ECtHR Grand Chamber Al-Dulimi*, pubblicato il 30 giugno 2016 sul blog dell'European Journal of International Law (v. <http://www.ejiltalk.org/the-new-arbitrariness-and-competing-constitutionalisms-remarks-on-ecthr-grand-chamber-al-dulimi/>) e L. MAGI, *Applicazione del test della protezione equivalente alle Nazioni Unite: nessun contributo dalla sentenza della Grande Camera della Corte europea nel caso Al-Dulimi*, in *Diritti Umani e diritto internazionale*, n. 3/2016, p. 609 ss.

<sup>571</sup> La decisione è stata votata con quindici voti favorevoli e due contrari. Tuttavia, tra i quindici giudici, sette, pur condividendo la conclusione della sentenza, hanno criticato il ragionamento seguito ed uno ha dissentito parzialmente.

<sup>572</sup> Degna di nota è la corposa opinione concorrente del giudice Pinto de Albuquerque, condivisa dai giudici Hajiyevev, Pejchal and Dedov.

<sup>573</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Al-Dulimi*, cit., par. 149. A dire il vero negli ultimi passaggi della sentenza in commento può cogliersi un riferimento all'applicazione della dottrina della protezione equivalente. Secondo i giudici della Grande Camera «the system applicable in the present case, even in its improved form following Resolution 1730 (2006), enabling applicants to apply to a “focal point” for the deletion of their names from the Security Council lists, does not afford satisfactory protection» (par. 153).

<sup>574</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Al-Dulimi*, cit., par. 149. Sulla differenza tra margine di discrezionalità nell'attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza e nella loro interpretazione si

l'esistenza di un conflitto normativo, la Grande Camera ha optato per il modello argomentativo inaugurato con il caso *Al-Jedda*, fondato sulla presunzione di conformità delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza ai diritti umani tutelati dalla Convenzione e sulla loro interpretazione armonica e sistemica alla luce della CEDU<sup>575</sup>.

Alla Svizzera è stato quindi contestato di aver scelto un'interpretazione della risoluzione 1483 non conforme alla Convenzione, in quanto ha precluso al destinatario della sanzione la possibilità di adire i tribunali interni per consentire un riesame delle misure, non essendo tale facoltà *espressamente* esclusa dal testo della risoluzione<sup>576</sup>. La Corte ha dunque respinto l'obiezione del governo svizzero, secondo il quale le indicazioni contenute nella risoluzione di congelare «immediatamente» e «senza ritardo» i beni dei ricorrenti erano ostative di un qualsiasi riesame giudiziario in quanto non lasciavano alcun margine di manovra alle autorità nazionali.

Si badi però che il *judicial review* che le corti interne avrebbero dovuto operare consisterebbe – ad avviso della Corte – in uno scrutinio *de minimis*, limitato a escludere i soli profili di *arbitrarietà* nell'adozione delle misure di congelamento.

Il secondo aspetto di novità della sentenza rispetto alla pregressa giurisprudenza sta nell'aver riconosciuto in capo ai giudici nazionali l'obbligo di un (limitato) controllo sulle sanzioni in parola, incentrato sul rispetto del divieto di *arbitrarietà*, quale standard risultante da un bilanciamento tra «la necessità di assicurare il rispetto dei diritti umani e gli imperativi della protezione della pace e della sicurezza internazionali»<sup>577</sup>, sul cui contenuto si tornerà a breve<sup>578</sup>.

---

veda S. HOLLENBERG, *The diverging approaches of the European Court of Human Rights in the Cases of Nada and Al-Dulimi*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2015, 454 ss.

<sup>575</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Al-Dulimi*, cit., par. 139 – 140. Per questo abbiamo sostenuto, in altra sede, che la Grande Camera ha optato per una soluzione *soffice* delle questioni sollevate dal caso in esame (v. M. BUSCEMI, *La Corte di Strasburgo opta per una soluzione soffice nel coordinare gli obblighi della Convenzione con quelli derivanti dalle Nazioni Unite: alcune riflessioni a margine della sentenza Al-Dulimi*, in *Osservatorio di costituzionale AIC (Associazione italiana dei costituzionalisti)*, n. 3/2016, spec. par. 5 e 6).

<sup>576</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Al-Dulimi*, cit., par. 146: «where a resolution such as that in the present case, namely Resolution 1483, does not contain any clear or explicit wording excluding the possibility of judicial supervision of the measures taken for its implementation, it must always be understood as authorising the courts of the respondent State to exercise sufficient scrutiny so that any arbitrariness can be avoided».

<sup>577</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Al-Dulimi*, cit., par. 146. L'esistenza di un siffatto margine era stata contestata anche da Francia e Gran Bretagna in qualità di Stati intervenuti. Secondo il governo britannico «[t]he obligations on States under Resolution 1483 (2003) were clear and explicit, leaving them no room for discretion» (Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Al-Dulimi*, cit., par. 119).

<sup>578</sup> V. *infra* par. 8, subpar. (v).

## 8. (segue) *Critiche agli orientamenti esaminati*

Abbiamo fino ad ora visto che l'attuazione di obblighi internazionali derivanti dalle organizzazioni pone gli Stati di fronte a delicati problemi di coordinamento con la Convenzione. Al complessivo quadro giurisprudenziale delle soluzioni fino ad ora formulate dalla Corte è possibile muovere diverse critiche, raggruppabili in sei rilievi principali che corrispondono, grossomodo, ai diversi passaggi logici del ragionamento seguito nei casi fino ad ora menzionati.

### *(i) Sull'esistenza e sull'ampiezza del margine di discrezionalità riconosciuto in capo agli Stati*

Quando la Corte è chiamata a pronunciarsi sulla condotta di uno Stato che attua obblighi imposti da un'organizzazione si preoccupa, come prima cosa, di accertare la presenza o meno di un margine di discrezionalità in capo agli Stati. Tale verifica costituisce dunque la prima biforcazione del ragionamento solitamente seguito dalla Corte che, in caso affermativo, svolge uno scrutinio pieno sull'eventuale responsabilità dello Stato ai sensi della Convenzione, mentre, in caso negativo, si limita ad applicare la dottrina della protezione equivalente.

A questo proposito non convincono le conclusioni a cui la Corte è giunta sulla presenza di un margine di discrezionalità in capo agli Stati. In particolare, suscita qualche perplessità l'aver ritenuto sussistente nei casi *Nada* e *Al-Dulimi* un (seppur sottile) margine di manovra, idoneo a permettere alla Svizzera di armonizzare obblighi (solo in apparenza) contrastanti. A noi sembra che la prescrizione contenuta a chiare lettere nelle risoluzioni del Consiglio di sicurezza di congelare «immediatamente» e «senza ritardo» i fondi degli individui iscritti nelle liste non lasci molte alternative agli Stati<sup>579</sup>. Si potrebbe addirittura ritenere che essa sia inconciliabile con una verifica giurisdizionale delle sanzioni davanti alle corti nazionali che, ipoteticamente, potrebbe

---

<sup>579</sup> Nel caso *Al-Dulimi* l'esistenza di un siffatto margine era stata contestata, oltre che dallo Stato convenuto, anche da Francia e Gran Bretagna in qualità di Stati intervenuti. Secondo il governo britannico «[t]he obligations on States under Resolution 1483 (2003) were clear and explicit, leaving them no room for discretion» (Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Al-Dulimi*, cit., par. 119). Un discorso parzialmente diverso potrebbe valere per l'adozione della sanzione del *travel ban*, in quanto l'attuazione della medesima lascerebbe un margine di manovra lievemente più ampio rispetto alla misura del congelamento dei fondi.

richiedere diversi anni. Inoltre, non si capisce come il linguaggio usato dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza lasci siffatti spazi di manovra in capo agli Stati, laddove quello impiegato nei regolamenti dell'Unione europea non lo consenta permettendo, come nel caso *Bosphorus*, di realizzare uno dei presupposti per l'applicazione della teoria della protezione equivalente. Una risposta – 'politica', ma non 'giuridica' – può forse essere rinvenuta nella *comitas* che la Corte intende mostrare alle Nazioni Unite (su cui si tornerà a breve)<sup>580</sup>.

(ii) *Sulla non adeguata distinzione tra il profilo dell'attribuzione e della giurisdizione*

Nei casi in cui l'obbligo discendente dall'organizzazione non lascia alcun margine di discrezionalità nella sua interpretazione o attuazione, la Corte applica, come abbia appena visto, la teoria della protezione equivalente. Non è ancora stato sufficientemente chiarito però per quali ragioni la condotta dello Stato, pur essendo un'azione fortemente 'vincolata' alla decisione dell'organizzazione, sia comunque attribuibile allo Stato e non all'organizzazione stessa, con le conseguenze che ciò comporta sul piano dell'ammissibilità del ricorso *ratione personae*<sup>581</sup>. Recentemente il giudice Sajó, nell'opinione dissenziente espressa nel caso *Al-Dulimi* deciso dalla Camera<sup>582</sup>, ha sollevato il punto, ritenendo che, vista l'assenza di un margine di manovra in capo alla Svizzera nell'attuare la risoluzione del Consiglio di sicurezza, la condotta presumibilmente lesiva dovesse attribuirsi all'Organizzazione delle Nazioni Unite e non allo Stato. Tale soluzione è stata però del tutto respinta dalla decisione adottata dalla maggioranza della Corte che, tanto nella decisione della Camera che della Grande Camera nel caso *Al-Dulimi*, ha preferito decidere la questione nel merito, in continuità con la giurisprudenza *Bosphorus*, imputando l'atto in questione alla Svizzera senza chiarirne il motivo.

Ogni volta che il problema si è posto, i giudici di Strasburgo si sono limitati a constatare l'esistenza di misure interne adottate dalle autorità nazionali, le quali avrebbero comportato la sussistenza della giurisdizione dello Stato ai sensi dell'art. 1

---

<sup>580</sup> V. *infra* subpar. (iv).

<sup>581</sup> La mancanza di un margine di manovra nell'attuare le sanzioni mirate è stata considerata irrilevante ai fini dell'attribuzione della responsabilità dello Stato, sin dalla decisione *Bosphorus*. Sul punto v. HOFFMEISTER, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirket v. Ireland*. App. No. 45036/98, in *American Journal of international law*, 2006, volume 100, p. 447.

<sup>582</sup> Sul punto v. l'opinione parzialmente dissenziente del giudice Sajó nella decisione della Camera e la posizione sostenuta dal governo francese, terzo intervenuto nel procedimento.

della CEDU. Un siffatto ragionamento ci sembra però discutibile sia in quanto non scioglie il nodo centrale della questione, sia in quanto finisce per sovrapporre il profilo dell'imputazione della condotta (che può determinare l'ammissibilità o meno del ricorso *ratione personae*) e l'accertamento della giurisdizione statale *ex art. 1* (che determina l'ammissibilità del ricorso *ratione loci*). D'altra parte, come avremo modo di vedere nella successiva sezione, la Corte non distingue adeguatamente i due aspetti (attribuzione e giurisdizione) anche nei casi in cui è invece assente una misura interna<sup>583</sup>.

Anche ammettendo – come ci sembra corretto – che nei casi in cui uno Stato contraente si è limitato a riprodurre con misure interne, senza alcun margine di manovra, un obbligo derivante dall'Organizzazione la condotta lesiva debba essere attribuita allo Stato (e non all'Organizzazione), riteniamo che la Corte avrebbe dovuto meglio precisare la sua posizione sul punto facendo riferimento, non tanto alla teoria del *dédoublement fonctionnel*<sup>584</sup>, quanto al Progetto ARIO, raramente citato nella sua giurisprudenza, soprattutto con riguardo alle disposizioni contenute nel capo VI, rubricato «responsabilità di uno Stato in connessione con una condotta di un'Organizzazione»<sup>585</sup>. Sotto questo profilo, uno dei punti più deboli della giurisprudenza della Corte è proprio il mancato tentativo di conciliare le proprie

---

<sup>583</sup> Come vedremo nella prossima sezione nel caso *Boivin* l'assenza di una misura interna è stata considerata un elemento idoneo ad escludere l'ammissibilità del ricorso *ratione personae*, laddove nel caso *Gasparini* tale circostanza non ha invece assunto il medesimo peso, rilevando, piuttosto, il comportamento iniziale dello Stato nell'istituire un'Organizzazione (v. Corte europea dei diritti umani, *Boivin v. 34 Member States of the Council of Europe*, ricorso n. 73250/01, decisione del 9 settembre 2008, riguardante una controversia di lavoro fra un funzionario e l'Organizzazione Eurocontol (European Organization for Safety of Air Navigation). Su entrambi i casi si tornerà più avanti, v. *infra*, sezione II, par. 11.

<sup>584</sup> Come è noto la nozione di *dédoublement fonctionnel* è riconducibile al lavoro di Scelle (v. SCELLE, *Le phénomène juridique du dédoublement fonctionnel*, in *Rechtsfragen der internationalen Organisation, Festschrift für Wehberg*, 1956, p. 324 – 331), e commentata da A. CASSESE, *Remarks on Scelle's Theory of 'Role Splitting' (dédoublement fonctionnel in International Law)*, in *European Journal of International Law*, 1990, p. 210 ss. Sull'applicazione di tale teoria alle attività degli Stati in connessione con quelle delle Organizzazioni v. DE SENA, VITUCCI, *The European Courts and the Security Council: Between Dédoublement Fonctionnel and Balancing of Values*, in *The European Journal of International Law*, 2009, vol. 20, p. 193 – 228.

<sup>585</sup> Sulle varie soluzioni prospettate in dottrina circa la base giuridica del Progetto ARIO che consente di ritenere responsabili gli Stati per atti in connessione a quelli adottati dalle Organizzazioni v. NEDESKI, NOLLKAEMPER, *Responsibility of international organizations "in connection with the acts of States"*, in *International law review*, 2012, reperibile anche in *Shares Research Paper n. 8 – Shares research project on shared responsibility in international law (2012)*, Amsterdam Centre for International Law 2012-05; C. RYNGAERT, *The European Court of Human Rights Approach to the Responsibility of Member States in connection with Acts of International Organizations*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2011, p. 997 – 1016.

soluzioni con il diritto internazionale generale esistente in materia – limite che emerge anche in relazione all’elaborazione della protezione equivalente, teoria sulla quale occorre ora soffermarsi.

(iii) *Sul funzionamento della dottrina della protezione equivalente e sul suo mancato raffronto con il diritto internazionale generale in tema di responsabilità*

Una terza critica riguarda l’operatività della dottrina della protezione equivalente, uno dei pilastri su cui si erge l’approccio adottato dalla Corte in merito al tema della responsabilità degli Stati connessa ad atti delle organizzazioni. A questa teoria e all’assunto di fondo su cui si regge si può muovere, anzitutto, una critica radicale, contestando la premessa per cui *ogni* organizzazione debba garantire uno standard di protezione dei diritti umani perlomeno equivalente al ‘sistema’ creato dalla Convenzione. Mentre infatti il ‘sistema CEDU’ nasce con il precipuo compito di verificare il rispetto dei diritti umani attraverso un meccanismo di tipo giurisdizionale, vi sono diverse organizzazioni che non hanno lo stesso scopo e che, pertanto, non sono dotate di strutture di protezione dei diritti umani equivalenti (soprattutto giurisdizionali)<sup>586</sup>. Vale la pena ricordare a questo proposito che il ragionamento sotteso alla dottrina della protezione equivalente si ispira chiaramente alle decisioni *Solange I* e *II* della Corte costituzionale tedesca (adottate rispettivamente nel 1974 e nel 1986), le quali però sono state elaborate per risolvere i rapporti tra due organi giudiziari, ossia la Corte costituzionale tedesca e le corti dell’Unione europea. L’applicazione della teoria *mutatis mutandis* alle Nazioni Unite, porterebbe, invece, ad un confronto tra un organo giudiziario (la Corte) ed un organo politico (il Consiglio di sicurezza)<sup>587</sup>, snaturando la *ratio* da cui si è originata la dottrina in esame.

Il funzionamento della teoria andrebbe allora perlomeno circoscritto alle organizzazioni che hanno i poteri di incidere (direttamente) sulla tutela dei diritti del singolo individuo e sulla base di questi poteri la cd. soluzione *Bosphorus* andrebbe proporzionalmente applicata. Riteniamo, in altre parole, che il livello di protezione garantito in seno a un’organizzazione non debba sempre e per forza essere equivalente a

---

<sup>586</sup> Come ricorda anche il Commento all’ARIO, non tutte le Organizzazioni hanno sviluppato sofisticate strutture che permettono un accesso alla giustizia agli individui paragonabili a quelle stabilite dalla Convenzione.

<sup>587</sup> Così M. ARCARI, *Forgetting Article 103 of the UN Charter?*, cit., 40.

quello della CEDU, bensì possa cambiare a seconda dell'organizzazione in questione, in maniera proporzionale ai poteri che essa esercita effettivamente sugli individui.

Vero è che, a quanto è dato sapere, le organizzazioni a cui è stata direttamente applicata la teoria non hanno mai esplicitamente sollevato queste obiezioni e sembrano quindi in qualche modo aver prestato acquiescenza alla soluzione data dalla Corte. Le Nazioni Unite, ad esempio, non ci risulta abbiano fino ad ora pubblicamente messo in discussione i presupposti teorici della dottrina; anzi, molti autori spesso mettono in risalto la capacità della dottrina *Bosphorus* di risolvere i contrasti normativi in modo 'diplomatico', evidenziando il dialogo virtuoso che si verrebbe a creare con l'organizzazione interessata e il conseguente innalzamento degli standard di protezione<sup>588</sup>. A questo proposito vengono solitamente richiamati alcuni importanti miglioramenti apportati nelle procedure dei Comitati delle sanzioni del Consiglio di sicurezza, quale l'istituzione del *Focal Point* nel 2006 e – ancora più significativamente – l'*Ombudsperson* nel 2009.

Ammesso anche di volere condividere l'assunto di fondo della dottrina della protezione equivalente, persistono comunque diverse perplessità sulle conseguenze derivanti dall'applicazione o disapplicazione della presunzione di equivalenza. Si è detto che, qualora l'organizzazione interessata tuteli in modo equivalente i diritti degli individui, le condotte degli Stati sarebbero sottratte allo scrutinio della Corte. La Corte non ha però specificato su quali basi giuridiche si fonda la sostanziale «immunità» dalla responsabilità che genera la presunzione di equivalenza<sup>589</sup>. Astrattamente tale situazione ci sembra richiamare il funzionamento di una delle *circostanze di esclusione dell'illecito* previste dal capitolo V del Progetto sulla responsabilità degli Stati (ARS). La circostanza per cui gli Stati hanno agito in attuazione di un obbligo derivante da

---

<sup>588</sup> MARCHEGIANI, *Le principe de la protection équivalente dans l'articulation des rapports entre ordre juridique des NU et CEDH après l'arrêt Al-Dulimi*, cit.

<sup>589</sup> Secondo alcuni autori l'accertamento positivo della protezione equivalente in seno all'Organizzazione avrebbe l'effetto di fare arretrare la giurisdizione («funzionale») degli Stati che hanno agito sotto la copertura dell'atto dell'Organizzazione. Il che giustificherebbe l'effetto di esenzione di responsabilità procurata dall'accertamento della protezione equivalente. Così De Sena, che commentando il caso *Melchers & Co. C. Germania*, afferma che «l'accertamento dell'equivalenza della protezione tende a riempirsi di significato proprio in relazione al rilievo assunto dal venire meno, in capo allo Stato coinvolto, di poteri idonei ad assicurare il rispetto dei diritti fatti valere in giudizio, in conseguenza del trasferimento di poteri alla Comunità. Più esattamente, l'esito positivo di tale accertamento sembra configurarsi come il limite entro il quale il restringersi della giurisdizione della Germania, prodotto dal suddetto trasferimento, finisce per essere ritenuto compatibile con la Convenzione stessa» (v. DE SENA, *La nozione di giurisdizione statale nei trattati sui diritti dell'uomo*, cit., p. 211).

un'organizzazione dotata di 'certificazione' di equivalente protezione, funzionerebbe allora quale clausola di esclusione della responsabilità degli Stati elaborata, a titolo di *lex specialis*, per il sistema convenzionale di illeciti su cui vigila la Corte. Se così davvero fosse, il funzionamento di una siffatta clausola meriterebbe però di essere raffrontato con le norme di diritto internazionale generale esistenti in materia.

Analoghi dubbi sorgono anche in relazione alle conseguenze che si registrano nell'opposto scenario, ossia quando l'organizzazione non offre una protezione equivalente oppure, pur offrendola in termini generali, nel caso di specie essa sia risultata «manifestamente insufficiente»<sup>590</sup>. Uno dei punti più oscuri della dottrina in esame riguarda il titolo di responsabilità – diretta o indiretta – degli Stati, i quali, anche singolarmente, possono essere chiamati a rispondere per carenze delle organizzazioni. La decisione della Camera nel caso *Al-Dulimi* rappresentava l'unico esempio in cui la protezione in seno ad un'organizzazione è stata ritenuta non equivalente a quella della CEDU e in cui, conseguentemente, si è accordata la priorità alla Convenzione rispetto agli obblighi stabiliti dall'Organizzazione, ritenendo lo Stato responsabile, implicitamente, per non essersi attenuto a tale ordine di priorità. La decisione non ha chiarito però il titolo di responsabilità dello Stato convenuto, avuto riguardo anche alle disposizioni del Progetto ARS o ARIO – tra cui l'art. 61 ARIO – che prevedono diverse combinazioni possibili in tema di attribuzione della responsabilità (o della condotta) tra Stati e Organizzazione. La questione è destinata, per ora, a rimanere aperta visto che la Grande Camera nel caso *Al-Dulimi* ha impostato il suo ragionamento su altre premesse.

*(iv) Sugli (altri) strumenti di risoluzione dei conflitti normativi*

Dalle ultime decisioni risulta oramai evidente che la Corte voglia evitare in ogni modo di pronunciarsi sulla risoluzione dei conflitti normativi, soprattutto quando essi

---

<sup>590</sup> A questo proposito non sono nemmeno chiari gli elementi necessari a fondare un giudizio di equivalenza e i contorni del requisito della «insufficienza manifesta», soglia, non meglio definita al di sotto della quale non si realizza l'automatica esclusione di responsabilità dello Stato. Sul punto v. l'opinione concorrente del giudice Ress nella decisione *Bosphorus*, nella quale ha suggerito di usare come criterio guida per l'esame sull'insufficienza manifesta il rispetto che la Corte di giustizia avrebbe in futuro prestato ai precedenti della Corte di Strasburgo e la giurisprudenza della Corte di giustizia non in generale, ma piuttosto in relazione all'intensità di protezione dello specifico diritto garantito dalla Convenzione che si ritiene sia stato violato (v. *Concurring opinion of judge Ress*, par. 1-5, in *Bosphorus v. Ireland*, cit). A favore di una valutazione in relazione ai singoli casi e non rispetto alla generale conformità del sistema nel suo complesso, a pena di vanificare la *ratio* del meccanismo dei ricorsi individuali davanti alla Corte, v. E. CANNIZZARO, *Sulla responsabilità internazionale per condotte di Stati membri dell'Unione europea: in margine al caso Bosphorus*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2005, p. 762.

riguardano l'incompatibilità della Convenzione con gli obblighi contratti dagli Stati in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. Qualora la Corte, messa alle strette, riconoscesse di essere davanti ad obblighi internazionali inconciliabili tramite interpretazioni anche forzatamente armonizzatrici, alla luce delle scelte operate fino ad ora, avrebbe due possibili opzioni per risolvere il conflitto normativo.

La prima consiste nella definizione *gerarchica* dei rapporti tra diversi ordinamenti giuridici. Strumenti a tal fine utili sono sia la clausola di supremazia contenuta nell'art. 103 della Carta delle Nazioni Unite (con conseguente prevalenza delle risoluzioni sulla Convenzione)<sup>591</sup>, sia la nozione di *ius cogens* (con conseguente prevalenza delle norme imperative del diritto internazionale sulle risoluzioni), che, infine, la (dis)applicazione della presunzione di equivalenza (con conseguente priorità della Convenzione sulle risoluzioni). Il richiamo esplicito all'art. 103 della Carta parrebbe a primo avviso una strada preclusa, viste le durissime e innumerevoli critiche che tale soluzione ha attirato in passato<sup>592</sup>, oltre ad essere stata abbandonata anche dai giudici di Lussemburgo<sup>593</sup>. Preme però sottolineare che nell'ultima decisione in tema (*Al-Dulimi*), non si è voluto sconfessare del tutto la capacità dell'art. 103 di risolvere eventuali conflitti normativi<sup>594</sup>, come del resto è emerso anche nel caso *Mothers of Srebrenica*<sup>595</sup>.

---

<sup>591</sup> Gli studi sull'art. 103 della Carta sono numerosi. Si vedano, per tutti: BERNHARDT, *The Charter of the United Nations, a commentary. Article 103*, vol. II, Oxford, 2002, 1293 – 1301; THOUVENIN, *Article 103*, in *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article* (a cura di COT, PELLET, FORTEAU), vol. II, Parigi, 2006, p. 2134 – 2147; LIVOJA, *The scope of the supremacy clause of the United Nations*, in *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 57, 2008, p. 583 – 612; KOLB, *Does Article 103 of the Charter of the United Nations apply only to decisions or also to authorizations adopted by the Security Council?*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2004, p. 21 e ss.; BOWETT, *The impact of Security Council Decisions on Dispute Settlement Procedures*, in *European Journal of international law*, 1994, vol. 5, p. 89 – 101. Sul fatto che l'effetto di supremazia copra le risoluzioni del Consiglio di sicurezza, v. Corte internazionale di giustizia, *Questions of interpretation and application of the 1971 Montreal Convention arising from the aerial incident at Lockerbie (Lybia v. UK, Lybia v. United States)*, (*Provisional Measures*), ICJ, *Reports*, parere del 14 aprile 1992. Sulla lettura dell'art. 103 che si impone congiuntamente con gli articoli 1 par. 3, 24 par. 2 e il preambolo della Carta v. *infra* in questo subpar.

<sup>592</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Behrami and Behrami v. France, Saramti v. France, Germany and Norway*, cit.

<sup>593</sup> Corte di giustizia dell'Unione europea, *Yusuf e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*; *Kadi c. Consiglio e Commissione*, C-402/05P e C-415/05P, decisione del 3 settembre 2008.

<sup>594</sup> Ciò si evince chiaramente dal par. 149 della decisione *Al-Dulimi* assunta dalla Grande Camera in cui si esclude l'applicazione dell'art. 103 per il solo fatto che, nel caso in esame, non fosse presente un contrasto tra obblighi internazionali.

<sup>595</sup> Sul caso v. *infra* par. 9.

L'impressione è che la Corte preferisca accordare priorità alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, e dunque al valore della *sicurezza* sul rispetto dei diritti umani individuali<sup>596</sup>, per evitare di interferire con il delicato compito esercitato dall'Organizzazione in tema di uso della forza e di lotta al terrorismo. Quale che sia lo scopo e la funzione del richiamo operato dalla Corte all'art. 103, non va però dimenticato che, secondo una certa interpretazione, la disposizione imporrebbe una priorità alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza *a condizione* che le medesime siano state adottate in conformità agli scopi e ai principi delle Nazioni Unite, tra cui figura il rispetto dei diritti umani<sup>597</sup>.

La possibilità, invece, di invocare la nozione di *ius cogens* risulta preclusa per la mancanza di una ferma *opinio iuris* circa la qualificazione della maggior parte dei diritti sanciti dalla Convenzione quali norme imperative del diritto internazionale<sup>598</sup>. Nel caso dell'art. 6 della Convenzione, ad esempio, tale possibilità è stata espressamente esclusa dalla giurisprudenza della Corte stessa<sup>599</sup>.

Dopo la decisione della Grande Camera in *Al-Dulimi* incerto è anche il futuro della (dis)applicazione della dottrina della protezione equivalente, che, come è stato

---

<sup>596</sup> In tema v. P. DE SENA, M. C. VITUCCI, *The European Courts and the Security Council: Between Dédoublément Fonctionnel and Balancing of Values*, cit., *passim*.

<sup>597</sup> Pertanto, alla luce di una lettura congiunta degli articoli 1 par. 3, 24 par. 2 e 103 della Carta, le risoluzioni che si discostano dal rispetto dei fini e principi della Carta, nei limiti di un adeguato bilanciamento con l'esigenza del mantenimento della sicurezza internazionale (fine quest'ultimo indubbiamente primario dell'Organizzazione), potrebbero essere considerate invalide e dunque ad esse non si estenderebbe l'effetto della clausola di supremazia di cui all'art. 103.

<sup>598</sup> Con riferimento ad esempio all'art. 6 o all'art. 13 il dibattito è ampio. In dottrina v. R. PISILLO MAZZESCHI, *Il rapporto fra norme di ius cogens e la regola sull'immunità degli Stati: alcune osservazioni critiche sulla sentenza della Corte internazionale di giustizia del 3 febbraio 2012*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2012, 316-317 e contra E. CANNIZZARO, *Is there an individual right to reparation? Some thoughts on the ICJ judgment in the Jurisdictional Immunities Case*, in *Unity and Diversity of International Law. Essays in Honour of Professor Pierre-Marie Dupuy* (a cura di D. ALLAND, V. CHETAIL, O. DE FROUVILLE, J. E. VIÑUALES), 2014, 498. Sul punto si veda anche la difesa dell'Italia nella medesima controversia e in particolare la giurisprudenza della Corte interamericana dei diritti dell'uomo ivi richiamata (*Counter-memorial of Italy*, p. 75, par. 4.94). Per una soluzione in senso positivo v. Corte internazionale di Giustizia, *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening)*, *Dissenting Opinion of Judge Cançado Trindade*, par. 219, decisione del 3 febbraio 2012.

<sup>599</sup> V. *infra* quanto si dirà in relazione ai casi sulle immunità delle Organizzazioni e, più in generale, la giurisprudenza relativa al rapporto tra il diritto di accesso alla giustizia e le regole sulle immunità degli Stati stranieri.

correttamente rilevato in dottrina, a conti fatti è uno strumento interpretativo idoneo a fare prevalere un sistema sull'altro<sup>600</sup>.

Rimarrebbe allora aperta una seconda strada, invero mai chiaramente esplorata dalla Corte, ossia quella di impostare i rapporti tra il 'sistema CEDU' e il 'sistema Nazioni Unite' in termini dualistici, alla stregua di un adeguato bilanciamento tra valori<sup>601</sup>. Richiamandosi alla teoria dei contro-limiti, la Corte potrebbe sostenere che gli obblighi derivanti dall'appartenenza degli Stati alle organizzazioni 'entrano' negli ordinamenti degli Stati firmatari della Convenzione epurati da quelle parti che contrastano con alcuni diritti sanciti dalla Convenzione, tra cui spesso rileva l'accesso alla giustizia (un ragionamento che potremmo definire 'alla Kadi I'<sup>602</sup> e, *mutatis mutandis*, 'alla 238/2014' della Corte costituzionale italiana<sup>603</sup>). Ciò significherebbe però prendere posizione su alcuni aspetti piuttosto delicati. Anzitutto, la Corte dovrebbe qualificare le singole disposizioni della Convenzione come contro-limite all'impianto del 'sistema Convenzione' e, al contempo, riconoscere implicitamente l'esistenza di profili di illiceità nelle risoluzioni del Consiglio di sicurezza – se non addirittura attribuire loro la qualificazione di atti *ultra vires* sulla base di una lettura congiunta degli articoli 1 par. 3, 24 par. 2 e 103 della Carta. Non da ultimo, la Corte dovrebbe ergere 'il sistema CEDU'

---

<sup>600</sup> A tale riguardo è stato osservato come la differenza tra la dottrina della protezione equivalente e l'articolo 103 della Carta «would reside more in their respective scope than in their very nature and purpose» (v. ARCARI, *Forgetting Article 103 of the UN Charter?*, cit., 40).

<sup>601</sup> A ben vedere nella decisione *Al-Dulimi* della Grande Camera, la Corte sembra utilizzare, in parte, la tecnica del bilanciamento di valori, ma solo nell'individuare lo standard del riesame delle risoluzioni ad opera delle corti interne (ossia il controllo di un'eventuale *arbitrarietà* delle sanzioni).

<sup>602</sup> Corte di giustizia dell'Unione europea, *Yusuf e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione; Kadi c. Consiglio e Commissione*, C-402/05P e C-415/05P, decisione del 3 settembre 2008, ampiamente commentata: ARCARI, *Sviluppi in tema di tutela dei diritti di individui iscritti nelle liste dei comitati delle sanzioni del Consiglio di sicurezza*, *Rivista*, 2007, p. 657 ss.; CANNIZZARO, *Sugli effetti delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza nell'ordinamento comunitario: la sentenza della Corte di giustizia nel caso Kadi*, *Rivista*, 2008, pp. 1075-1078; GIANELLI, *L'autonomia del sistema giuridico comunitario rispetto al diritto delle Nazioni Unite*, *Rivista*, 2008, pp. 1078-1084; ID., *Exit Kadi*, *Rivista*, 2013, pp. 1244-1249; GRADONI, *Raccontare Kadi dopo Kadi II: perché la Corte di giustizia dell'Unione europea non transige sul rispetto dei diritti umani nella lotta al terrorismo*, *Diritti umani e diritto internazionale*, 2013, pp. 587-614; PALCHETTI, *Può il giudice comunitario sindacare la validità internazionale di una risoluzione del Consiglio di sicurezza?*, *Rivista*, 2008, pp. 1085-1088).

<sup>603</sup> Corte costituzionale, decisione n. 238/2014 del 22 ottobre 2014. La sentenza è stata ampiamente commentata in dottrina, tanto internazionalista che costituzionalista. Si vedano per tutti, DE SENA, *The judgment of the Italian Constitutional Court on State immunity in cases of serious violations of human rights or humanitarian law: a tentative analysis under international law*, in *Questions of International Law*, 2014, p. 17-31 e PALCHETTI, *Judgment 238/2014 of the Italian Constitutional Court: In search of a way out*, in *Questions of International Law*, 2014, p. 44 – 47; PAPA, *Il ruolo della Corte costituzionale nella ricognizione del diritto internazionale generale esistente e nella promozione dello suo sviluppo progressivo. Osservazioni critiche a margine della sentenza n. 238/2014*, in *Rivista AIC*, 3/2015.

a galassia autonoma dagli altri sistemi giuridici che costellano l'ordinamento del diritto internazionale.

Tuttavia, anche la strada 'dualistica' pare oggi non percorribile. Il risultato finale di tale approccio porterebbe infatti ad un'applicazione *chirurgica* del diritto internazionale contrariamente alla volontà degli Stati parte alle CEDU<sup>604</sup> e, a ben vedere, a quella della Corte stessa che in più occasioni ha ripetuto come la Convenzione sia uno strumento da applicarsi non in un «legal vacuum», ma in modo integrato con gli altri obblighi del diritto internazionale incombenti sugli Stati<sup>605</sup>.

Visti i vicoli ciechi a cui conducono i diversi strumenti per risolvere i conflitti normativi (ricapitolando: l'approccio gerarchico, ivi compresa la disapplicazione della protezione equivalente, e l'approccio dualistico operato con la tecnica del bilanciamento), riteniamo che in futuro la Corte sarà portata a negare in radice l'esistenza di un contrasto tra obblighi, forzando interpretazioni sempre più armonizzatrici.

*(v) Sulla nozione di arbitrarietà quale nuovo standard emergente di protezione*

Abbiamo visto che nel caso *Al-Dulimi* deciso dalla Grande Camera si è optato per un'interpretazione forzatamente sistematica delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, riconoscendo in capo ai giudici nazionali la legittimità a sindacare il contenuto delle stesse sotto il profilo dell'*arbitrarietà*, quale standard risultante da un bilanciamento tra «la necessità di assicurare il rispetto dei diritti umani e gli imperativi della protezione della pace e della sicurezza internazionali»<sup>606</sup>. La Corte non precisa però in cosa consista lo standard così individuato.

---

<sup>604</sup> A questo proposito, il governo svizzero nel caso *Al-Dulimi* mette in guardia la Corte dall'adottare soluzioni che «would result in a dissociation between the different international systems, with the risk that the inability of States to fulfil their obligations according to the respective systems might lead to a weakening of those obligations, whose binding force might no longer be perceived in the same manner [...] that would have the combined effect of minimising the importance of the operations imposed by the Security Council resolutions under Chapter VII of the UN Charter in order to preserve international peace and security, of encroaching upon the exclusive competence of the Security Council as a political decision-maker, and also of weakening the authority of the judgments of the European Court of Human Rights itself» (Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Al-Dulimi*, cit., par. 111).

<sup>605</sup> «As the Court has observed on many occasions, the Convention cannot be interpreted in a vacuum and should so far as possible be interpreted in harmony with other rules of international law of which it forms part», Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Hassan v. the United Kingdom*, ricorso n. 29750/09, decisione del 16 settembre 2014, par. 77.

<sup>606</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Al-Dulimi*, cit., par. 146.

Come già altrove sostenuto<sup>607</sup>, la nozione di ‘arbitrarietà’ ci pare richiamarsi a vizi abnormi che, ricorrendo alla terminologia del diritto amministrativo, porterebbero alla nullità di un atto per mancanza dei suoi elementi essenziali, quali macro carenze, *errores in procedendo e in facto* – come ad esempio sviste o casi di omonimia, errore quest’ultimo peraltro frequente nella prassi dei Comitati. Se così fosse, il nuovo parametro di arbitrarietà imporrebbe alle corti interne di verificare la corrispondenza tra i nominativi inclusi nelle liste delle sanzioni e l’identità dei ricorrenti, nonché l’appartenenza dei beni da congelare a questi – cosa che, ad esempio nel caso *Al-Dulimi*, i tribunali elvetici avevano per la verità fatto – e, inoltre, a richiedere ed ottenere precise informazioni sul caso in esame. Rimane però incerto fino a che punto l’esame di tali informazioni possa spingersi ad una valutazione nel merito delle ragioni che giustificano l’inserimento di un nominativo nella lista. Quand’anche il giudizio di arbitrarietà ricomprendesse anche taluni profili del merito, sembrerebbe doversi escludere un controllo giudiziario paragonabile a quello emergente dalla decisione *Kadi II*<sup>608</sup>. Potrebbe allora farsi riferimento (ma la Corte non l’ha affatto precisato) allo standard ‘internazionale’ individuato dall’Ombudsperson operativo per il Comitato delle sanzioni per gli individui associati a Da’esh ed Al-Qaeda<sup>609</sup>.

(vi) *Sulla mancata considerazione del piano internazionale e dei comportamenti esigibili dai governi in seno alle organizzazioni. Rinvio alla seconda sezione*

Vi è infine un’ultima e più complessiva critica alle soluzioni fino ad ora elaborate dalla Corte che riguarda due aspetti, invero interconnessi.

---

<sup>607</sup> M. BUSCEMI, *La Corte di Strasburgo opta per una soluzione soffice nel coordinare gli obblighi della Convenzione con quelli derivanti dalle Nazioni Unite*, cit., par. 5.

<sup>608</sup> Il grado di controllo giudiziario sulle sanzioni a cui fa riferimento la decisione *Al-Dulimi* non sembra infatti avvicinarsi al *full judicial review* sostenuto dalla Corte di giustizia dell’Unione europea nel caso *Kadi II* (v. *Commission, Council, United Kingdom v. Yassin Abdullah Kadi*, cit., par. 111 ss. e 134). Il giudice dell’Unione, nel condurre il proprio scrutinio sulle sanzioni impugnate, ritiene, tra le altre cose, di dovere accedere alle informazioni e agli elementi probatori che suffragano i motivi posti a fondamento dell’adozione della sanzione, verificando «l’esattezza materiale dei fatti dedotti in giudizio alla luce di tali informazioni o elementi e valutare l’efficacia probatoria di questi ultimi in funzione delle circostanze del caso e alla luce delle eventuali osservazioni presentate in proposito, in particolare, dalla persona interessata» (par. 124).

<sup>609</sup> Secondo la procedura adottata da tale organo l’inserimento (e il mantenimento) di un nominativo nelle liste è legittimo qualora «there is sufficient information to provide a reasonable and credible basis for listing». La procedura impiegata dall’Ombudsperson del Comitato delle sanzioni contro gli individui associati a Da’esh e Al-Qaida è consultabile alla pagina web dell’organo stesso: <https://www.un.org/sc/suborg/en/ombudsperson/approach-and-standard>.

In primo luogo, si osserva una generale assenza di coordinamento tra il livello nazionale e quello internazionale, come si evince considerando, per un istante, i risvolti pratici della sentenza *Al-Dulimi*. L'eventuale accertamento da parte delle corti nazionali della natura arbitraria di una sanzione comporta un coordinamento tra la decisione giudiziaria e l'azione dell'organo esecutivo che dovrà annullare o modificare il provvedimento interno attuativo della misura. Ciò però non si tradurrebbe necessariamente con una modifica della sanzione anche sul piano internazionale (in seno ai Comitati). Non è da escludere, sotto altro profilo, che qualora una corte interna dovesse accertare l'arbitrarietà di una misura sanzionatoria (con conseguente interruzione o modifica dell'efficacia della stessa), cui non segua la cancellazione o la modifica della sanzione anche nella lista del relativo Comitato, si porrebbero seri profili di responsabilità internazionale dello Stato per la mancata o non esatta ottemperanza alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, come conseguenza della condotta dei propri organi giudiziari<sup>610</sup>. Peraltro, un'eventuale decisione interna che annulli o modifichi la sanzione irrogata, non seguita da una modifica anche in seno ai Comitati, non impedirebbe ad un altro Stato membro delle Nazioni Unite di adottare la stessa misura in relazione ad ulteriori beni presenti nel proprio territorio – e dunque l'eventualità che i giudici del secondo Stato si pronuncino sull'arbitrarietà delle sanzioni in modo diverso da quelli del primo. Sarebbe pertanto opportuno che la Corte chiarisse, anche incidentalmente, se gli Stati parte della Convenzione, accertata l'effettiva arbitrarietà di una sanzione, debbano darne pronta e tempestiva comunicazione al Comitato con lo scopo di cancellarne l'iscrizione. In questo modo si eviterebbero comportamenti contraddittori tra potere esecutivo e giudiziario, tra livello internazionale e nazionale.

Un secondo aspetto, connesso al precedente, non affrontato espressamente dalla Corte, riguarda i comportamenti positivi esigibili dai rappresentanti dei governi *in seno alle organizzazioni* e le pressioni che questi devono poter ivi esercitare. Sotto questo profilo, e con riferimento alle procedure di *listing* e *delisting*, sarebbero state utili pronunce sul comportamento tenuto dagli Stati contraenti, non solo attraverso i propri giudici, ma anche attraverso i propri rappresentanti in seno all'organizzazione internazionale, e in particolare dalle missioni permanenti degli Stati presso le Nazioni

---

<sup>610</sup> Sulla legittimità della 'disobbedienza' degli Stati alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza v. A. TZANAKOPOULOS, *Disobeying the Security Council*, Oxford, 2011.

Unite<sup>611</sup>. Nel caso *Al-Dulimi*, ad esempio, la Corte avrebbe dovuto valutare con più attenzione il comportamento dello Stato convenuto in relazione ai seguenti aspetti: in che misura lo Stato interessato ha impiegato ogni ragionevole sforzo per apportare delle migliorie procedurali al funzionamento del Comitato<sup>612</sup>; in che grado è stato coinvolto nei processi decisionali che hanno portato all'inserimento del nominativo nelle liste; se e fino a che punto si è interessato del caso dei ricorrenti e ha proposto e/o sostenuto una richiesta di *delisting* al Comitato, anche attraverso il meccanismo intergovernativo del *Focal Point*<sup>613</sup>. A questo proposito, la Corte avrebbe dovuto chiarire l'eventuale esistenza di un obbligo per gli Stati parte della Convenzione di attivarsi in seno ai Comitati delle sanzioni nel quadro delle procedure esistenti a tutela dell'individuo interessato, al fine di ottenere la cancellazione e/o la modifica delle misure restrittive, secondo uno schema che richiama l'esercizio della «protezione diplomatica»<sup>614</sup>.

Queste considerazioni evidenziano chiaramente i limiti di decisioni – come *Nada* e *Al-Dulimi* – che impongono agli Stati contraenti di colmare solo a livello nazionale (e non anche internazionale) il vuoto di protezione connaturato al regime delle *targeted sanctions*. È senz'altro vero che alla Corte spetta valutare la condotta degli Stati parte alla Convenzione e non già quella delle organizzazioni internazionali; tuttavia, riteniamo che questo limite non le avrebbe impedito di assumere una posizione più forte

---

<sup>611</sup> Sul comportamento di uno Stato all'interno di un'organizzazione si veda P. PALCHETTI, *Sulla responsabilità di uno Stato per il voto espresso in seno ad un'organizzazione internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, 352-373. Il punto verrà estensivamente affrontato nella prossima sezione.

<sup>612</sup> Si fa presente, a questo proposito, che la Svizzera, condannata ben due volte dalla Corte, pur essendo uno Stato membro delle Nazioni Unite solo dal 2002, fa parte del gruppo dei cosiddetti *Like Minded States* (di cui fanno parte anche Austria, Belgio, Costa Rica, Danimarca, Finlandia, Germania, Liechtenstein, Paesi Bassi, Norvegia, Svezia), i quali hanno presentato delle concrete proposte di modifica alle procedure seguite dai Comitati per renderle più rispettose delle garanzie processuali (si veda da ultimo il documento depositato il 12 novembre 2015 *Proposal to the United Nations Security Council by the Group of Like-Minded States on targeted sanctions* consultabile alla pagina [www.eda.admin.ch/content/dam/eda/en/documents/aussenpolitik/sicherheitspolitik/Vorschlaege-gleichgesinnte-Staaten-UNO-Sicherheitsrat-CH\\_EN.pdf](http://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/en/documents/aussenpolitik/sicherheitspolitik/Vorschlaege-gleichgesinnte-Staaten-UNO-Sicherheitsrat-CH_EN.pdf)).

<sup>613</sup> Nel caso *Al-Dulimi* il governo svizzero (tramite la sua missione permanente presso le Nazioni Unite), con una lettera del 5 novembre 2004 indirizzata alla presidenza del Comitato 1518, aveva supportato la prima richiesta di *delisting* del ricorrente.

<sup>614</sup> Sulla possibilità di inquadrare l'azione dello Stato volta alla cancellazione di un nominativo dalle liste dei Comitati delle sanzioni nell'istituto classico della protezione diplomatica v. capitolo 2, par. 5 e si veda M. GESTRI, *Consiglio di sicurezza e sanzioni mirate: obblighi degli Stati di agire in «protezione diplomatica» dei singoli?*, in *Diritti Individuali e Giustizia Internazionale. Liber Fausto Pocar* (a cura di G. VENTURINI, S. BARIATTI), Milano, 2009, 353 ss. Sul punto v. anche Tribunale di primo grado dell'Unione europea, *Chafiq Ayadi v. Council of the European Union* [2006], caso n. T – 253/02 e Tribunale di primo grado dell'Unione europea, *Faraj Hassan v. Council of the European Commission* [2006], caso n. T – 49/04.

rispetto ai comportamenti positivi esigibili dai governi in tali sedi intergovernative. Si cercherà allora, nella prossima sezione, di offrire una prospettiva *de iure condendo* su tali ultime questioni non esplicitamente affrontate dalla Corte<sup>615</sup>.

9. *Altre ipotesi di responsabilità degli Stati in connessione a condotte di organizzazioni. La giurisprudenza sul riconoscimento delle immunità delle organizzazioni*

Per completezza d'indagine vanno segnalati ulteriori casi in cui gli Stati contraenti sono stati chiamati a rispondere per condotte proprie adottate sul piano *interno* e connesse ad attività delle organizzazioni. Il dato comune di queste ulteriori ipotesi di responsabilità è l'assenza di misure interne di attuazione di obblighi discendenti dalle organizzazioni.

Rientrano in questa categoria due gruppi di decisioni: il primo – su cui si tornerà nella seconda sezione – concerne la responsabilità derivante dalla *membership*, ossia dalla mera appartenenza degli Stati ad un'organizzazione<sup>616</sup>; il secondo, su cui occorre ora brevemente soffermarsi, riguarda il riconoscimento delle immunità delle organizzazioni ad opera di corti interne<sup>617</sup>.

In un certo numero di casi la Corte è stata chiamata a valutare le decisioni di giudici nazionali che riconoscevano le immunità spettanti alle organizzazioni<sup>618</sup>. Non si tratta certamente di un fenomeno nuovo. Esso ha riguardato, inizialmente e in larga misura, controversie in materia di lavoro insorte tra le Organizzazioni e i loro dipendenti<sup>619</sup> per

---

<sup>615</sup> V. *infra* par. 12.

<sup>616</sup> V. *infra* par. 11.

<sup>617</sup> Quest'ultima ipotesi di responsabilità deriva da un fatto (il riconoscimento delle immunità delle Organizzazioni) che rimane comunque *interno* allo Stato interessato, motivo per cui essa viene analizzata nella presente sezione, diversamente dall'altra ipotesi di responsabilità.

<sup>618</sup> In argomento v. REINISCH, *International Organisations before national courts*, Cambridge, 2000; FLAUSS, *Immunités des Organisations internationales et droit international des droits de l'homme*, in *La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aux droits de l'homme*, cit., p. 71 – 94; DE BELLIS, *L'immunità delle Organizzazioni Internazionali dalla giurisdizione*, Bari, 1992; DORIGO, *L'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione contenziosa ed esecutiva nel diritto internazionale generale*, Torino, 2008. In tema v. anche INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, *Final report - Berlin Conference (2004), Accountability of International Organisations*, p. 41.

<sup>619</sup> Sul punto v. DOMINICE, *Observations sur le contentieux des organisations internationales avec les personnes privées*, in *Annuaire Français de Droit International*, 1999, p. 623 e ss. Si noti che i rapporti di

(presunti) trattamenti illegittimi, instaurate tendenzialmente davanti ai giudici del luogo dove ha sede l'organizzazione in questione. Recentemente, però, ai tribunali nazionali è stato chiesto di pronunciarsi sul risarcimento dei danni civili derivanti dalla commissione di gravi violazioni dei diritti umani ad opera delle organizzazioni. Si fa riferimento alle azioni intraprese da un elevato numero di ricorrenti, volte ad ottenere il risarcimento dei danni civili subiti in conseguenza della mancata prevenzione da parte delle Nazioni Unite di gravissime violazioni di diritti umani fondamentali (si pensi al caso *Mothers of Srebrenica* davanti ai giudici olandesi)<sup>620</sup> o per violazioni dovute a grossolana negligenza (come nel caso *Georges* davanti alle corti statunitensi connesso alla diffusione dell'epidemia ad Haiti), compiute in entrambi i casi su larga scala<sup>621</sup>.

Le immunità delle organizzazioni sollevano diverse questioni teoriche<sup>622</sup>, ma in questa sede rileva esclusivamente il fatto che il riconoscimento delle immunità priva gli individui di un rimedio effettivo per le violazioni subite. Il problema si inserisce nella discussione, di più ampia portata, relativa alle immunità riconosciute agli Stati stranieri e al loro impatto negativo sui diritti umani di natura procedurale riconosciuti convenzionalmente. Va detto che la *ratio* delle due immunità è differente: nel caso delle Organizzazioni le immunità sono funzionali a preservare l'indipendenza e l'autonomia necessarie per poter perseguire i propri fini istituzionali e, dunque, per il loro buon funzionamento; nel caso degli Stati, invece, tali norme sono il riflesso della sovranità statale<sup>623</sup>. Ciò però non toglie che il riconoscimento delle immunità, in entrambi i casi, determini una limitazione significativa dei diritti dell'individuo. Più in generale, a prescindere dalla compatibilità con la Convenzione, il riconoscimento delle immunità

---

lavoro tra le organizzazioni e i loro funzionari possono essere regolati dagli accordi di sede dell'Organizzazione in questione.

<sup>620</sup> V. *supra* par. 2 e 3 e *infra* in questo par.

<sup>621</sup> V. capitolo 2, sezione I, par. 6.

<sup>622</sup> In primo luogo emerge la questione della natura e del fondamento delle immunità, punto su cui la dottrina ha assunto posizioni divergenti. Nel senso che le immunità delle Organizzazioni hanno natura esclusivamente pattizia v. gli studi più risalenti DE BELLIS, *L'immunità delle Organizzazioni*, *op.cit.*, p. 62 e LIANG, *The Legal status, Privileges, and Immunities of the Specialized Agencies*, in *American Journal of International Law*, 1948, p. 900; *contra* la tesi sostenuta già da una risalente Cassazione italiana, SU, 13 maggio 1931, *Istituto internazionale di Agricoltura c. Profili*, in *Il foro italiano*, 1931, I, 1424, con nota di MORELLI, *L'istituto internazionale di agricoltura e la giurisdizione italiana*.

<sup>623</sup> V. per tutti L. CONDORELLI, *Conclusions Generales*, in *La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aux droits de l'homme*, *cit.*, p. 132 – 134. Secondo l'autore i privilegi riconosciuti agli Stati « sont justifiées par des exigences de respect de la souveraineté d'entités indépendantes [...] Il ne saurait en aller de même dans les relations entre les Etats membres d'une organisation internationale et celle-ci, puisque l'organisation est la créature des Etats et est appelée à l'exercer les fonctions que ceux-ci lui ont attribuées au moyen du traité constitutif ».

agli Stati e alle organizzazioni appare sempre meno compatibile con una concezione ‘moderna’ del diritto internazionale che valorizza l’interesse individuale rispetto a quello (inter)statale – soprattutto quando non risultano esservi altri rimedi esperibili dalle vittime che hanno subito gravi violazioni di norme fondamentali del diritto internazionale.

Come si può intuire, la questione è di estrema complessità poiché mette in chiara luce le tensioni tra una visione del diritto internazionale ancora marcatamente conservatrice e una più moderna. Esula dall’ambito di competenza della presente ricerca rintracciare l’attuale punto di equilibrio tra le due forze contrastanti<sup>624</sup>. Ci si limiterà, pertanto, a ricostruire brevemente le risposte date dalla Corte alla luce del sistema della Convenzione, soffermandoci, in particolare, sugli intrecci con la teoria della protezione equivalente.

I *leading cases* in cui la Corte ha concatenato i due ragionamenti – sul riconoscimento delle immunità, da un lato, e sulla protezione equivalente, dall’altro – sono rappresentati dalle celebri decisioni *Waite and Kennedy* e *Beer and Reagan c. Germania*<sup>625</sup>; in questi casi i ricorrenti contestavano la legittimità di decisioni con le quali i tribunali tedeschi avevano concesso l’immunità dalla giurisdizione ad un’Organizzazione internazionale (l’Agenzia Spaziale Europea – ESA), in relazione ad un contenzioso inerente i rapporti di lavoro del suo personale non funzionario.

In entrambi i casi la Corte, chiamata a risolvere l’ennesimo conflitto normativo (questa volta tra le norme in materia di immunità e quelle poste a tutela dei diritti processuali), scartata la possibilità di applicare i criteri gerarchici di soluzione dei conflitti normativi, ha ricercato un compromesso tra le due esigenze contrapposte<sup>626</sup>, applicando un test di proporzionalità alla limitazione e compressione del diritto processuale in questione. Quello che è interessante è che nei casi in esame la proporzionalità nella restrizione del diritto di adire un giudice è stata valutata non tanto

---

<sup>624</sup> Si rimanda al lavoro di altri autori che hanno specificatamente affrontato il tema delle immunità delle Organizzazioni e il bilanciamento con le norme sui diritti umani. Si rimanda, per tutti, ai diciannove contributi pubblicati nel numero 2/2014 del *International Organization Law Review*, dedicato specificatamente al tema.

<sup>625</sup> Corte europea dei diritti umani [GC], *Waite and Kennedy v. Germany*, ricorso n. 26083/94 e *Beer and Regan v. Germany*, ricorso n. 28934/95, decisione del 18 febbraio 1999.

<sup>626</sup> Per le posizioni dottrinali sul punto cfr. ROBERT, *The Jurisdictional Immunities of International Organizations: the Balance between the Protection of the Organizations Interest and Individual Rights*, in *Mélanges en l’honneur de Jean Salmon*, Bruxelles, 2007, p. 1445.

in relazione allo scopo di tale limitazione (ossia il buon funzionamento delle organizzazioni internazionali), quanto piuttosto all'esistenza di *vie alternative* disponibili per i ricorrenti per fare valere le proprie ragioni<sup>627</sup>. Accertata l'esistenza di tali meccanismi alternativi, la Corte ha ritenuto che nei casi *Waite and Kennedy* e *Beer and Reagan* non fosse stato violato l'art. 6 della CEDU<sup>628</sup>

I principi di diritto ricavabili dai casi in questione sembrano essere stati smentiti dal recente mutamento giurisprudenziale attestato a partire dal caso *Stichting Mothers of Srebrenica v. Netherlands*<sup>629</sup>. Questa decisione è stata criticata da più parti e, in particolare, per il mancato bilanciamento degli interessi in gioco e per non aver chiarito il nesso tra lo scopo delle immunità (il buon funzionamento dell'Organizzazione) e la restrizione del diritto di giustizia per le vittime<sup>630</sup>.

---

<sup>627</sup> Il bilanciamento tra le esigenze sottese alle regole in materia di immunità e quelle poste a tutela dei diritti umani si sostanzia quindi in una verifica dei rimedi alternativi ed equivalenti a quelli negati a livello nazionale dall'applicazione delle immunità. La Corte afferma infatti che «a material factor in determining whether granting ESA immunity from German jurisdiction is permissible under the Convention is whether the applicants had available to them reasonable alternative means to protect effectively their rights under the Convention», Corte europea dei diritti umani [GC], *Beer and Regan v. Germany*, cit., par. 58. Secondo tale tesi i giudici nazionali dovrebbero riconoscere la rinuncia implicita tutte le volte che le Organizzazioni internazionali non hanno stabilito vie alternative in grado di soddisfare l'esigenza del diritto di adire un giudice (REINISCH, *International Organisations before National Courts*, Cambridge, 2000, p. 163 – 167). Vi è anche chi ha ritenuto che il non riconoscimento ad opera dei giudici nazionali delle immunità poste a favore delle Organizzazioni costituirebbe una contromisura all'illecito (v. ASCENSIO, *Le règlement des différends lies a la violation par les organisations internationales des normes relatives aux droits de l'homme*, in *La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aux droits de l'homme*, cit., p. 117).

<sup>628</sup> «Taking into account in particular the alternative means of legal process available to the applicants, it cannot be said that the limitation on their access to the German courts with regard to ESA impaired the essence of their “right to a court” or was disproportionate for the purposes of Article 6 § 1 of the Convention» (Corte europea dei diritti umani [GC], *Beer and Regan v. Germany*, cit., par. 62 – 63). Quanto alla verifica da parte dei tribunali nazionali circa l'esistenza e l'efficacia dei rimedi alternativi la dottrina risulta, essenzialmente, divisa tra chi sostiene l'opportunità di un controllo ristretto e chi, invece, ne auspica uno allargato. Per una visione d'insieme delle diverse teorie v. FLAUSS, *Immunités des Organisations internationales et droit international des droits de l'homme*, cit., p. 85. Interessante a questo proposito è l'opinione di un giudice della Corte che, in un caso riguardante le immunità degli Stati stranieri, ha auspicato non la mera equivalenza di protezione, bensì l'*identità* delle garanzie processuali riconosciute all'individuo (v. l'opinione dissidente del giudice Loucaides nel menzionato caso *Al-Adsani v. the United Kingdom*, ricorso n. 35763/97, decisione del 21 novembre 2001).

<sup>629</sup> Corte europea dei diritti umani, *Stichting Mothers of Srebrenica and others v. the Netherlands*, ricorso n. 65542/12, decisione del 11 giugno 2013.

<sup>630</sup> Tra i primi commenti alla decisione si vedano VENTURA, AKANDE, *Mothers of Srebrenica: The Obligation to Prevent Genocide and Jus Cogens – Implications for Humanitarian Intervention*, in *European Journal of International Law – Talk!*, reperibile alla pagina web <http://www.ejiltalk.org/ignoring-the-elephant-in-the-room-in-mothers-of-srebrenica-is-the-obligation-to-prevent-genocide-jus-cogens/#more-8810>. Sempre in argomento si rimanda a B.I. BONAFÉ, *L'esistenza di rimedi alternativi ai fini del riconoscimento dell'immunità delle organizzazioni internazionali: la sentenza della Corte suprema olandese nel caso delle Madri di Srebrenica*, in *Rivista di diritto internazionale* 2012, p. 826 ss.; A. SPAGNOLO, *Immunità delle Nazioni Unite per violazioni dei diritti*

Il caso è legato alle vicende del genocidio di Srebrenica, in relazione al quale abbiamo già evidenziato il ruolo delle Nazioni Unite e del Dutchbat<sup>631</sup>. L'aspetto di cui qui ci si occupa riguarda il riconoscimento delle immunità delle Nazioni Unite nei ricorsi presentati dai familiari delle vittime davanti ai giudici olandesi. Secondo i tribunali olandesi, l'immunità prevista a favore delle Nazioni Unite dall'art. 105 della Carta avrebbe un carattere assoluto, coprendo tutti gli atti che rientrano nelle funzioni dell'Organizzazione – come sono quelli commessi nell'ambito di operazioni di pace – e sarebbe tale da impedire ai giudici di sindacare le condotte (*rectius* le omissioni) poste in essere in tali contesti. I tribunali olandesi si sono inoltre rifiutati di indagare se il riconoscimento delle immunità fosse necessario al fine perseguito, affermando che, diversamente, sarebbero derivate «enormi conseguenze sul potere decisionale del Consiglio di sicurezza su analoghe missioni di *peacekeeping*»<sup>632</sup>. Infine, a loro avviso, l'applicabilità delle immunità delle Organizzazioni non risulterebbe ostacolata dal carattere cogente delle norme violate<sup>633</sup>. I ricorrenti si sono successivamente rivolti ai giudici di Strasburgo per verificare se il riconoscimento dell'immunità delle Nazioni Unite da parte delle corti interne olandesi avesse comportato un diniego di giustizia e dunque una violazione dell'art. 6 della CEDU imputabile ai Paesi Bassi.

La Corte, ritenuto l'art. 6 espressione di un diritto suscettibile di restrizioni<sup>634</sup> e ricordato lo scopo legittimo perseguito dalle norme sull'immunità delle Organizzazioni («ensuring the proper functioning of such organisations»), si è richiamata ai precedenti *Beherami* e *Saramati*, con il conseguente riconoscimento della prevalenza degli

---

*umani commesse nell'ambito di operazioni di peacekeeping e rimedi disponibili per le vittime*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2013, p. 806 ss., M. I. PAPA, *Immunità delle Nazioni Unite dalla giurisdizione e rapporti tra CEDU e diritto delle Nazioni Unite: la decisione della Corte europea dei diritti umani nel caso dell'Associazione Madri di Srebrenica*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2014, 27.

<sup>631</sup> Sulla complessa questione dell'attribuzione della condotta tenuta dal Dutchbat olandese operante a Srebrenica v. *supra* par. 2 e 3.

<sup>632</sup> Corte distrettuale dell'Aja, *LJN: BF0181, Rechtbank 's-Gravenhage*, cit., par. 5.14.

<sup>633</sup> I giudici olandesi a tale proposito si sono richiamati alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, la quale aveva affrontato tale tema rispetto alle immunità degli Stati (v. Corte europea dei diritti umani, *Al-Adsani v. the United Kingdom*, cit. par. 66). Si noti come quest'ultimo caso ha avuto una qualche influenza anche sulla decisione della Corte internazionale di giustizia, *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening)*, *ICJ Reports*, 2012, decisione del 3 febbraio 2012), e sul caso *Jones vs. Regno Unito* (ricorso n. 34356/06 e 40528/06, decisione del 14 gennaio 2014). Il che dimostra come decisioni parecchio discutibili diventino precedenti che alimentano altrettante discutibili decisioni.

<sup>634</sup> Corte europea dei diritti umani, *Stichting Mothers of Srebrenica and others v. the Netherlands*, cit., par. 139 lett. b).

obblighi della Carta delle Nazioni Unite sugli altri obblighi internazionali, ai sensi dell'art. 103. La Corte ha escluso, invece, di potere ricavare qualche indicazione da quanto statuito nel caso *Bosphorus* riguardo la protezione equivalente, poiché la controversia tra i ricorrenti e le Nazioni Unite si basava sull'uso della forza da parte del Consiglio di sicurezza e sui limiti che vincolano quest'ultimo quando agisce in base al capitolo VII della Carta. Dal momento che con tali attività le Nazioni Unite intendono perseguire lo scopo fondamentale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, la Convenzione, ad avviso della Corte, non potrebbe essere interpretata «in a manner which subject the acts and omissions of the Security Council to domestic jurisdiction without the accord of the United Nations»<sup>635</sup>. Diversamente gli Stati, attraverso i propri tribunali, interferirebbero con il perseguimento della «key mission» delle Nazioni Unite e, dunque, con la conduzione delle sue operazioni militari.

Chiarito tale aspetto, la Corte ha affrontato poi il problema dell'esistenza di un'eccezione all'applicabilità delle regole in materia di immunità qualora sia stata violata una norma di *ius cogens*. Dopo aver qualificato come norma imperativa non solo il divieto di commissione di genocidio, ma anche la regola che impone di prevenirne la commissione<sup>636</sup>, la Corte ha rilevato che la prassi internazionale non sembrerebbe attestare tale eccezione<sup>637</sup>.

Infine, i giudici di Strasburgo hanno esaminato l'osservazione dei ricorrenti circa l'assenza totale di qualsiasi tipo di rimedio alternativo alla possibilità di adire un giudice per fare valere le proprie istanze. I giudici di Strasburgo non hanno ignorato il fatto che, effettivamente, mancasse un foro per proporre ricorso avverso le condotte poste in essere dai soggetti operanti nella missione UNPROFOR<sup>638</sup>. Tale evidente lacuna, a

---

<sup>635</sup> Corte europea dei diritti umani, *Stichting Mothers of Srebrenica and others v. the Netherlands*, cit., par. 154.

<sup>636</sup> Sul contenuto dell'obbligo degli Stati di prevenire la commissione di genocidio v. Corte internazionale di giustizia, *Case Concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, ICJ Reports, 2007, decisione del 26 febbraio 2007.

<sup>637</sup> Corte europea dei diritti umani, *Stichting Mothers of Srebrenica and others v. the Netherlands*, cit., par. 158. Viene, pertanto, richiamata la già menzionata decisione della Corte internazionale di giustizia sul mancato riconoscimento dell'immunità da parte delle giurisdizioni italiane nei confronti dello Stato tedesco.

<sup>638</sup> L'accordo istitutivo di detta forza militare avrebbe dovuto prevedere, ai sensi dell'art. 48, l'istituzione di una commissione competente a conoscere detti ricorsi, ma la disposizione non è mai stata attuata, né l'organo competente istituito. V. *Agreement on the status of the United Nations Protection Force in Bosnia and Herzegovina*, del 15 maggio 1993 (UN Treaty Series n. I-30006), ed in particolare l'art. 48, secondo il quale «[...] any dispute or claim of a private law character to which UNPROFOR or

giudizio della Corte, non poteva, però, essere imputabile allo Stato olandese e pertanto il ricorso avverso i Paesi Bassi è stato ritenuto inammissibile. La Corte ha concluso nel senso che l'immunità riconosciuta dalle corti olandesi alle Nazioni Unite «served a legitimate purpose and was not disproportionate»<sup>639</sup>.

Il rapporto tra le norme sulle immunità delle Organizzazioni e il diritto individuale di accesso alla giustizia è stato affrontato ancora di recente nel caso *Klausecker* (riguardante il riconoscimento delle immunità all'Organizzazione europea dei brevetti in una controversia inerente i rapporti di impiego con la medesima). Il caso verrà analizzato in dettaglio nella prossima sezione, ma qui occorre sottolineare come la Corte abbia inteso recuperare i principi di diritto emersi dai casi *Waite and Kennedy* e *Beer and Reagan*, verificando l'esistenza di rimedi giurisdizionali alternativi<sup>640</sup>. Il che dimostra, ancora una volta, la diversa *comitas* che i giudici di Strasburgo rivolgono alle Organizzazioni: massima nei confronti delle Nazioni Unite, ridotta per le altre.

---

any member thereof is a party and over which the courts of Bosnia and Herzegovina do not have jurisdiction because of any provision of the present Agreement, shall be settled by a standing claims commission to be established for that purpose».

<sup>639</sup> Corte europea dei diritti umani, *Stichting Mothers of Srebrenica and others v. the Netherlands*, cit., par. 165 e 169.

<sup>640</sup> La Corte ha rilevato che il ricorrente, potendo partecipare alla procedura di arbitrato per comporre la controversia con l'Organizzazione, aveva a disposizione dei ragionevoli rimedi alternativi per la protezione dei suoi diritti processuali sanciti dalla Convenzione. Secondo i giudici di Strasburgo «[h]aving regard to the foregoing, the Court considers that, in having been offered the arbitral procedure in question, the applicant had available to him reasonable alternative means to protect effectively his rights under the Convention» (Corte europea dei diritti dell'uomo, *Klausecker v. Germany*, ricorso 415/07, deciso il 6 gennaio 2015, par. 76). Sul caso v. *infra* sezione II, par. 11.

## SEZIONE II

### PROSPETTATIVA DI NUOVE IPOTESI DI RESPONSABILITÀ DEGLI STATI

10. La responsabilità degli Stati per la mancata protezione degli individui lesi dalle attività delle organizzazioni. Quadro generale delle ipotesi prospettate
11. I comportamenti positivi esigibili dagli Stati membri all'*interno* delle organizzazioni. Analisi della giurisprudenza della Corte sulla responsabilità da *membership*
12. La responsabilità degli Stati per la condotta dei propri delegati in seno alle organizzazioni. Condizioni teoriche
13. (segue) I comportamenti esigibili dalle rappresentanze degli Stati membri delle Nazioni Unite nel quadro delle procedure di *listing* e *delisting* dei Comitati delle sanzioni
14. (segue) Elementi di prassi ricavabili dalla giurisprudenza dei tribunali nazionali e internazionali a supporto della tesi illustrata
15. I comportamenti esigibili dai governi nelle relazioni esterne con le organizzazioni. Spunti da alcune decisioni della Corte eventualmente applicabili al caso in esame
16. (segue) La responsabilità dello Stato per la mancata adozione di misure diplomatiche volte a richiedere la riparazione dell'illecito commesso dalle organizzazioni sul proprio territorio

*10. La responsabilità degli Stati per la mancata protezione degli individui lesi dalle attività delle organizzazioni. Quadro generale delle ipotesi prospettate*

Nella precedente sezione è stata analizzata la responsabilità degli Stati per condotte adottate sul piano *interno* (entro i propri, o altrui, confini territoriali), in connessione ad attività di organizzazioni<sup>641</sup>. Scopo di questa sezione è, invece, quello di valutare la responsabilità degli Stati per la mancata adozione di comportamenti positivi a livello *internazionale*, in seno alle, o nei confronti delle, organizzazioni.

Adottando prevalentemente la prospettiva della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e del controllo su di essa esercitato dalla Corte, due sono le ipotesi che esamineremo. La prima riguarda la responsabilità degli Stati membri per un comportamento adottato all'*interno* dell'organizzazione e, in particolare, per l'omessa o insufficiente vigilanza sull'operato dei suoi organi. La seconda concerne, invece, un comportamento *esterno* dello Stato nei confronti dell'organizzazione, ossia il mancato intervento a tutela degli individui lesi da un illecito ad essa attribuibile. In questo secondo caso si tratta di valutare se lo Stato si sia diligentemente adoperato per indurre l'organizzazione responsabile a riparare il pregiudizio arrecato agli individui che si

---

<sup>641</sup> Nei casi degli illeciti commessi nell'ambito di operazioni di forza venivano in rilievo comportamenti tenuti dai contingenti degli Stati d'invio sul territorio nazionale dello Stato ospitante la missione. Allo stesso modo, nei casi riguardanti le *targeted sanctions* la responsabilità dello Stato è stata valutata in relazione alle misure e alle decisioni *interne* assunte dagli organi esecutivi e giudiziari.

trovano sottoposti alla giurisdizione di tale Stato, a prescindere dall'esistenza di un rapporto di *membership* tra lo Stato e l'organizzazione in questione.

Le due ipotesi che intendiamo approfondire si distinguono dunque dalle altre analizzate nella precedente sezione poiché in questi casi non è possibile attribuire agli Stati la condotta lesiva dell'organizzazione, né a titolo di doppia attribuzione, né a titolo esclusivo mancando una misura interna attuativa dell'obbligo derivante dall'organizzazione. In altre parole, mentre nei casi precedentemente analizzati gli Stati rispondono per una condotta simile, nella sostanza, a quella teoricamente imputabile alle organizzazioni, nei casi che andremo ora ad esaminare la condotta dello Stato presumibilmente illecita è *autonoma* e diversa dall'illecito compiuto dalle organizzazioni, nonostante risulti a questo connessa<sup>642</sup>.

Premesso che le ipotesi di responsabilità in esame vanno inquadrare in una prospettiva *de iure condendo*, pare opportuno già evidenziare alcune questioni di carattere generale che verranno affrontate nelle pagine che seguono.

La prima questione concerne la natura – *positiva* – degli obblighi incombenti sugli Stati e il parametro – la *dovuta diligenza* – con cui verificarne il rispetto ai fini dell'imputazione della responsabilità agli Stati<sup>643</sup>.

La seconda riguarda, invece, l'accertamento della competenza della Corte ai sensi dell'art. 1 CEDU: dal momento che nelle ipotesi qui in esame manca una misura interna idonea a stabilire l'autorità dello Stato sugli individui interessati, occorrerà capire in cosa consiste il collegamento (il «coinvolgimento») per usare l'espressione della Corte)

---

<sup>642</sup> La situazione, sotto questo punto di vista, è paragonabile a quella già analizzata nella sezione I, par. 9, ove in discussione era la responsabilità degli Stati per aver riconosciuto l'immunità alle Organizzazioni. Tuttavia, nel caso del riconoscimento delle immunità, la condotta lesiva (ossia la decisione del tribunale nazionale) era comunque posta in essere sul piano *interno*, ragione per cui è stata analizzata nella precedente sezione.

<sup>643</sup> Come è noto, i diritti sanciti nella Convenzione impongono agli Stati non solo di astenersi dall'interferire nel godimento degli stessi, ma anche di adoperarsi con comportamenti positivi per garantirne la protezione, evitando il verificarsi di un certo evento o assicurando il perseguimento di un certo risultato. Nella giurisprudenza della Corte gli obblighi positivi sono stati ricavati, a seconda dei casi, sia dalle singole disposizioni della Convenzione (si pensi al diritto alla vita, al diritto a non essere sottoposti a trattamenti disumani e degradanti, al diritto ad avere rimedi effettivi, etc.), sia dall'art. 1. Sotto questo profilo la disposizione di cui all'art. 1 «is seen more than ever as the cornerstone of the Convention system, to the point that it constitutes an independent source of general obligations – which are also positive obligations – on states» (J. AKANDJI-KOMBE, *Positive obligations under the European Convention on Human Rights. A guide to the implementation of the European Convention on Human Rights, Human Rights Handbook No. 7*, consultabile all'indirizzo: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007ff4d>).

con il fatto illecito dell'organizzazione necessario affinché sussista il requisito posto dall'art. 1 della Convenzione. La questione verrà affrontata e risolta in relazione alle due diverse ipotesi di responsabilità analizzate. È possibile sin da ora anticipare che tale questione è superabile se si adotta una concezione di giurisdizione statale di tipo *funzionale* da tempo evocata in dottrina, consistente nel «potere degli Stati di incidere sul godimento dei diritti sanciti dalla Convenzione»<sup>644</sup>. In virtù di questa concezione, manterrebbero una giurisdizione sugli individui gli Stati legittimati ad intervenire contro l'organizzazione a tutela degli interessi individuali sia in virtù di regole *speciali* dell'organizzazione (tali sono, ad esempio, le procedure che regolano la redazione e la tenuta delle liste delle sanzioni), sia in base alle norme di diritto internazionale generale (con un'azione che si avvicina alla protezione diplomatica).

Per quanto concerne la prima ipotesi – ossia i comportamenti esigibili dai governi all'*interno* delle organizzazioni – si trarrà spunto da alcune decisioni della Corte che hanno affrontato il tema della responsabilità dello Stato in ragione della sua appartenenza ad una certa organizzazione (responsabilità cd. da *membership*) (par. 11), al fine di trarre alcune riflessioni di carattere generale sulle condotte esigibili dai delegati dei governi coinvolti nei processi decisionali delle organizzazioni (par. 12). Dopo avere indicato le condizioni generali perché si possa affermare la responsabilità degli Stati per il comportamento tenuto *dentro* l'organizzazione, si applicheranno i ragionamenti svolti alle condotte poste in essere dalle rappresentanze permanenti degli Stati nel quadro delle procedure volte a redigere e mantenere le liste delle sanzioni individuali adottate dal Consiglio di sicurezza (par. 13).

La seconda ipotesi di responsabilità – quella per i comportamenti esigibili dagli Stati nelle relazioni *esterne* con le organizzazioni – non è invece mai stata affrontata dalla Corte. A quanto ci risulta, più in generale, la Corte non è mai stata chiamata a sindacare direttamente la compatibilità con la Convenzione del 'silenzio diplomatico' della cancelleria di uno Stato contraente a seguito di violazioni di diritti umani subite dagli individui sottoposti alla sua giurisdizione, ma commesse ad opera di un altro Stato e/o organizzazione. Le modalità con cui un governo gestisce, o non gestisce, le relazioni con altri soggetti del diritto internazionale sono difficilmente sindacabili anche quando esse causano un pregiudizio diretto agli individui. Le scelte di politica estera compiute

---

<sup>644</sup> P. DE SENA, *La nozione di giurisdizione statale nei trattati sui diritti dell'uomo*, cit., *passim*. Sul punto si tornerà con maggiore attenzione *infra*.

dagli Stati, soprattutto se connotate da un alto grado di discrezionalità, sfuggono tendenzialmente al sindacato della Corte e, nella maggior parte dei casi, anche a quello delle corti interne (tipicamente amministrative)<sup>645</sup>. Tuttavia, ad una più attenta analisi, si possono rinvenire in alcune recenti decisioni della Corte alcuni passaggi che, se opportunamente valorizzati, potrebbero condurre l'interprete ad una conclusione in senso opposto (par. 15).

Si tratterà, quindi, di capire se è ragionevole sostenere che gli Stati, sotto la cui giurisdizione si trovano le vittime degli illeciti commessi dall'organizzazione, siano o meno tenuti ad adoperarsi diligentemente per fare sì che l'organizzazione responsabile cessi la violazione e ripari il pregiudizio arrecato (par. 16). In questo modo si ricaveranno alcuni spunti utili per rispondere al quesito emerso nel precedente capitolo circa l'ipotetica obbligatorietà dell'intervento dello Stato in protezione diplomatica contro l'organizzazione.

#### *11. I comportamenti positivi esigibili dagli Stati membri all'interno delle organizzazioni. Analisi della giurisprudenza della Corte sulla responsabilità da membership*

Ci si prefigge in primo luogo di verificare se gli Stati membri di un'organizzazione possano essere chiamati a rispondere delle loro azioni per il comportamento tenuto dai propri delegati all'interno dell'organizzazione stessa. A tale fine è necessario adottare un'interpretazione estensiva degli obblighi contenuti nei trattati sui diritti umani sottoscritti dagli Stati. Sotto questo profilo, alcune disposizioni convenzionali possono senz'altro interpretarsi fino al punto da imporre agli Stati determinati comportamenti positivi in seno alle organizzazioni che, se violati, comporterebbero la riparazione nei modi e nelle forme previste dai diversi sistemi convenzionali di riferimento.

La questione è stata incidentalmente toccata, per quanto riguarda il sistema di protezione della CEDU, in alcune decisioni riguardanti la responsabilità degli Stati in ragione della loro appartenenza alle organizzazioni (la cd. responsabilità da

---

<sup>645</sup> A supporto dell'insindacabilità spesso si richiama la dottrina dell'atto politico e, per tale via, si giustifica la sottrazione al controllo giurisdizionale di alcune linee di politica governativa deliberatamente discrezionali.

*membership*). Il dato interessante di questo filone di decisioni è che, a differenza delle precedenti, la responsabilità è attribuita agli Stati non per via delle misure interne riproduttive dell'atto dell'organizzazione, bensì per la mera istituzione di un'organizzazione senza un sistema di protezione dei diritti umani equivalente a quello convenzionale.

In un primo gruppo di casi i ricorrenti lamentavano che le decisioni concernenti i rapporti di impiego adottate da alcune organizzazioni (l'Eurocontrol nel caso *Boivin*<sup>646</sup> e l'Unione europea nel caso *Connolly*<sup>647</sup>) fossero lesive dei loro diritti sanciti dalla Convenzione<sup>648</sup>. Non essendo contestata un'azione od omissione specifica degli Stati convenuti, i ricorsi davanti alla Corte venivano presentati indistintamente contro tutti gli Stati membri delle Organizzazioni in questione e, conseguentemente, venivano dichiarati inammissibili *ratione personae*, dal momento che gli Stati non erano intervenuti, direttamente o indirettamente, nei procedimenti che avevano portato alle decisioni impugnate e, conseguentemente, non avevano esercitato la loro giurisdizione sui ricorrenti ai sensi dell'art. 1 CEDU<sup>649</sup>. A considerazioni analoghe sono ispirate anche le decisioni *Rambus*<sup>650</sup> e *Beygo*<sup>651</sup>, riguardanti sempre controversie in materia di lavoro tra individui e organizzazioni (rispettivamente l'Organizzazione europea dei Brevetti e il Consiglio d'Europa).

Si discosta parzialmente dalle decisioni precedenti il caso *Kokkelviserij c. Paesi Bassi*<sup>652</sup>, in cui il ricorrente lamentava di non avere potuto presentare memorie scritte dopo l'intervento dell'Avvocato Generale dell'Unione europea nell'ambito di un procedimento instaurato davanti alla Corte di giustizia dell'Unione, e che ciò avrebbe

---

<sup>646</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, *Boivin c. Francia e Belgio e altri 32 Stati membri del Consiglio d'Europa*, ricorso n. 73250/01, decisione del 9 settembre 2008

<sup>647</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, *Connolly c. 15 Stati membri dell'Unione europea*, ricorso n. 73274/01, decisione del 9 dicembre 2008.

<sup>648</sup> Si trattava più precisamente di decisioni assunte dal Tribunale Amministrativo dell'Organizzazione del Lavoro nel caso *Boivin* e dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nel caso *Connolly*.

<sup>649</sup> La Corte afferma infatti che «in the present case the applicant cannot be said to have been “within the jurisdiction” of the respondent States for the purposes of Article 1 of the Convention. The Court finds that the alleged violations of the Convention cannot therefore be attributed to France and Belgium» (Corte europea dei diritti dell'uomo, *Boivin c. Francia e Belgio e altri 32 Stati membri del Consiglio d'Europa*, cit.).

<sup>650</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, *Rambus Inc. v. Germany*, ricorso n. 40382/04, 16 giugno 2009.

<sup>651</sup> Corte europea dei diritti umani, *Beygo c. 46 Stati membri del Consiglio d'Europa*, ricorso n. 36099/06, decisione del 16 maggio 2009.

<sup>652</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, *Cooperatieve Producentenorganisatie Van De Nederlandse Kokkelvisserij U.A. c. Paesi Bassi*, ricorso n. 13645/05, decisione del 20 gennaio 2009.

comportato una violazione dell'art. 6 della Convenzione. La domanda del ricorrente, questa volta, veniva esaminata nel merito posto che il procedimento davanti alla Corte di giustizia era originato da un rinvio pregiudiziale sollevato dai Paesi Bassi. La decisione *Kokkelviserij*, applicando la presunzione di equivalenza in circostanze in cui l'intervento dello Stato convenuto era di portata piuttosto limitata (consistente appunto nella mera sollevazione del rinvio pregiudiziale), ha segnato una prima evoluzione rispetto alla giurisprudenza precedente la quale richiedeva un «coinvolgimento» dello Stato membro decisamente più ampio<sup>653</sup>.

A distanza di qualche tempo, con le decisioni *Galić e Balgojević c. Paesi Bassi*<sup>654</sup>, la Corte sembra però aver voluto 'correggere il tiro', chiarendo che il «coinvolgimento» degli Stati necessario per radicare la competenza della Corte deve essere di una certa rilevanza e non può derivare da meri fattori 'statici', quale il fatto di ospitare sul proprio territorio nazionale la sede di un'organizzazione da cui proveniva l'atto presumibilmente lesivo (nel caso in esame si trattava del Tribunale delle Nazioni Unite per i crimini commessi in Ex Jugoslavia)<sup>655</sup>.

Il mese successivo la Corte ha confermato il punto nel caso *Lopez Cifuentes c. Spagna*<sup>656</sup>, ritenendo, *mutatis mutandis*, che la Spagna non potesse essere chiamata a rispondere della decisione assunta dal Consiglio oleicolo internazionale concernente i rapporti di impiego con il ricorrente per il mero fatto di ospitare sul proprio territorio (a Madrid) la sede dell'Organizzazione.

---

<sup>653</sup> Nel caso *Bosphorus* l'applicazione della dottrina della protezione equivalente sembrava presupporre, quale condizione necessaria, l'adozione sul territorio nazionale di una misura in esecuzione dell'obbligo discendente dalla partecipazione dello Stato all'Organizzazione (se non altro per accertare la competenza della Corte *ratione loci e personae*). Sul punto v. Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirket v. Ireland*, cit., par. 137: « In the present case it is not disputed that the act about which the applicant company complained, the detention of the aircraft leased by it for a period of time, was implemented by the authorities of the respondent State on its territory following a decision made by the Irish Minister for Transport. In such circumstances the applicant company, as the addressee of the impugned act, fell within the "jurisdiction" of the Irish State, with the consequence that its complaint about that act is compatible *ratione loci, personae* and *materiae* with the provisions of the Convention».

<sup>654</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, *Galić v. the Netherlands e Blagojević v. the Netherlands*, decisione del 9 giugno 2009, spec. par. 46.

<sup>655</sup> Nel caso *Galić* i ricorrenti lamentavano una carenza di protezione giudiziale nelle procedure adottate dal Tribunale delle Nazioni Unite per i crimini commessi in Ex Jugoslavia e chiamavano in giudizio i Paesi Bassi in quanto Stato ospitante il suddetto tribunale sul proprio territorio. Quest'ultima circostanza non è stata ritenuta di per sé idonea ad attribuire ai Paesi Bassi la responsabilità e il ricorso è stato ritenuto inammissibile *ratione personae*.

<sup>656</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, *Lopez Cifuentes c. Spagna*, decisione del 7 luglio 2009.

Nei casi fino ad ora analizzati, però, il «coinvolgimento», più o meno ampio, dello Stato convenuto si era sempre manifestato in una condotta adottata sul piano *nazionale*. Particolarmente innovativa, a questo proposito, è la decisione *Gasparini*, con la quale la Corte ha di fatto introdotto una nuova ipotesi di responsabilità degli Stati per difetti e lacune strutturali nelle procedure interne delle organizzazioni, in assenza di un intervento interno da parte delle autorità nazionali<sup>657</sup>. Nel caso in esame un funzionario della NATO contestava che il contenzioso svoltosi innanzi ad una Commissione interna dell'Organizzazione, in merito ad un aumento del contributo pensionistico, era avvenuto secondo una procedura sprovvista delle garanzie previste dall'art. 6 della CEDU, lamentando, in particolare, l'assenza di un'udienza pubblica. Il ricorrente rimproverava all'Italia (Stato di nazionalità) e al Belgio (Stato di sede della NATO) di non avere adottato le misure necessarie per dotare l'Organizzazione di un sistema giurisdizionale interno compatibile con la tutela dei diritti riconosciuti dalla Convenzione. In relazione a tale rilievo, la Corte si è ritenuta competente *ratione personae* e *loci* ad accertare la responsabilità di entrambi gli Stati convenuti, per poi escluderla alla luce della presenza di un sistema di protezione equivalente in seno all'Organizzazione.

Un primo elemento di interesse della decisione *Gasparini* è l'irrelevanza per la Corte della localizzazione territoriale dell'evento lesivo ai fini del requisito posto dall'art. 1 della CEDU. In secondo luogo pare opportuno evidenziare l'affermazione secondo cui il mero trasferimento di poteri ad un'organizzazione, senza il corredo delle garanzie convenzionali, costituisce per gli Stati membri una fonte di responsabilità *autonoma* e a titolo *omissivo*<sup>658</sup>. Da ciò potrebbe desumersi l'obbligo in capo agli Stati di assicurarsi che l'organizzazione di cui sono membri e a cui essi hanno devoluto alcune competenze offra una protezione equivalente dei diritti convenzionali. Il rispetto di tale obbligo *di garanzia* non si esaurisce però nel momento dell'istituzione dell'organizzazione, ma perdurerebbe anche durante la sua intera 'vita', quale obbligo di *continua vigilanza* sull'operato della stessa. In questo modo, la Corte ha di fatto «pierce the veil» della personalità giuridica separata e autonoma della NATO, per ritenersi competente a giudicare sulla responsabilità degli Stati membri, in assenza di un loro specifico

---

<sup>657</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, *Gasparini v. Italy and Belgium*, ricorso n. 10750/03, decisione del 12 maggio 2009. Tra i commenti in dottrina cfr. REBASTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e responsabilità degli Stati per il trasferimento di poteri ad una organizzazione internazionale: la decisione nel caso Gasparini*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, p. 65 – 88.

<sup>658</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, *Gasparini v. Italy and Belgium*, cit., p. 4 e 7.

intervento. Non viene però chiarito quale sia il titolo di responsabilità – indiretta o sussidiaria – in base al quale gli Stati membri rispondono dell'illecito dell'Organizzazione<sup>659</sup>.

Tali innovativi orientamenti sono stati confermati in due recenti decisioni adottate nel 2015 nei casi, meno noti, *Perez e Klausecker c. Germania*<sup>660</sup> in cui i ricorrenti contestavano allo Stato convenuto la violazione del diritto di accesso al giudice, sancito dall'art. 6 della CEDU, in relazione a controversie di lavoro instaurate, rispettivamente, contro le Nazioni Unite e l'Organizzazione europea dei brevetti.

Nel caso *Perez*, la ricorrente, una ex dipendente del programma *United Nations Volunteers*, lamentava alcune lacune procedurali nei ricorsi interni concernenti il suo rapporto d'impiego con l'Organizzazione davanti al Tribunale amministrativo delle Nazioni Unite e al Joint Appeals Board (un organismo di appello alle decisioni interne dell'Organizzazione). Di tali mancanze, secondo la ricorrente avrebbe dovuto rispondere la Germania per non avere assicurato che all'interno dell'Organizzazione ci fosse un sistema di risoluzione delle controversie di lavoro equivalente agli standard della Convenzione. Quello che per noi è interessante è il richiamo diretto alla giurisprudenza *Gasparini* e la conseguente conferma dell'ipotesi di responsabilità degli Stati membri per la mancata diligente attività di monitoraggio in seno alle Organizzazioni<sup>661</sup>. Esclusa la responsabilità della Germania per il mero fatto che la decisione dell'Organizzazione impugnata avesse dispiegato i suoi effetti sul territorio tedesco (precisamente a Bonn, sede dell'ufficio delle Nazioni Unite dove lavorava e risiedeva la ricorrente)<sup>662</sup>, la Corte ha affermato che «nel trasferire parte dei poteri

---

<sup>659</sup> Le varie ipotesi di responsabilità degli Stati legate alla loro *membership* con una certa Organizzazione sono state estesamente affrontate nel numero 2 della *International Organizations Law Review*, 2015, specificatamente dedicato al tema. Si veda in particolare il contributo di C. BROLMANN, *Member States and International Legal Responsibility. Developments of the Institutional Veil*, in *International Organizations Law Review*, 2015, p. 358-381.

<sup>660</sup> Corte europea dei diritti umani, *Perez v. Germany* e *Klausecker v. Germany*, ricorsi n. 15521/08 415/07, decisi il 6 gennaio 2015.

<sup>661</sup> Nel merito però il punto non è stato poi risolto dalla Corte, la quale si è dichiarata incompetente a ricevere il ricorso per il mancato esaurimento dei ricorsi interni (in particolare quelli davanti alla Corte costituzionale tedesca).

<sup>662</sup> Ciò non era di per sé una circostanza idonea a considerare «l'atto impugnato sotto la giurisdizione della Germania ai sensi dell'art. 1 della Convenzione», richiamandosi ai precedenti *Galić e Balgojević c. Paesi Bassi* (Corte europea dei diritti umani, *Perez v. Germany*, cit., par. 63). A supporto della stessa conclusione la Corte rilevava, inoltre, che non vi era stato un coinvolgimento del governo tedesco, mai intervento, direttamente o indirettamente, in nessuna fase nella controversia di lavoro tra la sig.ra Perez e le Nazioni Unite.

sovrani ad un'organizzazione internazionale di cui sono membri, gli Stati contraenti hanno un *obbligo giuridico di monitorare* che i diritti garantiti dalla Convenzione ricevano all'interno dell'organizzazione una 'protezione equivalente' a quella assicurata dal sistema convenzionale».

Ancora più interessante a questo proposito è il caso *Klausecker*, riguardante una controversia di lavoro tra il ricorrente (un cittadino tedesco portatore di un *handicap* alla mano) e l'Organizzazione dei Brevetti europea che, con una decisione poi contestata davanti al Tribunale dell'ILO, aveva ritenuto di non assumere il ricorrente in ragione della sua inidoneità fisica al lavoro richiesto. In questo caso la responsabilità della Germania veniva invocata in relazione a due condotte: per aver concesso l'immunità all'Organizzazione europea dei Brevetti davanti alle sue corti interne e per aver creato un'Organizzazione priva di adeguate procedure di risoluzione delle controversie di lavoro<sup>663</sup>. Sul primo punto la Corte, ha concluso che la restrizione del diritto di accesso al giudice fosse in questo caso legittima<sup>664</sup>. Più interessante ai nostri fini è la seconda contestazione mossa alla Germania, ossia l'aver contribuito a creare un'organizzazione senza adeguate procedure di risoluzione delle controversie di lavoro. A questo riguardo la Corte ha escluso che lo Stato convenuto esercitasse la propria giurisdizione per il solo fatto che a Monaco si trovava la sede dell'organizzazione e che lì era stata adottata la decisione<sup>665</sup>. Tuttavia, pur in assenza di un «intervento» o «coinvolgimento» delle autorità tedesche nella controversia di lavoro<sup>666</sup>, la Corte conferma quanto già affermato in *Gasparini*, e cioè che se il ricorrente esplicitamente censura un difetto di protezione equivalente in seno all'Organizzazione, la Corte è competente a verificare la vigilanza dello Stato sull'operato dell'Organizzazione<sup>667</sup>. Prendendo espressamente in

---

<sup>663</sup> La stessa considerazione valeva anche per le procedure esistenti in seno all'ILO.

<sup>664</sup> La Corte, accertata la propria competenza dal momento che la condotta in questione (ossia la decisione dei giudici tedeschi) era avvenuta sotto la giurisdizione della Germania ed era imputabile alla stessa, ha attuato il test formulato nella già menzionata decisione *Kennedy*. La Corte ha così rilevato che il ricorrente, potendo partecipare alla procedura di arbitrato per comporre la controversia con l'Organizzazione, aveva a disposizione dei ragionevoli rimedi alternativi per la protezione dei suoi diritti processuali sanciti dalla Convenzione. Secondo i giudici di Strasburgo «[h]aving regard to the foregoing, the Court considers that, in having been offered the arbitral procedure in question, the applicant had available to him reasonable alternative means to protect effectively his rights under the Convention» (Corte europea dei diritti dell'uomo, *Klausecker v. Germany*, cit., par. 76).

<sup>665</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, *Klausecker v. Germany*, cit., par. 81.

<sup>666</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, *Klausecker v. Germany*, cit., par. 93.

<sup>667</sup> «In *Gasparini* [...] the Court deduced from the principles developed in the *Bosphorus* case that, when transferring part of their sovereign powers to an international organisation of which they are a member, Contracting Parties to the Convention were under an obligation to monitor that the rights

considerazione la «Germany's membership in the EPO and [...] the principles developed in the case of *Gasparini*», la Corte ha però poi escluso ogni responsabilità in capo alla Germania, in quanto la protezione offerta dall'Organizzazione europea dei brevetti sarebbe stata 'equivalente' a quella convenzionale<sup>668</sup>.

Alla luce dei casi menzionati, vale la pena soffermarsi sull'approccio adottato dalla Corte in relazione alla questione della *giurisdizione* degli Stati convenuti e all'*attribuzione* ad essi della responsabilità per le condotte contestate. Nei casi in cui non è possibile individuare un «coinvolgimento» delle autorità nazionali rispetto all'atto contestato, in quanto quest'ultimo ricade esclusivamente nella sfera giuridica dell'organizzazione dotata di personalità separata e autonoma, la Corte considera i ricorrenti non assoggettati alla *giurisdizione* degli Stati. Il dato interessante è però che tali ricorsi sono dichiarati inammissibili *ratione personae*<sup>669</sup> e, dunque, sulla base dell'*attribuzione* dell'atto illecito alla sola Organizzazione<sup>670</sup>.

---

guaranteed by the Convention received within that organisation an "equivalent protection" to that secured by the Convention system» (Corte europea dei diritti dell'uomo, *Klausecker v. Germany*, cit., par. 97).

<sup>668</sup> Tale giudizio valeva tanto in via generale (con riferimento dunque all'architettura dell'Organizzazione), quanto nel caso concreto, non essendo stata la presunzione di equivalenza superata dalla prova di una deficiente carenza. Questa conclusione non sorprende visto che la Corte ad oggi ha sempre riscontrato la presenza di un livello di protezione adeguata in seno alle diverse Organizzazioni delle cui azioni sono stati chiamati a rispondere – indirettamente – gli Stati membri convenuti.

<sup>669</sup> «The Court recalls that it recently gave decisions in a number of applications where the impugned decision emanated from an internal body of an international organisation or an international tribunal outside the jurisdiction of the respondent States, in the context of a labour dispute that lay entirely within the internal legal order of an international organisation that had a legal personality separate from that of its Member States. It was decisive for the respondent States to be held responsible under the Convention in those cases whether the States concerned had intervened directly or indirectly in the dispute, and whether an act or omission of those States or their authorities could be considered to engage their responsibility under the Convention. If that was not the case, the Court considered the applicants not to have been "within the jurisdiction" of the respondent States concerned for the purposes of Article 1 of the Convention and therefore declared the applications to be incompatible *ratione personae* with the provisions of the Convention in this respect» (Corte europea dei diritti dell'uomo, *Klausecker v. Germany*, cit., par. 92).

<sup>670</sup> Sul punto si veda *Practical Guide on Admissibility criteria 2014*, redatta dal Consiglio d'Europa, par. 173: «There are exceptions to the principle that an individual's physical presence in the territory of one of the Contracting Parties has the effect of placing that individual under the jurisdiction of the State concerned, for example where a State hosts the headquarters of an international organisation against which the applicant's complaints are directed. The mere fact that an international criminal tribunal has its seat and premises in the Netherlands is not a sufficient ground for attributing to that State any alleged acts or omissions on the part of the international tribunal in connection with the applicant's conviction». Viene richiamato a questo proposito anche il caso *Lopez Cifuentes c. Spagna*, decisione del 7 luglio 2009, dove «The impugned decisions had been taken by an international organisation that was not under the jurisdiction of the respondent State, in the context of a labour dispute that fell fully within the legal authority of that organisation, which had a legal personality distinct from that of its member States, including the host country. Accordingly, the alleged violations of the Convention concerning the disciplinary proceedings within the IOC could not be attributed to the host country concerned. As to the

Come visto nella precedente sezione, i due aspetti (la sussistenza della giurisdizione e la questione dell'imputabilità delle condotte) finiscono per sovrapporsi nei ragionamenti della Corte, la quale sembrerebbe far ricadere la questione dell'attribuzione nel requisito posto dall'art. 1 della Convenzione. Non è chiaro se ciò sia dovuto ad una consapevole prospettazione delle due questioni giuridiche come parti dello stesso problema. L'impressione è che la Corte preferisca risolvere la questione sulla base dell'attribuzione per non ammettere l'assenza della giurisdizione degli Stati su individui presenti nel proprio territorio e riconoscere, di conseguenza, che gli individui, in questi contesti, si trovano sotto la completa 'giurisdizione' delle organizzazioni.

L'inclusione del profilo dell'applicabilità *ratione personae* nell'art. 1 della Convenzione ci pare però una scelta criticabile dal punto di vista metodologico. L'art. 1 della Convenzione ci sembra imponga alla Corte di accertare esclusivamente la sussistenza della «giurisdizione» degli Stati in senso spaziale, una circostanza che attiene all'elemento oggettivo dell'illecito, essendo la giurisdizione un presupposto di applicazione oggettiva degli obblighi convenzionali. Di converso, l'ammissibilità di un ricorso *ratione personae* dipende dalla questione dell'attribuzione della condotta e dunque riguarda l'elemento soggettivo dell'illecito, che non ci pare essere ricompreso nell'articolo 1 della Convenzione. L'attribuzione, a nostro avviso, può invece desumersi da una regola implicita, ricavabile dal diritto internazionale generale in materia di illecito che la Corte inevitabilmente è chiamata ad applicare quando verifica la responsabilità degli Stati per violazioni della Convenzione<sup>671</sup>.

Analizzando, infine, il merito della giurisprudenza appena richiamata, è possibile ricavarne alcuni principi di diritto utili per capire se, e fino a che punto, la condotta degli Stati *dentro* le organizzazioni sia vincolata dai limiti derivanti dai trattati sui diritti umani.

Un punto fermo della giurisprudenza della Corte è che gli Stati non si liberano dagli obblighi contratti in tema di diritti umani per il solo fatto di aver trasferito delle

---

possible liability of the IOC, as the organisation was not a Contracting Party to the Convention, it could not be held responsible under the provisions thereof: *incompatible ratione personae*».

<sup>671</sup> Si potrebbe inoltre desumere la regola della competenza *ratione personae* dall'art. 34 che prevede la possibilità per gli individui di proporre un ricorso individuale solamente contro «gli Stati parte» della Convenzione.

competenze ad organizzazioni internazionali<sup>672</sup>. Detto altrimenti, «when member States accede to international organizations, they do not leave their international law obligations at home»<sup>673</sup>. Per questa ragione il trasferimento di competenze ad un'organizzazione dovrebbe avvenire, in linea di principio, con il corredo delle garanzie previste dal sistema convenzionale. Per poter imputare allo Stato membro la responsabilità per violazione della Convenzione rispetto ad un illecito esclusivamente attribuibile all'organizzazione di cui è parte, occorre che la Corte accerti un «coinvolgimento o «intervento» specifico dello Stato contraente; altrimenti il ricorso è inammissibile *ratione personae*, anche se diretto contro tutti gli Stati membri dell'organizzazione che ha adottato l'atto contestato, in virtù dello schermo costituito dalla personalità separata e autonoma dell'ente<sup>674</sup>.

Il «coinvolgimento» richiesto dalla Corte sussiste senza alcun dubbio quando lo Stato contraente ha adottato sul proprio territorio nazionale delle misure *interne* riproduttive degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'organizzazione<sup>675</sup>; ciò vale anche quando l'azione *interna* delle autorità nazionali risulti particolarmente circoscritta<sup>676</sup>. Oltre a queste eventualità, la Corte nella decisione *Gasparini* e nelle decisioni che ad essa si richiamano (*Klausecker* e *Perez*) ha delineato un'altra ipotesi di responsabilità degli Stati connessa alla loro appartenenza alle organizzazioni. Nei casi citati gli atti contestati dai ricorrenti (le decisioni in ambito di controversie di lavoro) sono stati ritenuti attribuibili esclusivamente all'organizzazione e il «coinvolgimento» degli Stati convenuti non si è manifestato, nemmeno in maniera 'minima', a livello *nazionale*. Il

---

<sup>672</sup> Ciò è oramai chiaro nella giurisprudenza della Corte, come si evince dal seguente passaggio della Corte nel caso *Klausecker*: «The Court is of the opinion that where States establish international organisations in order to pursue or strengthen their cooperation in certain fields of activities, and where they attribute to these organisations certain competences and accord them immunities, there may be implications as to the protection of fundamental rights. It would be incompatible with the purpose and object of the Convention, however, if the Contracting States were thereby absolved from their responsibility under the Convention in relation to the field of activity covered by such attribution» Corte europea dei diritti dell'uomo, *Klausecker v. Germany*, cit., par. 63).

<sup>673</sup> C. RYNGAERT, *The responsibility of Member States of International Organizations. Concluding Observations*, in *International Organization Law Review*, 2015, p. 516.

<sup>674</sup> Inoltre, come è stato osservato in dottrina, in questi casi verrebbe in rilievo l'obiezione ricavabile dal principio espresso dalla Corte internazionale di giustizia nel caso *Monetary Fund*, secondo il quale un tribunale non può pronunciarsi in modo pregiudizievole sulla posizione giuridica di un soggetto assente nel procedimento (v. P. PALCHETTI, *Litigating Member State Responsibility. The Monetary Gold Principle and the Protection of Absent Organizations*, in *International Organizations Law Review*, 2015, p. 469).

<sup>675</sup> V. sezione I.

<sup>676</sup> V. caso *Kokkelviserij c. Paesi Bassi* menzionato precedentemente.

loro «coinvolgimento» derivava piuttosto dall'omessa vigilanza sul rispetto dei diritti umani *nelle* organizzazioni<sup>677</sup>.

L'aspetto interessante è che il controllo della Corte sembra estendersi, in questi casi, alle condotte dei *delegati* degli Stati in seno alle organizzazioni. Ciò è evidente ad esempio nel caso *Gasparini*, ove la Corte ha valutato se i due Stati convenuti fossero responsabili per aver sostenuto, in seno al Consiglio atlantico della NATO, l'approvazione del regolamento in materia di controversie di lavoro dei funzionari dell'Organizzazione. La Corte, rilevando che «the two respondent States [Italy and Belgium] had rightly considered, the time they approved the NATO Civilian Personnel Regulations and its annexes, *through their permanent representatives* on the North Atlantic Council, that the provisions governing the procedure before the Appels Board guaranteed a fair hearing»<sup>678</sup>, pare proprio giudicare il comportamento delle rappresentanze permanenti degli Stati in seno all'Organizzazione. Nel caso *Klausecker* il controllo della Corte sembra estendersi – benché non esplicitamente come nel caso *Gasparini* – al *Service Regulations* adottato dai delegati degli Stati membri dell'Organizzazione (inclusa la Germania), nonché alla proposta di avviare un arbitrato per definire la controversia con il ricorrente.

## 12. La responsabilità degli Stati per la condotta dei propri delegati in seno alle Organizzazioni. Condizioni teoriche

Queste ultime pronunce sembrano idonee a costituire una valida base giurisprudenziale su cui consolidare in futuro l'ipotesi della responsabilità degli Stati membri per il comportamento tenuto dai loro rappresentanti in seno alle organizzazioni.

Nelle pagine che seguono si tenterà allora di tracciare un possibile modello teorico di responsabilità degli Stati per il comportamento adottato in seno alle organizzazioni, per poi metterne alla prova il funzionamento in relazione alle procedure di *listing* e *delisting* del Consiglio di sicurezza. La prospettiva adottata è sempre quella del sistema

---

<sup>677</sup> Il «coinvolgimento» statale solitamente richiesto deriva quindi dal comportamento *omissivo* degli Stati in tale peculiare contesto internazionale. Si noti però che questo aspetto (ossia l'omessa vigilanza degli Stati in seno alle Organizzazioni) deve essere espressamente censurato dal ricorrente affinché la Corte si pronunci sul punto.

<sup>678</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, *Gasparini v. Italy and Belgium*, cit.

convenzionale di responsabilità su cui vigila la Corte europea dei diritti dell'uomo, ma il modello proposto può estendersi anche agli altri sistemi di protezione.

Per poter invocare la responsabilità degli Stati in questo ambito occorre che siano presenti le seguenti condizioni.

(i) *L'atto lesivo adottato dall'organizzazione deve essere scindibile in più segmenti che manifestano un autonomo potere degli Stati di incidere sui diritti individuali.*

È necessario anzitutto che il ricorrente contesti una condotta *autonoma* assunta dai delegati degli Stati in seno all'organizzazione e che questa, *singolarmente* considerata, abbia leso un diritto individuale del ricorrente. Ciò implica, in altre parole, compiere un'operazione di 'spacchettamento' dei *complessi* processi decisionali dell'organizzazione, al fine di isolare una o più condotte poste in essere dai delegati degli Stati che hanno contribuito all'adozione dell'atto illecito da parte dell'organizzazione<sup>679</sup>. Occorre poi verificare l'esistenza della giurisdizione statale sul segmento di attività compiuta dai delegati ai sensi dell'art. 1 della Convenzione.

La valutazione dell'esistenza di un *margin*e di potere mantenuto dagli Stati nei processi decisionali delle organizzazioni può risultare un'operazione problematica e, ad oggi, è una questione ancora inesplorata dalla Corte<sup>680</sup>. Nelle ipotesi di responsabilità consolidate nella giurisprudenza di Strasburgo il potere degli Stati sugli individui è sempre stato legato ad un dato *territoriale*. I ricorrenti erano infatti sottoposti alla giurisdizione *ratione loci* dello Stato che agiva nel contesto di attività delle organizzazioni: *territoriale* nei casi di adozione di misure interne, *extraterritoriale* nei casi di illeciti commessi nell'ambito di operazioni di forza. Nel caso invece degli illeciti commessi dai delegati *dentro* l'organizzazione, l'autorità di governo esercitata da questi

---

<sup>679</sup> Questo non sarà possibile, ad esempio, nei casi in cui la condotta lesiva è costituito da una decisione di un organo dell'organizzazione monocratico (ad esempio il Segretario delle Nazioni Unite), o di esperti, in cui non abbiano partecipato i rappresentanti degli Stati membri.

<sup>680</sup> I dubbi sull'esistenza di una giurisdizione degli Stati in relazione alle condotte dei propri delegati dentro le organizzazioni non sono stati fugati nel caso *Gasparini*, ove la Corte non ha giustificato la propria competenza, né *ratione loci* ai sensi dell'art. 1 della Convenzione, né *ratione personae*, e neppure ha chiarito quali sono i requisiti per individuare gli Stati che possono essere convenuti, quali legittimati passivi, dai ricorrenti. La Corte si è ritenuta competente a giudicare le condotte sia dell'Italia (Stato di nazionalità del ricorrente), sia del Belgio (Stato ospitante l'organizzazione), senza però chiarire su quali elementi, di fatto o di diritto, si radica l'esercizio della giurisdizione dei due Stati e se ciò debba avvenire sulla base di elementi diversi per l'Italia e per il Belgio. La posizione dei due Stati è stata quindi totalmente equiparata senza ulteriori argomentazioni. L'occasione di chiarire il punto è poi mancata nelle decisioni successive. Nei casi *Klausecker* e *Perez* veniva infatti convenuta soltanto la Germania (sede delle Organizzazioni coinvolte), la quale ha sostenuto che gli atti contestati fossero da imputare all'Organizzazione e che il ricorso fosse inammissibile *ratione personae*.

ultimi non è inquadrabile nel paradigma di giurisdizione né territoriale, né extraterritoriale, in quanto avviene nel contesto peculiare dell'Organizzazione: uno spazio giuridico (l'ordinamento giuridico dell'organizzazione appunto) che, per definizione, non coincide con i confini territoriali degli Stati<sup>681</sup>. Cionondimeno, pare ragionevole ritenere che gli Stati, in questo peculiare contesto, esercitano sugli individui dei poteri di governo che potremmo definire di tipo 'normativo' (quale, ad esempio, il potere di proporre l'iscrizione di un nominativo nelle liste delle sanzioni). L'individuazione stessa di alcune singole porzioni di autorità esercitate in modo autonomo dagli Stati spesso è sufficiente a dimostrare che essi, attraverso queste porzioni di potere, esercitano la loro giurisdizione sugli individui ai sensi dell'art. 1 della Convenzione, nei termini sopra descritti e a prescindere da un collegamento di tipo territoriale con gli individui interessati. Chiaramente l'esistenza e la portata di questi poteri conservati dagli Stati sono da valutare, caso per caso, a seconda della tipologia di atto oggetto di contestazione.

Verificata questa prima condizione, per poter valutare la responsabilità degli Stati occorre poi risolvere ulteriori problemi legati alla ricostruzione degli elementi oggettivo e soggettivo dell'illecito. L'indagine su quest'ultimo punto è in parte assorbita dalla verifica della sussistenza del requisito della giurisdizione.

*(ii) Il segmento di condotta deve essere riferibile ad uno Stato parte dei trattati sui diritti umani*

L'attribuzione della condotta nel caso in esame è un'operazione che non presenta particolari difficoltà. Nella misura in cui il fatto contestato dall'individuo non è l'atto complesso dell'organizzazione (attribuibile ad essa soltanto), bensì un suo segmento, esso è imputabile allo Stato in ragione del legame organico esistente con i rappresentanti che, agendo in nome e per conto del loro Stato d'appartenenza, hanno posto in essere il segmento di atto in questione. Se è vero che, in alcuni casi, i delegati dei governi agiscono anche come organi dell'organizzazione, l'eventuale doppia natura

---

<sup>681</sup> Il fatto che la condotta lesiva dei delegati è localizzabile nel territorio dello Stato in cui ha sede l'Organizzazione non implica di certo che sia tale Stato ad esercitare in via esclusiva la giurisdizione sulle posizioni singolarmente assunte dagli Stati dentro le organizzazioni. Così come non è rilevante che il pregiudizio subito dagli individui si produce in un certo Stato, che spesso è diverso da quello dove avviene la condotta lesiva (ossia la sede dell'organizzazione).

organica ha natura funzionale e andrebbe dunque valutata con riferimento alla specifica funzione esercitata dal soggetto e allo specifico atto oggetto di contestazione<sup>682</sup>.

(iii) *Il segmento di condotta deve essere contrario agli obblighi contratti*

Quanto all'elemento oggettivo dell'illecito, occorre esaminare la natura e la portata degli obblighi sanciti dalla Convenzione che gravano sui delegati, per poi verificare se il segmento di condotta a questi imputabile sia contrario agli obblighi medesimi. A questo proposito, non sembrano venire in rilievo i doveri negativi discendenti dalla Convenzione in quanto difficilmente un'azione del delegato è idonea, *singolarmente* considerata, a interferire direttamente con un diritto convenzionalmente riconosciuto.

L'attenzione va, a nostro avviso, rivolta piuttosto agli obblighi *positivi* di garanzia ricavabili da una lettura estensiva dell'art. 1 della Convenzione. Da questo punto di vista, non vi sono grandi difficoltà ad affermare, *prima facie*, che i delegati degli Stati sono chiamati a prevenire l'adozione di decisioni dell'organizzazione le quali comporterebbero una violazione dei diritti degli individui; e, in caso di fallimento, essi sono tenuti a porre fine alla violazione stessa<sup>683</sup>. In altre parole, gli Stati devono, per

---

<sup>682</sup> Secondo alcuni autori il voto espresso dal delegato dello Stato all'interno del processo decisionale dell'organizzazione in linea teorica «costituisce un atto distinto dalla delibera [...]» e pertanto «la presa di posizione del delegato è attribuibile, in principio in via esclusiva, allo Stato per conto del quale questo agisce, mentre la delibera si attribuisce all'organizzazione». Così P. PALCHETTI, *Sulla responsabilità di uno Stato per il voto espresso in seno ad un'organizzazione internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, p. 355. L'autore richiama, a questo proposito, il parere del 21 novembre 1925 della Corte permanente di giustizia internazionale sull'articolo 3, paragrafo 2 del Trattato di Losanna (dove si è affermato che i delegati degli Stati in seno alle Organizzazioni altro non sono che «persons delegated by their respective Governments, from who they receive instructions and whose responsibility they engage») e la più recente sentenza della Corte internazionale di giustizia sull'applicazione dell'accordo provvisorio del 13 settembre 1995, in cui è stata attribuita alla Grecia la condotta del suo delegato in seno alla NATO (*ibidem*, p. 355 e nota 6 e 7). Altri autori impostano il problema, distinguendo tra decisioni adottate da organi composti da rappresentanti di Stati e decisioni di organi composti da individui, rilevando che «solo in quest'ultimo caso, infatti, l'assenza di un comportamento statale direttamente rilevante limiterebbe la portata della responsabilità alla sola ipotesi di un difetto strutturale nel meccanismo di tutela dei diritti fondamentali previsto in seno all'organizzazione» (così E. REBASTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e responsabilità degli Stati per il trasferimento di poteri ad una organizzazione internazionale*, cit., p. 80-81).

<sup>683</sup> Manca nel testo della Convenzione una disposizione che prevede esplicitamente che gli Stati debbano rispettare i diritti umani anche nel contesto della cooperazione intergovernativa. Un discorso diverso potrebbe valere con riferimento al Patto sui diritti economici, sociali e culturali, il cui art. 2 par. 1 prevede che «Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and co-operation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate measures». Sulla rilevanza della condotta tenuta dagli Stati dentro le Organizzazioni a carattere economico, quali il Fondo monetario internazionale e la Banca Mondiale, v. in dottrina P. DE SENA, *International Monetary Fund, World Bank and Respect for Human Rights: A critical Point of View*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2010, p. 247 – 270. Sulla portata extraterritoriale dei diritti economici e sociali v., per tutti, LANGFORD, VANDEROHLE, SCHEININ &

quanto in loro potere, rispettare e far rispettare i diritti fondamentali previsti dalla Convenzione anche in seno alle organizzazioni di cui sono parte.

Trattandosi del rispetto di obblighi positivi, il nodo centrale da sciogliere è l'individuazione del parametro di diligenza al di sotto del quale il comportamento degli Stati è da considerare non conforme all'obbligo contratto. La questione della diligenza dovuta dai delegati nell'ambito delle organizzazioni non è mai stata affrontata espressamente dalla Corte. Si potrebbe allora cautamente ritenere che l'ipotetico standard applicabile nel contesto in esame non sia né alto («fare tutto il possibile per»), né medio («compiere ogni ragionevole sforzo esigibile tenuto conto della posizione del soggetto»), bensì piuttosto basso («evitare comportamenti arbitrari o manifestamente irragionevoli»). A questo proposito un fattore da tenere in considerazione è la natura della norma primaria violata, posto che la protezione di alcuni diritti richiede agli Stati di assicurare una tutela più intensa e anticipata<sup>684</sup>.

Un altro problema è poi quello di provare il *nesso causale* tra il comportamento omissivo del delegato (la mancata diligenza nella vigilanza sull'operato dell'organizzazione) e la lesione dei diritti sanciti dalla Convenzione<sup>685</sup>. Il pregiudizio subito concretamente dall'individuo in molti casi è il risultato dell'atto complesso adottato dall'organizzazione, ma non già del comportamento del delegato prodromico alla delibera. Tuttavia, come avremo modo di vedere nel prossimo paragrafo, esistono determinati comportamenti dei rappresentanti degli Stati idonei, *uti singuli* considerati, a produrre una violazione degli obblighi positivi della Convenzione, determinando un pregiudizio nella sfera soggettiva degli individui.

Se così stanno le cose, non rimane che conciliare il modello di responsabilità appena delineato con le soluzioni offerte dal diritto internazionale generale. Si potrebbe a questo proposito fare riferimento all'articolo 61 del Progetto ARIIO, disposizione che

---

VAN GENUGTEN (a cura di), *Global Justice, State Duties: The Extraterritorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, Cambridge, 2013 e i Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights, adottati da un gruppo di studiosi ed esperti il 28 settembre 2011, disponibili al seguente indirizzo <http://www.etoconsortium.org/en/main-navigation/library/maastricht-principles/>.

<sup>684</sup> Si pensi all'art. 3 della CEDU.

<sup>685</sup> Così anche P. DE SENA, *International Monetary Fund, World Bank and Respect for Human Rights: A critical Point of View*, cit. In relazione alla responsabilità degli Stati membri delle Organizzazioni economiche quali il Fondo monetario e la Banca Mondiale, l'autore osserva che «is, rather, the predictable difficulty of demonstrating the existence of a causal link between the claimed violations and the failure, on the part of the above countries, to use due diligence in the ambit of their action within these organisations».

imputa la responsabilità allo Stato per aver aggirato un obbligo internazionale (ab)usando della competenza di un'organizzazione nell'ambito in cui trova applicazione l'obbligo violato<sup>686</sup>. La disposizione sarebbe destinata ad operare nei casi in discussione, in quanto la competenza attribuita all'organizzazione ad adottare un certo atto complesso, combinata con la mancata diligenza degli Stati nelle singole fasi, porta l'organizzazione a compiere un fatto che, dal punto di vista degli Stati, sarebbe sicuramente illecito.

La possibilità di individuare profili di responsabilità dello Stato per la posizione assunta all'interno del processo decisionale di un'organizzazione è un'ipotesi che è già stata presa in considerazione da alcuni autori, sia con riferimento in generale al voto espresso dai delegati<sup>687</sup>, sia con riferimento specificatamente alla direzione data dagli Stati membri alle decisioni assunte da organizzazioni a carattere economico<sup>688</sup>. Scopo del prossimo paragrafo è allora quello di individuare altre condotte che comportano la responsabilità degli Stati, calando i ragionamenti teorici fino ad ora sviluppati nell'ambito del processo decisionale del Consiglio di sicurezza il quale determina l'inserimento e il mantenimento dei nominativi nelle liste delle sanzioni. In particolare, si tratta di comprendere se gli obblighi positivi di monitoraggio sopra visti impongono agli Stati parte dei trattati sui diritti umani particolari condotte nel quadro delle procedure di *listing* e *delisting* in seno ai Comitati delle sanzioni.

### *13. I comportamenti esigibili dalle rappresentanze degli Stati membri delle Nazioni Unite nel quadro delle procedure di listing e delisting dei Comitati delle sanzioni*

Nel precedente capitolo si è stabilito che l'intervento degli Stati davanti ai Comitati ricalca, grossomodo, un'azione in protezione diplomatica che si rapporta con le regole

---

<sup>686</sup> L'art. 60 prevede infatti che «A State member of an international organization incurs international responsibility if, by taking advantage of the fact that the organization has competence in relation to the subject-matter of one of the State's international obligations, it circumvents that obligation by causing the organization to commit an act that, if committed by the State, would have constituted a breach of the obligation. Paragraph 1 applies whether or not the act in question is internationally wrongful for the international organization».

<sup>687</sup> P. PALCHETTI, *Sulla responsabilità di uno Stato per il voto espresso in seno ad un'organizzazione internazionale*, cit.

<sup>688</sup> P. DE SENA, *International Monetary Fund, World Bank and Respect for Human Rights: A critical Point of View*, cit.

generali codificate dal Progetto della CDI redatto nel 2006, per taluni aspetti, a titolo di *lex specialis*. Si è poi osservato che né le regole generali del Progetto, né quelle ‘speciali’ contenute nelle linee guida dei Comitati, impongono agli Stati un obbligo di attivarsi per ottenere la riparazione del pregiudizio arrecato all’individuo attraverso la richiesta di cancellazione del nominativo dalle liste. È ora il caso di comprendere se è possibile arrivare ad una diversa conclusione analizzando la questione dalla prospettiva dei doveri primari degli Stati derivanti dai trattati in materia di diritti umani.

Dal nostro punto di vista, gli obblighi positivi discendenti dalle norme convenzionali in questione vincolano le rappresentanze degli Stati tanto nella fase di *listing* quanto in quella di *delisting*. Supponendo che l’individuo abbia subito un pregiudizio derivante dal comportamento dei delegati, e che pertanto intenda convenire lo Stato d’invio davanti a uno degli organismi di controllo dei diritti umani, occorre verificare che siano presenti le condizioni indicate nel precedente paragrafo.

Anzitutto, va osservato che la delibera con cui viene iscritto o cancellato un nominativo dalle liste è il risultato di un procedimento decisionale *complesso* attribuibile al Consiglio di sicurezza, il quale però può essere ‘spacchettato’ in tante diverse attività imputabili ai singoli Stati membri delle Nazioni Unite. Ipotizzando che i motivi che giustificano l’inserimento di un nominativo nelle liste siano totalmente infondati, è possibile individuare almeno cinque distinte condotte che possono comportare la responsabilità degli Stati: primo, aver designato una persona fisica o giuridica; secondo, non aver riferito al Comitato alcune informazioni in merito all’individuo destinatario delle misure che, se rivelate, avrebbero determinato una diversa decisione del Comitato (si tratta quindi di elementi idonei a modificare e/o cancellare la sanzione derivanti sia da attività di intelligence, che da decisioni giudiziarie); terzo, non aver prontamente attivato una richiesta di cancellazione, pur avendo la facoltà di farlo; quarto, aver obiettato arbitrariamente alla cancellazione di un nominativo proposta da altri Stati, impedendo così al Comitato di adottare una decisione di *delisting* per *consensus*; quinto, ed ultimo, non aver presentato una richiesta di esenzione se ricorrevano i motivi per farlo.

Queste cinque condotte costituiscono frammenti prodromici o comunque collegati alla decisione illecita dell’Organizzazione (l’inclusione e/o il mantenimento del nominativo in una lista), ma pur sempre autonomi e indipendenti da essa. Le singole

condotte sono d'altra parte espressione di un *margin* di potere degli Stati sugli individui, rilevante ai fini della nozione di giurisdizione di cui all'art. 1 della Convenzione. È infatti innegabile che la rappresentanza permanente di uno Stato esercita una forma di «giurisdizione» sugli individui (nel senso di «idoneità dei poteri di governo di uno Stato ad incidere in modo stabile sul godimento dei diritti garantiti nella Convenzione»<sup>689</sup>) nel momento in cui decide di proporre la designazione del loro nominativo nella lista, di opporsi arbitrariamente alla cancellazione, di non comunicare informazioni rilevanti, o ancora di non presentare una richiesta di cancellazione e/o esenzione. Non rileva il fatto che le condotte lesive vengano materialmente poste in essere al di fuori dei confini territoriali di tali Stati (più precisamente nella sede delle Nazioni Unite a New York). Ciò che conta è che i delegati degli Stati, sia quando agiscono sia quando non agiscono, esercitano un'influenza significativa sulle prerogative degli individui che entrano per un tempo breve – ma comunque in modo stabile – nella sfera di potere e autorità del governo interessato.

Così concepita, la nozione di giurisdizione non si estenderebbe in capo a tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite, ma esclusivamente in capo agli Stati che concretamente hanno i poteri e gli strumenti di incidere sui diritti degli individui in base alle regole speciali stabilite dalle linee guida dei Comitati. Nella maggior parte dei casi, al controllo 'normativo' esercitato tramite l'operato dei delegati degli Stati corrisponde anche un controllo 'territoriale' da parte delle autorità statali, in ragione dell'effettiva presenza dell'individuo nel territorio dello Stato di appartenenza dei delegati. Tuttavia, potrebbe anche accadere che l'individuo si trovi in un territorio diverso dallo Stato ritenuto responsabile per il comportamento tenuto dai suoi delegati<sup>690</sup>.

---

<sup>689</sup> P. DE SENA, *La nozione di giurisdizione statale nei trattati sui diritti dell'uomo*, cit., *passim* e più recentemente, v. IDEM, *The Notion of 'Contracting Parties' Jurisdiction' under Article 1 of the ECHR: some marginal remarks on Nigro's paper*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2010, p. 75 e ss.

<sup>690</sup> Ipotizziamo, ad esempio, che un cittadino e residente italiano è stato iscritto nella lista di uno dei Comitati su proposta della Svezia, la quale ha agito sulla base di informazioni manifestamente infondate acquisite dal proprio apparato di intelligence. Supponiamo poi che, appurata la totale insussistenza della materiale informativo, la Svezia non si è successivamente attivata per cancellare l'iscrizione. In questo caso la Svezia, la cui rappresentanza permanente ha agito in concreto negli Headquarters dei Comitati a New York, ha esercitato per un certo lasso di tempo una giurisdizione sull'individuo fisicamente presente nel territorio di un altro Stato (l'Italia). Ciò peraltro non esclude, in linea di principio, che anche l'Italia, in quanto Stato di cittadinanza e quindi Stato legittimato a proporre una richiesta di *delisting*, abbia esercitato la giurisdizione sull'individuo in relazione ad una diversa condotta (ad esempio, la mancata richiesta di cancellazione) e possa incorrere in violazioni dei diritti positivi sanciti dalla Convenzione, qualora si dimostri che, consapevole dell'insussistenza dell'iscrizione, non abbia provveduto ad attivarsi.

Accertata l'esistenza della giurisdizione degli Stati rispetto a tali condotte, va brevemente valutata la responsabilità degli Stati in ordine ai due elementi di cui si compone l'illecito.

Sotto il profilo soggettivo, le condotte evidenziate sono imputabili senza dubbio agli Stati, anche in assenza dell'adozione di una misura sul territorio nazionale, in quanto sono (solitamente) poste in essere da un loro organo: la rappresentanza permanente presso le Nazioni Unite. A questa conclusione non si può infatti obiettare che le rappresentanze degli Stati agiscano come organi dell'Organizzazione; per come sono concepite le procedure è evidente infatti che i rappresentanti permanenti esprimono un punto di vista del proprio Stato di nazionalità, che non impegna l'Organizzazione, ma anzi – nel caso della richiesta di *delisting* – è addirittura volto ad opporsi ad essa. D'altra parte la scelta di proporre (o non proporre) una richiesta di cancellazione, così come di designare o di opporsi alla cancellazione, o semplicemente di tenere informato il Comitato, è il frutto di specifiche istruzioni che i singoli governi impartiscono alle proprie rappresentanze permanenti e di cui gli Stati sono, a nostro avviso, chiamati a rispondere<sup>691</sup>.

Sotto il profilo oggettivo, si può altrettanto facilmente convenire che le azioni e le omissioni in questione impegnano la responsabilità degli Stati per il mancato rispetto degli obblighi positivi<sup>692</sup>. Le cinque condotte sopra indicate sembrano, *prima facie*, contrarie agli obblighi di garanzia, in quanto non prevengono (o non pongono fine al)la violazione dei diritti ad opera della decisione del Consiglio di sicurezza. Detto altrimenti, gli Stati, attraverso le condotte evidenziate, non sembrano impiegare il margine di potere a loro disposizione per indirizzare il processo decisionale dei Comitati in modo conforme alla Convenzione. Spetterà poi alla Corte valutare, caso per caso, quando il comportamento dei delegati si attesta al di sotto del parametro di diligenza

---

<sup>691</sup> Si noti che le singole condotte in discussione si originano da attività puramente interne, quali, ad esempio, le informazioni raccolte dall'apparato di *intelligence*, i resoconti di processi giudiziari. Da questo punto di vista, è chiaro che il comportamento delle rappresentanze permanenti degli Stati impegna la responsabilità dello Stato da cui esse ricevono istruzioni e a cui devono relazionare il proprio operato.

<sup>692</sup> Pare invece più difficile sostenere che le condotte dei delegati violino direttamente gli obblighi negativi discendenti dalla Convenzione, in quanto inidonee a interferire, singolarmente considerate, con i diritti individuali. La stessa designazione, nonostante sia un'azione positiva compiuta dai delegati dello Stato, non realizza di per sé una violazione del diritto illegittimamente ristretto dalla misura. Infatti, la proposta di designazione fino a quando non viene votata per *consensus* dal Comitato non è idonea a determinare la violazione e potrebbe non essere seguita dalla decisione finale dell'Organizzazione, che è l'atto da cui deriva in concreto il pregiudizio.

richiesta, che, come già affermato, in queste circostanze potrebbe risultare relativamente basso. A comportare la responsabilità degli Stati membri potrebbe allora essere l'arbitrarietà o la manifesta irragionevolezza dei comportamenti tenuti dai loro delegati o l'assenza totale di uno sforzo, anche minimo, volto a indirizzare i Comitati in modo conforme alla Convenzione.

*14. (segue) Elementi di prassi ricavabili dalla giurisprudenza dei tribunali nazionali e internazionali a supporto della tesi illustrata*

L'ipotesi sopra prospettata di 'spacchettare' il fatto illecito dell'organizzazione per poi attribuire singoli comportamenti altrettanto illeciti agli Stati membri sembra trovare un parziale riscontro in alcune decisioni emesse da corti nazionali e internazionali. Accanto ai casi *Gasparini*, *Perez* e *Klausecker*, vanno menzionate alcune decisioni che si sono specificatamente occupate delle attività dei delegati nelle procedure impiegate dai Comitati delle sanzioni.

Anzitutto va ricordata la già citata decisione *Ayadi* del Tribunale dell'Unione europea, dalla quale è possibile desumere, in estrema sintesi, un obbligo 'regionale' in capo agli Stati membri dell'Unione europea di promuovere in seno ai Comitati una richiesta di *delisting* a favore dei propri cittadini o residenti qualora non vi siano fondate ragioni per mantenere il nome nelle liste. Si tratta dunque di un obbligo di condotta (la proposta di – e non già l'ottenimento del – *delisting*) che si impone alle rappresentanze permanenti degli Stati membri dell'Unione europea in seno alle Nazioni Unite. In un passaggio centrale per la nostra tesi si afferma che, una volta raccolte e vagliate le informazioni, tenuto conto che gli interessati non hanno il diritto di farsi ascoltare personalmente dal Comitato delle sanzioni, gli Stati membri dell'Unione interpellati sono tenuti a «provvedere sollecitamente affinché il caso degli interessati sia presentato senza ritardo e in modo leale e imparziale al detto comitato, per essere riesaminato, se ciò risulta oggettivamente giustificato alla luce delle pertinenti informazioni fornite»<sup>693</sup>.

---

<sup>693</sup> Corsivo aggiunto. Il fatto che l'individuo non sia ascoltato personalmente in seno ai Comitati è un tratto che caratterizza ancora oggi la procedura esistente per tutti i Comitati, anche dopo l'istituzione del *Focal Point* che, come abbiamo ricordato precedentemente, è un meccanismo intergovernativo. Un

Dalla sentenza si evince quindi che la scelta da parte delle rappresentanze degli Stati di intervenire o meno nel quadro della procedura di cancellazione di un nominativo dalle liste non è frutto di una totale e assoluta discrezionalità. Ciò vale per gli Stati membri dell'Unione europea che, promuovendo una richiesta di cancellazione in seno ai Comitati delle sanzioni, garantiscono pienamente il diritto di accesso alla giustizia, così come previsto e interpretato dal diritto dell'Unione europea. Rimane allora da chiedersi se tali comportamenti possano derivarsi anche dagli obblighi pattizi in materia di protezione dei diritti umani.

Alcuni autori, commentando la sentenza *Ayadi*, hanno sostenuto che gli Stati non membri dell'Unione sarebbero tenuti solamente a un generale dovere di buona fede e di cooperazione al corretto funzionamento del sistema delle sanzioni congegnato dal Consiglio di sicurezza<sup>694</sup>. Tuttavia, analizzando la giurisprudenza dei principali organismi internazionali deputati al controllo dei diritti umani – in particolare la Corte europea dei diritti umani e il Comitato stabilito dal Protocollo addizionale al Patto sui diritti civili e politici – riteniamo che comportamenti simili a quelli riconosciuti nel caso *Ayadi* si impongono anche agli Stati parte dei rispettivi trattati in virtù degli obblighi positivi contrattati. D'altra parte, il fatto che il Tribunale dell'Unione europea abbia ricavato i summenzionati doveri di diligenza dalla CEDU (oltre che dal rispetto dei diritti umani risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri dell'Unione, come stabilito dall'art. 6 del TUE) fa supporre che i medesimi obblighi si impongano perlomeno agli Stati membri del Consiglio d'Europa.

Sotto questo aspetto, la decisione *Nada* resa dal Tribunale federale svizzero nel caso mostra come la decisione *Ayadi* abbia avuto un impatto anche nei confronti di Stati non aderenti all'Unione europea<sup>695</sup>. Richiamandosi espressamente alla sentenza *Ayadi*, il Tribunale, prendendo in considerazione il comportamento del governo elvetico tenuto davanti al Comitato, ha affermato che la Svizzera aveva l'obbligo di presentare una domanda di esenzione al Comitato delle sanzioni o, perlomeno, di informarlo del fatto

---

discorso parzialmente diverso potrebbe valere solo per il Comitato Al-Qaeda e a Da'esh, in relazione al quale è stato istituito dal 2008 l'ufficio dell'*Ombudsperson*.

<sup>694</sup> M. GESTRI, *Consiglio di sicurezza e sanzioni mirate: obblighi degli Stati di agire in «protezione diplomatica» dei singoli?*, cit., p. 365.

<sup>695</sup> Tribunale federale svizzero, *Nada v SECO*, decisione del 14 novembre 2007, par. 9.1. Per il testo della sentenza: v. Oxford Reports on International Law — ILDC 461 (CH 2007). Il caso è noto, così come gli sviluppi processuali davanti alla Corte di Strasburgo. Si rimanda alla sezione I, par. 6.

che ritenesse non sussistenti i motivi alla base della designazione, in ragione dell'archiviazione del procedimento penale a carico del sig. Nada.

Anche la Corte europea dei diritti dell'uomo, chiamata a pronunciarsi sulla responsabilità della Svizzera in relazione al medesimo caso, ha affrontato, seppur incidentalmente, la questione dei comportamenti esigibili dalle rappresentanze degli Stati in seno alle organizzazioni. La decisione è stata già analizzata con riguardo al problema della conciliazione di obblighi internazionali apparentemente contrastanti. Il dato interessante che preme ora evidenziare è che la Corte ha ritenuto responsabile la Svizzera, non solo per non avere 'mitigato' l'asprezza delle sanzioni, visto il margine di manovra che possedeva, ma anche – si badi bene – per non aver avvisato il Comitato delle sanzioni e l'Italia (Stato di nazionalità del ricorrente) del fatto che non vi erano ragionevoli sospetti per l'imposizione della misura in questione<sup>696</sup>. Secondo la Corte, qualora lo Stato elvetico avesse avvisato prontamente quello italiano, quest'ultimo avrebbe potuto a sua volta informare di tale circostanza il Comitato delle sanzioni e metterlo nella posizione di cancellare il nominativo<sup>697</sup>. Secondo le ricostruzioni della

---

<sup>696</sup> I giudici di Strasburgo sembrano implicitamente censurare tre interessanti circostanze della condotta complessiva tenuta dallo Stato convenuto: primo, il fatto che la Svizzera non ha mai avanzato al Comitato delle sanzioni una richiesta di esenzione a favore del ricorrente; secondo, che essa ha atteso più di quattro anni per comunicare al Comitato che le indagini nei confronti del signor Nada non avevano fornito alcun riscontro circa i suoi presunti legami con Al-Qaeda; terzo – e particolarmente rilevante – che la Svizzera non ha in alcun modo *incoraggiato* l'Italia ad avanzare una richiesta formale di *delisting*. I giudici di Strasburgo osservano infatti che: «[i]n this connection the Court is surprised by the allegation that the Swiss authorities did not inform the Sanctions Committee until 2 September 2009 of the conclusions of investigations closed on 31 May 2005[...]. Observing, however, that the veracity of this allegation has not been disputed by the Government, and without any explanation having been given by the latter for such delay, the Court finds that a more prompt communication of the investigative authorities' conclusions might have led to the deletion of the applicant's name from the United Nations list at an earlier stage, thereby considerably reducing the period of time in which he was subjected to the restrictions of his rights under Article 8 [...] However, it does not appear that Switzerland ever sought to encourage Italy to undertake such action or to offer it assistance for that purpose» (Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Nada v. Switzerland*, cit., par. 188 e 194). Sul punto si veda anche quanto espresso dal giudice Bratza, e condiviso dai giudici Nicolau e Yudkiska, nell'opinione concorrente: «We fully share the view of the Federal Court that, while Switzerland could not itself proceed with deletion, it could at the very least have transmitted the results of the investigation to the Sanctions Committee and have actively supported the delisting of the applicant. With the benefit of the results of its own investigation, it could also have encouraged Italy, as the State of nationality and residence of the applicant, to take steps earlier than July 2008 to request the deletion of the applicant's name. Such measures were not bound to have met with success. There remained, however, a real prospect that they would have resulted in the deletion of the applicant's name and the restoration of his Article 8 rights at a much earlier stage than eventually occurred» (par. 12).

<sup>697</sup> Si noti che il nominativo del sig. Nada era stato inserito su iniziativa degli Stati Uniti e non della Svizzera, cui dunque non poteva rimproverarsi la condotta della designazione e nemmeno quella della mancata richiesta di cancellazione dal momento che l'unico Stato a poter prendere tale iniziativa era l'Italia (Stato di cittadinanza e residenza del ricorrente). La Corte infatti osserva che «Switzerland was

Corte, lo Stato convenuto si sarebbe invece limitato a «suggerire al ricorrente di contattare la rappresentanza italiana permanente presso le Nazioni Unite, facendogli peraltro presente che in quel momento l'Italia faceva parte del Consiglio di sicurezza»<sup>698</sup>.

Dai passi riportati i comportamenti esigibili dai delegati sembrano andare ben oltre quelli messi in luce fino ad ora: anche gli Stati non legittimati a presentare direttamente una richiesta di cancellazione, dovrebbero tenere comunque informato il Comitato delle sanzioni del materiale informativo in loro possesso, presentare se del caso una richiesta di esenzione, e addirittura «incoraggiare» lo Stato legittimato a promuovere la richiesta di cancellazione, offrendo al medesimo l'assistenza necessaria.

Purtroppo nel recente caso *Al-Dulimi* i giudici di Strasburgo non hanno invece colto l'occasione di pronunciarsi sui medesimi temi, preferendo attribuire alla Svizzera la responsabilità esclusivamente per la condotta *interna* dei suoi organi giudiziari e non anche per il comportamento tenuto dai rappresentanti svizzeri in seno al Comitato delle sanzioni<sup>699</sup>.

Tale ipotesi di responsabilità degli Stati non emerge però solo dal sistema convenzionale su cui vigila la Corte europea dei diritti dell'uomo. L'esistenza di obblighi simili, se non addirittura più estesi, in capo ai rappresentanti dei governi in seno ai Comitati è ricavabile anche dalla giurisprudenza del Comitato per i diritti civili e politici (il Comitato dei diritti dell'uomo). In particolare nel caso *Sayadi*, i nominativi dei ricorrenti, due cittadini di origine belga, erano stati inseriti su proposta del Belgio nelle liste del Comitato 1267 a seguito dell'apertura di un'indagine penale<sup>700</sup>. A distanza

---

neither his State of citizenship nor his State of residence, and the Swiss authorities were not therefore competent to undertake such action» (Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Nada v. Switzerland*, cit., par. 194).

<sup>698</sup> A questo proposito la Corte osserva che «As to the applicant's requests to the Italian authorities with a view to obtaining their support in a delisting procedure, the Federal Department's representative suggested that the lawyer contact the Italian Permanent Mission to the United Nations, adding that Italy had, at that time, a seat on the Security Council» (Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Nada v. Switzerland*, ricorso n. 10593/08, decisione del 12 settembre 2012, par. 54 e 194).

<sup>699</sup> Tale aspetto non è stato affrontato forse perché nel caso in questione la Svizzera aveva fatto quanto in suo potere per adempiere agli obblighi positivi di cui si è detto sopra, supportando, tramite la sua missione permanente presso le Nazioni Unite, la prima richiesta di *delisting* del ricorrente con una lettera del 5 novembre 2004 indirizzata alla presidenza del Comitato 1518. Sul punto v. M. BUSCEMI, *La Corte di Strasburgo opta per una soluzione soffice nel coordinare gli obblighi della Convenzione con quelli derivanti dalle Nazioni Unite: alcune riflessioni a margine della sentenza Al-Dulimi*, cit., spec. par. 5e 6 e v. *supra* sezione I, par. 7.

<sup>700</sup> Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, comunicazione n. 1472/2008, *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*, CCPR/C/94/D/1472/2006, del 29 dicembre 2008. In dottrina v. A. CIAMPI,

di qualche tempo, il Tribunale di prima istanza di Bruxelles aveva però condannato le autorità belghe «à demander sous le bénéfice de l'urgence au Comité des sanctions des Nations Unies de radier les noms des demandeurs de la liste et d'en communiquer la preuve aux demandeurs, à peine d'une astreinte de 250 euros par jour de retard, à compter de l'expiration du délai de 30 jours à partir de la signification du présent jugement»<sup>701</sup>. Il Belgio aveva quindi prontamente promosso una richiesta di cancellazione davanti al Comitato delle sanzioni e, pochi mesi dopo, i giudici nazionali avevano confermato l'infondatezza delle accuse rivolte ai ricorrenti anche in sede penale. Tuttavia, il Belgio non era riuscito ad ottenere la cancellazione dei nominativi a causa dell'opposizione di uno dei componenti permanenti del Comitato (gli Stati Uniti). I ricorrenti avevano indirizzato allora una comunicazione al Comitato dei diritti dell'uomo contro gli Stati Uniti – dichiarata inammissibile in quanto lo Stato convenuto non aveva ratificato il Protocollo addizionale che riconosce la competenza del Comitato a ricevere comunicazioni individuali<sup>702</sup> – e contro il Belgio, che è stato ritenuto responsabile per aver violato l'art. 12 e l'art. 17 del Patto sui diritti civili e politici (libertà di movimento e protezione da attacchi all'onore e alla reputazione).

Ai nostri fini è interessante riflettere sulle condotte illecite imputate al Belgio, che confermano le ipotesi di responsabilità dei governi in seno alle Organizzazioni da noi prospettate – oltre ad alcune nuove. Il governo belga è stato considerato responsabile innanzitutto per aver proposto l'inclusione dei nominativi nelle liste in maniera

---

*Security Council Targeted Sanctions and Human Rights*, in *Securing Human Rights?: Achievements and Challenges of the UN* (a cura di B. FASSBENDER), Oxford, 2011., p. 123 ss.; M. ARCARI, *Sviluppi in tema di tutela dei diritti di individui iscritti nelle liste*, cit., p. 674-675; P. BONETALLI, *Le sanzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nella lotta al terrorismo*, cit., p. 418-422; J. F. FLAUSS, *Les "listes noires" de l'O.N.U. devant le Comité des droits de l'homme des Nations Unies*, in *RTDH*, 2010, p. 371 ss.; F. KRENC, *La Belgique "condamnée" pour la première fois par le Comité des droits de l'homme sur fond de lutte contre le terrorisme: cap sur Genève!*, in *Journal des tribunaux*, 2009, n. 6367 (24 oct. 2009), p. 621 ss.; M. MILANOVIC, *The Human Rights Committee's Views in Sayadi v. Belgium: A Missed Opportunity*, in *Goettingen Journal of International Law*, 2009, p. 519 ss.; IDEM, *Sayadi: The Human Rights Committee's Kadi (or a pretty poor excuse for one) in EjiL:Talk!*, post pubblicato il 29 gennaio 2009, consultabile alla pagina web [www.ejiltalk.org](http://www.ejiltalk.org); M. SCHEININ, *Is the ECJ Ruling in Kadi Incompatible with International Law?*, in *Challenging the EU Counter-terrorism Measures through the Courts*, (a cura di M. CREMONA, F. FRANCONI, S. POLI), EUI Working Papers, Academy of European Law, AEL 2009/2010, p. 57 ss. (in specie pp. 57-63), consultabile all'indirizzo [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/12879/AEL\\_2009\\_10.pdf?sequence=3](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/12879/AEL_2009_10.pdf?sequence=3)

<sup>701</sup> Tribunale di prima istanza di Bruxelles, quarta sezione, decisione del 11 febbraio 2005, *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*.

<sup>702</sup> Il ricorso era stato in origine presentato anche contro un gruppo di altri Stati, nei confronti dei quali il Comitato sui diritti civili e politici ha invece rilevato che non fossero stati esperiti i rimedi interni, condizione che risultava avveratasi solo in relazione al Belgio.

prematura, ovvero solo dopo tre mesi di investigazioni penali e senza che fossero state raccolte sufficienti informazioni. Inoltre il Belgio, anche se non è stato considerato responsabile per la mancata cancellazione del nominativo dalla lista in quanto non aveva il potere materiale di imporre al Comitato tale rimozione, è stato ritenuto comunque responsabile per il mantenimento del nominativo nella lista, circostanza che avrebbe comportato un danno all'immagine e alla reputazione del ricorrente<sup>703</sup>. Il Comitato dei diritti dell'uomo, essendo peraltro a conoscenza del fatto che il Belgio aveva indirizzato per ben due volte, senza successo, una richiesta di cancellazione, ha affermato che «although the state party is itself not competent to remove the authors' names from the Sanctions Committee's list, the Committee is nevertheless of the view that the state party has the *duty to do all it can to have their names removed from the list as soon as possible, to provide the authors with some form of compensation and to make public the requests for removal. The State party is also obliged to ensure that similar violation do not occur in the future*»<sup>704</sup>. Sembra dunque che il Comitato dei diritti dell'uomo pretenda dagli Stati parte del Patto uno standard di diligenza particolarmente alto («fare tutto il possibile»). Il punto è stato oggetto di critiche da parte di diversi giudici parzialmente dissenzienti<sup>705</sup>.

*15. I comportamenti esigibili dai governi nelle relazioni esterne con le organizzazioni. Spunti da alcune decisioni della Corte eventualmente applicabili al caso in esame*

Nei precedenti paragrafi abbiamo analizzato la responsabilità degli Stati per le condotte dei loro delegati, intervenuti (o non intervenuti) in processi decisionali

---

<sup>703</sup> Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, comunicazione n. 1472/2008, *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*, par. 10.13.

<sup>704</sup> Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, comunicazione n. 1472/2008, *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*, par. 12 e 13.

<sup>705</sup> Così, ad esempio, l'opinione parzialmente dissenziente dei giudici Rodley, Shearer e Motoc: «Although it failed to make the argument explicitly, it is evident that the State party has done what it could to secure the authors' de-listing. In so doing it has provided the only remedy within its power». In termini simili anche l'opinione dissenziente del giudice Shearer: «the State party has tried to secure the authors' delisting but to no avail. There is no other avenue open to it to correct the mistake that was made. Not can there be a remedy where the State party acted in good faith to discharge its obligations under a superior law» (v. Appendix A, allegata alla comunicazione).

*complessi* delle organizzazioni di cui sono parte. L'attenzione viene ora rivolta alle posizioni assunte dagli Stati sul piano internazionale non più all'*interno* delle organizzazioni, bensì nei rapporti *esterni* con queste. Il margine di potere degli Stati sugli individui in questo caso non deriva dalla loro *membership* con una determinata organizzazione, ma dall'essere soggetti sovrani di diritto internazionale che, in quanto tali, possono agire nei confronti di altri soggetti quali le organizzazioni internazionali. In altre parole, viene qui in rilievo l'esercizio dei poteri che gli Stati hanno nelle relazioni internazionali per tutelare gli individui.

Già nel precedente capitolo si era visto che gli Stati sono legittimati a (re)agire all'illecito delle organizzazioni in diversi modi e in base a diversi titoli, a seconda che il pregiudizio arrecato abbia riguardato i diritti dello Stato (specialmente) leso, degli Stati diversi da quello leso, o degli individui. A proposito degli interventi degli Stati a tutela degli individui – che assumono grossomodo le vesti di un'azione diplomatica – si erano richiamati i diversi mezzi di carattere diplomatico, economico e politico adottabili per far valere le proprie rimostranze nei confronti delle organizzazioni e pretendere da queste la dovuta riparazione<sup>706</sup>. È ora il momento di verificare se l'individuo possa in concreto esigere l'adozione di tali misure da parte dello Stato sotto la cui giurisdizione si trova – che non coincide per forza con lo Stato di cittadinanza.

Ciò premesso, si rileva anzitutto che nei trattati sui diritti umani non esiste una disposizione convenzionale che impone espressamente agli Stati contraenti l'obbligo di agire sul piano internazionale con ogni mezzo per tutelare le persone sottoposte alla loro giurisdizione i cui diritti sono stati violati da un altro soggetto (Stato o organizzazione).

Con riferimento alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il punto è stato confermato in una nota vicenda (il caso *Abbasi*) in materia di protezione diplomatica deciso dalle corti del Regno Unito<sup>707</sup>. Un obbligo d'azione, d'altronde, non è ricavabile neppure dal diritto internazionale generale: le diverse aperture di segno opposto registratesi nella prassi non si sono ancora cristallizzate al punto da stabilire con

---

<sup>706</sup> Nel precedente capitolo avevamo visto come i modi e le forme degli interventi sono vari e, tranne nei casi in cui esistono già dei 'percorsi guidati' (è il caso delle procedure azionabili davanti ai Comitati delle sanzioni per ottenere la cancellazione), essi ricalcano quelli tradizionalmente usati nella prassi degli Stati. (V. capitolo 3, sezione I, par. 2 e 3).

<sup>707</sup> Il riferimento è alla decisione *Abbasi and Another v Secretary of State for Foreign Affairs and Another* del 6 novembre, 2002, p. 22, par. 79. Secondo i giudici britannici, non vi erano disposizioni della Convenzione che esplicitamente imponessero al proprio Governo di agire in protezione diplomatica a beneficio di un suo cittadino.

certezza l'esistenza di un obbligo per gli Stati di agire in protezione diplomatica per far valere la responsabilità di un altro Stato o di un'altra organizzazione<sup>708</sup>. Ciò non preclude, a nostro avviso, la possibilità di riconoscere un siffatto obbligo nell'ipotesi di illeciti in esame. Va sottolineata a questo proposito una fondamentale differenza tra le violazioni di diritti umani da parte delle organizzazioni e i tradizionali casi di 'maltrattamenti di stranieri' compiuti a danno di cittadini da parte di uno Stato estero: mentre i primi avvengono nel *territorio* dello Stato di cui si contesta il mancato adempimento degli obblighi positivi, nel secondo caso gli abusi avvengono al di fuori del territorio (e della giurisdizione) degli Stati chiamati a intervenire. Pertanto, nei casi di illeciti compiuti sul territorio degli Stati, è proprio l'elemento *territoriale* delle violazioni a far presupporre, fino a prova contraria, l'esistenza di una limitata «giurisdizione» degli Stati sulle situazioni oggetto di contestazione, con conseguente maggiore possibilità per i ricorrenti di dimostrare l'operatività degli obblighi positivi discendenti dai trattati.

Stando così le cose, il quesito va dunque risolto sul piano interpretativo, indagando se sia possibile estendere la portata normativa degli obblighi positivi convenzionali tanto da derivarne un obbligo per gli Stati di adottare ogni ragionevole misura per tutelare i diritti delle persone sottoposte alla loro giurisdizione, compresa l'adozione di misure diplomatiche contro il soggetto ritenuto responsabile (nel nostro caso l'Organizzazione), quali l'invito a negoziare, o la presentazione di rimostranze e richieste di riparazione nelle opportune sedi, volte a garantire il godimento dei diritti sanciti dalla Convenzione.

Qualche spunto utile potrebbe ricavarsi dalle decisioni della Corte che impongono agli Stati di non rimpatriare individui presenti nel proprio territorio verso Paesi dove i diritti convenzionalmente stabiliti potrebbero risultare violati. In questi casi viene chiesto agli Stati di adottare le misure necessarie, tra le quali anche quelle di carattere diplomatico, per prevenire la commissione di un illecito da parte di altri Stati<sup>709</sup>.

---

<sup>708</sup> Come abbiamo visto, diversa è la questione se tale obbligo possa derivarsi dal diritto interno degli Stati (v. capitolo 3, par. 7).

<sup>709</sup> Ad esempio nel caso *Tarakhel*, riguardante un trasferimento cd. Dublino di richiedenti asilo afgani dalla Svizzera all'Italia, la Corte ha condannato il primo Stato per non aver richiesto e ottenuto dal secondo adeguate assicurazioni e garanzie diplomatiche sul trasferimento dei soggetti interessati. V. Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Tarakhel v. Switzerland*, decisione del 4 novembre 2014 e, in proposito, R. PALLADINO, *La 'derogabilità' del 'sistema Dublino' dell'UE nella sentenza Tarakhel della Corte europea: dalle 'deficienze sistemiche' ai 'seri dubbi sulle attuali capacità del sistema' italiano di accoglienza*, p. 226 e ss., in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2015 e S. BOLOGNESE, *Il ricorso a*

Decisamente più rilevante a questo proposito è la posizione della Corte in merito agli obblighi positivi esigibili dagli Stati contraenti a seguito della violazione dei diritti umani perpetrata da un altro Stato sul proprio *territorio*.

La questione è stata affrontata in modo estremamente interessante nella decisione *Ilascu e altri c. Moldava e Russia*<sup>710</sup>. Il caso riguardava gli atti posti in essere dal regime separatista instauratosi nella regione moldava della Transnistria – una fattispecie ben lontana da quella in esame – in relazione alla quale la Corte è stata chiamata a confrontarsi con complessi problemi di giurisdizione e attribuzione della condotta. Alla Federazione Russa è stata attribuita la responsabilità per le violazioni materiali della Convenzione lamentate dai ricorrenti (articoli 3 e 5), sul presupposto del controllo «globale» da essa esercitato nella Transnistria, regione dove erano avvenute le violazioni. Con riferimento, invece, alla Repubblica di Moldavia, la Corte ha stabilito che non poteva attribuirsi ad essa la violazione di obblighi *negativi*, dal momento che lo Stato non esercitava un controllo effettivo del territorio, pur mantenendo una giurisdizione sui ricorrenti (essenzialmente in ragione della loro presenza fisica sul territorio nazionale)<sup>711</sup>. Sulla base di questa considerazione, la Repubblica di Moldavia è stata chiamata a rispondere per la violazione degli obblighi *positivi*, ovvero per non aver adottato tutte le misure necessarie per garantire il rispetto della Convenzione<sup>712</sup>. In particolare, tale Stato avrebbe mancato di adottare misure di natura economica, *diplomatica* e politica volte al rilascio di alcuni dei ricorrenti detenuti dal regime separatista. A questo proposito la Corte ha notato che, durante le negoziazioni intercorse tra la Moldavia e i separatisti, non era stata fatta alcuna menzione della situazione dei ricorrenti e – sempre in questa sede diplomatica – non erano state portate avanti

---

*garanzie individuali nell'ambito dei c.d. 'trasferimenti Dublino': ancora sul caso Tarakhel*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2015, p. 233-237.

<sup>710</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Ilascu and others v. Moldava and Russia*, decisione dell'8 luglio 2004.

<sup>711</sup> Sugli aspetti legati alla giurisdizione e all'attribuzione delle condotte agli Stati nel caso *Ilascu*, si rinvia a P. PALCHETTI, *L'organo di fatto dello Stato nell'illecito internazionale*, Milano, 2007, p. 92 – 93 e R. NIGRO, *Giurisdizione e obblighi positivi degli Stati parti della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: il caso Ilascu*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2005, p. 413 ss.

<sup>712</sup> «Benché la Moldavia non esercitasse di fatto il controllo nella suddetta regione, secondo la Corte, era da ritenersi che essa avesse ancora «giurisdizione» su quella parte di territorio, ai sensi dell'art. 1 della Convenzione. Tale situazione tuttavia, ad avviso della Corte, «reduces the scope of that jurisdiction» nel senso che l'impegno assunto dallo Stato contraente in base al suddetto articolo doveva valutarsi esclusivamente alla luce degli obblighi positivi nei confronti degli individui presenti su quel territorio» (R. NIGRO, *Giurisdizione e obblighi positivi degli Stati parti della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 415).

richieste per garantire ai medesimi i diritti sanciti dalla Convenzione<sup>713</sup>. Secondo i giudici di Strasburgo se le condotte delle autorità moldave in questa sede fossero state «more attentive to the applicants' fate» esse avrebbero impedito la violazione dei diritti dei ricorrenti o per lo meno vi avrebbero posto fine<sup>714</sup>.

Il dato rilevante di questa decisione per il nostro quesito iniziale è duplice: da una parte il controllo della Corte sui comportamenti tenuti (*rectius* non tenuti) dalle autorità statali nelle relazioni diplomatiche bilaterali con lo Stato responsabile delle violazioni (la Federazione russa); dall'altro il dovere degli Stati di attivarsi diligentemente per porre fine alle violazioni compiute nel proprio *territorio*, ma imputabili ad un altro soggetto che ha mantenuto temporaneamente il controllo effettivo su una determinata area o su determinate persone. Ed è proprio questo il punto della decisione che a noi interessa, e cioè che lo Stato territoriale ove si sono verificate le violazioni materiali della Convenzione – pur non essendo queste ad esso attribuibili – rimane vincolato agli obblighi positivi di cui all'art. 1 della Convenzione. Segnatamente, allo Stato territoriale spetta prevenire l'illecito e, una volta che la violazione si sia già verificata per mani di altri, adoperarsi per porvi fine ricorrendo, se del caso, agli opportuni mezzi diplomatici.

A proposito dell'«obbligo di proteggere» gli individui presenti nei propri territori, un altro spunto interessante per il nostro quesito iniziale può ricavarsi dai *Guiding Principles on business and human rights* elaborati dalle Nazioni Unite nell'ambito della discussione sui doveri che si impongono agli Stati nei cui territori si registrano attività di imprese multinazionali<sup>715</sup>. Benché le riflessioni sui doveri degli Stati territoriali di «rispettare», «proteggere» e «garantire un rimedio» sono state sviluppate con

---

<sup>713</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Ilascu and others v. Moldova and Russia*, cit., par. 350. La Corte ha affermato, inoltre, che «In their negotiations with the separatists, the Moldovan authorities have restricted themselves to raising the question of the applicants' situation orally, without trying to reach an agreement guaranteeing respect for their Convention rights [...] Similarly, although the applicants have been deprived of their liberty for nearly twelve years, no overall plan for the settlement of the Transdnistrian conflict brought to the Court's attention deals with their situation, and the Moldovan Government did not claim that such a document existed or that negotiations on the subject were in progress» (par. 348).

<sup>714</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Ilascu and others v. Moldova and Russia*, cit., par. 349. La Corte ha comunque ammesso di non essere in grado di indicare l'esatto contenuto delle misure diplomatiche da adottarsi, ma, cionondimeno, di poter vagliare l'adeguatezza di quelle adottate o della loro mancata adozione.

<sup>715</sup> Sui tre fondamentali obblighi in capo agli Stati «to respect», «to protect» e «to remedy» si rimanda ai *Guiding Principles on Business and Human Rights. Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework*, acclusi nella risoluzione 17/4 del 16 giugno 2011 del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, UN Doc. HR/PUB/11/04.

riferimento alle attività dannose di privati (le imprese multinazionali) operanti nei propri territori, il medesimo ragionamento potrebbe, a nostro avviso, valere anche in relazione alle attività (illecite) delle organizzazioni intergovernative. È possibile allora interpretare il primo principio espresso nei *Guiding Principles*, secondo cui «States must protect against human rights abuse within their territory and/or jurisdiction by third parties», come ad imporre l'adozione di specifiche misure per prevenire, investigare e porre fine agli illeciti compiuti dalle organizzazioni attraverso «effective policies, legislation, regulations and adjudication»<sup>716</sup>. Nel ventaglio delle «effective policies» potrebbero rientrare anche le misure di carattere diplomatico da adottarsi nei confronti dell'organizzazione responsabile.

16. (segue) *La responsabilità dello Stato per la mancata adozione di misure diplomatiche volte a richiedere la riparazione dell'illecito commesso dalle organizzazioni sul proprio territorio*

I principi di diritto che si ricavano dalla decisione *Ilascu* e dai *Guiding Principles* ci paiono applicabili, *mutatis mutandis*, anche alla fattispecie oggetto del presente studio e, in particolare, agli illeciti compiuti nelle operazioni di forza delle organizzazioni.

È pur vero che la situazione degli illeciti commessi dalle organizzazioni diverge sostanzialmente dalle peculiari circostanze del caso *Ilascu* (che riguardavano un movimento secessionista e lo Stato territoriale, quest'ultimo unico ad avere legittimazione internazionale) e di quelle prese in considerazione dai *Guiding principles on business and human rights* (che si riferiscono ad attività poste in essere da soggetti privati, ossia le imprese). Nelle ipotesi di illeciti in esame si è in presenza invece di un soggetto di diritto internazionale (l'organizzazione) pienamente legittimato dal punto di vista del diritto internazionale ad operare nel territorio dello Stato. Tuttavia, con una certa astrazione il contesto in discussione non differisce in modo sostanziale dagli elementi rilevanti del caso *Ilascu*, così come dalle circostanze in cui risultano applicabili i *Guiding Principles*. Infatti sul territorio è presente un'organizzazione che, a seconda dell'attività o della missione che compie, esercita un controllo più o meno intenso su

---

<sup>716</sup> Si veda il primo pilastro su cui si basano i principi, ossia «The State duty to protect human rights », in *Guiding Principles on Business and Human Rights*, cit.

un'area o su determinate persone, mentre lo Stato territoriale mantiene un certo 'margine' di giurisdizione sugli individui, la cui ampiezza varia a seconda dell'operazione esercitata dall'organizzazione e dei poteri ad essa devoluti. La limitazione della giurisdizione statale determina una riduzione della portata degli obblighi esigibili in tema di diritti umani, che vengono circoscritti solamente a quelli positivi.

Questa considerazione potrebbe valere anche per gli Stati che ospitano progetti finanziati da organizzazioni economiche che si concretizzano poi in violazioni dei diritti umani. D'altronde, in questi casi l'imposizione di obblighi positivi agli Stati che territorialmente ospitano i progetti può essere considerata quale giusta contropartita di alcune scelte di politica nazionale. Nella misura in cui gli Stati cedono parte della propria sovranità e del controllo sul proprio territorio a soggetti terzi, questa scelta non può completamente ritorcersi sugli individui nel caso in cui poi tali soggetti commettano violazioni di diritti umani.

Ne consegue che sullo Stato che ospita sul proprio territorio l'attività dell'organizzazione continuano a gravare, in linea di principio, gli obblighi positivi di protezione dei diritti umani<sup>717</sup>. Gli Stati territoriali sarebbero tenuti quindi a comportarsi diligentemente per prevenire il verificarsi di violazioni della Convenzione commesse ad opera delle organizzazioni e, qualora non riuscissero, dovrebbero comunque adoperarsi per porre fine alla violazione, ricorrendo, se del caso, alle opportune misure diplomatiche nei confronti delle organizzazioni (rimostranze, richieste di riparazione, garanzia di non ripetizione etc.).

Nel caso, ad esempio, della diffusione dell'epidemia di colera ad Haiti, si potrebbe ricostruire gli obblighi positivi in parola alla luce del Patto sui diritti civili e politici, che la Repubblica di Haiti ha sottoscritto già dal 1991, e della Convenzione interamericana dei diritti umani (Patto di San Josè), ratificata dal 1977, sulla cui interpretazione e applicazione Haiti ha riconosciuto dal 1998 la competenza alla Corte interamericana dei diritti dell'uomo. Da questa prospettiva ci si potrebbe pertanto chiedere quale sia stata la responsabilità di Haiti per non aver prevenuto la diffusione dell'epidemia importata dai

---

<sup>717</sup> Chiaramente ciò non esclude la rilevanza degli obblighi negativi e positivi incombenti sugli Stati d'invio degli organi *doubles* che operano nelle azioni di forza, la cui violazione comporta una responsabilità diretta di tali Stati per l'illecito commesso. Sulla doppia natura organica dei contingenti messi a disposizione delle organizzazioni e sull'imputabilità delle condotte illecite agli Stati d'invio v. *supra*, sezione I, par. 2 e ss.

*peacekeepers* nepalesi. Occorrerebbe appurare se Haiti avesse ottenuto adeguate garanzie dalle Nazioni Unite sui protocolli adottati per prevenire l'ingresso di malattie infettive e poi, una volta verificatasi la violazione, se abbia sufficientemente garantito i diritti delle vittime sotto la sua giurisdizione, chiedendo all'Organizzazione di adottare misure volte a cessare e riparare l'illecito. Dall'indagine svolta nel precedente capitolo, l'adempimento degli obblighi positivi da parte di Haiti pare essere stato, sotto questo aspetto, alquanto insoddisfacente.

Prima di affermare la responsabilità degli Stati territoriali per il mancato intervento a tutela degli individui sottoposti alla loro giurisdizione, occorre comunque verificare altri profili. In via preliminare, bisogna accertare che lo Stato territoriale abbia effettivamente mantenuto un benché minimo controllo del territorio, tramite l'esercizio di una seppur limitata giurisdizione. In secondo luogo, è necessario verificare che non vengano in rilievo *clausole di esclusione* della responsabilità per il mancato adempimento degli obblighi positivi. A questo proposito potrebbero essere decisive alcune circostanze legate all'impossibilità (economica e/o politica) per lo Stato che ospita la missione dell'organizzazione di adempiere ai trattati sui diritti umani. Invero, tali situazioni assumono rilevanza nei sistemi di responsabilità convenzionali solo dall'angolatura delle clausole di deroga o di restrizione alle disposizioni ivi previste. Come è noto, gli Stati parte di trattati sui diritti umani possono ricorrere a clausole di deroga in situazioni emergenziali, oppure apporre le necessarie restrizioni ai diritti ivi sanciti, purché il bilanciamento con le altre esigenze sia conforme ai requisiti di proporzionalità e necessità. In terzo luogo, occorre ragionare sul parametro di diligenza richiesto agli Stati, il quale potrebbe essere anche in questo contesto relativamente basso e volto esclusivamente ad evitare comportamenti arbitrari o manifestamente irragionevoli.

In questi termini è allora possibile ipotizzare un controllo sull'adeguatezza delle misure, anche di carattere diplomatico, adottate dagli Stati nei confronti dell'organizzazione responsabile dell'illecito. Tale controllo ci pare ancora più necessario tenuto conto del fatto che le azioni (o le omissioni) intraprese sul piano internazionale dagli Stati nei confronti delle organizzazioni responsabili dell'illecito

sono spesso le uniche forme di rimedio disponibile<sup>718</sup>. Allo stesso modo andrà valutata l'adozione di misure interne di carattere amministrativo, legislativo o giudiziario, idonee a garantire un rimedio per le violazioni compiute sul proprio territorio.

In termini concreti è ragionevole supporre che gli Stati che ospitano sul proprio territorio delle attività delle organizzazioni, in ragione del «dovere di proteggere» gli individui sottoposti alla loro giurisdizione, debbano prima di tutto aver ottenuto garanzie dall'organizzazione, tramite l'adozione di protocolli o intese, che vengano rispettati i diritti degli individui presenti sul proprio territorio. In secondo luogo gli Stati territoriali dovrebbero prevedere delle procedure interne in grado di 'raccolgere' e vagliare il punto di vista delle vittime delle violazioni. Qualora poi ritenessero non opportuno difenderle sul piano internazionale, in quanto gli interessi individuali, benché fondati, sono ritenuti nel caso concreto inferiori ad eventuali contrapposti interessi nazionali in gioco, gli Stati sarebbero chiamati ad offrire una qualche forma di indennizzo alle vittime (anche in misura simbolica). Tale linea di ragionamento – a ben vedere – si avvicina molto a quanto è già previsto nelle prassi raccomandatorie di cui all'art. 19 del Progetto sulla protezione diplomatica<sup>719</sup> e a quanto è stato recentemente sostenuto da alcuni autori come contrappeso al riconoscimento delle immunità degli Stati stranieri per gravi violazioni dei diritti umani<sup>720</sup>.

Si noti poi che l'esistenza di procedure interne come quelle descritte, pur non costituendo una riparazione per il pregiudizio subito dall'illecito delle organizzazioni, rappresenterebbero, per le vittime, un soddisfacimento parziale del loro diritto individuale di accesso alla giustizia, e, per gli Stati, un adempimento dell'obbligo di «[to] remedy» che si impone nei casi di abusi commessi sul proprio territorio alla luce dei *Guiding Principles*<sup>721</sup>.

---

<sup>718</sup> Abbiamo già più volte sottolineato come spesso l'illecito dell'Organizzazione realizza una situazione di diniego di giustizia per le vittime, qualora la condotta sia esclusivamente attribuibile all'organizzazione e non vi siano disponibili rimedi interni alle organizzazioni, né rimedi davanti ai tribunali nazionali per via delle immunità. Altra questione è poi quella di capire fino a che punto l'azione diplomatica dello Stato sia un adeguato rimedio 'alternativo' per le vittime. Sul punto v. P. PALCHETTI, *Can State action on behalf of victims be an alternative to individual access to justice in case of grave breaches of human rights?*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2014, p. 53.

<sup>719</sup> Sul punto si rimanda alle considerazioni svolte nel capitolo 2, sezione II, par. 11 e 12.

<sup>720</sup> PALCHETTI, *Judgment 238/2014 of the Italian Constitutional Court: In search of a way out*, cit., p. 46.

<sup>721</sup> Su questo punto v. *Access to remedy*, in *Guiding Principles on Business and human rights*, cit., secondo cui «[a]s part of their duty to protect against business-related human rights abuse, States must take appropriate steps to ensure, through judicial, administrative, legislative and other appropriate means,

Ciò detto, l'ipotesi di responsabilità degli Stati da noi prospettata deve fare i conti con la realtà e pertanto occorre chiedersi se porterebbe a risultati significativi in termini di riparazione per le vittime delle violazioni.

Nella giurisprudenza della Corte tale ipotesi è emersa in casi in cui gli Stati contraenti avevano effettivamente il potere di impedire la violazione dei diritti tutelati dalla Convenzione europea o, per lo meno, di garantirne la cessazione. Diversamente, gli Stati sotto la cui giurisdizione si trovano le vittime degli illeciti in questione sono spesso Stati deboli o al collasso che non sempre possiedono le risorse necessarie per adottare misure preventive e successive nei confronti dell'organizzazione responsabile (o dell'eventuale Stato agente), quale quelle diplomatiche. Tali considerazioni però, oltre ad attenersi a un merito politico e non giuridico, andranno semmai valutate, caso per caso, dall'organismo deputato al controllo dei diritti umani, posto che la responsabilità di cui potrebbero rispondere gli Stati è circoscritta alla violazione di un obbligo di *condotta* e non di risultato. Pertanto, sarà ritenuto responsabile solo lo Stato che, tenuto conto di tutte le circostanze del caso, non ha tenuto una condotta diligente idonea a prevenire l'illecito e, una volta verificato, a richiedere una riparazione dello stesso (ma non già ad ottenerla).

Nell'individuare il parametro di diligenza dovuta occorrerebbe tenere conto di diverse circostanze, *in primis* le competenze devolute all'organizzazione e la natura della norma presumibilmente violata<sup>722</sup>. Quale che sia lo standard individuato dai meccanismi di controllo dei diritti umani, si può cautamente ritenere che la totale 'inerzia diplomatica' dello Stato nel cui territorio sono avvenuti gli illeciti debba essere considerata come non conforme agli obblighi positivi previsti dai trattati qualora sia il frutto di una decisione totalmente arbitraria o manifestamente irragionevole. Si potrebbero ipoteticamente pretendere dagli Stati comportamenti ancora più significativi, quali il sottoporre all'attenzione dell'organizzazione le richieste di riparazione delle vittime, o instaurare le opportune trattative diplomatiche per ottenere un certo risultato (che non coincide per forza con la compensazione di carattere economico)<sup>723</sup>. Quello

---

that when such abuses occur within their territory and/or jurisdiction those affected have access to effective remedy».

<sup>722</sup> Come è noto, alcuni diritti (si pensi al divieto di tortura), esigono, per via del loro contenuto, una protezione più intensa e anticipata.

<sup>723</sup> Sulle altre forme di riparazione si rimanda al capitolo 2, sezione I, par. 6 e seguenti e alla sezione II, par. 13.

che è certo è che gli Stati, per liberarsi da ogni responsabilità, non potranno limitarsi ad argomentare di non aver avuto un controllo effettivo e/o globale sulla parte di territorio in cui concretamente si sono verificate le pretese violazioni, ma dovranno dimostrare davanti agli organi di controllo di essersi comportati conformemente allo standard di diligenza richiesto o di avere legittimamente applicato eventuali clausole di deroga o restrizioni ai diritti convenzionalmente sanciti.

Le ipotesi di responsabilità degli Stati qui considerate presentano indubbiamente alcuni limiti in termini di risultati concretamente ottenibili, primo fra tutti, il fatto che la riparazione da parte degli Stati territoriali potrebbe essere di portata limitata per le vittime. Tuttavia, i ragionamenti svolti in questa sezione, letti in una prospettiva *de iure condendo*, comporterebbero un adeguato incentivo per gli Stati a porre le dovute 'pressioni' al soggetto responsabile (l'organizzazione), invitandolo ad adempiere agli obblighi secondari derivanti dall'illecito.

## NOTE CONCLUSIVE

In relazione alle diverse questioni emerse nel corso dell'indagine è possibile trarre alcune conclusioni che verranno qui argomentate – per facilità di lettura – per punti.

1. *In primo luogo sono necessarie alcune considerazioni di carattere generale sulle norme applicabili all'illecito delle organizzazioni e sul metodo di individuazione delle stesse.*

I diversi studi sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali condividono spesso il medesimo fine, ossia quello di 'mettere le briglia' alle organizzazioni attraverso l'imposizione di norme consuetudinarie e di principi generali elaborati dalla prassi degli Stati con, senza, e talvolta contro, il consenso delle stesse. Sia le teorie che si rifanno alle categorie tradizionali del diritto internazionale<sup>724</sup>, sia quelle che pretendono di prescindere<sup>725</sup>, tentano di applicare alle organizzazioni, per via *deduttiva*, norme che assicurino il controllo del loro operato (rispettivamente dall'esterno o dall'interno), a fronte di una prassi delle organizzazioni spesso scarsa, disomogenea o non ancora sedimentata.

Per converso, un metodo di analisi *induttivo* che si limita alla descrizione di «ciò che le organizzazioni fanno e dicono», rischierebbe di condonare la prassi poco virtuosa delle organizzazioni. Una siffatta analisi non porterebbe, inoltre, a risultati significativi vista la mancanza di *uniformità* tra i comportamenti delle organizzazioni e precluderebbe una visione generale e unitaria, necessaria per affrontare il tema in esame.

Pare pertanto condivisibile l'approccio parzialmente deduttivo impiegato nei lavori della Commissione culminati nel Progetto ARIIO e nelle diverse trattazioni esistenti in letteratura. L'imposizione alle organizzazioni di alcuni principi fondamentali in tema di responsabilità segue – a nostro avviso correttamente – una logica assiomatica che prescinde dall'esistenza di una prassi generalmente conforme delle molteplici (e multiformi) organizzazioni. Ciò vale, ad esempio, per l'applicazione *de iure* della norma che impone alle organizzazioni di riparare il pregiudizio arrecato dall'illecito.

---

<sup>724</sup> V. capitolo 1, par. 2 e par. 6.

<sup>725</sup> V. le teorie del «global administrative law», «global constitutional law» e «international public authority», le quali mirano ad applicare alle organizzazioni il rispetto del *rule of law* e dei principi di *accountability* (capitolo 1, par. 7).

Altra e più complessa questione è se l'individuo, in base alle regole del diritto internazionale generale, sia destinatario della riparazione<sup>726</sup>. L'obbligo secondario di riparazione nei confronti dei singoli – che si intreccia peraltro con quello primario di garantire un rimedio (o l'accesso alla giustizia in senso lato) – dovrebbe incombere, a nostro avviso, sulle organizzazioni che esercitano una forma di «giurisdizione» sugli individui, il cui spessore inciderebbe sullo standard del rispetto della norma stessa. D'altro canto, non va dimenticato che il diritto individuale ad un *rimedio*, come parte della norma di più ampia portata che impone il rispetto del *rule of law*, è riconosciuto quale principio fondamentale da diversi attori della comunità internazionale in modo sempre più progressivo, continuo e diffuso, tanto da vincolare anche le organizzazioni<sup>727</sup>. Ne è una prova il fatto che alcune organizzazioni riconoscono oggi l'applicabilità ad esse dei principi del *rule of law*, mentre sono più restie a vincolarsi all'intero 'pacchetto' di norme consuetudinarie a tutela dei diritti umani. Le Nazioni Unite, ad esempio, oltre a promuovere il dibattito sull'importanza di tali temi per gli Stati membri, hanno manifestato la volontà – almeno a parole – di applicare il *rule of law* al proprio operato, nonostante il loro atteggiamento – nei fatti – non sempre sembra andare nella stessa direzione<sup>728</sup>.

2. *Qualche riflessione va ora rivolta al funzionamento dei due regimi di responsabilità che entrano in gioco a seguito della commissione degli illeciti in esame. Il primo regime disciplina la responsabilità delle organizzazioni alla luce delle norme generali secondarie del diritto internazionale elaborate dalla Commissione nel Progetto adottato nel 2011 (ARIO).*

Il Progetto ARIO, elaborato sulla falsariga del Progetto ARS del 2001, analizza i rapporti di responsabilità derivanti dagli illeciti delle organizzazioni da una prospettiva prevalentemente *interstatale*<sup>729</sup>. Ciò significa che i soggetti chiamati ad attuare le conseguenze dell'illecito commesso dalle organizzazioni, in assenza di regole speciali, sono esclusivamente gli Stati e – in ipotesi invero infrequenti – le altre organizzazioni. Non riconoscendo diritti in capo agli individui e subordinando la messa in moto della responsabilità all'iniziativa (discrezionale) degli Stati, il Progetto ARIO, ad avviso di

---

<sup>726</sup> Per la posizione sostenuta dalla CDI nei due Progetti v. capitolo 1, sezione II, par. 5.

<sup>727</sup> A sostegno di questa conclusione v. i diversi elementi richiamati nei par. 5, 6, 7, del capitolo 1.

<sup>728</sup> V. capitolo 1, sezione II, par. 8 e 9.

<sup>729</sup> Sulla posizione dell'individuo nel Progetto ARIO v. capitolo 1, par. 4 e 5.

molti, avrebbe una portata applicativa ridotta, o nulla, nei casi di violazione di diritti umani commesse dalle organizzazioni. Secondo questa linea di ragionamento, ciò determinerebbe un significativo *vuoto di tutela* per le vittime in quanto esse incontrerebbero diverse difficoltà qualora volessero ottenere direttamente dalle organizzazioni un rimedio e una riparazione del pregiudizio sofferto. In effetti davanti alle giurisdizioni nazionali sono operative le norme in tema di immunità delle organizzazioni, mentre sul piano internazionale i meccanismi di controllo istituiti dai trattati sui diritti umani non sono competenti a ricevere ricorsi diretti contro le organizzazioni e quelli interni stabiliti dalle organizzazioni stesse risultano spesso inadeguati.

Questa lettura coglie senz'altro alcuni aspetti del fenomeno in esame, tuttavia, la rilevanza del Progetto e delle regole secondarie generali elaborate dalla CDI non va del tutto sottovalutata nella fattispecie di illeciti in esame. Nel secondo capitolo di questo lavoro si è infatti dimostrato che, in alcuni casi, l'attuazione della responsabilità delle organizzazioni ha seguito le regole *generali* secondarie previste nel Progetto ARIIO e che ciò è avvenuto a beneficio degli individui lesi. Sotto questo punto di vista, alcune delle iniziative intraprese dagli Stati nei confronti delle organizzazioni ci pare rivestano, grossomodo, i caratteri tipici dell'azione in protezione diplomatica così come delineati nel Progetto di articoli della CDI adottato nel 2006 (più brevemente ADP). Con questa chiave di lettura sono state esaminate sia le richieste di risarcimento dei danni causati dalle Nazioni Unite nell'ambito di operazioni di forza, sia le richieste di cancellazione o modifica delle sanzioni ingiustamente adottate dai Comitati delle sanzioni istituiti dal Consiglio di sicurezza, avanzate in entrambi i casi dagli Stati di nazionalità delle vittime.

Le iniziative prese dagli Stati di cittadinanza presentano però diversi limiti dalla prospettiva degli individui, *in primis* la tradizionale *discrezionalità* esercitata dagli Stati in questi contesti. A complicare il quadro giuridico si aggiunge poi un dato *politico* non trascurabile. Il riferimento è al fatto che la scelta degli Stati di intervenire a tutela degli individui è spesso alterata – per non dire coartata – da talune significative implicazioni politiche e finanziarie. Più precisamente, l'invocazione della responsabilità delle organizzazioni può essere scoraggiata dal fatto che da queste dipendano programmi di finanziamento e supporto agli Stati chiamati ipoteticamente ad agire. È dunque

probabile che, in questi casi, gli interessi nazionali finiscano per comprimere i diritti degli individui lesi.

Inoltre, il tipico rapporto ‘uno a uno’ sotteso alle controversie sorte nell’ambito della protezione diplomatica è snaturato, nei casi in esame, dal fatto che dietro l’organizzazione responsabile ‘si nascondono’ più Stati<sup>730</sup>. Tale disparità costituisce senz’altro un ulteriore significativo ostacolo all’invocazione della responsabilità dell’organizzazione.

Esaminando la prassi degli illeciti commessi dalle Nazioni Unite, si evince infatti che, al di fuori degli interventi ‘proceduralizzati’ (quali quelli previsti dalle linee guida adottate dai Comitati delle sanzioni), la presentazione di reclami e la successiva negoziazione di una compensazione in favore delle vittime sono fenomeni piuttosto rari e sono avvenuti su iniziativa – quasi esclusivamente – degli Stati economicamente e politicamente più forti.

Il punto emerge chiaramente da tre vicende riguardanti la contaminazione da piombo nei campi profughi in Kosovo posti sotto l’amministrazione dall’UNMIK, i programmi di educazione (presumibilmente) discriminatori dell’UNHCR in Pakistan e la diffusione del colera ad Haiti attribuibile all’operazione MINUSTAH. Quest’ultimo caso, estensivamente analizzato, mette in luce alcuni aspetti interessanti dell’attuazione della responsabilità delle Nazioni Unite secondo quanto previsto da una lettura congiunta dei Progetti ARIO e ADP. Il caso della diffusione del colera ad Haiti conferma, in primo luogo, il fatto che gli Stati membri politicamente ed economicamente nella posizione migliore per potere invocare la responsabilità delle Nazioni Unite, in assenza di un interesse specifico, difficilmente utilizzano il proprio potere per intervenire in qualità di *omnes* contro l’Organizzazione, né le rivolgono le opportune pressioni, per la ragione, non ultima, che le conseguenze in termini finanziari dell’attuazione della responsabilità ricadrebbero su di essi, essendo tra i principali finanziatori dell’Organizzazione. Per converso, gli Stati membri (specialmente) «lesi» dall’illecito delle Nazioni Unite e, al

---

<sup>730</sup> Alcune delicate questioni teoriche potrebbe poi sorgere dal coordinamento tra le azioni dello Stato leso e gli interventi degli *omnes* (v. capitolo 2, sezione I, par. 8 e sezione II, par. 11). Un altro elemento di complessità della fattispecie in esame è dato dalla fondamentale differenza tra le violazioni di diritti umani da parte delle organizzazioni e i tradizionali casi di ‘maltrattamenti di stranieri’ compiuti a danno di cittadini da parte di uno Stato estero: mentre i primi avvengono nel *territorio* dello Stato di cui si contesta il mancato adempimento degli obblighi positivi, nel secondo caso gli abusi avvengono al di fuori del territorio (e della giurisdizione) degli Stati chiamati a intervenire (sul punto v. capitolo 3, sezione II, par. 15).

contempo, destinatari di programmi di supporto finanziati dall'Organizzazione, preferiscono rinunciare alla possibilità di azionare gli ingranaggi della responsabilità previsti dalle regole secondarie generali.

Si tratta a questo punto di comprendere se la scelta degli Stati di non agire a tutela degli individui sia compatibile con gli obblighi derivanti dai trattati sui diritti umani che impongono agli Stati contraenti di tutelare le persone sottoposte alla loro giurisdizione con comportamenti anche positivi (vedi punto 4). Tale quesito si inserisce nel più ampio dibattito sull'esistenza, in certe circostanze, di un *obbligo* di intervento a tutela dell'individuo. Il punto merita di essere approfondito perché la versione tradizionale che ha connotato per lungo tempo l'istituto della protezione diplomatica pare sempre meno compatibile con gli obblighi positivi di protezione contratti dagli Stati in materia di diritti umani. Il progressivo riconoscimento di un ipotetico obbligo di intervento, ritagliato negli stessi termini di cui all'art. 19 delle prassi raccomandatorie del Progetto ADP, potrebbe costituire, a nostro avviso, un valido antidoto alle discutibili (e spesso comunque infruttuose) iniziative dei giudici interni di non riconoscere le immunità delle organizzazioni al fine di offrire una qualche forma di ristoro alle vittime delle violazioni.

*3. Il secondo regime di responsabilità che viene in rilievo concerne invece gli illeciti degli Stati nella prospettiva dei sistemi convenzionali istituiti dai trattati sui diritti umani.*

Come è noto l'attribuzione del fatto illecito agli Stati consente all'individuo di accedere ai sistemi giurisdizionali di controllo istituiti dai trattati sui diritti umani e, conseguentemente, di invocare la responsabilità degli Stati secondo un regime di tipo *convenzionale*. La possibilità per l'individuo di instaurare una controversia *vis-à-vis* lo Stato responsabile è senz'altro un rimedio che può portare ad una riparazione più certa e diretta rispetto a quella eventualmente ottenibile nelle controversie precedentemente viste.

Il nodo centrale da sciogliere è allora quello di individuare le condotte imputabili agli Stati connesse a vario titolo all'illecito delle organizzazioni. Adottando la prospettiva della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (la Convenzione), sul cui rispetto vigila la Corte europea dei diritti

dell'uomo (la Corte), si è proceduto a sistematizzare le diverse ipotesi di responsabilità attribuite fino ad ora agli Stati contraenti<sup>731</sup> e a indicarne alcune nuove<sup>732</sup>.

Anzitutto si è tracciata una linea di demarcazione che segna il contesto *interno* o *internazionale* in cui si collocano le condotte contestabili agli Stati contraenti. I comportamenti manifestati sul piano interno sono stati ulteriormente distinti a seconda che siano stati posti in essere dagli Stati entro i propri confini territoriali (è il caso dell'adozione di misure interne di attuazione delle sanzioni imposte dalle organizzazioni o delle decisioni di tribunali che riconoscono le immunità alle organizzazioni<sup>733</sup>) oppure in quelli di uno Stato terzo (è il caso delle condotte dei contingenti nazionali impiegati in azioni di forza istituite e autorizzate dalle Nazioni Unite)<sup>734</sup>.

In questa fase di analisi, particolare attenzione è stata prestata alle ipotesi di responsabilità per l'adozione di misure interne in attuazione degli obblighi derivanti dalla partecipazione degli Stati alle organizzazioni<sup>735</sup>. L'aspetto problematico ha riguardato non tanto le questioni dell'attribuzione della condotta e della sussistenza della giurisdizione statale<sup>736</sup>, quanto piuttosto il delicato *coordinamento* tra la Convenzione e gli obblighi internazionali potenzialmente contrastanti – compito che si è dimostrato particolarmente spinoso quando si è trattato di coordinare le risoluzioni del Consiglio di sicurezza con i diritti sanciti convenzionalmente.

Al quadro complessivo delle soluzioni proposte fino ad ora dalla Corte in relazione ai problemi menzionati sono state mosse diverse critiche, alcune riguardanti l'utilizzo della teoria della protezione equivalente come strumento per regolare i rapporti tra la CEDU e gli altri sistemi giuridici in cui gravitano le organizzazioni, altre sulla mancata

---

<sup>731</sup> V. capitolo 3, sezione I.

<sup>732</sup> V. capitolo 3, sezione II.

<sup>733</sup> V. capitolo 3, sezione I, par. 9.

<sup>734</sup> In questo ultimo caso l'indagine si è limitata a rilevare i principali problemi inerenti i due distinti elementi dell'illecito, e cioè il criterio da impiegare per attribuire la condotta alternativamente o esclusivamente agli Stati d'invio e all'organizzazione, e la sussistenza della giurisdizione statale in senso extraterritoriale, quale presupposto oggettivo di applicazione (spaziale) degli obblighi in questione.

<sup>735</sup> Anche questa ipotesi è stata suddivisa in due sotto ipotesi. Nella prima si è evidenziato l'assenza di un margine di discrezionalità nel comportamento dello Stato chiamato ad attuare un obbligo derivante da un'Organizzazione, in potenziale contrasto con la Convenzione (capitolo 3, sezione I, par. 6). Nella seconda, invece, lo Stato che esegue sul piano interno l'obbligo dell'Organizzazione dispone di un margine (anche minimo) di manovra, sia nel momento propriamente attuativo, sia nella precedente fase interpretativa (capitolo 3, sezione I, par. 7).

<sup>736</sup> In questi casi la mera presenza di atti dotati di efficacia sul territorio nazionale degli Stati contraenti è stata considerata un elemento sufficiente a giustificare l'ammissibilità *ratione personae* e *loci* dei ricorsi.

distinzione tra il profilo dell'attribuzione e quello della giurisdizione, altre ancora sull'uso di interpretazioni forzatamente armonizzatrici e sul problema dei mezzi di risoluzione dei contrasti normativi, nonché, infine, sul mancato tentativo di rapportare le soluzioni escogitate al diritto internazionale generale e alle norme contenute nei Progetti ARS e ARIO<sup>737</sup>.

4. *A questo punto è possibile evidenziare una connessione tra i due regimi di responsabilità sopra esaminati.*

Nell'ultima sezione della nostra indagine si è tentato di collegare, in un'ottica *de iure condendo*, i due regimi di responsabilità analizzati, interrogandoci su quali fossero i comportamenti esigibili dagli Stati a livello *internazionale*. Più precisamente, si è valutato se la mancata adozione di comportamenti positivi in seno alle, o nei confronti delle, organizzazioni responsabili dell'illecito potesse comportare la responsabilità degli Stati per la violazione degli obblighi primari contratti in tema di diritti umani, con particolare riferimento a quelli sanciti dalla Convenzione.

Rispondendo a tale quesito in senso cautamente positivo, si sono individuate due ipotetiche fattispecie di responsabilità: la prima riguarda l'utilizzo dei poteri che gli Stati possiedono in ragione della loro *membership* per indirizzare – dall'*interno* – la condotta delle organizzazioni in maniera conforme alla Convenzione<sup>738</sup>; la seconda, invece, concerne la condotta degli Stati che non intervengono – dall'*esterno* – contro l'organizzazione responsabile<sup>739</sup>.

Per quanto riguarda la prima ipotesi, un punto fermo ricavabile dalla giurisprudenza della Corte è che gli Stati non si liberano dagli obblighi contratti in tema di diritti umani per il solo fatto di aver trasferito alcune competenze ad organizzazioni internazionali. Il trasferimento di competenze dovrebbe avvenire, in linea di principio, con il corredo delle garanzie previste dal sistema convenzionale. Se questo vale in linea generale, in alcune recenti decisioni della Corte (precisamente nei casi *Gasparini*, *Klausecker* e *Perez*) gli Stati sono stati chiamati a rispondere anche per l'omessa vigilanza sul rispetto dei diritti umani *nelle* organizzazioni, in assenza di misure interne adottate sul territorio nazionale. L'aspetto interessante è che in questi casi il giudizio della Corte si è esteso ai

---

<sup>737</sup> Sulle critiche mosse alle soluzioni elaborate fino ad ora dalla Corte v. capitolo 2, sezione I, par. 8.

<sup>738</sup> V. capitolo 3, sezione II, par. 11-14.

<sup>739</sup> V. capitolo 3, sezione II, par. 15-16.

comportamenti positivi dei *delegati* degli Stati tenuti dentro gli organi dell'organizzazione.

Sulla base di queste ultime decisioni, si è tracciato allora un possibile modello volto ad accertare la responsabilità degli Stati per le condotte dei propri *delegati* coinvolti nell'adozione di decisioni da parte delle organizzazioni. Tale modello consentirebbe di 'spacchettare' l'atto complesso delle organizzazioni in violazione dei diritti umani (solitamente si tratta di delibere), per poi verificare se il comportamento singolarmente adottato dai rappresentati dello Stato in questo contesto abbia rispettato gli obblighi positivi che discendono dai trattati sui diritti umani. Sono state quindi evidenziate (e parzialmente risolte) le molteplici e complesse questioni che possono sorgere in questa operazione, tra le quali il problema relativo allo standard di diligenza richiesto ai delegati degli Stati che agiscono dentro le organizzazioni e quello della sussistenza della giurisdizione statale in relazione ad una condotta che avviene *nello spazio giuridico* delle organizzazioni. A quest'ultimo proposito, ci pare che la nozione *funzionale* di giurisdizione statale permetterebbe di imputare non una responsabilità *diffusa* in capo a tutti gli Stati membri dell'organizzazione per il fatto commesso da quest'ultima (il che sarebbe peraltro precluso dallo schermo costituito dalla personalità autonoma dell'organizzazione), bensì una responsabilità in capo agli Stati membri che singolarmente mantengono, all'interno dei processi decisionali complessi, il potere sostanziale di incidere sui diritti degli individui.

Le conclusioni a cui siamo giunti sono state poi calate nel contesto delle procedure seguite dai Comitati delle sanzioni, in relazione alle quali i delegati degli Stati esercitano significativi e autonomi poteri. A questo proposito, alcuni elementi della prassi degli organismi convenzionali sembrano confermare il funzionamento del modello proposto, quantomeno in relazione alle azioni e alle omissioni dei delegati nel quadro delle procedure relative alla redazione e al mantenimento delle liste degli individui sanzionati<sup>740</sup>.

Con riferimento invece alla seconda ipotesi di responsabilità degli Stati, abbiamo concluso che l'esistenza di obblighi positivi può spingersi fino a richiedere l'adozione di comportamenti diligenti – tanto preventivi, quanto successivi – allo Stato nel cui *territorio* si verificano gli illeciti delle organizzazioni; in quest'ottica si potrebbe allora

---

<sup>740</sup> V. capitolo 3, sezione II, par. 14.

pretendere che lo Stato territoriale si attivi diligentemente affinché l'organizzazione ripari gli individui lesi, instaurando gli opportuni contatti e rapporti diplomatici con la medesima e adottando le misure necessarie<sup>741</sup>.

5. *Qualche breve riflessione di carattere più specifico va poi rivolta alla riparazione in concreto ottenibile dalle vittime degli illeciti a seconda dei diversi regimi di responsabilità analizzati.*

Per quanto riguarda gli interventi degli Stati davanti ai comitati del Consiglio di sicurezza, gli individui ingiustamente iscritti nelle liste solitamente ottengono, tramite la difesa del proprio Stato di cittadinanza, una forma di riparazione che si avvicina al ripristino della situazione *quo ante* (ossia la cancellazione dalle *blacklist*). La possibilità di ottenere, in aggiunta, una compensazione economica per i danni subiti (quali i danni alla reputazione o all'immagine) non è prevista nelle procedure dei Comitati e – in base a quanto ci risulta – non è mai stata richiesta dagli Stati nella prassi. Gli individui lesi dagli illeciti commessi nelle azioni di forza istituite dalle organizzazioni, tramite le negoziazioni intraprese dai propri Stati di cittadinanza possono ottenere, in linea di massima, misure riparative di carattere propriamente compensativo. La prassi indica però che la stipulazione di accordi di compensazione economica globale o individuale è subordinata alla minore o maggiore forza diplomatica dello Stato di cittadinanza delle vittime nei rapporti con l'Organizzazione, dipendendo l'elargizione della compensazione, in ultima analisi, dalla volontà politica degli Stati membri che, caso per caso, decidono di mettere a disposizione i mezzi economici necessari<sup>742</sup>.

Le recenti (e significative) evoluzioni del caso colera ad Haiti hanno poi permesso di mettere in luce l'ampio ventaglio di misure di riparazione adottabili dall'Organizzazione (restituzione, compensazione e soddisfazione) in relazione al doppio binario di pregiudizi arrecato allo Stato leso e agli individui, nonché l'importanza delle forme di riparazione di natura *collettiva*<sup>743</sup>. Vanno inoltre menzionate le diverse forme di riparazione adottate 'spontaneamente' dalle Nazioni Unite in relazione ad altri episodi in cui è venuta in rilievo la responsabilità, a titolo omissivo, dell'Organizzazione (tra cui

---

<sup>741</sup> V. capitolo 3, sezione II, par. 15-16.

<sup>742</sup> Per un'analisi complessiva della riparazione ottenibile nelle controversie tra Stati e organizzazioni si rinvia alle conclusive più complete formulate nel capitolo 2, par. 13.

<sup>743</sup> Su questo punto e sul possibile inquadramento delle recenti misure nelle categorie previste nel Progetto ARIIO si rimanda alle considerazioni già conclusive svolte nel testo (v. capitolo 2, par. sezione I, par. 10).

i noti genocidi commessi in Ruanda e a Srebrenica). In proposito, le (scarne) misure adottate dalle Nazioni Unite possono inquadrarsi, a nostro avviso, nella categoria della *soddisfazione*, la quale però risponderebbe, in questi casi, ad una logica più *preventiva* che *riparativa*, collocandosi infatti a cerniera tra le misure di *assicurazione e garanzia di non ripetizione* e le forme di riparazione vera e propria.

Per quanto riguarda invece le controversie tra individui e Stati innanzi agli organismi di controllo istituiti dai trattati sui diritti umani, la riparazione per tale via ottenibile segue, tendenzialmente, le forme e i modi previsti dal sistema convenzionale di riferimento e varia in base alla condotta contestata agli Stati. A questo proposito è bene distinguere i casi a seconda che le condotte attribuibili agli Stati siano di fatto simili a quelle teoricamente imputabili alle organizzazioni o se siano autonome, seppure connesse all'illecito di queste ultime. Se nel primo caso la riparazione ottenibile dall'individuo è sostanzialmente analoga a quella conseguibile nelle controversie tra Stati e organizzazioni, nel secondo caso la risposta è diversa. Per fare un esempio, nell'ipotesi in cui un organismo internazionale adito dagli individui giudichi uno Stato responsabile per avere attuato le misure sanzionatorie imposte dal Consiglio di sicurezza in violazione dei diritti convenzionalmente sanciti, la riparazione ottenibile non consiste nella radiazione dalle liste del Comitato, ma tutt'al più in una revisione giudiziale della misura interna, con conseguente annullamento o modifica della medesima esclusivamente a livello nazionale. Più incerta è invece la riparazione ottenibile nell'ipotesi in cui gli organismi di controllo accertino la responsabilità degli Stati per l'omessa attività di vigilanza in seno all'organizzazione o per il mancato intervento a tutela degli individui lesi dalle attività della medesima.

6. *Rispetto alle soluzioni fino ad ora analizzate manca, infine, un terzo modello alternativo ai precedenti che permetta di attuare la responsabilità delle organizzazioni vis-à-vis gli individui.*

Il punto meriterebbe di essere maggiormente indagato in un'ottica di ampliamento del presente tema di ricerca. Quello che però sin da ora è possibile rilevare, perlomeno da un'analisi a prima vista dei diversi meccanismi interni stabiliti dalle Nazioni Unite, è che essi mancano di unitarietà ed effettività, il che impedisce un loro inquadramento in un regime di responsabilità di tipo *speciale*. Tali meccanismi non paiono infatti idonei a garantire un'attuazione della responsabilità dell'Organizzazione secondo le categorie

tradizionali previste nel Progetto, in quanto spesso non forniscono una riparazione effettiva al pregiudizio sofferto dagli individui<sup>744</sup>. I rimedi interni al momento operanti per le Nazioni Unite ci sembrano ricadere nella categoria dei sistemi di *accountability* che mirano a garantire il rispetto delle norme primarie del diritto internazionale (quali il principio di trasparenza e il rispetto del *rule of law*) e non di quelle secondarie.

Da questo punto di vista, è certamente auspicabile un maggiore sviluppo di tali sistemi nella direzione di un controllo ‘esterno’ all’operato delle organizzazioni attraverso meccanismi che, anche se privi delle sofisticate garanzie del *due process*, consentano un esame indipendente dei ricorsi ed eventualmente dispongano misure riparatorie per il pregiudizio sofferto. Si noti peraltro che il consolidamento di questa terza via eviterebbe agli Stati di rispondere, sulla base di titoli di responsabilità indiretta, delle carenze interne delle organizzazioni di cui sono membri e di ritenere necessario e dovuto il loro intervento a tutela degli individui lesi.

---

<sup>744</sup> V. capitolo 1, sezione II, par. 9.

## BIBLIOGRAFIA

### DOTTRINA

ABI-SAAB, *The Security Council Legibus Solutus? On the Legislative Forays of the Council*, in *International Law and the Quest for Its Implementation. Liber Amicorum Vera Gowlland-Debbas* (a cura di BOISSON DE CHAZOURNES, KOHEN), Leiden, 2010

AGO, *Le délit international*, in *Recueil des Cours*, 1939

AGO, *Scritti sulla responsabilità degli Stati*, Napoli, 1979

AHLBORN, *Remedies against International Organizations – A Relational Account of International Responsibility*, in *Remedies and Responsibility for Actions of International Organizations*, The Hague, 2014

AHLBORN, *The Use of Analogies in Drafting the Articles on the Responsibility of International Organizations – An Appraisal of the ‘Copy-Paste Approach’*, in *International Organizations Law Review*, 2012

AKANDJI-KOMBE, *Positive obligations under the European Convention on Human Rights. A guide to the implementation of the European Convention on Human Rights*, *Human Rights Handbook No. 7*, (v. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007ff4d>)

ALSTON, *Non-State Sectors and Human Rights*, Oxford, 2005

ALVAREZ, *International Organizations as Law-makers*, Oxford, 2005

ALVAREZ, *The United Nations in the Time of Cholera*, in *AJIL Unbound* (v. <https://www.asil.org/blogs/united-nations-time-cholera>), 4 aprile 2014

AMERASINGHE, *An Assessment of the ILC’s Articles on the responsibility of International Organizations*, in *Responsibility of International Organizations. Essays in memory of Sir Ian Brownlie*, Leiden, 2013

AMERASINGHE, *Local Remedies in International Law*, Cambridge, 2004

AMERASINGHE, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge, 2005

AMRALLAH, *The international responsibility of the United Nations for activities carried out by UN peacekeeping forces*, in *Revue égyptienne de Droit international*, 1976

ANGELINI, *Beherami and Saramati: when silence matters*, in *Shaping Rule of Law through Dialogue: International and Supranational Experiences*, a cura di FONTANELLI, MARTINICO, CARROZZA, Groningen, 2010

ANNONI, *La sentenza Nada della Corte europea dei diritti dell'uomo: un altro tassello di un puzzle non ancora completato*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2013

ANZILOTTI, *Corso di diritto internazionale*, in *Opere di D. Anzilotti*, a cura di SIOI, Padova, 1964

ANZILOTTI, *Teoria generale della responsabilità dello Stato nel diritto internazionale*, Firenze, 1902, in *Opere di D. Anzilotti*, a cura di SIOI, Padova, 1956

ARCARI, *Forgetting Article 103 of the UN Charter? Some Perplexities on «Equivalent Protection» after Al-Dulimi*, *QIL*, Zoom-in 6, 2014

ARCARI, *Sviluppi di tutela dei diritti di individui iscritti nelle liste dei comitati delle sanzioni del Consiglio di sicurezza*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2007

ARSANJANI, *Claims Against International Organizations*, in *Yale Journal of World Public Order*, 1981

ASCENSIO, *Le règlement des différends liés à la violation par les organisations internationales des normes relatives aux droits de l'homme*, in *La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aux droits de l'homme. Journée d'études de Strasbourg / Societe Francaise pour le Droit International. Institut International des Droits de l'Homme*, Parigi, 2009

BAHER, *Accountability of the United Nations: the Case of Srebrenica*, in *Accountability for Human Rights Violations by International Organisations*, (a cura di WOUTERS, BREMS, SMIS, SCHMITT), Oxford, 2010

BANNER, THOMSON, *Human rights review of state acts performed in compliance with EC law – Bosphorus Airways v Ireland*, in *European Human Rights Law Review*, 2005

BARTOLINI, *Riparazione per violazioni dei diritti umani e ordinamento internazionale*, Napoli, 2009

BASSU, *La rilevanza dell'interesse individuale nell'istituto della protezione*, Milano, 2008

BELL, *Reassessing multiple attribution: the International Law Commission and the Beherami and Saramati decision*, in *International Law and Politics*, 2010

BERNHARDT, *The Charter of the United Nations, a commentary. Article 103*, vol. II, Oxford, 2002

BIANCHI, *Ferrini c. Repubblica Federale di Germania (Italian Court of Cassation, Judgment of 11 March 2004); a Comment*, in *American Journal of International Law*, 2005

BIANCHI, *L'immunité des États et les violations graves des droits de l'homme: la fonction de l'interprete dans la détermination du droit international*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 2004

BIN, PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, Torino, 2015, 16esima edizione

BLOKKER, *Preparing articles on responsibility of international organizations: Does the International Law Commission take international organizations seriously? A mid-term review*, in *Research Handbook on the Law of International Organizations*, Cheltenham, 2011

BODEAU-LIVINEC, BUZZINI, SANATIAGO VILLALPANDO, *ECHR judgment on applicability of European Convention on Human Rights to acts undertaken pursuant to UN Chapter VII operation in Kosovo*, in *American Journal of International Law*, 2008

BOLOGNESE, *Il ricorso a garanzie individuali nell'ambito dei c.d. 'trasferimenti Dublino': ancora sul caso Tarakhel*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2015

BONAFÈ, *Il caso delle Immunità giurisdizionali dello Stato: verso un ampliamento della partecipazione del terzo davanti alla Corte internazionale di giustizia*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2012

BONAFÉ, *L'esistenza di rimedi alternativi ai fini del riconoscimento dell'immunità delle organizzazioni internazionali: la sentenza della Corte suprema olandese nel caso delle Madri di Srebrenica*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012

BONETALLI, *Le sanzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nella lotta al terrorismo internazionale e la tutela dei diritti umani*, in *Comunità internazionale*, 2009

BOSCHIERO, *Jurisdictional Immunities of the State and Exequatur of Foreign Judgements: a private International Law Evaluation of the Recent ICJ Judgement in Germany v. Italy*, in *International Courts and the Development of International Law, Essays In Honour of Tullio Treves* (a cura di N. BOSCHIERO, T. SCOVAZZI, C. RAGNI, C. PITEA), The Hague, 2013

BOWETT, *The Court's Role in Relation to International Organizations*, in *Fifty years of the International Court of Justice. Essays in honour of Sir Robert Jennings*, Cambridge, 1996

BOWETT, *The Law of International Institutions*, London, 1982

BROLMANN, *Member States and International Legal Responsibility. Developments of the Institutional Veil*, in *International Organizations Law Review*, 2015

BROWN WEISS, *Invoking State Responsibility in the Twenty-First Century*, in *American Journal of International Law*, 2002

BROWNLIE, *Principles of Public International Law*, Oxford, 2008

BROWNLIE, *The Responsibility of States for the Acts of International Organizations*, in *International Responsibility Today. Essays in Memory of Oscar Schachter*, (a cura di M. RAGAZZI), Leiden, 2005

BRUNO, *La Corte europea dei diritti umani e il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite: la decisione Behrami e Behrami e Saramati*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008

BUFALINI, *On the Power of a State to Waive Reparation Claims Arising from War Crimes and Crimes against Humanity*, spec. par. VI, in corso di pubblicazione nel 2017

BUSCEMI, *La Corte di Strasburgo opta per una soluzione soffice nel coordinare gli obblighi della Convenzione con quelli derivanti dalle Nazioni Unite: alcune riflessioni a margine della sentenza Al-Dulimi*, in *Osservatorio di costituzionale AIC (Associazione italiana dei costituzionalisti)*, n. 3/2016

BUYSE, *Lost and Regained? Restitution as a remedy for Human Rights Violations*, in *Heidelberg Journal of International Law*, 2008

CANÇADO TRINDADE, *International Law for Humankind: towards a New jus gentium*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 2005

CANÇADO TRINDADE, *Some reflections on basic issues*, in *Responsibility of International Organizations. Essays in memory of Sir Ian Brownlie*

CANÇADO TRINDADE, *The Application of the Rule of Exhaustion of Local Remedies in International Law*, Cambridge, 1983

CANNIZZARO, BONAFÈ, *Of Rights and Remedies: Sovereign Immunity and Fundamental Human Rights*, in *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Bruno Simma* (a cura di U. FASTERNATH ET AL.), Oxford, 2011

CANNIZZARO, *Diritto Internazionale*, Torino, 2012

CANNIZZARO, *Is there an individual right to reparation? Some thoughts on the ICJ judgment in the Jurisdictional Immunities Case*, in *Unity and Diversity of International Law. Essays in Honour of Professor Pierre-Marie Dupuy* (a cura di D. ALLAND, V. CHETAIL, O. DE FROUVILLE, J. E. VIÑUALES), 2014

CANNIZZARO, *Jurisdictional Immunities and Judicial Protection: the Decision of the Italian Constitutional Court No.238 of 2014*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015

CANNIZZARO, *Sugli effetti delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza nell'ordinamento comunitario: la sentenza della Corte di giustizia nel caso Kadi*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008

CANNIZZARO, *Sulla responsabilità internazionale per condotte di Stati membri dell'Unione europea: in margine al caso Bosphorus*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2005

CANOR, *The European Courts and the Security Council: Between Dedoublement Fonctionnel and Balancing of Values: Three Replies to Pasquale De Sena and Maria Chiara Vitucci*, in *European Journal of International Law*, 2009

CASSESE, *Administrative Law Without the State? The Challenge of Global Relation*, in *New York University Journal of International Law and Politics*, 2005

CASSESE, *Ex iniuria ius oritur: Are we moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?*, in *European Journal of international Law*, 1999

- CASSESE, *remarks on scelle's Theory of 'Role Splitting' (dédoublement fonctionnel) in International Law*, in *European Journal of International Law*, 1990
- CELLAMARE, *Le operazioni di peacekeeping multifunzionali*, Torino, 1999
- CIAMPI, *Le sanzioni del Consiglio di sicurezza e diritti umani*, Milano, 2007
- CIAMPI, *Security Council Targeted Sanctions and Human Rights*, in *Securing Human Rights?: Achievements and Challenges of the UN* (a cura di B. FASSBENDER), Oxford, 2011
- CIAMPI, *The International Court of Justice between "Reason of State" and demands for justice by victims of serious international crimes*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2012
- CIMIOTTA, M. I. PAPA, *UN immunity ad the Haiti Cholera Case*, in *QIL, Zoom-in* 18, 2015
- CLAPHAM, *The European Union before the Court of Human Rights*, in *International Organizations and International Dispute Settlement: Trends and Prospects* (a cura di BOISSON DE CHAZOURNES, ROMANO, MACKENZIE), New York, 2002
- CONDORELLI, *Conclusions Generales*, in *La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aux droits de l'homme. Journée d'études de Strasbourg / Societe Francaise pour le Droit International. Institut International des Droits de l'Homme*, Parigi, 2009
- CONDORELLI, *Consuetudine internazionale*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, III, Torino 1989
- CONDORELLI, *De la responsabilité internationale de l'ONU et/ou de l'État d'envoi lors d'actions de Forces de Maintien de la Paix: l'écheveau de l'attribution (double?) devant le juge néerlandais*, in *QIL-Questions of International Law, Zoom-in* 1, 2014
- CONDORELLI, DE SENA, *Les droits de l'homme à Guantanamo: en attendant la Cour suprême des Etats-Unis*, in *Liberté, Justice, Tolérance. Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen- Jonathan*, Bruxelles, 2001
- CONDORELLI, *L'évolution du Champ d'Application de la Protection Diplomatique*, in *La protection diplomatique: Mutations contemporaines et pratiques nationales: Actes de la journée d'études du 30 mars 2001 organisée à la mémoire de Georges Perrin*, Bruxelles, 2003
- CONDORELLI, *La coutume*, in *Droit international - Bilan et perspective*, Parigi, 1991
- CONDORELLI, *La protection diplomatique et l'évolution de son domaine d'application*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2003
- CONDORELLI, *Le azioni dell'ONU e l'applicazione del diritto internazionale umanitario: il "bollettino" del Segretario generale del 6 agosto 1999*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1999

- CONDORELLI, *Le Conseil de sécurité, les sanctions ciblées et le respect des droits de l'homme*, in *International Law and the Quest for Its Implementation. Liber Amicorum Vera Gowlland-Debbas* (a cura di BOISSON DE CHAZOURNES, KOHEN), Leiden, 2010
- CONDORELLI, *Le statut des forces de l'ONU et le droit international humanitaire*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1995
- CONDORELLI, *Protection Diplomatique réussie et réparation due: une glose*, in *Unity and Diversity of International Law / Essays in Honour of Professor Pierre-Marie Dupuy* (a cura di D. ALLAND, V. CHETAÏL, O. DE FROUVILLE, J. E. VIÑUALES), Leiden, 2014
- CONFORTI, *Appunti delle lezioni di diritto internazionale*, Napoli, 1976
- CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2016
- CONFORTI, FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Padova, 2015
- COSTELLO, *The Bosphorus Ruling of the European Court of Human Rights: Fundamental Rights and Blurred Boundaries in Europe*, in *Human Rights Law Review*, 2006
- CRAWFORD (a cura di), *State Responsibility. The General Part*, Cambridge, 2014
- CRAWFORD, *The ILC's Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts: A Retrospect*, in *American Journal of International Law*, 2002
- CURTI GIALDINO, *Lineamenti di diritto diplomatico e consolare*, Torino, 2015
- D'ARGENT, *State organs placed at the disposal of the UN, effective control, wrongful abstention and dual attribution of conduct*, in *QIL-Questions of International Law, Zoom-in 1*, 2014
- DANNENBAUM, *Killings at Srebrenica, effective Control, and the Power to Prevent Unlawful Conduct*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2012
- DAUGIRDAS, *Reputation and the Responsibility of International Organizations*, in *European Journal of International Law*, 2015
- DE ARÉCHAGA, *International Responsibility*, in *Manual of Public International Law*, 1968
- DE BELLIS, *L'immunità delle Organizzazioni Internazionali dalla giurisdizione*, Bari, 1992
- DE HERT, KORENICA, *The Doctrine of Equivalent Protection: Its Life and Legitimacy Before and after the European Union's Accession to the European Convention on Human Rights*, in *German Law Journal*, 2012
- DE SENA, DE VITTOR, *State Immunity and Human Rights: The Italian Supreme Court Decision on the Ferrini Case*, in *European Journal of International Law*, 2005

DE SENA, *Esigenze di sicurezza nazionale e tutela dei diritti dell'uomo nella recente prassi europea*, in *Ordine internazionale e valori etici*, (a cura di BOSCHIERO), Napoli, 2004

DE SENA, *International Monetary Fund, World Bank and Respect for Human Rights: A critical Point of View*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2010

DE SENA, *La nozione di giurisdizione statale nei trattati sui diritti dell'uomo*, Torino, 2002

DE SENA, *The judgment of the Italian Constitutional Court on State immunity in cases of serious violations of human rights or humanitarian law: a tentative analysis under international law*, in *Questions of International Law*, 2014

DE SENA, *The notion of "Contracting Parties' Jurisdiction" under Article 1 of the ECHR: Some Marginal Remarks on Nigro's Paper*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2010

DE SENA, VITUCCI, *The European Courts and the Security Council: Between Dédoulement Fonctionnel and Balancing of Values*, in *European Journal of International Law*, 2009

DE VATTEL, *The Law of Nations or the Principles of Natural Law Applied to the Conduct and to the Affairs of Nations and Sovereigns*, 1758, tradotto da C.G. Fenwick, Washington 1916

DE VISSCHER, *Observations sur le fondement et la mise en œuvre du principe de la responsabilité de l'Organisation des Nations Unies*, in *Revue de Droit International et de Droit Comparé*, 1963

DE WET, *From Kadi to Nada: Judicial Techniques Favoring Human Rights over United Nations Security Council Sanctions*, in *Chinese Journal of International Law*, 2013

DE WET, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, Oxford, 2004

DE WET, *The Role of Human Rights in Limiting the Enforcement Power of the Security Council: A Principled View*, in *Review of the Security Council by Member States* (a cura di E. DE WET, A. NOLLKAEMPER), Oxford, 2003

DEKKER, *Accountability of International Organisations: an evolving legal concept?*, in *Accountability for Human Rights Violations by International Organisations*, (a cura di WOUTERS, BREMS, SMIS, SCHMITT), Oxford, 2010

DETTER, *Law Making by International Organizations*, Stockholm, 1965

DI BLASE, *Sulla responsabilità internazionale per attività dell'ONU*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1974

DIREK, *Responsibility in Peace Operations: Revisiting the Proper Test for Attribution Conduct and the Meaning of the 'Effective Control' Standard*, in *Netherlands International Law Review*, 2014

DOMINICE, *Observations sur le contentieux des organisations internationales avec les personnes privées*, in *Annuaire Français de Droit International*, 1999

DORIGO, *Imputazione e responsabilità per l'attività delle forze di peacekeeping delle Nazioni Unite*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2002

DORIGO, *L'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione contenziosa ed esecutiva nel diritto internazionale generale*, Torino, 2008

DUGARD, *Diplomatic Protection*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2009

DUPUY, KERBRAT, *Droit international public*, 2010

DUPUY, *L'unité de l'ordre juridique international. Cours général de droit international public*, in *Recueil des cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, 2002

EAGLETON, *International Organization and the Law of Responsibility*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1950

EAGLETON, *The Responsibility of States in International Law*, New York, 1928

ECKES, *EU Counter-Terrorist Policies and Fundamental Rights*, Oxford, 2009

ESTY, *Good Governance at the Supranational Scale: Globalizing Administrative Law*, in *Yale Law Journal*, 2006

FASTENRATH, GEIGER, KHAN, PAULUS, VON SCHORLEMER, VEDDER (a cura di), *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Judge Bruno Simma*, 2011

FERACI, *Mutuo riconoscimento e principio della protezione equivalente (Bosphorus): riflessioni a margine della sentenza della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Avotins c. Lettonia*, pubblicato su SIDIBlog, [www.sidiblog.org](http://www.sidiblog.org)

FITSCHEN, *Inventing the Rule of Law for the United Nations*, in *Max Planck United Nations Yearbook*, 2008, vol. 12

FLAUS, *Les "listes noires" de l'O.N.U. devant le Comité des droits de l'homme des Nations Unies*, in *RTDH*, 2010

FLAUSS, *Immunités des Organisations internationales et droit international des droits de l'homme*, in *La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aux droits de l'homme. Journée d'études de Strasbourg / Société Française pour le Droit International. Institut International des Droits de l'Homme*, Parigi, 2009

FLAUSS, *La protection diplomatique: Mutations contemporaines et pratiques nationales: Actes de la journée d'études du 30 mars 2001 organisée à la mémoire de Georges Perrin*, Bruxelles, 2003

FOCARELLI, *Denying Foreign State Immunity for Commission of International Crimes: The Ferrini Decision*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2005

FORTEAU, *Le droit applicable en matiere de droits de l'homme aux administrations territoriales gerees par des organisations internationales*, in *La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aux droits de l'homme. Journée d'études de Strasbourg*, Parigi, 2009

FRANCIONI, *Il diritto di accesso alla giustizia nel diritto internazionale generale*, in *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione europea* (a cura di F. FRANCIONI, M. GESTRI, N. RONZITTI, T. SCOVAZZI), Milano, 2008

FRANCIONI, *Multilateralism à la Carte: The Limits to Unilateral Withholdings of Assessed Contributions to the UN Budget*, in *European Journal of International Law*, 2000

FREEDMAN, LEMAY-HEBERT, *Towards an alternative interpretation of UN immunity: A human rights-based approach to the Haiti Cholera Case*, in *QIL, Zoom-in 19*, 2015

FREEDMAN, *UN Immunity or Impunity: A Human Rights Based Challenge*, in *European Journal of International Law*, 2014

GAJA, *Droits des états et droits des individus dans le cadre de la protection diplomatique*, in *La protection diplomatique: Mutations contemporaines et pratiques nationales*, (a cura di FLAUSS), Bruxelles, 2003

GAJA, *First Report*, in *AIDI*, 2005

GAJA, *General Principles of Law*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013

GAJA, *Gli atti comunitari alla Commissione europea dei diritti dell'uomo: di nuovo Solange?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1990

GAJA, *Is a State specially affected when its nationals' human rights are infringed?*, in *Man's Inhumanity to Man. Essays on International Law in Honour of Antonio Cassese* (a cura di F. POCAR, Y. FEATHERSTONE, O. FOURMY, C. GRAHAM, J. HOCKING, N. ROBSON), The Hague, 2003

GAJA, *Note introductive de l'ancien Rapporteur Spécial*, in *Revue Belge de droit international*, 2013/1

GAJA, *The Position of Individuals in International Law: An ILC Perspective*, in *European Journal of International Law*, 2010

GALIZZI, *La responsabilità degli Stati membri di una organizzazione internazionale all'esame della giurisprudenza: i casi dell'International Tin Council e della Westalnd Helicopters*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1995

GARCÍA MORILLO, *El amparo judicial de los derechos fundamentales*, Madrid, 1985

GARCIA-AMADOR, *State responsibility*, in *ILC Yearbook*, 1956

GATTINI, *Alcune osservazioni sulla tutela degli interessi individuali nei Progetti di codificazione della Commissione del diritto internazionale sulla responsabilità*

*internazionale e sulla protezione diplomatica*, in *La codificazione della responsabilità internazionale degli Stati alla prova dei fatti. Problemi e spunti di riflessione* (a cura di SPINEDI, GIANELLI, ALAIMO), Milano, 2006

GATTINI, *War Crimes and State Immunity in the Ferrini Decision*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2005

GESTRI, *Consiglio di sicurezza e sanzioni mirate: obblighi degli Stati di agire in «protezione diplomatica» dei singoli?*, in *Diritti Individuali e Giustizia Internazionale. Liber Fausto Pocar* (a cura di G. VENTURINI, S. BARIATTI), Milano, 2009

GESTRI, *Portata e limiti del diritto individuale di accesso alla giustizia nell'ordinamento dell'Unione Europea*, in *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione europea*

GIANELLI, *Crimini internazionali ed immunità degli Stati dalla giurisdizione nella sentenza Ferrini*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2004

GIANELLI, *Exit Kadi*, *Rivista*, 2013

GIANELLI, *L'autonomia del sistema giuridico comunitario rispetto al diritto delle Nazioni Unite*, *Rivista*, 2008

GIANELLI, *Le conseguenze delle gravi violazioni di obblighi posti da norme imperative tra norme primarie e norme secondarie*, in *La codificazione della responsabilità internazionale degli Stati alla prova dei fatti. Problemi e spunti di riflessione* (a cura di SPINEDI, GIANELLI, ALAIMO), Milano, 2006

GINTHER, *International Organizations, Responsibility*, in *Encyclopedia of Public International Law*, 1983

GIULIANO, *Il problema dell'analogia nell'ordinamento giuridico internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1941

GOURGOURINIS, *General/Particular International Law and Primary/Secondary Rules: Unitary terminology of a Fragmented System*, in *European Journal of International Law*, 2011

GRADONI, *Corte costituzionale italiana e Corte internazionale di giustizia in rotta di collisione sull'immunità dello Stato straniero dalla giurisdizione civile*, 27 ottobre 2014, (v. [www.sidi-isil.org](http://www.sidi-isil.org))

GRADONI, *L'alto rappresentante per la Bosnia-Erzegovina davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008

GRADONI, *Raccontare Kadi dopo Kadi II: perché la Corte di giustizia dell'Unione europea non transige sul rispetto dei diritti umani nella lotta al terrorismo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2013

GRADONI, *Regime failure nel diritto internazionale*, Padova, 2009

GRAMLICH, *Diplomatic Protection Against Acts of Intergovernmental Organs*, in *German Yearbook of International Law*, 1984

GROZIO, *De Iure Bellis ac Pacis*, 1625

HART, *The Concept of Law*, 1961

HARTWIG, *International Organizations or Institutions, Responsibility and Liability*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, 2013

HEINTSCHEL VON HEINEGG, *Die weiteren Quellen des Völkerrechts*, in K Ipsen (ed) *Volkerrecht*, Monaco, 2004

HIRSCH, *The Responsibility of International Organizations Toward Third Parties: Some Basic Principles*, Dordrecht, 1995

HOFFMEISTER, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirket v. Ireland*. App. No. 45036/98, in *American Journal of international law*, 2006

HOLLENBERG, *The diverging approaches of the European Court of Human Rights in the Cases of Nada and Al-Dulimi*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2015

INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, *Final report - Berlin Conference (2004), Accountability of International Organisations*

IOVANE, *È possibile codificare la responsabilità dello Stato per violazione delle norme internazionali?*, in *La codificazione della responsabilità internazionale degli Stati alla prova dei fatti. Problemi e spunti di riflessione* (a cura di SPINEDI, GIANELLI, ALAIMO), Milano, 2006

IOVANE, *La riparazione nella teoria e nella prassi dell'illecito internazionale*, Milano, 1990

IOVANE, *The Ferrini Judgment of the Italian Supreme Court: Opening Up Domestic Court to Claims of Reparations for Victims of Serious Violations of Fundamental Human Rights*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2004

JEAN, *Il controllo degli Stati sulla partecipazione delle Forze Armate alle operazioni di pace*, in *Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari. Contributo alla riforma della Carta delle Nazioni Unite* (a cura di RONZITTI), Milano, 1999

JOUANNET, *Emer de Vattel et l'émergence du droit international classique*, Parigi, 1998

KEITH, *The Processes of Law-Making: the Law Relating to International Organization as an Example*, in *Responsibility of International Organizations. Essays in memory of Sir Ian Brownlie*, (a cura di RAGAZZI)

KELSEN, *Principles of International Law*, revised and edited by Tucker, New York, 1966

KELSEN, *Unrecht und unrechtfolge im volkerrecht*, zeitschrift fyr offentliges recht, 1932

- KINGSBURY, *En guise d'ouverture – Views on the Development of a Global Administrative Law*, in *A Global Administrative Law?* (a cura di C. BORIES), Paris, 2012
- KINGSBURY, KRISCH, STEWART, *The Emergence of Global Administrative Law*, in *Law and Contemporary Problems*, 2005
- KLABBERS, *Advanced Introduction of The Law of International Organizations*, Cheltenham, 2015
- KLABBERS, PETERS, ULFSTEIN, *The Constitutionalization of International Law*, Oxford, 2009
- KLABBERS, *The changing image of international organizations*, in *The Legitimacy of International Organizations*, Tokyo, 2001
- KLEIN, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, Bruxelles, 1998
- KLEIN, *Responsabilité pour les faits commis dans le cadre d'opérations de paix et étendue du pouvoir de contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme: quelques considérations critiques sur l'arrêt Behrami et Saramati*, in *Annuaire français de droit international*, 2007
- KOLB, *Does Article 103 of the Charter of the United Nations apply only to decisions or also to authorizations adopted by the Security Council?*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2004
- KOLB, GAGGIOLI (a cura di), *Research Handbook on Human Rights and Humanitarian Law*, Cheltenham, 2013
- KOSKENNIEMI, *The Pull of the Mainstream*, in *Michigan Law Review*, 1990
- KRENC, *La Belgique "condamnée" pour la première fois par le Comité des droits de l'homme sur fond de lutte contre le terrorisme: cap sur Genève!*, in *Journal des tribunaux*, 2009
- KUMM, *The legitimacy of International Law: A Constitutionalist Framework Analysis*, in *European Journal of International Law*, 2004
- KÜNZLI, *Exercising Diplomatic Protection The Fine Line Between Litigation, Demarches and Consular Assistance*, in *Heidelberg Journal of International Law*, 2006
- LANGFORD, VANDEROHLE, SCHEININ & VAN GENUGTEN (a cura di), *Global Justice, State Duties: The Extraterritorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, Cambridge, 2013
- LARSEN, *Attribution of conduct in peace operations: the "ultimate authority and control" test*, in *European Journal of International Law*, 2008
- LATTANZI, *Garanzie dei diritti dell'uomo nel diritto internazionale generale*, Milano, 1983

- LAUTERPACHT, *The Limits of the Operation of the Law of War*, in *British Year Book of International Law*, 1953
- LAWSON, *Life after Bankovic: on the extraterritorial application of the European Convention of Human Rights*, in *Extraterritorial application of the Human Rights Treaties*, Antwerp, 2004
- LECK, *International responsibility in United Nations peacekeeping operations: command and control arrangements and the attribution of conduct* in *Melbourne Journal of International Law*, vol. 10, 2009
- LECKOW, PLITH, *Codification, Progressive Development or Innovation? Some reflections on the ILC Articles on Responsibility of International Organizations*, in *Responsibility of International Organizations. Essays in memory of Sir Ian Brownlie*
- LENAERTS, *Fundamental rights in the European Union*, in *European Law Review*, 2000
- LEYS, *Diplomatic Protection and Individual Rights: A Complementary Approach*, in *Harvard International Law Journal Online*, 2016
- LIANG, *The Legal status, Privileges, and Immunities of the Specialized Agencies*, in *American Journal of International Law*, 1948
- LIVOJA, *The scope of the supremacy clause of the United Nations*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2008
- MANEGGIA, *'Controllo effettivo' e imputabilità della condotta nella decisione Behrami/Saramati della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in C. FOCARELLI (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto internazionale*, Perugia, 2008
- MARCHEGIANI, *Le principe de la protection équivalente dans l'articulation des rapports entre ordre juridique des NU et CEDH après l'arrêt Al-Dulimi*, in *QIL, Zoom-in* 6, 2014
- MARHIC, *Le régime de responsabilité des opérations de paix de l'Union européenne : quelles règles applicables?*, in *Revue Belge de droit international*, 2013/1
- MEGRET, *La responsabilité des Nations Unies aux temps du cholera*, in *Revue Belge de Droit International*, 2013
- MERON, *International Law in the Age of Human Rights*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 2003
- MESSINEO, *"Attribution of Conduct"*, in *SHARES Research Paper* 2014, n. 32 (v. [www.sharesproject.nl](http://www.sharesproject.nl))
- MILANO, *Diplomatic Protection and Human Rights Before the International Court of Justice: Re-fashioning tradition?*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, 2004
- MILANO, *Il trasferimento di funzioni da UNMIK a EULEX in Kosovo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008

- MILANOVIC, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties: Law, Principles, and Policy*, Oxford, 2011
- MILANOVIC, *Jurisdiction, Attribution and Responsibility in Jaloud*, in *EJILTalk!*, 11 dicembre 2014, (v. [www.ejiltalk.org](http://www.ejiltalk.org))
- MILANOVIC, PAPIC, *As bad as it gets: the European Court of Human Rights' Beherami and Saramati decision and general international law*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2009
- MILANOVIC, *Sayadi: The Human Rights Committee's Kadi (or a pretty poor excuse for one)* in *Ejil:Talk!*, post pubblicato il 29 gennaio 2009, (v. [web www.ejiltalk.org](http://web.www.ejiltalk.org))
- MILANOVIC, *The Human Rights Committee's Views in Sayadi v. Belgium: A Missed Opportunity*, in *Goettingen Journal of International Law*, 2009
- MÖLDNER, *Responsibility of International Organizations – Introducing the ILC's DARIO*, in *Max Planck United Nations Year Book*, 2012
- MOMIROV, *Dutch courts and Srebrenica: Ascribing Responsibilities and Defending Legally Relevant Relationships*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, 2012
- MORELLI, *A proposito di norme imperative internazionale cogenti*, in *Rivista di diritto internazionale* 1968
- MOSLER, *The International Society as a Legal Community*, 1980
- MURPHY, *Codification, Progressive Development, or Scholarly analysis? The Art of Packaging the ILC's Work Product*, in *Responsibility of International Organizations. Essays in memory of Sir Ian Brownlie*
- NEDESKI, NOLLKAEMPER, *Responsibility of international organizations "in connection with the acts of States"*, in *International law review*, 2012, reperibile anche in *Shares Research Paper n. 8 – Shares research project on shared responsibility in international law (2012)*, Amsterdam Centre for International Law 2012-05
- NIGRO, *Giurisdizione e obblighi positivi degli Stati parti della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: il caso Ilascu*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2005
- NIGRO, *Lo ius cogens nella prassi internazionale più recente*, in *Le nuove frontiere del diritto internazionale. Attori non statali, spazio virtuale, valori fondamentali e governo multinazionale di territori*, a cura di FOCARELLI, Perugia, 2008
- NOLLKAEMPER, *Dual attribution. Liability of the Netherlands for conduct of Dutchbat in Srebrenica*, in *Journal of international criminal justice*, 2011
- PALCHETTI, *Attributing the Conduct of Dutchbat in Srebrenica: the 2014 Judgment of the District Court in Mothers of Srebrenica Case*, in *Netherlands International Law Review*, 2015

PALCHETTI, *Azioni di forze istituite o autorizzate dalle Nazioni Unite davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: i casi Beherami e Saramati*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 2007

PALCHETTI, *Exploring Alternative Routes: The Obligation of Members to Enable the Organization to Make Reparation*, in *Responsibility of International Organizations. Essays in Memory of Sir Ian Brownlie*, (a cura di Ragazzi), Leiden, 2013

PALCHETTI, *Judgment 238/2014 of the Italian Constitutional Court: In search of a way out*, in *Questions of International Law*, 2014

PALCHETTI, *L'organo di fatto dello Stato nell'illecito internazionale*, Milano, 2007

PALCHETTI, *Les autorités provisoires de gouvernement (PISG) du Kosovo, Elex et ONU : les principes d'attribution è l'épreuve*, in *Revue Belge de droit international*, 2013/1

PALCHETTI, *Litigating Member State Responsibility. The Monetary Gold Principle and the Protection of Absent Organizations*, in *International Organizations Law Review*, 2015

PALCHETTI, *Può il giudice comunitario sindacare la validità internazionale di una risoluzione del Consiglio di sicurezza?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008

PALCHETTI, *Reactions by European Union to breaches of erga omnes obligations in The European Union as an Actor in International Relations*, (a cura di E. CANNIZZARO), The Hague-London-New York, 2002

PALCHETTI, *Sulla responsabilità di uno Stato per il voto espresso in seno ad un'organizzazione internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012

PALCHETTI, *The Allocation of responsibility for internationally wrongful acts committed in the course of multinational operations*, in *International Review of the Red Cross*, 2013

PALCHETTI, *Unità, pluralità o inutilità dei regimi di responsabilità internazionale applicabili alle Organizzazioni?*, in *Il futuro delle organizzazioni internazionali: prospettive giuridiche*, XIX Convegno SIDI, Courmayeur, 26-28 giugno 2014 (a cura di Vellano), Napoli, 2015

PALLADINO, *La 'derogabilità' del 'sistema Dublino' dell'UE nella sentenza Tarakhel della Corte europea: dalle 'deficienze sistemiche' ai 'seri dubbi sulle attuali capacità del sistema' italiano di accoglienza*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2015

PALMISANO, *Cronaca di una morte annunciata: la responsabilità dello Stato per crimini internazionali*, in *La codificazione della responsabilità internazionale degli Stati alla prova dei fatti. Problemi e spunti di riflessione* (a cura di SPINEDI, GIANELLI, ALAIMO), Milano, 2006

PALOMBELLA, *The Principled, and Winding, Road to Al-Dulimi. Interpreting the Interpreters*, in *QIL, Zoom-in* 6, 2014

- PANELLA (a cura di), *La protezione diplomatica: sviluppi e prospettive*, Messina, 2008
- PAPA, *Il ruolo della Corte costituzionale nella ricognizione del diritto internazionale generale esistente e nella promozione dello suo sviluppo progressivo. Osservazioni critiche a margine della sentenza n. 238/2014*, in *Rivista AIC*, 3/2015
- PAPA, *Immunità delle Nazioni Unite dalla giurisdizione e rapporti tra CEDU e diritto delle Nazioni Unite: la decisione della Corte europea dei diritti umani nel caso dell'Associazione Madri di Srebrenica*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2014
- PAPA, *Le autorizzazioni del Consiglio di sicurezza davanti alla Corte europea dei diritti umani: dalla decisione sui casi Beherami e Saramati alla sentenza Al-Jedda*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2012
- PAPA, *Protezione diplomatica, diritti umani e obblighi erga omnes*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008
- PAVONI, *Choleric notes on the Haiti Cholera Case*, in *QIL, Zoom-in 19*, 2015
- PELLET, *International Organizations are definitely not States*, in *Responsibility of International Organizations. Essays in memory of Sir Ian Brownlie* (a cura di M. RAGAZZI), Leiden, 2013
- PELLET, *The Definition of responsibility in International Law*, in *The Law of International Responsibility* (a cura di Crawford, Pellet, Olleson), Oxford, 2010
- PELLET, *The New Draft Articles of the International Law Commission on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts: A Requiem for States' Crimes?*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, 2001
- PEREZ GONZALEZ, *Les organisations internationales et le droit de la responsabilité*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 1988
- PERGANTIS, *Towards a "Humanization" of Diplomatic Protection?*, in *Heidelberg Journal of International Law*, 2006
- PETERS, *Compensatory Constitutionalism: The Function and Potential of Fundamental International Norms and Structures*, in *Leiden Journal of International Law*, 2006
- PETERS, *International Organizations: Effectiveness and Accountability*, in *MPIL Research Paper Series*, No. 2016-01
- PETERSEN, *Customary Law without Custom? Rules, principles, and the role of State practice in international norm creation*, in *American University International Law Review*, 2008
- PICONE, *Interventi delle Nazioni Unite e obblighi erga omnes*, in *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale* (a cura di PICONE), Padova, 1995
- PICONE, *La distinzione tra norme internazionali di ius cogens e norme che producono obblighi erga omnes*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008

PICONE, *Obblighi erga omnes e codificazione della responsabilità degli Stati*, in *Rivista diritto internazionale*, 2005

PINESCHI, *La tutela dei diritti umani nella Carta delle Nazioni Unite: quadro normativo e prassi dell'Organizzazione*, in *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi* (a cura di PINESCHI), Milano, 2006

PINESCHI, *Le operazioni delle Nazioni unite per il mantenimento della pace*, Padova, 1999

PISILLO MAZZESCHI, *Access to Justice in Constitutional and International Law: the Recent Judgment of the Italian Constitutional Court*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2014

PISILLO MAZZESCHI, *Esaurimento dei ricorsi interni e diritti umani*, Torino, 2004

PISILLO MAZZESCHI, *Il rapporto fra norme di ius cogens e la regola sull'immunità degli Stati: alcune osservazioni critiche sulla sentenza della Corte internazionale di giustizia del 3 febbraio 2012*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2012/2

PISILLO MAZZESCHI, *Il ruolo marginale dell'individuo nel Progetto della Commissione del diritto internazionale sulla responsabilità degli Stati*, in *La codificazione della responsabilità internazionale degli Stati alla prova dei fatti. Problemi e spunti di riflessione* (a cura di SPINEDI, GIANELLI, ALAIMO), Milano, 2006

PISILLO MAZZESCHI, *Impact on the Law of Diplomatic Protection*, in *The Impact of Human Rights Law on General International Law* (a cura di M. T. KAMMINGA, M. SCHEININ), Oxford, 2009

PISILLO MAZZESCHI, *International Obligations to Provide for Reparation Claims?*, in *State Responsibility and the Individual. Reparation in Instances of Grave Violations of Human Rights* (a cura di A. RANDELZHOEFER, C. TOMUSCHAT), The Hague, 1999

PISILLO MAZZESCHI, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo e il suo impatto sulla dottrina giuridica internazionalistica*, in *Rivista diritti umani e diritto internazionale*, 2014

PISILLO MAZZESCHI, *Reparation Claims by Individuals for State Breaches of Humanitarian Law and Human Rights: An Overview*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2003

PISILLO MAZZESCHI, *The marginal role of the individual in the ILC's Articles on State responsibility*, 2004

PITEA, *Azioni di contrasti alla pirateria e Convenzione europea dei diritti umani: questioni di attribuzione e di applicazione extraterritoriale*, in *Diritti umani e Diritto internazionale*, 2015

PITEA, *The European Court of Human Rights, Judicial Dialogue and General International Law in Cyprus v. Turkey (Just Satisfaction)*, in *Quaderni SidiBlog* 2014

- PRONTO, *Reflections on the scope of application of the articles*, in *Responsibility of International Organizations. Essays in memory of Sir Ian Brownlie*
- PROULX, *An Uneasy Transition?*, in *Responsibility of International Organizations. Essays in memory of Sir Ian Brownlie*
- PUSTORINO, *Accesso alla giustizia e protezione diplomatica*, in *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione europea* (a cura di F. FRANCONI, M. GESTRI, N. RONZITTI, T. SCOVAZZI), Milano, 2008
- PUSTORINO, *Recenti sviluppi in tema di protezione diplomatica*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2006
- RAGAZZI, *The World Bank and the ILC's Project on the Responsibility of International Organizations*, in *Responsibility of International Organizations. Essays in memory of Sir Ian Brownlie*
- RAMA MONTALDO, *International legal personality and implied powers of international organizations*, in *The British Year Book of International Law*, 1970
- REBASTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e responsabilità degli Stati per il trasferimento di poteri ad una organizzazione internazionale: la decisione nel caso Gasparini*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010
- REINISCH, *Developing Human Rights and Humanitarian Law Accountability of the Security Council for the Imposition of Economic Sanctions*, in *American Journal of International Law*, 2001
- REINISCH, *International Organisations before national courts*, Cambridge, 2000
- REINISCH (a cura di), *Challenging Acts of International Organizations Before National Courts*, 2011
- REINISCH, KNAHR, *From United Nations Administrative Tribunal to the United Nations Appeals Tribunal – Reform of Administration of Justice System within the United Nations*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2008
- RITTER, *La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale*, in *Annuaire français de droit international*, 1962
- ROBERT, *The Jurisdictional Immunities of International Organizations: the Balance between the Protection of the Organizations Interest and Individual Rights*, in *Mélanges en l'honneur de Jean Salmon*, Bruxelles, 2007
- RONZITTI, *La disciplina dello jus cogens nella Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati*, in *Comunicazioni e Studi*, 1979
- RONZITTI, *Raidi aerei contro la Repubblica federale di Jugoslavia e Carta delle Nazioni Unite*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1999

- RYNGAERT, *Supreme Court (Hoge Raad), State of the Netherlands v. Mustaficn et al., State of the Netherlands v. Nuhanovic, Judgments of 6 September 2013, Netherlands International Law Review*, 2013
- RYNGAERT, *The European Court of Human Rights Approach to the Responsibility of Member States in connection with Acts of International Organizations*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2011
- RYNGAERT, *The responsibility of Member States of International Organizations. Concluding Observations*, in *International Organization Law Review*, 2015
- RYNGAERT, WOUTERS, *Impact on the Process of the Formation of Customary International Law*, in *The Impact of Human Rights Law on General International Law* (a cura di M. T. KAMMINGA, M. SCHEININ), Oxford, 2009
- SADURSKA, C. M. CHINKIN, *The Collapse of the International Tin Council: A Case of State Responsibility?*, in *Virginia Journal of International Law*, 1989 – 1990
- SALERNO (a cura di), *Sanzioni «individuali» del Consiglio di sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, Milano, 2010
- SALERNO, *Giustizia costituzionale versus giustizia internazionale nell'applicazione del diritto internazionale generalmente riconosciuto*, in *Quaderni costituzionali*, 2015
- SALERNO, *Gli effetti della sentenza internazionale nell'ordinamento italiano: il caso Germania c. Italia*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale* 2012
- SALERNO, *Sulle norme internazionali 'terziarie' a tutela dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008
- SALMON, *Les accords Spaak – U Thant du 20 fevrier 1965*, in *Annuaire francais de Droit international*, 1965
- SARI, *Jaloud v Netherlands: New Directions in Extra-Territorial Military Operations*, in *EJILTalk!*, 24 novembre 2014 (v. [www.ejiltalk.org](http://www.ejiltalk.org))
- SARI, *Jurisdiction and international responsibility in peace support operations: the Beherami and Saramati cases*, in *Human Rights Law Review*, 2008
- SAROOSHI, *International Organizations and their exercise of powers*, Oxford, 2005
- SAROOSHI, *The United Nations and the development of collective security: the delegation by the UN Security Council of its Chapter VII powers*, Oxford, 1999
- SCELLE, *Le phénomène juridique du dédoublement fonctionnel*, in *Rechtsfragen der internationalen Organisation, Festschrift für Wehberg*, 1956
- SCHACHTER, *Interpretation of the Charter in the Political Organs of the United Nations*, in *Law, State and International Legal Order. Essays in Honor of Hans Kelsen*, (a cura di ENGEL, NITALL), 1964

SCHACHTER, *New Custom: Power, Opinio Iuris and Practice*, in *Theory of international law at the threshold of the 21<sup>st</sup> century*, a cura di J. MAKARCZYK, K. SKUBISZEWSKI, The Hague, 1996

SCHHEININ, *Is the ECJ Ruling in Kadi Incompatible with International Law?*, in *Challenging the EU Counter-terrorism Measures through the Courts*, (a cura di M. CREMONA, F. FRANCONI, S. POLI), EUI Working Papers, Academy of European Law, AEL 2009/2010, (v. [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/12879/AEL\\_2009\\_10.pdf?sequence=3](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/12879/AEL_2009_10.pdf?sequence=3))

SCHERMERS, BLOKKER, *International institutional law. Unity within diversity*, Boston, Leiden, 2011

SCHERMERS, *Liability of international organizations* in *Journal of International law*, 1988

SCHERMERS, *The International Organization*, in *International Law: Achievements and Prospects*, Netherlands, 1991

SCHERMERS, *The Legal Bases of International Organization Action*, in *A Handbook on International Organizations* (a cura di R. DUPUY), Dordrecht, 1998

SCOVAZZI, *Within and Beyond Mutatis Mutandis*, in *Responsibility of International Organizations. Essays in memory of Sir Ian Brownlie*

SEIDL HOHENVELDERN, *Responsibility of members states of an international organization for acts of that organization*, in *Studi in onore di R. Ago*, Milano, 1987

SHELTON, *Human rights. Remedies*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2009

SHELTON, *Reparations*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2009

SIMMA, ALSTON, *The Sources of Human Rights Law: Custom, Jus Cogens, and General Principles*, in *Australian yearbook of International Law*, 1988

SIMMA, *From Bilateralism to Community Interest in International Law. General Course on Public International Law*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1994

SIMMA, *I diritti umani nel Progetto della Commissione del diritto internazionale sulla responsabilità internazionale*, in *La codificazione della responsabilità internazionale degli Stati alla prova dei fatti. Problemi e spunti di riflessione* (a cura di SPINEDI, GIANELLI, ALAIMO), Milano, 2006

SIMMONDS, *Legal Problems Arising from the United Nations Military Operations in the Congo*, The Hague, 1968

SPAGNOLO, *Immunità delle Nazioni Unite per violazioni dei diritti umani commesse nell'ambito di operazioni di peacekeeping e rimedi disponibili per le vittime*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2013

SPAGNOLO, *L'attribuzione delle condotte illecite nelle operazioni militari dell'Unione europea*, Napoli, 2015

SPAGNOLO, *The 'reciprocal' approach in article 7 ARIO: a reply to Pierre d'Argent*, in *QIL-Questions of International Law, Zoom-in 1*, 2014

STENHAMMAR, *Swedish State Practice 2005-05: United Nations Targeted Sanctions*, in *Nordic Journal of International Law*, 2006

STROZZI, *Interessi statali e interessi privati nell'ordinamento internazionale: la funzione del previo esaurimento dei ricorsi interni*, 1977

TALMON, *Determining Customary International Law: The ICJ's Methodology between Induction, Deduction and Assertion*, in *European Journal of International Law*, 2015

TANZI, GRADONI, *Immunità dello Stato e crimini internazionali tra consuetudine e bilanciamento: note critiche a margine della sentenza della Corte Internazionale di Giustizia del 3 febbraio 2012*, in *La Comunità Internazionale*, 2012

TEHINDRAZANARIVELO, *Targeted Sanctions and Obligations of States on Listing and De-listing Procedures*, in *International Law and the Quest for Its Implementation. Liber Amicorum Vera Gowlland-Debbas* (a cura di BOISSON DE CHAZOURNES, KOHEN), Leiden, 2010

THALLINGER, *The Rule of Exhaustion of Local Remedies in the Context of the Responsibility of International Organizations*, in *Nordic Journal of International Law*, 2008

THOUVENIN, *Article 103*, in *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article* (a cura di Cot, pellet, Forteau), Parigi, 2006

TOMUSCHAT, *Individual Reparation Claims in Instances of Grave Human Rights Violations: The Position under General International Law*, in *State Responsibility and the Individual. Reparation in Instances of Grave Violations of Human Rights* (a cura di A. RANDELZHOEFER, C. TOMUSCHAT), The Hague, 1999

TOMUSCHAT, *International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century. General Course in Public International Law*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1999

TOMUSCHAT, *Obligations arising for States without or against their will*, in *Recueil des cours*, 1993

TOMUSCHAT, *Reparation in favour of individual victims of gross violations of human rights and international humanitarian law*, in *Promoting Justice, Human Rights and Conflict Resolution Through International Law. Liber Amicorum Lucius Caflisch* (a cura di M. C. KOHEN), Leiden, 2007

TREVES, *Customary International Law*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2006

TREVES, *Diritto Internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, 2005

TZANAKOPOULOS, *Disobeying the Security Council*, Oxford, 2011

TZANAKOPOULOS, *The Countermeasure of Disobedience: Implementing the Responsibility of International Organizations*, in *Responsibility of International Organizations. Essays in memory of Sir Ian Brownlie* (a cura di M. RAGAZZI), Leiden, 2013

VENTRONE, *La dottrina della protezione equivalente nei rapporti tra CEDU e Nazioni Unite alla luce della prassi più recente della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 2015

VENTURA, AKANDE, *Mothers of Srebrenica: The Obligation to Prevent Genocide and Jus Cogens – Implications for Humanitarian Intervention*, in *European Journal of International Law – Talk!*, (v. <http://www.ejiltalk.org/ignoring-the-elephant-in-the-room-in-mothers-of-srebrenica-is-the-obligation-to-prevent-genocide-jus-cogens/#more-8810>)

VERDIRAME, *The UN and Human Rights. Who Guards the Guardians?*, Cambridge, 2011

VERMEER-KÜNZLI, *Restricting Discretion: Judicial Review of Diplomatic Protection*, in *Nordic Journal of International Law*, 2006

VEZZANI, *Countermeasures by Member States against International Organizations*, in *Responsibility of International Organizations. Essays in memory of Sir Ian Brownlie* (a cura di M. RAGAZZI), Leiden, 2013

VEZZANI, *Prior Exhaustion of Internal Remedies in Cases Involving the International Responsibility of the European Union*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2012

VIGNI, *Accesso alla giustizia ed assistenza consolare*, in *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione europea*

VIRALLY, *Unilateral Acts of International Organizations*, in *International Law: Achievements and Prospects*, Dordrecht, 1991

VON BOGDANDY, DANN, GOLDMANN, *Developing the Publicness of Public International Law: Towards a Legal Framework for Global Governance Activities*, in *The Exercise of Public Authority by International Institutions*

VON BOGDANDY, DANN, GOLDMANN, *Developing the Publicness of Public International Law: Towards a Legal Framework for Global Governance Activities*, in *The Exercise of Public Authority by International Institutions*

VON BOGDANDY, *General Principles of International Public Authority: Sketching a research Field*, in *The Exercise of Public Authority by International Institutions. Advancing International Institutional Law*, a cura di VON BOGDANDY, WOLFRUM, VON BERNSTORFF, DANN, GOLDMANN, Heidelberg, 2010

VON BOGDANDY, STEINBRÜCK PLATISE, *ARIO and Human Rights Protection: Leaving the Individual in the Cold*, in *International Organizations Law Review*, 2012

VON BOGDANDY, WOLFRUM, VON BERNSTORFF, DANN, GOLDMANN (a cura di), *The Exercise of Public Authority by International Institutions. Advancing International Institutional Law*, Heidelberg, 2010

VÖNEKY, *Analogy in International Law*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2008

WAGNER, *The Rule of Law and Its Application to the United Nations: Conference Report*, in *Max Planck United Nations Yearbook*, 2014

WELLENS, *Fragmentation of international law and establishing an accountability regime for international organizations: the role of the judiciary in closing the gap*, in *Michigan Journal of International Law*, 2003 – 2004

WELLENS, *Remedies against International Organizations*, Cambridge, 2002

WILDE, *The Legal Space or Espace Juridique of the European Convention on Human Rights: Is It Relevant to Extraterritorial State Action?*, in *European Human Rights Law Review*, 2005

WOOD, *'Weighing' the articles on responsibility of International Organizations*, in *Responsibility of International Organizations. Essays in memory of Sir Ian Brownlie*

ZAGREBELSKY, *L'Unione europea e il controllo esterno della protezione dei diritti e delle libertà fondamentali in Europa. La barriera elevata dalla Corte di giustizia*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2015

ZAPPALÀ, *Nuovi sviluppi in tema di uso della forza armata in relazione alle vicende del Kosovo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1999

## **GIURISPRUDENZA**

### **Corte internazionale di giustizia**

Corte internazionale di giustizia, *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*, decisione del 20 luglio 1962, Dissenting Opinion del giudice Winiarski, ICJ Reports, 1962

Corte internazionale di giustizia, *Ahmadou Sadio Diallo (Guinea v. Democratic Republic of Congo)*, *Compensation owed by the Democratic Republic of the Congo to the Republic of Guinea*, ICJ Reports, 2012, decisione del 19 giugno 2012

Corte internazionale di giustizia, *Ahmadou Sadio Diallo (Guinea v. Democratic Republic of Congo)*, ICJ Reports, 2010, decisione del 30 novembre 2010

Corte internazionale di giustizia, *Avena and others (Mexico v. United States of America)*, ICJ Reports, 2004, sentenza del 31 marzo 2004

Corte internazionale di giustizia, *Barcelona Traction Light and Powers Company, Limited (Belgium v. Spain)*, ICJ Reports, 1970, sentenza del 5 febbraio 1970

Corte internazionale di giustizia, *Case concerning armed activities on the territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, ICJ Reports, 2005, decisione del 19 dicembre 2005

Corte internazionale di giustizia, *Case Concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, ICJ Reports, 2007, decisione del 26 febbraio 2007

Corte internazionale di giustizia, *Certain expenses of the United Nations*, ICJ Reports, 1962, parere del 20 luglio 1962 (v. anche *Separate Opinion of Judge Percy Spender*)

Corte internazionale di giustizia, *Corfu Channel case (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania)*, ICJ Reports, 1949, decisione del 9 aprile 1949

Corte internazionale di giustizia, *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, Advisory Opinion del 29 aprile 1999

Corte internazionale di giustizia, *Effects of Awards of Compensation made by the UN Administrative Tribunal*, ICJ Reports, 1954, parere consultivo del 13 luglio 1954

Corte internazionale di giustizia, *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)*, ICJ Reports, 1997, decisione del 25 settembre 1997

Corte internazionale di giustizia, *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt*, 1980

Corte internazionale di giustizia, *Jurisdictional Immunities of the State, (Germany v. Italy: Greece intervening)*, sentenza del 3 febbraio 2012, (v. anche *Dissenting Opinion of Judge Yusuf* e *Dissenting Opinion of Judge Cançado Trindade*, e v. *Counter-memorial of Italy*, del 22 dicembre 2009, e v. *Written Statement of the Hellenic Republic*)

Corte internazionale di giustizia, *LaGrand (Merits) (Germany v. United States of America)*, ICJ Reports, 2001, decisione del 27 giugno 2001

Corte internazionale di giustizia, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, ICJ Reports, 1971, parere consultivo del 21 giugno 1971

Corte internazionale di giustizia, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, ICJ Reports, 2004, parere consultivo del 9 luglio 2004

Corte internazionale di giustizia, *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*, ICJ Reports, 1996, parere consultivo del 8 luglio 1996

Corte internazionale di giustizia, *Legality of use of force (Yugoslavia v. France), Preliminary objections of the french Republic (No. 7611)*, ICJ, eccezioni preliminari del 5 luglio 2000

Corte internazionale di giustizia, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, ICJ Reports, 1986, decisione del 27 giugno 1986

Corte internazionale di giustizia, *Nottebohm case (Liechtenstein v. Guatemala)*, ICJ Reports, 1955, decisione del 6 aprile 1955

Corte internazionale di giustizia, *Nuclear Tests (Australia v. France)*, ICJ Reports, 1974, decisione del 20 dicembre 1974

Corte internazionale di giustizia, *Rainbow Warrior (New Zealand v. France)*, ICJ Reports, 1990

Corte internazionale di giustizia, *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, ICJ Reports, 1949, parere consultivo dell'11 aprile 1949 (v. anche *Dissenting Opinion by Judge Krylov*)

Corte internazionale di giustizia, *South West Africa (Liberia v. South Africa)*, ICJ Reports, 1966, decisione del 18 luglio 1966

Corte internazionale di giustizia, *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran)*, ICJ Reports, 1980, decisione del 24 maggio 1980

Corte permanente di giustizia, *Case of the SS Wimbledon*, OCJ, Series A, n. 1, decisione del 17 agosto 1923

Corte permanente di giustizia, *Factory at Chorzów*, Merits, PCIJ, 1928, Series A, n. 17, decisione del 21 novembre 1927

Corte permanente di giustizia, *The Case of the S.S. «Lotus», Judgment, 7/9/1927*, Publications CPJI, Series A, n. 10

Corte permanente internazionale di giustizia, *Mavrommatis Palestine Concessions (Greece v. U.K.)* PCIJ Reports, 1924

Corte permanente internazionale di giustizia, *Panevezys Saldutiskis Railway case (Estonia v. Lithuania)* PCIJ Reports, 1939

### **Corte europea dei diritti umani**

Commissione europea dei diritti umani, *Cyprus v. Turkey*, ricorso n. 6780/74, decisione del 26 maggio 1975

Commissione europea dei diritti umani, *M & Co. v. Federal Republic of Germany*, ricorso n. 13258/87, decisione del 9 febbraio 1990

Commissione europea dei diritti umani, *X v. Federal Republic of Germany*, caso n. 235/56, decisione del 10 giugno 1958

Corte europea dei diritti umani [CG], *Al-Jedda v. United Kingdom*, ricorso n. 27021/08, sentenza del 7 luglio 2011

Corte europea dei diritti umani [GC], *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland*, ricorso n. 5809/08, decisione del 21 giugno 2016, (v. anche *dissenting opinion* del giudice Pinto de Albuquerque)

Corte europea dei diritti umani [GC], *Al-Skeini v. the United Kingdom*, (v. anche *Concurring opinion of judge Bonello*)

Corte europea dei diritti umani [GC], *Avotiņš v. Latvia*, ricorso n. 17502/07, decisione del 23 maggio 2016

Corte europea dei diritti umani [GC], *Beer and Regan v. Germany*, ricorso n. 28934/95, decisione del 18 febbraio 1999

Corte europea dei diritti umani [GC], *Beherami and Beherami v. France, Saramti v. France, Germany and Norway*, ricorso n. 71412/01 e 78166/01, decisione del 2 maggio 2007

Corte europea dei diritti umani [GC], *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirket c. Ireland*, ricorso n. 45036/98, sentenza del 30 giugno 2005 (v. anche *Concurring opinion of judge Ress*)

Corte europea dei diritti umani [GC], *Hassan c. the United Kingdom*, ricorso n. 29750/09, decisione del 16 settembre 2014

Corte europea dei diritti umani [GC], *Ilascu and others c. Moldova and Russia*, decisione dell'8 luglio 2004

Corte europea dei diritti umani [GC], *Medvedyev and others c. France*, ricorso n. 3394/03, decisione del 29 marzo 2010

Corte europea dei diritti umani [GC], *Nada c. Switzerland*, ricorso n. 10593/08, decisione del 12 settembre 2012

Corte europea dei diritti umani [GC], *Tarakhel c. Switzerland*, decisione del 4 novembre 2014

Corte europea dei diritti umani [GC], *Waite and Kennedy c. Germany*, ricorso n. 26083/94, decisione del 18 febbraio 1999

Corte europea dei diritti umani, *Affaire Michaud c. France*, ricorso 12323/11, decisione del 6 dicembre 2012

Corte europea dei diritti umani, *Al-Adsani c. the United Kingdom*, ricorso n. 35763/97, decisione del 21 novembre 2001

Corte europea dei diritti umani, *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland* (caso n. del 5809/08), decisione della Camera della seconda sezione del 26 novembre 2013

Corte europea dei diritti umani, *Al-Saadoon and Mufdhi c. United Kingdom*, ricorso n. 61498/08, decisione del 3 luglio 2009

Corte europea dei diritti umani, *Al-Skeini c. Regno Unito*, sentenza del 7 luglio 2011

Corte europea dei diritti umani, *Banković et al. c. Belgio e 16 altri Stati*, sentenza del 12 dicembre 2001

Corte europea dei diritti umani, *Beric and others c. Bosnia and Herzegovina*, ricorso n. 36357/04, decisione del 16 ottobre 2007

Corte europea dei diritti umani, *Beygo c. 46 Stati membri del Consiglio d'Europa*, ricorso n. 36099/06, decisione del 16 maggio 2009

Corte europea dei diritti umani, *Boivin c. 34 Member States of the Council of Europe*, ricorso n. 73250/01, decisione del 9 settembre 2008

Corte europea dei diritti umani, *Boivin v. 34 Member States of the Council of Europe*, ricorso n. 73250/01, decisione del 9 settembre 2008

Corte europea dei diritti umani, *Cantoni c. Francia*, ricorso n. 17862/91, decisione del 15 novembre 1996

Corte europea dei diritti umani, *Catan e altri c. Moldova e Russia* [GC], ricorsi n. 43370/04 18454/06 8252/05, sentenza del 19 ottobre 2012, par. 118

Corte europea dei diritti umani, *Connolly c. 15 Stati membri dell'Unione europea*, ricorso n. 73274/01, decisione del 9 dicembre 2008

Corte europea dei diritti umani, *Cooperatieve Producentenorganisatie Van De Nederlandse Kokkelvisserij U.A. c. Paesi Bassi*, ricorso n. 13645/05, decisione del 20 gennaio 2009

Corte europea dei diritti umani, *Denmark c. Turkey, Friendly Settlements*, ricorso 34382/97, sentenza del 5 aprile 2000

Corte europea dei diritti umani, *Gajic c. Germany*, ricorso n. 31446/02, decisione del 28 agosto 2007

Corte europea dei diritti umani, *Galić c. the Netherlands e Blagojević c. the Netherlands*, decisione del 9 giugno 2009

Corte europea dei diritti umani, *Gasparini v. Italy and Belgium*, ricorso n. 10750/03, decisione del 12 maggio 2009

Corte europea dei diritti umani, *Heinz v Contracting State also parties to the European Patent Convention*, ricorso n. 21090/92, decisione del 15 ottobre 1992

Corte europea dei diritti umani, *Isaak and Others v. Turkey*, ricorso n. 44587/98, decisione del 28 settembre 2006

Corte europea dei diritti umani, *Issa v. Turkey*, ricorso n. 31821/96, decisione del 16 novembre 2004

Corte europea dei diritti umani, *Jaloud v. the Netherlands*, ricorso n. 47708/08, sentenza del 20 novembre 2014

Corte europea dei diritti umani, *Jones vs. Regno Unito*, ricorso n. 34356/06 e 40528/06, decisione del 14 gennaio 2014

Corte europea dei diritti umani, *Kasumaj v. Greece*, ricorso n. 6974/05, decisione del 5 luglio 2007

Corte europea dei diritti umani, *Loizidou v. Turkey*, ricorso 15318/89, sentenza del 18 dicembre 1996

Corte europea dei diritti umani, *Lopez Cifuentes c. Spagna*, decisione del 7 luglio 2009

Corte europea dei diritti umani, *Matthews v. United Kingdom*, ricorso n. 24833/94, decisione del 18 febbraio 1999

Corte europea dei diritti umani, *Pad and others v. Turkey*, ricorso n. 60167/00, decisione del 28 giugno 2007

Corte europea dei diritti umani, *Papamichalopoulos v. Greece*, decisione del 23 giugno 1993

Corte europea dei diritti umani, *Perez v. Germany* e *Klausecker v. Germany*, ricorsi n. 15521/08 415/07, decisione del 6 gennaio 2015

Corte europea dei diritti umani, *Rambus Inc. v. Germany*, ricorso n. 40382/04, decisione del 16 giugno 2009

Corte europea dei diritti umani, *Senator Lines GmbH v the 15 member States of the European Union*, ricorso n. 56672/00, decisione del 10 marzo 2004

Corte europea dei diritti umani, *Stephens c. Cyprus, Turkey and the UN*, ricorso n. 45367/06, decisione del 11 dicembre 2008

Corte europea dei diritti umani, *Stichting Mothers of Srebrenica and others v. the Netherlands*, ricorso n. 65542/12, decisione del 11 giugno 2013

### **Tribunale dell'Unione europea**

Tribunale di primo grado dell'Unione europea, *Ahmed Ali Yusuf and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Communities*, caso T – 306/01, del 21 settembre 2005, [2005] ECR II – 3533 e *Yassin Abdullah Kadi v. Council of the European Union and Commission of the European Communities*, caso T – 315/01, decisione del 21 settembre 2005, [2005] ECR II – 3649

Tribunale di primo grado dell'Unione europea, *Chafiq Ayadi v. Council of the European Union* [2006], caso n. T – 253/02

Tribunale di primo grado dell'Unione europea, *Faraj Hassan v. Council of the European Commission* [2006], caso n. T – 49/04

### **Corte di giustizia dell'Unione europea**

Corte di giustizia dell'Unione Europea, *Chafiq Ayadi c. Consiglio dell'Unione europea*, decisione del 3 dicembre 2009

Corte di giustizia dell'Unione Europea, *Commission, Council, United Kingdom v. Yassin Abdullah Kadi*, C-584/10 P, sentenza del 18 luglio 2013

Corte di giustizia dell'Unione Europea, *Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea*, sentenza del 3 settembre 2008

Corte di giustizia dell'Unione Europea, *Walz v. Clickair*, C-63/09, decisione del 6 maggio 2010

Corte di giustizia dell'Unione Europea, *Yusuf e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione; Kadi c. Consiglio e Commissione*, C-402/05P e C-415/05P, decisione del 3 settembre 2008

### **Altri tribunali o organismi internazionali**

Human Rights Advisory Panel, *N.M. and Others v. UNMIK*, Case No. 26/08, del 26 febbraio 2016

Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, comunicazione n. 1472/2008, *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*, CCPR/C/94/D/1472/2006, del 29 dicembre 2008

Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Democratic Republic of Congo vs. Burundi, Rwanda, Uganda*, decisione del 29 maggio 2003

Corte interamericana dei diritti umani, *Case of Goiburú et al. v. Paraguay, Merits, Reparations and Costs*, decisione del 22 settembre, 2006, Series C, No. 153

Corte interamericana dei diritti umani, *Velasquez Rodriguez Case*, (Ser. C) No. 4 (1988), decisione del 29 luglio 1998

International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of Former Yugoslavia since 1991, *Prosecutor v. Tadic a/k/a "Dule"*, *Decision on the defence motion for interlocutory appeal on jurisdiction*, decisione del 2 ottobre 1995

### **Tribunali nazionali**

Corte d'appello di Bruxelles, *Manderlier v. United Nations and Belgium*, decisione del 15 settembre 1969, riprodotta in *International Law reports*, 1969

Corte distrettuale dell'Aia, *Madri di Srebrenica c. Paesi Bassi*, caso n. C/09/295247 / HA ZA 07-2973, decisione del 16 luglio 2014 (per la traduzione della sentenza in inglese v. <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2014:8748>)

Corte distrettuale dell'Aja, LJN: BF0181, Rechtbank 's-Gravenhage

Corte d'appello dell'Aja del 5 luglio 2011 (per un traduzione in inglese della sentenza v. <http://zoeken.rechtspraak.nl/detailpage.aspx?ljn=br5386>)

Corte distrettuale dell'Aja, *Nuhanovic c. The State of the Netherlands*, causa n. 265615/Ha Za 06-17671, del 10 settembre 2008 (la versione inglese della sentenza è riportata alla seguente pagina web: <http://zoeken.rechtspraak.nl/detailpage.aspx?ljn=BF0181>)

Corte costituzionale del Sudafrica, *Kaunda and others v. President of the Republic of South Africa and Others*, *South African Law Reports* (2005 (4))

Corte costituzionale federale tedesca – BverfGE -, caso *Solange II*, decisione n.73, 339 2 BvR 197/83 *Solange II*, (v. [www.utexas.edu/law/academics/centers/transnational/work\\_new/german/case.php?id=572](http://www.utexas.edu/law/academics/centers/transnational/work_new/german/case.php?id=572))

Corte costituzionale tedesca, Rudolf Hess, Fall Rudolf Hess, BVerfG, Beschl. v. 16.12.1980, 90 ILR 387-400

Corte costituzionale, decisione n. 238/2014 del 22 ottobre 2014

Corte d'appello, Queen's Bench Division, *Bici v. Ministry of Defence*, decisione del 7 aprile 2004

Corte di Cassazione italiana, SU, 13 maggio 1931

Corte di Cassazione italiana, n. 14201/2008 del 28 maggio 2008

Corte di Cassazione italiana, n. 43696/15 del 29 ottobre 2015

Corte di Cassazione italiana, Sezioni Unite, n. 5044/04, del 11 marzo 2004

Corte suprema dei Paesi Bassi, *Paesi Bassi (Ministro della difesa e Ministro degli affari esteri) c. Hasan Nuhanović*, sentenza del 6 settembre 2013, *ILDC* 2061

Court of Appeal di Londra, *Hilal Abdul- Razzaq Ali Al- Jedda v. Secretary of State for Defence*, [2006] EWCA Civ 327, decisione del 29 marzo 2006

Court of Appeals for the Second Circuit, *Georges v. United Nations*, decisione del 18 agosto 2016

Divisonal Court di Londra, *Hilal Abdul- Razzaq Ali Al- Jedda v. Secretary of State for Defence*, [2005] EWHC 1809 (Admin), decisione del 12 settembre 2005

England and Wales Court of Appeal, *Abbasi and Another v Secretary of State for Foreign Affairs and Another* del 6 novembre, 2002

House of Lords, *R (on the application of Al-Jedda) (FC) (Appellant) v Secretary of State for Defence (Respondent)*, sentenza del 12 dicembre 2007, (v. <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldjudgmt/jd071212/jedda-1.htm>)

Queen's Bench Division, *Nissan v. Attorney general*, in *All England Law Reports*, 1967, volume 2

Tribunale di prima istanza di Bruxelles, quarta sezione, decisione del 11 febbraio 2005, *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*

Tribunale federale svizzero, *Nada v SECO*, decisione del 14 novembre 2007, *Oxford Reports on International Law* — ILDC 461 (CH 2007)

Tribunale Speciale per il Libano, *El Sayed*, CH/PRES/2010/01, *Oder Assigning Matter to Pre-Trial Judge*, ordinanza del 15 aprile 2010

United States District Court for the Southern District of New York, *Georges v. United Nations*, del 9 gennaio 2015

Un ringraziamento va alla Prof.ssa Boschiero, perché con le sue critiche mi ha sempre incoraggiata a fare meglio, a Cesare Pitea, per il prezioso confronto e il costante supporto, a Francesco e Ludovica, ciascuno dei due sa il perché.