

LA RESPONSABILITÀ DEGLI STATI
E DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI:

nuove fattispecie, problemi di attribuzione e di accertamento

A CURA DI
ANDREA SPAGNOLO
STEFANO SALUZZO

Ledizioni

Opera finanziata con il contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino

Il presente volume è stato preliminarmente sottoposto a un processo di referaggio anonimo, nel rispetto dell'anonimato sia degli autori, sia dei curatori, sia dei revisori (double blind peer review). La valutazione è stata affidata a due esperti del tema trattato, designati dal Direttore del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino. Entrambi i revisori hanno formulato un giudizio positivo sull'opportunità di pubblicare il presente volume.

© 2017 Ledizioni LediPublishing

Via Alamanni, 11 – 20141 Milano – Italy
www.ledizioni.it
info@ledizioni.it

La responsabilità degli Stati e delle organizzazioni internazionali: nuove fattispecie e problemi di attribuzione e di accertamento, a cura di Andrea Spagnolo e Stefano Saluzzo

Prima edizione: dicembre 2017
ISBN 9788867056651

Progetto grafico: ufficio grafico Ledizioni

Informazioni sul catalogo e sulle ristampe dell'editore: www.ledizioni.it

Le riproduzioni a uso differente da quello personale potranno avvenire, per un numero di pagine non superiore al 15% del presente volume, solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da Ledizioni.

FEDERICA FAVUZZA

Responsabilità per violazioni dei diritti umani derivanti dalla cooperazione tra organizzazioni internazionali: spunti di riflessione in materia di attribuzione

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Responsabilità delle organizzazioni internazionali per violazioni dei diritti umani. – 3. Alcuni esempi di *partnership* fra organizzazioni internazionali. – 4. Questioni di attribuzione: verso il superamento del concetto di responsabilità indipendente ed esclusiva? 4.1. Attribuzione della condotta. 4.2. Attribuzione della responsabilità. – 5. Il ruolo degli atti istitutivi delle *partnership*. – 6. Considerazioni conclusive.

«Our understanding of the law of international organizations does not run very deep. This lack of understanding is surprising, as international organizations have on most accounts been around for some 150 to 200 years»¹.

1. Introduzione

Sebbene il diritto internazionale tenda, come ogni altro ordinamento giuridico, a riflettere i mutamenti intervenuti nell'ambito della società di riferimento, non si può non notare come esso stenti, talvolta, a tenere il passo con una società in costante evoluzione. Quello della responsabilità delle organizzazioni internazionali è uno degli ambiti in cui tali difficoltà sono più evidenti, specialmente alla luce dell'importanza recentemente assunta da alcune particolari forme di cooperazione (o *'partnership'*) tra organizzazioni

¹ J. KLABBERS, *The Transformation of International Organizations Law*, in *EJIL*, 2015, 9-10.

internazionali, le quali tendono a collaborare in un numero sempre crescente di settori allo scopo di perseguire obiettivi comuni e ridurre eventuali inefficienze nell'allocazione delle risorse².

Tali forme di cooperazione tra organizzazioni internazionali, pur nella loro innegabile diversità, condividono il dato di essere intraprese da due o più organizzazioni allo scopo di perseguire obiettivi comuni. Siffatte *partnership* possono prefiggersi un'ampia gamma di scopi ed occuparsi di molteplici attività. Occorre però evidenziare che, nonostante la citata diversità, le *partnership* tra organizzazioni internazionali possono sollevare interessanti quesiti in materia di responsabilità. È in particolare possibile che, nel porre in essere determinate operazioni o nell'assumere decisioni suscettibili di influire sulla vita degli individui, le condotte di tali peculiari forme di cooperazione finiscano per avere serie conseguenze sul grado di tutela dei diritti umani. In tal senso, sebbene non si possa negare che la cooperazione fra organizzazioni internazionali conduca, il più delle volte, a risultati apprezzabili, è nondimeno possibile che le loro attività, o la loro condotta omissiva, configurino una violazione delle norme internazionali in materia di diritti umani.

Il presente lavoro intende interrogarsi sull'adeguatezza delle attuali norme internazionali in materia di responsabilità ai fini della valutazione di eventuali violazioni dei diritti umani derivanti dalla cooperazione tra organizzazioni internazionali e sulla possibilità che tali norme forniscano una risposta ai quesiti sollevati da tale nuovo fenomeno. Dopo un breve accenno alla questione, tuttora controversa, della responsabilità delle organizzazioni internazionali per violazioni dei diritti umani, l'analisi si soffermerà sui profili di attribuzione della condotta e della responsabilità internazionale nei casi in cui due o più organizzazioni internazionali si trovino a collaborare. La ricerca non si soffermerà, invece, su una serie di altri aspetti, seppure di primaria importanza, quali le conseguenze giuridiche dell'atto internazionalmente illecito, l'immunità delle organizzazioni internazionali e qualsiasi questione attinente alla responsabilità degli Stati membri. In altri termini, ci si limiterà a fornire alcuni spunti di riflessione sull'adeguatezza del regime generale di responsabilità internazionale applicabile alle *partnership* fra organizzazioni internazionali limitatamente ai profili di attribuzione. A tal

2 Cfr. L. BOISSON DE CHAZOURNES, *United in joy and sorrow: some considerations on responsibility issues under partnerships among international financial institutions*, in *Responsibility of International Organizations* (a cura di M. Ragazzi), Leiden-Boston 2013, 213. Per la definizione di tale termine nel presente ambito di indagine, si vedano L. BOISSON DE CHAZOURNES, A. NOLLKAEMPER, *Partnerships Between International Institutions and Issues of (Shared) Responsibility*, in *IOLR*, 2016, 4-7; N. BLOKKER, *On the Nature and Future of Partnerships in the Practice of International Organizations*, in *IOLR*, 2016, 22-23.

fine, si farà riferimento al Progetto di articoli del 2011 sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali predisposto dalla Commissione del diritto internazionale, sebbene la questione della corrispondenza di tali articoli al diritto internazionale consuetudinario sia (a dir poco) controversa³.

2. Responsabilità delle organizzazioni internazionali per violazioni dei diritti umani

La responsabilità delle organizzazioni internazionali⁴ per gli illeciti ad esse imputabili è, ad oggi, generalmente riconosciuta⁵. Tuttora controversa è, invece, la possibilità che le organizzazioni internazionali possano violare le norme internazionali in materia di diritti umani.

3 Si veda, *ex multis*: R. LECKOW, E. PLITH, *Codification, Progressive Development or Innovation? Some Reflections on the ILC Articles on the Responsibility of International Organizations*, in *Responsibility of International Organizations* cit., 225.

4 Ai sensi dell'art. 1 del Progetto di articoli del 2011 sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali, la locuzione 'organizzazione internazionale' designa «un'organizzazione stabilita da un trattato o da un altro strumento disciplinato dal diritto internazionale e dotata di una propria personalità giuridica internazionale» (traduzione a cura dell'autore). In altri termini, tale locuzione indica un ente dotato di organi propri e di una propria personalità giuridica internazionale. Cfr. A. GIOIA, *Diritto internazionale*, Milano 2015, 316. È d'altronde logico ritenere che, affinché si possa accertare la responsabilità internazionale di un'organizzazione e non, invece, limitarsi ad attribuire eventuali condotte lesive ai soggetti membri, è necessario che l'organizzazione in questione sia dotata di una «personalità giuridica distinta dagli Stati o dagli altri soggetti membri». P. PUSTORINO, *La responsabilità delle organizzazioni internazionali*, in *Diritto delle organizzazioni internazionali* (a cura di A. Del Vecchio), Napoli 2012, 317.

5 Si vedano, *ex multis*: A. DI BLASE, *Sulla responsabilità internazionale per attività dell'ONU*, in *RDI*, 1974, 250; M. HIRSCH, *The Responsibility of International Organizations Towards Third Parties: Some Basic Principles*, Dordrecht 1995; *Research handbook on the law of international organizations* (a cura di J. Klabbers, A. Wallendahl), Cheltenham-Northampton 2011; P. PALCHETTI, *The allocation of responsibility for internationally wrongful acts committed in the course of multinational operations*, in *IRRC*, 2013, 727; P. PUSTORINO, *La responsabilità delle organizzazioni internazionali* cit.; D. SAROOSHI, *International Organizations: Personality, Immunities, Responsibility, and Remedies*, in *Mesures de réparation et responsabilité à raison des actes des organisations internationales/Remedies and Responsibility for the Actions of International Organizations* (a cura di D. Sarooshi), The Hague 2014, 1. Per la giurisprudenza internazionale rilevante in materia, si vedano, *inter alia*: CIG, *Certain Expenses of the United Nations*, parere consultivo del 20 luglio 1962; CIG, *Difference relating to immunity from legal process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, parere consultivo del 29 aprile 1999.

Ai sensi dell'art. 4 del Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali predisposto dalla Commissione del diritto internazionale,

sussiste un atto internazionalmente illecito di un'organizzazione internazionale quando un comportamento consistente in un'azione o in un'omissione: a) può essere attribuito all'organizzazione internazionale ai sensi del diritto internazionale; e b) costituisce una violazione di un obbligo internazionale di detta organizzazione⁶.

In altri termini, la sussistenza della responsabilità internazionale di un'organizzazione per eventuali violazioni dei diritti umani presuppone, generalmente⁷, tanto l'attribuzione all'organizzazione di una determinata azione o omissione (elemento soggettivo del fatto illecito) quanto la circostanza che tale azione o omissione violi un obbligo internazionale dell'organizzazione stessa (elemento oggettivo). Ai fini dell'accertamento della responsabilità di un'organizzazione per violazioni dei diritti umani, si pone, in particolare, il problema di stabilire quali siano le norme internazionali in materia di diritti umani vincolanti per le organizzazioni internazionali.

Per quanto riguarda le norme convenzionali in materia di diritti umani, si ritiene che siano da respingere le teorie che riconducono all'organizzazione internazionale gli stessi obblighi convenzionali vincolanti gli Stati membri o che ipotizzano una sorta di successione dell'organizzazione nei trattati di cui siano parti gli Stati membri⁸. Sarebbero senz'altro vincolanti, invece, i trattati di cui le organizzazioni stesse siano parti. Occorre però rilevare che, da una parte, ben pochi trattati in materia di diritti umani ammettono la partecipazione delle organizzazioni internazionali⁹ e, dall'altra, la possibilità

6 Traduzione in lingua italiana a cura di R. LUZZATTO, F. POCAR, *Codice di diritto internazionale pubblico*, Torino 2016, p. 428. Tutte le traduzioni in lingua italiana utilizzate nel presente contributo sono tratte dal medesimo Codice.

7 Come si avrà modo di sottolineare, è anche possibile che un'organizzazione internazionale sia internazionalmente responsabile per la condotta lesiva di uno Stato o di un'altra organizzazione internazionale. *Infra*, par. 4.2.

8 Per la puntuale critica di tali teorie, si rinvia a: G. LE FLOCH, *Responsibility for Human Rights Violations by International Organizations*, in *Evolutions in the Law of International Organizations* (a cura di R. Virzo, I. Ingravallo), Leiden-Boston 2015, 389-391.

9 Fra le eccezioni, si pensi alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 13 dicembre 2006, la quale ammette la partecipazione di "organizzazioni di integrazione regionale" ed è difatti stata ratificata anche dall'Unione europea, o alla possibilità, ampiamente trattata in dottrina, che l'Unione europea aderisca alla Convenzione europea dei diritti umani in seguito alla modifica apportata tanto al TUE quanto alla Convenzione stessa (art. 59 par. 2).

di apportare delle modifiche in tal senso appare, nei fatti, difficilmente praticabile o auspicabile¹⁰. Rimane, naturalmente, la possibilità che il trattato istitutivo di un'organizzazione internazionale imponga all'organizzazione stessa degli obblighi di rispetto dei diritti umani. Tuttavia, a parte il caso della Carta delle Nazioni Unite – i cui artt. 1 par. 3 e 55 obbligano, peraltro genericamente, l'organizzazione al rispetto dei diritti umani¹¹ – e pochi altri casi simili¹², allo stato attuale nessun trattato istitutivo vincola un'organizzazione al rispetto di specifici trattati sui diritti umani¹³.

Per quanto riguarda le norme consuetudinarie, la dottrina prevalente ritiene che esse siano obbligatorie anche per le organizzazioni internazionali¹⁴. Non ci si può però esimere dal notare come l'identificazione di norme consuetudinarie in materia di diritti umani appaia particolarmente complessa, in

10 Taluni paragonano addirittura tale ipotesi all'apertura del vaso di Pandora, poiché potrebbe fornire agli Stati un appiglio per rinegoziare per intero i trattati sui diritti umani. Si veda: G. LE FLOCH, *Responsibility for Human Rights Violations cit.*, 388.

11 Ai sensi dell'art. 1 par. 3 della Carta, uno degli scopi dell'Organizzazione delle Nazioni Unite è quello di promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali per tutti senza alcuna distinzione di razza, di sesso, di lingua o di religione. L'art. 55 prevede inoltre che, al fine di creare le condizioni di stabilità e benessere necessarie allo sviluppo di rapporti pacifici e amichevoli fra le nazioni, basati sul rispetto del principio dell'eguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli, le Nazioni Unite promuovano, fra l'altro, il rispetto e l'osservanza universali dei diritti umani e delle libertà fondamentali per tutti, senza alcuna distinzione di razza, di sesso, di lingua o di religione. È proprio su tale generico obiettivo di promozione del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali che sembra essersi basata la Corte internazionale di giustizia laddove ha affermato che «[i]t would [...] 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». *CIG, Effects of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal*, parere consultivo del 13 luglio 1954, p. 14.

12 Si pensi all'art. 2 par. 1 della Costituzione della *International Criminal Police Organization-INTERPOL*, il quale fa espresso riferimento alla Dichiarazione universale dei diritti umani.

13 Cfr. G. LE FLOCH, *Responsibility for Human Rights Violations cit.*, 384-5.

14 Si vedano, fra gli altri: *ivi*, 393; T.H. IRMSCHER, *The Legal Framework for the Activities of the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo: The Charter, Human Rights, and the Law of Occupation*, in *GYIL*, 2001, 369; G. PORRETTO, S. VITÉ, *The application of international humanitarian law and human rights law to international organisations*, Research Paper Series No. 1, Centre Universitaire de Droit International Humanitaire, 2006, 45. Per una accurata ricostruzione delle tesi avanzate dalla dottrina in materia, si rinvia a: G. LE FLOCH, *Responsibility for Human Rights Violations cit.*, 391-396.

ragione della frequente prassi contraria di alcuni Stati¹⁵. Per ovviare a tale problema, taluni ritengono che i diritti umani siano piuttosto qualificabili come principi generali di diritto e che, in quanto tali, essi siano vincolanti per tutti i soggetti dell'ordinamento internazionale, indipendentemente dalla sussistenza di una prassi contraria degli Stati¹⁶. Ad avviso di chi scrive, è ragionevole sostenere l'esistenza di (almeno) un nucleo essenziale di norme consuetudinarie in materia di diritti umani, corrispondente, in linea di massima, ai diritti sanciti nella Dichiarazione universale dei diritti umani¹⁷. Ad ogni modo, come sottolineato dalla Corte internazionale di giustizia, «*whereas a State possesses the totality of international rights and duties recognized by international law, the rights and duties of an entity such as the Organization must depend upon its purposes and functions as specified or*

15 Ai fini dell'identificazione di una norma di diritto consuetudinario, la Commissione del diritto internazionale nota che «*it is primarily the practice of States that contributes to the formation, or expression, of rules of customary international law*», pur ammettendo che, in determinati casi, «*the practice of international organizations also contributes to the formation, or expression, of rules of customary international law*». Ad ogni modo, la stessa Commissione chiarisce che «*forms of State practice include, but are not limited to: diplomatic acts and correspondence; conduct in connection with resolutions adopted by an international organization or at an intergovernmental conference; conduct in connection with treaties; executive conduct, including operational conduct 'on the ground'; legislative and administrative acts; and decisions of national courts*». Commissione del diritto internazionale, *Identification of customary international law: Text of the draft conclusions provisionally adopted by the Drafting Committee*, 14 luglio 2015, Draft conclusions 4 and 6, disponibile presso: legal.un.org/docs/?symbol=A/CN.4/L.869 (consultato il 5 febbraio 2017).

16 Si veda: O. DE SCHUTTER, *Human Rights and the Rise of International Organizations: the Logic of Sliding Scales in the Law of International responsibility*, in *Accountability for Human Rights Violations by International Organizations* (a cura di J. Wouters, E. Brems, S. Smis, P. Schmitt), Antwerp 2011, 73-4.

17 Una indagine accurata circa la corrispondenza al diritto internazionale consuetudinario della Dichiarazione universale dei diritti umani, così come dei principali trattati internazionali sui diritti umani, esula dallo scopo del presente lavoro. Basti qui rilevare come la Dichiarazione universale sia stata più volte richiamata nella giurisprudenza di tribunali nazionali e internazionali o come da essa traggano ispirazione innumerevoli trattati in materia di diritti umani. Si vedano, *ex multis*, H. HANNUM, *The Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law*, in *GJICL*, 1995-1996, 287; P. TAVERNIER, *La Déclaration universelle des droits de l'homme dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, in *Les droits de l'homme au seuil du troisième millénaire. Mélanges en hommage à Pierre Lambert*, Bruxelles 2000, 859 ss.; L. PINESCHI, *La Dichiarazione universale dei diritti umani*, in *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi* (a cura di L. Pineschi), Milano 2006, 75.

implied in its constituent documents and developed in practice»¹⁸. Ciascuna organizzazione internazionale sarà dunque vincolata soltanto dalle norme sui diritti umani che siano applicabili alla luce degli scopi e delle funzioni dell'organizzazione stessa¹⁹. Sebbene la questione non rilevi, in linea di principio, per le Nazioni Unite, le quali godono evidentemente di competenze molto più ampie di altre organizzazioni, specialmente ove si trovino ad amministrare territori, è innegabile che essa debba porsi in relazione ad altre organizzazioni internazionali e che possa essere risolta soltanto sulla base di un'indagine svolta caso per caso²⁰.

3. Alcuni esempi di *partnership* fra organizzazioni internazionali

Uno dei settori in cui la cooperazione fra organizzazioni internazionali assume particolare rilievo è quello del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale: non di rado, infatti, operazioni di pace sono condotte da due o più organizzazioni congiuntamente²¹. Si pensi, *inter alia*, al caso di UNAMID, la missione ibrida delle Nazioni Unite e dell'Unione africana in Darfur, creata nel 2007 sulla base della risoluzione n. 1769 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite²² e del Comunicato della 79^a sessione del Consiglio di pace e sicurezza dell'Unione africana²³ allo scopo di proteggere la popolazione civile, contribuire alla promozione dei diritti umani e dello stato di diritto, monitorare e verificare l'attuazione degli accordi, e così via. Come stabilito nello *Status of Forces Agreement* fra Nazioni Unite,

18 CIG, *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*, parere consultivo dell'11 aprile 1949, p. 180.

19 Cfr. G. LE FLOCH, *Responsibility for Human Rights Violations cit.*, 393.

20 Sulle istituzioni finanziarie internazionali, quali Fondo monetario internazionale e Banca mondiale, si veda, *inter alia*: A. CLAPHAM, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford 2006, 144.

21 Per quanto riguarda, ad esempio, la prassi delle Nazioni Unite in materia, si veda: K. GRENFELL, *Partnerships in UN Peacekeeping*, in *IOLR*, 2016, 55. Per quanto riguarda la prassi della NATO, si veda: M. ZWANENBURG, *What's in a Word? 'Partnerships' between NATO and Other International Institutions and Some Issues of Shared Responsibility*, in *IOLR*, 2016, 100.

22 Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1769 del 31 luglio 2007. Il mandato di UNAMID è stato recentemente rinnovato mediante la risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 2296 del 29 giugno 2016.

23 Consiglio di Pace e Sicurezza dell'Unione africana, *Communiqué of the 79th Meeting (Communiqué on the Situation in Darfur)*, PSC/PR/Comm(LXXIX) del 22 giugno 2007.

Unione africana e governo del Sudan, la missione è composta da (a) un Rappresentante speciale nominato di comune accordo dal Segretario generale delle Nazioni Unite e dal Presidente della Commissione dell'Unione africana, (b) una componente civile formata da funzionari delle Nazioni Unite e dell'Unione africana ed altri individui eventualmente inviati da una delle due organizzazioni o dagli Stati parti della missione e (c) una componente militare formata da personale civile e militare reso disponibile dagli Stati parti della missione²⁴.

Occorre tuttavia notare come la cooperazione tra organizzazioni internazionali interessi anche una serie di altri ambiti di attività²⁵. Di particolare interesse è, ad esempio, la collaborazione nel settore della cooperazione economica e finanziaria. Al riguardo, vale la pena di citare la c.d. Troika, composta dal Fondo monetario internazionale, dalla Commissione europea e dalla Banca centrale europea. È nell'ambito di tale peculiare forma di cooperazione che, in relazione ai Paesi che hanno adottato l'euro come moneta unica, si svolgono i negoziati fra prestatori istituzionali e governi degli Stati destinatari dei prestiti e che, in seguito, si sorveglia l'attuazione dei programmi di aggiustamento concordati²⁶. Di primaria importanza è poi la cooperazione fra organizzazioni internazionali nel settore dell'assistenza umanitaria²⁷. Si pensi al caso della *Global Ebola Response Coalition* (GERC), coalizione di organizzazioni internazionali ed altri soggetti (tra i quali, ad esempio, la Federazione internazionale delle Società della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa) creata dal Segretario generale delle Nazioni Unite nel 2014²⁸. Fra le funzioni della GERC, vi sono quelle di coordinare le pri-

24 Si veda altresì: *Report of the UN Secretary-General and the Chairperson of the African Union Commission*, S/2007/307/Rev.1, 5 June 2007, disponibile presso: www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2007/307/rev.1 (consultato il 5 febbraio 2017).

25 Per alcuni esempi di cooperazione fra organizzazioni internazionali e fra organizzazioni internazionali ed altri soggetti, si rinvia a: N. BLOKKER, *On the Nature and Future of Partnerships cit.*, 23-31.

26 Cfr. G. ADINOLFI, *Aggiustamento economico e tutela dei diritti umani: un conflitto inesistente per le istituzioni finanziarie internazionali?*, in *DUDI*, 2014, 319; J. PISANI-FERRY, A. SAPIR, G.B. WOLFF, *EU-IMF assistance to euro-area countries: an early assessment*, Bruegel Blueprint Series, 2013, 20, disponibile su bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/1869_Blueprint_XIX_-_web_.pdf (consultato il 5 febbraio 2017).

27 Si veda, *ex multis*, G. SIERVO, *Actors, Activities, and Coordination in Emergencies*, in *International Disaster Response Law* (a cura di A. De Guttry, M. Gestri, G. Venturini), The Hague 2012, 485.

28 La GERC definisce se stessa come «*a committed group of organisations who are collectively playing a huge role in the global response to the Ebola outbreak*». Si veda: ebola-response.un.org/global-ebola-response-coalition (consultato il 5 febbraio 2017).

orità delle azioni intraprese in risposta all'epidemia del virus ebola, assicurare la coerenza delle operazioni rispetto alla strategia e ai principi fissati ed individuare le risorse necessarie. Sebbene la partecipazione a tale coalizione sia di natura informale, vale comunque la pena di notare come fra i *partner* più recenti figurino l'Unione africana, l'Unione europea, il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP), la Banca mondiale e l'Organizzazione mondiale della sanità²⁹.

Ai fini del presente lavoro, occorre senz'altro tenere a mente la distinzione fra le *partnership* informali, come la citata GERC, e le *partnership* tra organizzazioni internazionali stabilite da appositi atti (trattati, risoluzioni e così via), come la citata operazione UNAMID. È a quest'ultima categoria che si farà qui riferimento.

4. Questioni di attribuzione: verso il superamento del concetto di responsabilità indipendente ed esclusiva?

Analogamente a quanto riscontrabile in relazione alla responsabilità internazionale degli Stati, la responsabilità delle organizzazioni internazionali si fonda generalmente³⁰ sul concetto di responsabilità indipendente³¹, così che ciascun attore sia responsabile «per la propria condotta e per i propri illeciti»³²; in tal senso, ciascun soggetto di diritto internazionale, si tratti di uno Stato o di un'organizzazione internazionale, è normalmente ritenuto responsabile per le condotte che siano ad esso attribuibili e che ingenerino la sua responsabilità internazionale³³. Il concetto di responsabilità indipendente è strettamente connesso a quello di responsabilità esclusiva, in base al quale l'eventuale condotta lesiva sarebbe tendenzialmente attribuibile ad un solo soggetto³⁴. Ad ogni modo, come rilevato da alcuni recenti contributi dottrinali, i limiti di tale modello di responsabilità appaiono ormai evidenti, giacché «*responsibility for harm caused [...] need not lie with any single*

29 Si veda: ebolaresponse.un.org/ebola-response (consultato il 5 febbraio 2017).

30 Vi sono, come si avrà modo di vedere, alcune eccezioni.

31 J.D. FRY, *Attribution of Responsibility*, in *Principles of Shared Responsibility in International Law: An Appraisal of the State of the Art* (a cura di A. Nollkaemper, I. Plakokefalos), Cambridge 2014, 98.

32 A. NOLLKAEMPER, D. JACOBS, *Shared Responsibility in International Law: A Conceptual Framework*, in *MicJIL*, 2013, 381 (traduzione a cura dell'autore).

33 *Ibidem*.

34 *Ivi*, p. 383 ss.

actor, but may be shared by all actors involved»³⁵.

Tale questione appare di primaria importanza in relazione alle citate *partnership* tra organizzazioni internazionali. Come accennato, è infatti possibile che le loro attività o la loro condotta omissiva nell'ambito di una *partnership* configurino una violazione delle norme internazionali in materia di diritti umani. Nell'eventualità che ciò si verifichi, occorre chiedersi quali siano le norme applicabili e se l'attuale regime generale di responsabilità internazionale, così come delineato dalla Commissione del diritto internazionale, sia, almeno in materia di attribuzione, adeguato a tenere conto del contributo di una molteplicità di attori. A tal fine, è necessario distinguere fra due diversi profili: da un lato, quello dell'attribuzione della condotta; dall'altro, quello dell'attribuzione della responsabilità internazionale. Il fatto che il Progetto di articoli si occupi dell'uno e dell'altro profilo in due capitoli separati (rispettivamente al capitolo II e al capitolo IV) conferma la necessità di tenere distinti i due ambiti di indagine³⁶.

4.1. Attribuzione della condotta

Come già sottolineato, uno degli elementi costitutivi dell'illecito di un'organizzazione internazionale consiste nell'attribuzione di una determinata condotta lesiva a tale organizzazione³⁷. Il Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali stabilisce che ad un'organizzazione internazionale sia attribuita la condotta di suoi organi o agenti (art. 6), di organi di uno Stato o di organi o agenti di un'altra organizzazione internazionale messi a disposizione dell'organizzazione in questione (art. 7) e, anche al di fuori di tali ipotesi, la condotta eventualmente riconosciuta e adottata come propria da tale organizzazione internazionale (art. 9). *Nulla quaestio* ove l'organizzazione operi indipendentemente da altre organizzazioni internazionali (o, in generale, da altri soggetti di diritto internazionale). Tuttavia, qualora due o più organizzazioni partecipino alla stessa condotta lesiva di un obbligo internazionale, occorre domandarsi se l'attuale regime generale di responsabilità internazionale preveda la possibilità di duplice (o molteplice) attribuzione della condotta in questione o se, invece, esso precluda tale possibilità, così che l'attribuzione di un'azione o un'omissione ad un'organizzazione escluda l'attribuzione della stessa azione od omissione

35 A. NOLLKAEMPER, *Introduction*, in *Principles of Shared Responsibility in International Law cit.*, 4.

36 Cfr. J.D. FRY, *Attribution of Responsibility cit.*, 104.

37 Cfr. P. PUSTORINO, *La responsabilità delle organizzazioni internazionali cit.*, 321.

ad un'altra organizzazione³⁸.

Ad avviso di chi scrive, la duplice (o molteplice) attribuzione della condotta nel caso di una *partnership* fra organizzazioni internazionali è senz'altro ammissibile ove due o più organizzazioni internazionali istituiscano un organo comune; in tale eventualità, la condotta dell'organo comune sarebbe attribuibile a tutte le organizzazioni coinvolte³⁹. La stessa Commissione del diritto internazionale conferma tale possibilità, laddove osserva:

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 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 organ⁴⁰.

È questo il caso, ad esempio, delle operazioni di *peacekeeping* stabilite e condotte da due o più organizzazioni internazionali sul modello della citata UNAMID: i contingenti nazionali, infatti, sono messi a disposizione delle organizzazioni internazionali che istituiscono l'operazione, la quale può essere considerata come un loro organo sussidiario⁴¹. È tuttavia opportuno notare che, sebbene la duplice (o molteplice) attribuzione della condotta a più organizzazioni internazionali sembri essere, in tale caso, possibile alla luce dell'attuale regime di responsabilità internazionale⁴², la scarsità della prassi a sostegno non manca di destare qualche perplessità⁴³. È vero, infatti, che la

38 Cfr. F. MESSINEO, *Attribution of Conduct*, in *Principles of Shared Responsibility in International Law cit.*, 62.

39 F. MESSINEO, *Attribution of Conduct cit.*, 67 ss.; P. PALCHETTI, *Applying the Rules of Attribution in Complex Scenarios: The Case of Partnerships among International Organizations*, in *IOLR*, 2016, 43-44, 52.

40 Commissione del diritto internazionale, *Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries*, 2011, p. 16, disponibile presso legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_11_2011.pdf (consultato il 5 febbraio 2017).

41 Cfr. P. PUSTORINO, *La responsabilità delle organizzazioni internazionali cit.*, 324.

42 Fra i contributi dottrinali che ne riconoscono la possibilità, si rimanda, *ex multis*, a L. CONDORELLI, *Le Statut des Forces de l'ONU et le Droit international humanitaire*, in *RDI*, 1995, 897.

43 Cfr. A. NOLLKAEMPER, D. JACOBS, *Shared Responsibility in International Law: A Conceptual cit.*, 383.

sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Al-Jedda*⁴⁴ e alcune recenti sentenze di tribunali nazionali⁴⁵ sembrano propendere nel senso dell'ammissibilità della duplice attribuzione. È peraltro anche vero che, da una parte, tale prassi è limitata al caso dell'attribuzione di una condotta lesiva ad un'organizzazione internazionale e ai suoi Stati membri (non a più organizzazioni internazionali) e, dall'altra, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia è tutt'altro che univoca⁴⁶. Sicuramente più utile ai fini della presente analisi delle *partnership* tra organizzazioni internazionali potrebbe essere, pur tenendo a mente la diversità della materia, il riferimento alla giurisprudenza internazionale relativa alla duplice o molteplice attribuzione a Stati. Si pensi, ad esempio, alla sentenza della Corte internazionale di giustizia nel caso *Nauru*, in cui la Corte osservò che

44 Corte europea dei diritti dell'uomo, *Al-Jedda c. Regno Unito*, ricorso n. 27021/08, sentenza del 7 luglio 2011, par. 80. Al riguardo, si vedano, fra gli altri: M. MILANOVIĆ, *Al-Skeini and Al-Jedda in Strasbourg*, in *EJIL*, 2012, 133-138; M.I. PAPA, *Le autorizzazioni del Consiglio di sicurezza davanti alla Corte europea dei diritti umani: dalla decisione sui casi Behrami e Saramati alla sentenza Al-Jedda*, in *DUDI*, 2012, 229; F. MESSINEO, *Things Could Only Get Better: Al-Jedda Beyond Behrami*, in *ML&LWR*, 2011, 321.

45 Corte distrettuale dell'Aja, sentenza del 16 luglio 2014, n. C/09/295247 / HA ZA 07-2973, *The Stichting Mothers of Srebrenica et al. v. The State of The Netherlands*, par. 4.80 ss., traduzione in lingua inglese disponibile presso: uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2014:8748 (consultato il 5 febbraio 2017); Corte d'appello dell'Aja, sentenza del 5 luglio 2011, n. 200.020.174/01, *Nuhanović v. The State of The Netherlands*, par. 5, traduzione in lingua inglese disponibile presso: uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHSGR:2011:BR5388 (consultato il 5 febbraio 2017); Corte suprema (Paesi Bassi), sentenza del 6 settembre 2013, n. 12/03329, *The State of The Netherlands v. Mustafić et al.*, par. 3.9.4, traduzione in lingua inglese disponibile presso: [www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Hoge-Raad-der-Nederlanden/Supreme-court-of-the-Netherlands/Documents/12%2003329%20\(1\).pdf](http://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Hoge-Raad-der-Nederlanden/Supreme-court-of-the-Netherlands/Documents/12%2003329%20(1).pdf) (consultato il 5 febbraio 2017); Corte suprema (Paesi Bassi), sentenza del 6 settembre 2013, n. 12/03324, *The State of The Netherlands v. Nuhanović*, par. 3.9.4, traduzione in lingua inglese disponibile presso: www.internationalcrimesdatabase.org/Case/1005/The-Netherlands-v-Nuhanovi%C4%87/ (consultato il 5 febbraio 2017). Si veda, fra gli altri, C. RYNGAERT, *Supreme Court (Hoge Raad), State of the Netherlands v. Mustafić et al., State of the Netherlands v. Nuhanović, Judgments of 6 September 2013*, in *NILR*, 2013, 441.

46 Si vedano, in particolare: Corte europea dei diritti umani, *Behrami e Behrami c. Francia e Saramati c. Francia, Germania e Norvegia* [GC], ricorsi nn. 71412/01 e 78166/01, sentenza del 2 maggio 2007; Corte europea dei diritti umani, *Kasumaj c. Grecia*, ricorso n. 6974/05, decisione del 5 luglio 2007; Corte europea dei diritti umani, *Gajić c. Germania*, ricorso n. 31446/02, sentenza del 28 agosto 2007. Per una critica dei casi *Behrami e Behrami e Saramati*, si rinvia a M. MILANOVIĆ e T. PAPIĆ, *As Bad as it Gets: the European Court of Human Rights' Behrami and Saramati Decision and General International Law*, in *ICLQ*, 2009, 267.

Regno Unito, Nuova Zelanda e Australia agivano, ai sensi dell'accordo di amministrazione fiduciaria su Nauru, in qualità di "autorità amministrativa" per Nauru e che tale autorità non aveva personalità giuridica distinta da quelle dei tre Stati⁴⁷. La Corte respinse, dunque, una delle eccezioni preliminari presentate dall'Australia, osservando, *inter alia*, come quest'ultima avesse una serie di obblighi ai sensi dell'accordo di amministrazione fiduciaria in quanto parte dell'autorità amministrativa su Nauru e come nulla in tale accordo impedisse alla Corte di esaminare le pretese di violazione di tali obblighi da parte dell'Australia. La Corte, dunque, ammise che la condotta dell'autorità amministrativa su Nauru potesse essere attribuita all'Australia sebbene essa fosse solo uno degli Stati parti di tale autorità⁴⁸.

4.2. *Attribuzione della responsabilità*

Nel Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali, la Commissione del diritto internazionale dedica il capitolo IV alla responsabilità di un'organizzazione internazionale in ragione dell'atto di uno Stato o di un'altra organizzazione internazionale (artt. 14-19). In tale caso, dunque, a venire in rilievo non è una condotta lesiva attribuibile a un'organizzazione internazionale, ma la possibilità che la responsabilità di quest'ultima sorga in ragione della condotta lesiva posta in essere da un altro soggetto, sia esso uno Stato o un'altra organizzazione internazionale. D'altra parte, come osservato dal relatore speciale Giorgio Gaja, «*responsibility of an organization does not necessarily have to rest on attribution of conduct to*

47 CIG, *Certain Phosphate Lands in Nauru (Nauru v. Australia)*, sentenza del 26 giugno 1992.

48 Un approccio molto diverso era invece stato seguito, anni prima, dalla Commissione europea dei diritti dell'uomo nel caso *Hess*. In tale occasione, la Commissione aveva osservato come ben quattro Stati condividessero la gestione della prigione di Spandau in cui Rudolf Hess era detenuto; essa aveva tuttavia sostenuto che tale autorità condivisa non potesse essere "suddivisa" in quattro distinte giurisdizioni, giungendo così ad escludere la giurisdizione del Regno Unito ex art. 1 della Convenzione europea dei diritti umani. La Commissione osservò, infatti, quanto segue: «*The Commission concludes that the responsibility for the prison at Spandau, and for the continued imprisonment of Rudolf Hess, is exercised on a Four Power basis and that the United Kingdom acts only as a partner in the joint responsibility which it shares with the three other Powers. The Commission is of the opinion that the joint authority cannot be divided into four separate jurisdictions and that therefore the United Kingdom's participation in the exercise of the joint authority and consequently in the administration and supervision of Spandau Prison is not a matter 'within the jurisdiction' of the United Kingdom, within the meaning of Art. 1 of the Convention*». Commissione europea dei diritti umani, *Ilse Hess v. The United Kingdom*, ricorso n. 6231/73, decisione del 28 maggio 1975, 74.

that organization»⁴⁹. L'attribuzione della responsabilità mira dunque a identificare il soggetto responsabile nei casi in cui più soggetti siano coinvolti in un unico illecito⁵⁰. Anche in questo caso occorre chiedersi se l'attuale regime generale di responsabilità internazionale, così come delineato dalla Commissione del diritto internazionale, preveda la possibilità di duplice (o molteplice) attribuzione o se, invece, esso precluda tale eventualità⁵¹, in linea con il citato concetto di responsabilità esclusiva⁵².

Con specifico riguardo alla cooperazione fra organizzazioni internazionali, vengono in rilievo, in particolare, gli articoli 14, 15 e 16 del Progetto di articoli. Ai sensi dell'art. 14, «[u]n'organizzazione internazionale che aiuti o assista [...] un'altra organizzazione internazionale nella commissione di un atto internazionalmente illecito da parte [...] di quest'ultima organizzazione è internazionalmente responsabile per siffatto comportamento»⁵³. L'art. 15 prevede invece che «[u]n'organizzazione internazionale che dia direttive [...] a un'altra organizzazione internazionale ed eserciti il controllo sulla commissione di un atto internazionalmente illecito da parte [...] di quest'ultima organizzazione [sia] internazionalmente responsabile»⁵⁴. In entrambi i casi, la responsabilità potrà essere attribuita all'organizzazione che aiuti o assista oppure diriga e controlli un'altra organizzazione internazionale soltanto a condizione che la prima sia a conoscenza della condotta lesiva posta in essere dalla seconda e che la condotta sia illecita anche se commessa autonomamente dalla prima⁵⁵. L'art. 16, infine, stabilisce che «[u]n'organizzazione internazionale che costringe [...] un'altra organizzazione internazionale a compiere un atto [sia] internazionalmente responsabile per quell'atto se: a) in assenza di coercizione l'atto sarebbe un atto internazionalmente illecito [...] dell'organizzazione internazionale soggett[a] a coercizione; e b) l'organizzazione internazionale che esercita la coercizione agisce con la

49 G. GAJA, *Second Report on responsibility of international organizations*, UN Doc. A/CN.4/541 del 2 aprile 2004, p. 6, par. 11, disponibile presso: legal.un.org/docs/?path=../ilc/documentation/english/a_cn4_541.pdf&lang=EFSX (consultato il 5 febbraio 2017).

50 Cfr. J.D. FRY, *Attribution of Responsibility cit.*, 102 ss. L'autore sottolinea che «*attribution of responsibility and attribution of conduct do not necessarily correspond to each other, in that the effective functioning of each does not depend on the other*». *Ivi*, 106.

51 *Ivi*, 111.

52 A. NOLLKAEMPER, D. JACOBS, *Shared Responsibility in International Law cit.*, 383.

53 Traduzione in lingua italiana a cura di R. LUZZATTO, F. POCAR, *Codice cit.*, 429-430.

54 Traduzione in lingua italiana a cura di *ivi*, 430.

55 Cfr. P. PUSTORINO, *La responsabilità delle organizzazioni internazionali Codice cit.*, 341 ss.

consapevolezza delle circostanze dell'atto»⁵⁶.

Ai fini della presente indagine, è naturale chiedersi quale sia l'utilità di tali disposizioni nei casi di *partnership* tra organizzazioni internazionali. Occorre, in altri termini, stabilire se esse vengano in rilievo nel caso della violazione di norme in materia di diritti umani derivanti dalla cooperazione tra organizzazioni internazionali. Se l'ipotesi della coercizione *ex art. 16* esula, evidentemente, dagli scopi del presente lavoro, quella della direzione e del controllo *ex art. 15* e quella dell'aiuto o dell'assistenza *ex art. 14* appaiono, invece, di particolare interesse.

Nell'ambito di una *partnership* tra organizzazioni internazionali, infatti, è senz'altro possibile che una delle organizzazioni coinvolte diriga e controlli⁵⁷ la commissione di un atto internazionalmente illecito da parte di un'altra organizzazione internazionale. In tale eventualità, la condotta lesiva sarebbe posta in essere dalla seconda organizzazione ma, ai sensi della disposizione in esame, la responsabilità internazionale ricadrebbe anche sulla prima, sempre che ricorrano le condizioni stabilite dallo stesso art. 15, vale a dire la conoscenza della condotta lesiva *ex lett. a)* e l'illiceità della condotta anche per l'organizzazione che dirige e controlla *ex lett. b)*⁵⁸. Ad ogni modo,

56 Traduzione in lingua italiana a cura di R. LUZZATTO, F. POCAR, Codice cit., 430.

57 Nel Commento al Progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato, la Commissione del diritto internazionale definisce la nozione di direzione e quella di controllo nei seguenti termini: «[T]he term 'controls' refers to cases of domination over the commission of wrongful conduct and not simply the exercise of oversight, still less mere influence or concern. Similarly, the word 'directs' does not encompass mere incitement or suggestion but rather connotes actual direction of an operative kind». Commissione del diritto internazionale, *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*, 2001, p. 69, disponibile presso: legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf (consultato il 5 febbraio 2017).

58 A differenza di quanto affermato nel Commento all'articolo 17 del Progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato, in cui la Commissione del diritto internazionale aveva affermato che «[b]oth direction and control must be exercised over the wrongful conduct in order for a dominant State to incur responsibility» (ivi, p. 69), nel commentare la disposizione qui in esame la Commissione del diritto internazionale non prevede espressamente che, affinché l'organizzazione che dirige e controlla la commissione di un atto internazionalmente illecito da parte di un'altra organizzazione incorra in responsabilità internazionale, sia necessario che la prima eserciti contestualmente tanto la direzione quanto il controllo sulla commissione dell'atto illecito da parte di un'altra organizzazione internazionale. D'altronde, parte della dottrina ritiene che i due termini possano essere intesi, in linea di principio, quali sinonimi, privando dunque di rilevanza pratica la questione della necessità o meno che la direzione e il controllo sulla condotta lesiva siano esercitati contestualmente. Si veda: A. REINISCH, *Aid or Assistance and Direction and Control between States and International Organizations in the Commission of Internationally Wrongful Acts*, in *IOLR*,

affinché l'organizzazione che dirige e controlla incorra in responsabilità internazionale, è necessario che la direzione e il controllo siano 'effettivamente' esercitati sulla commissione dello specifico atto illecito in questione, non essendo quindi sufficiente la mera facoltà della prima organizzazione – prevista, ad esempio, nell'atto istitutivo della *partnership* – di dirigere e controllare la seconda⁵⁹.

È poi possibile che una *partnership* tra organizzazioni internazionali si concreti nella mera assistenza di un'organizzazione a una o più altre organizzazioni internazionali. Ad oggi, anzi, si può forse ritenere che questo sia il modello di cooperazione fra organizzazioni internazionali (e fra organizzazioni e Stati) più diffuso. Nei casi concreti, l'aiuto o l'assistenza che un'organizzazione internazionale si trova a prestare ad altre organizzazioni internazionali possono prendere diverse forme (si pensi all'assistenza tecnica e finanziaria o a quella militare) e il coinvolgimento della prima organizzazione nella commissione dell'eventuale condotta lesiva delle seconde può essere più o meno significativo. L'art. 14 del Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali – analogamente all'art. 16 del Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale dello Stato – non precisa in alcun modo il contenuto di «aiuto o assistenza», né viene in aiuto al riguardo il Commento della stessa Commissione del diritto internazionale, silente sul punto. Ne consegue che, a prescindere dal tipo di aiuto o assistenza prestati, in presenza di un nesso causale tra aiuto o assistenza e condotta lesiva⁶⁰ e qualora ricorrano le condizioni stabilite dallo stesso art. 14 – conoscenza della condotta lesiva (lett. a)) e illiceità della condotta anche per l'organizzazione che aiuta o assiste (lett. b)) – quest'ultima sarà responsabile per la condotta lesiva dell'organizzazione aiutata o assistita⁶¹.

È dunque innegabile che il Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali ammetta il coinvolgimento di due o più organizzazioni nel medesimo illecito. Entrambe le disposizioni qui descritte ammettono, infatti, che un'organizzazione internazionale sia internazionalmente responsabile per la condotta lesiva posta in essere da un'altra organizzazione. Non ci si può però esimere dal notare come le ipotesi di attribuzione della responsabilità così definite possano destare qualche perplessità ove le si applichi al fenomeno delle *partnership* fra organizzazioni internazionali.

2010, 75-76.

59 Comm. dir. int., *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries cit.*, 69.

60 Sull'importanza di tale nesso causale ai sensi della disposizione in esame, si veda V. LAVONOV, *Complicity in an Internationally Wrongful Act*, in *Principles of Shared Responsibility in International Law cit.*, 141 ss.

61 *Ivi*, 143-4.

Nel caso dell'aiuto o dell'assistenza *ex art. 14*, infatti, occorre ammettere che, in presenza di una molteplicità di organizzazioni internazionali dalla cui cooperazione derivi una violazione dei diritti umani, non è certo agevole, in concreto, stabilire se il contributo alla condotta lesiva sia tale da far sì che la responsabilità sia attribuita anche all'organizzazione che aiuta o assiste o solo all'organizzazione che pone in essere tale condotta: taluni si basano sulla distinzione fra un contributo essenziale alla commissione dell'illecito e un contributo che si limiti a facilitare la commissione di un illecito⁶². Chiaramente, si tratta di una distinzione di difficile applicazione nei casi concreti che, d'altra parte, non sembra trovare riscontro né nel testo del Progetto di articoli né nel commento della Commissione del diritto internazionale. L'unica certezza è che, come accennato, debba esservi un nesso causale tra l'aiuto o l'assistenza di un'organizzazione e la condotta lesiva di un'altra organizzazione. La Commissione del diritto internazionale si limita infatti a osservare che, «*for international responsibility to arise, aid or assistance should contribute 'significantly' to the commission of the act*»⁶³, senza specificare, tuttavia, cosa si intenda per «*significantly*». D'altra parte, non è chiaro nemmeno se una condotta omissiva possa integrare la fattispecie dell'aiuto o dell'assistenza *ex art. 14*⁶⁴.

Nell'ipotesi della direzione e del controllo *ex art. 15*, si pone invece, in particolare, il problema di stabilire se non sia la stessa condotta lesiva – e non la responsabilità per la condotta altrui – ad essere attribuibile all'organizzazione che dirige e controlla⁶⁵. Nel commento al citato articolo 17 del Progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato, infatti, la Commissione afferma che «*a State which directs and controls another in the commission of an internationally wrongful act is responsible for the act itself, since it controlled and directed the act in its entirety*»⁶⁶. Inoltre, la circostanza che, affinché l'organizzazione che dirige e controlla incorra in responsabilità, tali direzione e controllo debbano essere «effettivamente» esercitati sulla commissione dell'atto illecito in questione potrebbe portare alla coincidenza fra la qui citata ipotesi della direzione e del controllo e quella dell'attribuzio-

62 V. LAVONNOY, *Complicity in an Internationally Wrongful Act cit.*, 144-5.

63 Comm. dir. int., *Draft articles on the responsibility of international organizations*, cit., p. 37.

64 Per la trattazione approfondita di tale questione, si rimanda a: V. LAVONNOY, *Complicity in an Internationally Wrongful Act cit.*, 145 ss.

65 L'ambiguità dell'approccio della Commissione del diritto internazionale in tal senso è stata rilevata, *inter alia*, da A. REINISCH, *Aid or Assistance and Direction and Control cit.*, 76-77.

66 Comm. dir. int., *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries cit.*, 68.

ne della condotta in ragione dell'esercizio del c.d. 'controllo effettivo' su quest'ultima⁶⁷. Ad ogni modo, ad avviso di chi scrive, nelle intenzioni della Commissione del diritto internazionale l'art. 15 costituisce senz'altro un'ipotesi di responsabilità per fatto altrui: da un lato, si può forse ritenere che il tipo di direzione e controllo cui la Commissione del diritto internazionale fa riferimento in tale disposizione non sia dello stesso grado e intensità di quello necessario ai fini dell'attribuzione della condotta; dall'altro, il fatto che, nel commento all'art. 17 del Progetto sulla responsabilità dello Stato, la Commissione abbia qualificato espressamente la responsabilità per direzione e controllo come responsabilità derivata («*derived responsibility*») e la circostanza che abbia scelto di collocare tanto tale disposizione quanto il corrispondente art. 15 del Progetto sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali nel capitolo dedicato all'attribuzione della responsabilità in ragione della condotta lesiva altrui non possono che confermare che, nel caso in esame, un'organizzazione internazionale incorrerebbe in responsabilità internazionale non per la condotta ad essa attribuibile ma per la condotta posta in essere da un'altra organizzazione⁶⁸. Ciò non toglie, naturalmente, che la linea di demarcazione tra il controllo necessario ai fini dell'attribuzione della condotta e la direzione e il controllo necessari ai fini dell'attribuzione della responsabilità per la condotta altrui possa non risultare di facile individuazione nei casi concreti.

Occorre poi notare come, tanto nel caso dell'aiuto o dell'assistenza *ex art.* 14 quanto in quello della direzione e del controllo *ex art.* 15, a complicare il quadro contribuiscano le stesse condizioni poste dalle rispettive lettere *a*) e *b*). Se, da un lato, l'esatta portata dell'elemento soggettivo della conoscenza delle circostanze dell'atto illecito («*knowledge of the circumstances of the internationally wrongful act*») è se non altro dubbia⁶⁹, il requisito che la con-

67 Cfr. L. BOISSON DE CHAZOURNES, *United in joy and sorrow cit.* 221.

68 D'altra parte, sarebbe internazionalmente responsabile anche l'organizzazione diretta e controllata. Si veda Comm. dir. int., *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries cit.*, 69. Di tale avviso è poi parte della dottrina, la quale nota che «*the mere fact of being under someone's direction and control does not exempt the influenced party of its responsibility, because, in contrast with coercion, the directed and controlled party is not completely deprived of any freedom to decline*». J.D. FRY, *Attribution of Responsibility cit.*, 119.

69 Come opportunamente osservato da parte della dottrina (*ivi*, 150-6; M. ZWANENBURG, *What's in a Word? cit.*, 121), in effetti, la stessa Commissione del diritto internazionale sembra dire ben altro nel commento all'art. 14 (al quale rimanda nel commento all'art. 15), facendo riferimento, invece che alla «*knowledge of the circumstances of the internationally wrongful act*», all'intento («*intent*»). La Commissione cita infatti il proprio commento al corrispondente articolo del Progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato, osservando

dotta dell'organizzazione diretta e controllata o aiutata o assistita sia illecita anche se posta in essere autonomamente dall'organizzazione che dirige e controlla o aiuta o assiste rende particolarmente difficile – in ragione della citata diversità degli obblighi internazionali che vincolano ciascuna organizzazione⁷⁰ – l'applicazione delle disposizioni in esame nei casi concreti di cooperazione fra due o più organizzazioni internazionali⁷¹.

Ad ogni modo, ammesso che si finisca, nonostante le citate difficoltà, per attribuire la responsabilità internazionale all'organizzazione che dirige e controlla o aiuta o assiste un'altra organizzazione internazionale nella commissione di un illecito internazionale, si avrà duplice o molteplice attribuzione soltanto qualora entrambe le organizzazioni coinvolte siano internazionalmente responsabili per la medesima condotta lesiva.

Ad avviso di chi scrive, non è possibile concludere con certezza in tal senso, specialmente nell'ipotesi dell'aiuto o dell'assistenza *ex art. 14*. Come rilevato da parte della dottrina, infatti, tale ipotesi non sembra in realtà configurare un vero e proprio caso di attribuzione della responsabilità per la condotta lesiva altrui, poiché l'organizzazione internazionale che aiuta o assiste un'altra organizzazione nella commissione di un illecito internazionale commetterebbe un illecito a sé stante⁷². Anche qualora il contributo della prima organizzazione dovesse soddisfare le condizioni previste dall'art. 14 e se ne determinasse, così, la responsabilità internazionale in relazione alla condotta lesiva della seconda organizzazione, tale responsabilità discenderebbe dall'illecito della prima, accessorio ma indipendente dall'illecito della seconda. A simili conclusioni si deve forse giungere nel caso della direzione e del controllo *ex art. 15*: occorre infatti chiedersi se l'organizzazione che esercita un grado di direzione e controllo non sufficiente a determinare l'attribuzione della condotta sia comunque internazionalmente responsabile per la condotta dell'organizzazione diretta e controllata (e, dunque, responsabile

che, «*in the commentary on article 16 on the responsibility of States for internationally wrongful acts, it is also stated as a requirement that 'the relevant State organ intended, by the aid or assistance given, to facilitate the occurrence of the wrongful conduct and the internationally wrongful conduct is actually committed by the aided or assisted State'*». Comm. dir. int., *Draft articles on the responsibility of international organizations cit.*, p. 37.

70 *Supra*, par. 2.

71 Come osservato da M. ZWANENBURG (*What's in a Word? cit.*, 122), «*[these] different principles appear to set rather high thresholds for finding responsibility*» e «*[c]onsequently, it is possible that a State or an international organization plays a considerable role in a partnership without this leading to consequences in terms of responsibility when harm is caused*».

72 Si vedano, *inter alia*: L. BOISSON DE CHAZOURNES, *United in joy and sorrow cit.*, 220; J.D. FRY, *Attribution of Responsibility cit.*, 104.

per fatto altrui) o non lo sia, piuttosto, per una propria condotta lesiva accessoria ma indipendente da quella posta in essere dall'altra organizzazione. In entrambe le ipotesi, dunque, il modello della responsabilità indipendente ed esclusiva sembrerebbe ben lungi dall'essere superato⁷³.

5. Il ruolo degli atti istitutivi delle partnership

Come si è già avuto modo di precisare, la presente indagine è circoscritta ai casi di *partnership* 'formali', ossia quelle forme di cooperazione fra organizzazioni internazionali che siano dotate di un atto istitutivo. Ai fini di una riflessione sui profili di attribuzione della condotta e/o della responsabilità per eventuali violazioni delle norme internazionali in materia di diritti umani derivanti da una *partnership* fra organizzazioni internazionali, è evidentemente opportuno che ci si interroghi, seppur brevemente, sulla natura di tali atti istitutivi e sulla possibilità che essi influiscano o meno sull'attribuzione della condotta o della responsabilità.

La questione assume particolare rilievo ove si consideri che, ai sensi dell'art. 64 del Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali, eventuali norme speciali di diritto internazionale prevalgono su quelle del regime generale di responsabilità internazionale. Occorre tuttavia tenere presente che non sempre lo strumento istitutivo di una *partnership* fra organizzazioni internazionali è un trattato internazionale o un altro atto giuridicamente vincolante (quale, ad esempio, una risoluzione vincolante del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite)⁷⁴ e, dunque, non sempre esso viene in rilievo in quanto *lex specialis* ai sensi dell'art. 64: alcune forme di cooperazione fra organizzazioni internazionali sono infatti regolate da cc.dd. *Memoranda of Understanding*, i quali possono essere qualificati, a seconda delle circostanze, quali veri e propri trattati internazionali o quali strumenti di *soft law*⁷⁵. D'altronde, anche laddove lo strumento istitutivo di

73 Cfr. V. LAVONOV, *Complicity in an Internationally Wrongful Act cit.*, 150.

74 Sul carattere vincolante o meno delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, si rimanda, fra gli altri, a *The Charter of the United Nations: A Commentary* (a cura di B. Simma, D.-E. Khan, G. Nolte, A. Paulus), Oxford 2012, 701 ss.

75 Cfr. L. BOISSON DE CHAZOURNES, *United in joy and sorrow cit.*, 217-218. Sulla natura giuridica degli accordi di cooperazione tra organizzazioni internazionali, si vedano altresì L. BOISSON DE CHAZOURNES, A. NOLLKAEMPER, *Partnerships between International Institutions cit.*, 7-9; S. VEZZANI, *Gli accordi delle Organizzazioni del Gruppo della Banca Mondiale*, Torino 2011, 150-154; B. CONFORTI, *La personalità internazionale delle unioni di Stati*, in *Diritto internazionale*, ISPI, 1964, 335-338; H. LAUTERPACHT, Document A/CN.4J63, in *YILC*, 1953-II, 99-100.

una *partnership* fosse un trattato internazionale o un altro atto giuridicamente vincolante, la presenza di disposizioni in materia di attribuzione non sarebbe comunque scontata; in particolare, nel caso di risoluzioni vincolanti del Consiglio di Sicurezza, occorre ammettere che, sebbene sia possibile che esse istituiscano *partnership* tra organizzazioni internazionali, appare (se non altro) improbabile che stabiliscano altresì le modalità di funzionamento di tali *partnership*, poiché la prassi attuale sembra essere quella di demandare tali questioni ai citati *Memoranda of Understanding* o a trattati tra le organizzazioni coinvolte. Occorre tuttavia notare che, qualora le modalità di funzionamento della *partnership* siano in effetti regolate da un trattato, seppure tale trattato contenesse disposizioni specifiche in materia di attribuzione, esso non sarebbe opponibile ai terzi e non potrebbe dunque derogare al regime generale di responsabilità se non nei rapporti fra le parti⁷⁶.

Alla luce di tali considerazioni, non sembra di poter concludere che – a parte il caso, ad oggi mai verificatosi, di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza vincolante tutti gli Stati e contenente disposizioni specifiche sull'attribuzione della condotta e/o della responsabilità – gli atti istitutivi delle *partnership* costituiscano *lex specialis* in materia di attribuzione, sebbene essi possano senz'altro svolgere un ruolo significativo in materia di allocazione delle conseguenze giuridiche della responsabilità fra i vari attori operanti nell'ambito di una *partnership*. Si pensi allo *Status of Forces Agreement* fra l'Organizzazione delle Nazioni Unite, l'Unione africana e il Sudan relativo alla citata operazione UNAMID, nel quale si prevede che, «*[u]pon determination of liability as provided in this Agreement, the United Nations shall pay compensation within such financial limitations as have been approved by the General Assembly in*

76 Tale importante precisazione è stata richiamata dalla stessa Commissione del diritto internazionale nel commento all'art. 7 in materia di organi di uno Stato o di organi o agenti di un'organizzazione messi a disposizione di un'altra organizzazione internazionale, in cui si legge: «*[a]t any event, this type of agreement is not conclusive because it governs only the relations between the contributing State or organization and the receiving organization and could thus not have the effect of depriving a third party of any right that that party may have towards the State or organization which is responsible under the general rules*». Comm. dir. int., *Draft articles on the responsibility of international organizations cit.*, 20. Ai sensi dell'art. 34 della Convenzione di Vienna del 1986 sul diritto dei trattati tra Stati e organizzazioni internazionali o tra organizzazioni internazionali, infatti, «*a treaty does not create either obligations or rights for a third State or a third organization without the consent of that State or that organization*». Occorre però notare che la Convenzione non è ancora entrata in vigore e che, d'altra parte, «*[a]rticle 34 of the 1986 Vienna Convention [...] leaves open whether the exclusion of third party effect extends to states members of an international organization*». L. BOISSON DE CHAZOURNES, A. NOLLKAEMPER, *Partnerships between International Institutions cit.*, 8.

its resolution 52/247 of 26 June 1998»⁷⁷.

Vale però la pena di notare che, anche qualora l'atto istitutivo di una *partnership* fra organizzazioni internazionali non possa, per le ragioni suindicate, derogare al regime generale di responsabilità internazionale in materia di attribuzione in quanto *lex specialis*, esso potrebbe nondimeno fornire elementi utili a chiarire la struttura della *partnership* stessa, venendo così in aiuto, ad esempio, nell'eventualità che si debba stabilire se due o più organizzazioni internazionali abbiano inteso creare un organo comune⁷⁸. *Ça va sans dire*, la rilevanza di ciascun atto istitutivo in tal senso potrà essere valutata soltanto mediante un'indagine svolta caso per caso.

6. Considerazioni conclusive

Alla luce dell'analisi svolta, è possibile rilevare che l'eventualità della duplice o molteplice attribuzione – risultante dall'attribuzione della stessa condotta lesiva a più organizzazioni internazionali o dall'operatività di una delle disposizioni in materia di responsabilità per la condotta lesiva altrui incluse nel capitolo IV del Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali – non è espressamente prevista ma nemmeno esclusa dal Progetto. Anzi, l'art. 48 in materia di invocazione della responsabilità di un'organizzazione internazionale stabilisce che, «ove un'organizzazione internazionale e [...] una o più altre organizzazioni internazionali siano responsabili del medesimo atto internazionalmente illecito»⁷⁹, si possa invocare la responsabilità di ciascuna organizzazione in relazione a quell'atto. È questo l'unico caso in cui il Progetto di articoli fa espresso riferimento alla responsabilità di più soggetti per il medesimo illecito. L'apertura del Progetto a tale possibilità è però desumibile anche dall'introduzione, in chiusura del citato capitolo IV, dell'art. 19, ai sensi del quale il capitolo in questione non pregiudica la responsabilità internazionale dell'organizzazione che compie l'atto in questione o di ogni altra organizzazione internazionale.

Nell'attuale regime generale di responsabilità internazionale (così come

⁷⁷ *Agreement between the United Nations and the African Union and Sudan concerning the status of the African Union/United Nations Hybrid Operation in Darfur*, Khartoum, 9 February 2008, disponibile presso: treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202503/Part/volume-2503-I-44760.pdf (consultato il 5 febbraio 2017).

⁷⁸ In alcuni casi, tuttavia, la valutazione degli elementi fattuali avrà un ruolo predominante: si pensi all'ipotesi della direzione e del controllo *ex art.* 15, in cui il dato formale passa in secondo piano in ragione della necessità che tali controllo e direzione siano 'effettivamente' esercitati sulla commissione dello specifico atto illecito in questione. *Supra*, par. 4.2.

⁷⁹ Traduzione in lingua italiana a cura di: R. LUZZATTO, F. POCAR, *Codice cit.*, 434.

delineato dalla Commissione del diritto internazionale) sembra dunque ammissibile che, per la stessa condotta lesiva, si determini la responsabilità internazionale di più soggetti. L'analisi svolta ha però dimostrato come, delle ipotesi contemplate nel Progetto di articoli, non tutte riguardino la medesima condotta lesiva. *Nulla quaestio*, ovviamente, nell'ipotesi di attribuzione della condotta a due o più organizzazioni internazionali. Diverso, però, sembra essere il caso dell'attribuzione della responsabilità nell'ipotesi dell'aiuto o dell'assistenza *ex art. 14* e in quella della direzione e del controllo *ex art. 15*, in relazione alle quali non sembra che il modello della responsabilità indipendente ed esclusiva possa dirsi superato.

D'altronde, non si può non rilevare come l'applicazione di tali ipotesi di attribuzione della responsabilità ad un'organizzazione internazionale in ragione dell'atto illecito di un'altra organizzazione internazionale risulti, nei casi concreti, a dir poco complessa, specialmente in ragione della difficoltà di constatare la sussistenza delle condizioni poste dalle disposizioni in questione⁸⁰. In particolare, nel caso di presunte violazioni delle norme internazionali in materia di diritti umani da parte di più organizzazioni internazionali, l'attribuzione della responsabilità appare più complessa di quanto non lo sia nel caso in cui a venire in rilievo sia la violazione di una norma internazionale sui diritti umani da parte di due o più Stati, in ragione della citata difficoltà di stabilire se le organizzazioni internazionali in questione siano vincolate dalle stesse norme sui diritti umani⁸¹.

Occorre infine notare che, pur ammettendo che si giunga ad attribuire la condotta lesiva o la responsabilità per la condotta lesiva altrui (nel caso in esame, una violazione dei diritti umani) a due o più organizzazioni internazionali, l'attuale regime di responsabilità internazionale tace in merito alla questione della distribuzione della responsabilità, ossia dell'individuazione del contributo di ciascuna organizzazione coinvolta, e dell'allocazione delle relative conseguenze giuridiche fra i vari attori operanti nell'ambito di una *partnership*⁸². In tal senso, come opportunamente osservato da parte della dottrina, «*the legal regime of responsibility for wrongs that occur in the course of international cooperation remains disturbingly immature*»⁸³.

80 *Supra* par. 4.2.

81 *Supra* par. 2.

82 Tale lacuna è rilevata, *inter alia*, da: J.D. FRY, *Attribution of Responsibility cit.*, 128 ss.; V. LAVONNOY, *Complicity in an Internationally Wrongful Act cit.*, 161 ss.; A. NOLLKAEMPER, I. PLAKOKEFALOS, *Conclusions: Beyond the ILC Legacy*, in *Principles of Shared Responsibility in International Law cit.*, 349 ss.; A. NOLLKAEMPER, D. JACOBS, *Shared Responsibility in International Law cit.*, 391 ss. Per una serie di possibili approcci alla questione della distribuzione della responsabilità, si veda, *Distribution of Responsibility in International Law* (a cura di A. Nollkaemper, D. Jacobs), Cambridge 2015.

83 T. DANNENBAUM, *Public Power and Preventive Responsibility: Attributing the Wrongs of*

