LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Vol. LXIX primo trimestre 2014 N. 1

RIVISTA TRIMESTRALE
DELLA SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

INDICE

INTERVENTI

LUIGI FERRARI BRAVO – La risposta della Comunità internazionale al fenomeno del terrorismo 3

ARTICOLI E SAGGI

UGO VILLANI – La funzione giudiziaria nell'ordinamento internazionale e la sua incidenza sul diritto sostanziale 7

ANGELA DI STASI – Le *soft international organizations*: una sfida per le nostre categorie giuridiche 39

OSSERVATORIO DIRITTI UMANI

Alcune riflessioni sull'esperienza della Commissione di Verità, Giustizia e Riconciliazione in Kenya – *Elena Carpanelli* 65

NOTE E COMMENTI

Hugo Grotius: The Father of International Law and His Contribution to Modern Thought – *Claudia Masoni* 85

RASSEGNE

ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

Nazioni Unite

Assemblea Generale (67ª sessione, 2012), p. 99

QUESTIONI GIURIDICHE
1. Premessa, p. 99; 2. Portata ed applicazione del principio di universalità della giurisdizione, p. 99; 3. Il principio della *rule of law* a livello nazionale ed internazionale, p. 101; 4. Questioni legate ai lavori della CDI, p. 103; 5. Altri temi in discussione, p. 107.

Daniele Amoroso – Angelo Labella

Consiglio dei diritti umani

L'attività nel triennio 2011-2013, p. 113

Giuseppe Gioffredi

Istituti Specializzati delle Nazioni Unite e altre organizzazioni internazionali

Organizzazioni regionali in America Latina e nei Caraibi ed in Asia-Pacifico

Attività nel 2013, p. 135

Piero Pennetta – Elisa Tino

LISTA DELLE ABBREVIAZIONI

AFDI – Annuaire Français de Droit International; *Aff. Est.* – Affari Esteri; *African HRLJ* – African Human Rights Law Journal; *African JLS* – African Journal of Legal Studies; *African YIL* – African Yearbook of International Law; *AJCL* – The American Journal of Comparative Law; *AJIL* – The American Journal of International Law; *AMDI* – Anuario Mexicano de Derecho Internacional; *Amer HR* – The American Historical Review; *Amer. PSR* – American Political Science Review; *Arch. giur.* – Archivio giuridico; *AVR* – Archiv des Völkerrechts; *BYIL* – The British Year Book of International Law; *California W Int. LJ* – California Western International Law Journal; *EJIL* – The European Journal of International Law; *ELJ* – European Law Journal; *Enc. Giur.* – Enciclopedia Giuridica; *Enc. Giur. Treccani* – Enciclopedia Giuridica Treccani; *EPIL* – Encyclopedia of Public International Law; *Erasmus LR* – Erasmus Law Review; *Fletcher JHS* – The Fletcher Journal of Human Security; *ICLQ* – The International and Comparative Law Quarterly; *IJTJ* – The International Journal of Transitional Justice; *ILT* – International Legal Theory; *Int. Com. LR* – International Community Law Review; *IO* – International Organization; *IOLR* – International Organizations Law Review; *JNSLP* – Journal of National Security Law and Policy; *Jou. Conf. Res.* – Journal of Conflict Resolution; *Jou HI* – Journal of History of Ideas; *Jou. Pol.* – The Journal of Politics; *Jou. PR* – Journal of Peace Research; *Leiden JIL* – Leiden Journal of International Law; *Max Planck EPIL* – Max Planck Encyclopedia of Public International Law; *Max Planck YUNL* – Max Planck Yearbook of United Nations Law; *Mich. Jou. IL* – Michigan Journal of International Law; *N.mo Digesto It.* – Nuovissimo Digesto Italiano; *Nordic JIL* – Nordic Journal of International Law; *Pol. Th.* – Political Theory; *Rev. Int. Org.* – The Review of International Organizations; *Rev. trim. DH* – Revue trimestrelle des droit de l'homme; *RGDIP* – Revue Générale de Droit International Public; *Riv. Coop. Giur. Int.* – Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale; *Singapore YILC* – Singapore YearBook of International Law and Contributors; *U California Davis JILP* – University of California Davis Journal of International Law and Policy; *Virg. JIL* – Virginia Journal of International Law.

INTERVENTI

LA RISPOSTA DELLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE AL FENOMENO DEL TERRORISMO*

LUIGI FERRARI BRAVO

1. Per comprendere l'atteggiamento della Comunità internazionale di fronte al fenomeno del terrorismo bisogna intendere come la Comunità internazionale agisce nei confronti di fenomeni di cui il terrorismo è solo una sottospecie.

A ben guardare, la prima formazione di regole internazionali nei confronti di individui si è avuta alcuni secoli fa, a proposito del problema della pirateria. Il pirata non uccideva necessariamente, tendeva piuttosto ad appropriarsi di risorse materiali. Ma il motivo per il quale la Comunità internazionale ha sviluppato delle norme sul pirata era il fatto che esso si manifestasse indipendentemente dal riferimento a questo o quell'altro Stato. Il pirata è cioè inteso come uomo "fuori dallo Stato" (cui si poteva appoggiare, eventualmente, ma che essenzialmente ne viveva fuori). E quindi, il diritto penale dello Stato non era sovente in grado di colpirlo; occorreva, appunto, una regola internazionale. E la regola nacque[1].

---

* Nel 2003 io partecipai al Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, tenutosi in Bari. In quell'occasione pronunciai una breve relazione che è stata pubblicata online dall'Associazione in questione ma che, nella situazione attuale in cui il tema è dibattuto anche in relazione alla vicenda dei Marò che oppone l'Italia al Governo indiano, mi sembra opportuno ripubblicare nella *Rivista* della SIOI.

[1] E non nacque in modo agevole, essendo sino a tempi recenti rimasta in vita l'opinione secondo cui la Comunità internazionale non conferisce ad uno Stato un "mandato" di cattura nei confronti del pirata, ma lascia che quello stesso Stato eserciti un proprio eventuale diritto alla cattura. Se si considera che la dottrina sulla pirateria ha riguardato anche il formarsi della disciplina concernente i *crimina juris gentium* si coglie l'estrema delicatezza e la sicura attualità del punto. In effetti, l'atteggiamento della Comunità internazionale sino, più o meno, a tutta la prima metà del secolo scorso, è stato quello di intendere il potere dello Stato nei confronti del *criminale internazionale* come un potere autonomo, cioè il cui esercizio non è reso obbligatorio da una regola di diritto internazionale. Se ci si mette, poi, dal punto di vista

Una situazione analoga, anche se vista "al rovescio", è quella in cui un sistema giuridico non contiene gli elementi minimi per essere accettato dalla Comunità internazionale. Così, per esempio, l'incerto significato della repressione penale nella compagine dell'Impero ottomano. Ciò spiega i cosiddetti "interventi di umanità", che, appunto, servivano a riequilibrare il sistema.

2. Venendo più specificamente al terrorismo che oggi ci occupa, va detto innanzitutto che il fenomeno è percepito soprattutto quando in un certo senso esso è *vicino*, in termini tanto di vicinanza geografica quanto di vicinanza mediatica. Se degli individui sono catturati in località remote, per esempio nel Sahara o in Colombia, la tendenza della Comunità internazionale è di lasciare a un Paese più degli altri interessato il compito di liberarli o di fare qualcosa al riguardo. Ma, a ben vedere, l'atto è identico tanto se avvenga in località remote quanto se avvenga vicino a noi. In un caso, il sistema penale agisce e in un altro no. E allora sorge il problema della Comunità internazionale.

Oberdan era un terrorista? E Felice Orsini? Io penso di si, perché mettevano bombe. Si dice "ma lo fecero per un ideale". Sarà. Sta di fatto che in Italia vi sono strade intitolate a Oberdan e non sarebbe strano che ce ne fossero altre intitolate a Felice Orsini.

Ma allora i ceceni, con i loro metodi di lotta portata fino a Mosca possono essere giustificati. Forse si, per esempio agli occhi dei Paesi musulmani, cui essi si rivolgono, molto meno agli occhi degli altri.

E l'attacco alle Twin Towers? Cioè un attacco con migliaia di morti e che si svolge al centro di un grande sistema. Si è parlato di Osama Bin Laden, come mandante, molto probabilmente, dell'atto terroristico. Ma, più che Bin Laden è importante capire a chi egli si appoggiava. Apparentemente era il Governo afgano, dominato dai "talebani" e contro di esso si è svolta la rappresaglia massiccia degli

---

del *criminale internazionale*, è da dirsi che quest'ultimo, secondo tale indirizzo, nel commet tere il crimine si spoglia automaticamente del diritto alla protezione del proprio Stato, che è una delle modalità con cui lo Stato esplica il proprio potere *personale,* cioè sui propri sudditi, in ambiente internazionale. Da ciò discende quanto si dirà in merito all'intervento di umanità, che rappresenta un altro aspetto del potere statale sugli individui, diremmo *positivo* rispetto a quello riguardante il crimine internazionale, secondo il quale lo Stato può decidere di intervenire in soccorso del proprio cittadino su territorio straniero. Esempio di esercizio di un simile potere da parte di uno Stato si è avuto nello storico caso del generale Tellini, ucciso in territorio greco il 27 agosto del '23. Quando l'Italia, in reazione a tale delitto, invase Corfù, nessun Membro della Società delle Nazioni insorse per contestare che la questione era di esclusivo interesse delle parti in causa.

americani. Ma Osama Bin Laden non è morto[2]. E allora, contro chi fare la guerra? Contro il Governo dell'Arabia Saudita, che tuttavia è alleato degli Stati Uniti, ma che ugualmente finanzia i terroristi per essere "lasciato tranquillo"? O contro il Pakistan, baluardo dell'anti-terrorismo ma anche del terrorismo? O contro la situazione di lotta endemica nello Stato di Israele? È tutto un vasto e confuso movimento al quale si cerca di mettere fine rovesciando qua e là dei governi, ma ciò non basta, come dimostra l'impresa irachena, nelle cui sabbie mobili spesso affonda l'esercito americano, cioè quello della principale potenza militare del mondo. Senza contare, poi, che, come il dibattito nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha dimostrato, insorgono immediatamente i partigiani (Francia, Germania e forse Russia) del principio del rispetto della sovranità e dell'indipendenza degli Stati.

3. Il Pakistan è un esempio davvero fondamentale, perché il Governo pachistano è anti-terrorista, alleato degli Stati Uniti: ma lo è tutto il Pakistan o solo il Governo del Pakistan? Qui è il punto che allora ci porta a domandarci se il governo è o meno rappresentativo della comunità sottostante. Che poi, è un altro modo di chiedersi se il governo centrale controlli tutto il proprio territorio. L'esempio che viene in mente a questo riguardo è la Moldova, Paese membro del Consiglio d'Europa, e quindi Paese che sottostà della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Ma la Moldova ha sempre alzato le braccia dicendo "io non riesco a controllare la Transnistria"[3]. Intorno a questi problemi si è formato il caso *Iliascu* che in questi giorni sarà deciso dalla CEDU. A seconda di come lo si guarda, *Iliascu* è un terrorista oppure una vittima, non si sa bene di chi, forse della Russia, in ogni caso attualmente è senatore dello Stato romeno. Quindi il problema è appunto di capire chi controlla il territorio e in che modo.

4. Ma casi di questo genere sono infiniti. Gli ustascia che agitavano la Croazia allora iugoslava, che assassinarono a Marsiglia il Ministro degli Esteri francese Barthou, erano indubbiamente dei terroristi, anche se probabilmente finanziati da un Paese che per carità di Patria non nomino. E lo stesso vale per gli innumerevoli movimenti anarchici virulenti a cavallo del secolo (re Umberto I, l'imperatrice

[2] Osama Bin Laden è morto più tardi, dopo un attacco al suo rifugio in Pakistan condotto da forze americane.

[3] Zona al confine fra la Moldova e l'Ucraina.

d'Austria uccisa a Ginevra e chi più ne ha più ne metta). In fondo, anche una insurrezione, al momento del suo nascere, può consistere in una serie di atti terroristici. Così, quella del Belgio nella sua lotta di separazione dall'Olanda, o la stessa insurrezione delle tredici colonie americane che portò agli Stati Uniti d'America. O viceversa, un'insurrezione fallita, come il Biafra, ritornato a far parte della Nigeria, o il Katanga.

Qui, ciò che è importante è la percezione che del fenomeno ha la Comunità internazionale, la quale può rifiutare il nuovo fenomeno, come nel caso della Cecenia, o affermarlo, come nel caso di Timor Est oppure ancora lapidariamente dire, come fece il Governo francese: "*gli Stati Uniti esistono perché esistono*".

5. Il discorso porterebbe lontano e a un certo punto ci si può domandare cos'è una guerra rivoluzionaria, per esempio come la Comunità internazionale percepì il fenomeno napoleonico. Fu vera gloria? Giustamente Manzoni demandava ai posteri la decisione. E in effetti, nessuno pensò mai di processare Napoleone, che anzi riposa solennemente agli Invalidi. E così, dopo Napoleone si è formato il diritto internazionale contemporaneo in un secolo sostanzialmente di pace, in cui le guerre erano ben delimitate e limitate nei loro danni. Il movimento per l'umanizzazione della guerra nasce proprio nel secolo decimonono. Ma soltanto fino alla prima guerra mondiale, quando la triste sorte del Belgio invaso rovescia di nuovo i dati del problema e la guerra si chiude con gli articoli del Trattato di Versailles che parlano del "processo al Kaiser", che poi non si tenne in quanto l'Olanda ne rifiutò l'estradizione.

6. Da questa carrellata disordinata e impressionistica si ricava che il dato della Comunità internazionale tutto sommato è vicino a quello della Comunità nazionale e in particolare alle norme penali che ne fanno parte. I due gruppi di norme in definitiva si toccano ed è solo un tentativo, ma che non esaurisce il problema, quello che consiste oggi nella creazione sempre più frequente di tribunali penali internazionali.

Ma a questo punto gli Stati Uniti dicono no. E allora?[4]

---

[4] Recentemente hanno modificato il loro atteggiamento, ma in maniera molto ambigua. Ciò ha permesso l'entrata in vigore della Convenzione di Roma, istitutiva della Corte Penale Internazionale. Meglio che niente.

ARTICOLI E SAGGI

LA FUNZIONE GIUDIZIARIA NELL'ORDINAMENTO INTERNAZIONALE E LA SUA INCIDENZA SUL DIRITTO SOSTANZIALE*

UGO VILLANI

SOMMARIO: 1. I mezzi di soluzione delle controversie in assenza di una funzione giudiziaria istituzionalizzata. – 2. I rischi per la pace di controversie non risolte. – 3. L'incidenza delle Nazioni Unite, il divieto della forza e l'obbligo di soluzione pacifica. – 4. La posizione di una norma di carattere consuetudinario sull'obbligo di soluzione delle controversie. – 5. Il principio della libera scelta dei mezzi di regolamento. – 6. I suoi vantaggi e l'importanza dell'atteggiamento delle parti della controversia. – 7. L'arbitrato. – 8. La giurisdizione e il suo fondamento volontaristico. – 9. La "proliferazione" dei tribunali internazionali. – 10. L'incidenza della giurisprudenza sull'interpretazione del diritto internazionale sostanziale. – 11. Il ruolo della giurisprudenza sulla formazione e sullo sviluppo del diritto internazionale. – 12. *Segue*: esempi di incidenza della giurisprudenza sul diritto internazionale generale. – 13. Possibili inconvenienti derivanti dalla "proliferazione" dei tribunali internazionali. – 14. Osservazioni critiche su tali inconvenienti.

1. La struttura paritaria, decentrata, anorganica della Comunità internazionale, nella quale è assente un'autorità sovraordinata agli Stati, comporta, tra l'altro, l'impossibilità di imporre in maniera autoritativa una data soluzione agli Stati parti di una controversia. Non esiste, in particolare, una funzione giurisdizionale istituzionalizzata, un giudice, cioè, precostituito rispetto al sorgere della lite, provvisto della competenza a emanare una sentenza con la quale decidere in merito alla fondatezza delle contrapposte pretese delle parti, al cui giudizio ciascuno Stato parte della controversia abbia il potere di sottoporre la stessa controversia, anche in mancanza o contro la volontà della controparte.

Pur in assenza di un'autorità giudiziaria sovraordinata agli Stati, nella prassi sono stati elaborati numerosi procedimenti diretti a promuovere – o, in certi casi, assicurare – la soluzione delle controversie

---

* Testo riveduto della relazione tenuta al Convegno su "Diritto e processo: rapporti e interferenze", svoltosi il 22-23 novembre 2012 presso l'Università degli studi di Milano-Bicocca.

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE FASC. 1/2014 pp. 7-37
EDITORIALE SCIENTIFICA SRL

internazionali mediante una valutazione giuridicamente obbligatoria del conflitto di interessi che è alla base della controversia stessa e delle contrapposte pretese delle parti. Si tratta di procedimenti congeniali ai caratteri propri della Comunità internazionale, nella quale, in assenza di un ente sovraordinato ai consociati, spetta, in principio, agli stessi soggetti dell'ordinamento, anzitutto gli Stati, l'esercizio delle essenziali funzioni di un ordinamento giuridico, in particolare della soluzione delle controversie. Tali procedimenti, infatti, pur nella loro varietà, presentano la comune caratteristica di essere preordinati al raggiungimento di una soluzione della controversia, che è bensì obbligatoria per le parti, ma il cui fondamento giuridico risiede pur sempre nella congiunta volontà di tali parti.

I mezzi che possono condurre alla soluzione di una controversia internazionale sono l'accordo e la sentenza. È evidente che il primo, consistendo nell'incontro delle volontà degli Stati parti su una data regolamentazione del loro conflitto d'interessi, è possibile solo se tali Stati ... sono d'accordo. Ma anche la sentenza, che pure, quando viene resa, appare un atto autoritativo che, emanato da un arbitro *super partes*, s'impone agli Stati in lite, trae il fondamento giuridico dalla volontà di tali Stati: il tribunale arbitrale (o il singolo arbitro) desume il proprio potere di giudicare, la propria competenza, dalla concorde volontà degli Stati parti. Anche nei procedimenti più evoluti e perfezionati, nei quali è presente un tribunale permanente, come la Corte Internazionale di Giustizia, e che prevedono un potere di azione unilaterale per sottoporre la controversia al tribunale, la giurisdizione di quest'ultimo deriva pur sempre dalle manifestazioni di volontà degli Stati e può esercitarsi solo nei confronti di tali Stati e nei limiti del consenso da loro espresso.

2. La dipendenza dei procedimenti di soluzione dalla disponibilità degli Stati parti della controversia comporta, evidentemente, il rischio che la controversia resti irrisolta. Ogni qual volta gli Stati non riescano (o non siano disposti) a raggiungere un accordo risolutivo e neppure a concordare l'impiego di un procedimento di regolamento (per esempio, il ricorso all'arbitrato), il diritto internazionale non è in grado di imporre a tali Stati una data soluzione, né di obbligarli a sottoporsi a un procedimento di regolamento.

Benché non tutte le controversie rappresentino una minaccia al mantenimento della pace, tuttavia una condizione di diffuso e permanente contenzioso non favorisce relazioni amichevoli tra gli Stati e

rappresenta un fattore di tensione nelle relazioni internazionali, che può minare alle radici il mantenimento di rapporti pacifici. Va rilevato inoltre che, in assenza di una soluzione della controversia a seguito di un procedimento pacifico, ciascuno Stato parte, specie quando gli interessi in giuoco siano particolarmente importanti, può essere tentato di risolverla imponendo la prevalenza del proprio interesse con la forza armata. In passato anche la dottrina più avvertita – si pensi all'opera fondamentale di ANZILOTTI, *Corso di diritto internazionale* (appunti ad uso degli studenti), III, pt. I, Roma, 1915 – distingueva, al riguardo, tra i mezzi pacifici di soluzione delle controversie, da un lato, e, dall'altro, l'accordo coatto, determinato da minaccia o violenza o dal ricorso alla guerra di uno Stato contro l'altro. E invero, in una Comunità internazionale nella quale l'uso della forza non era vietato, ma, per così dire, fisiologico alle relazioni tra gli Stati, il ricorso alla forza poteva essere uno strumento adatto a risolvere una controversia imponendo coattivamente il rispetto del proprio interesse, con conseguente sacrificio dell'interesse in conflitto della controparte.

La consapevolezza che la mancata soluzione pacifica delle controversie poteva provocare il ricorso alla forza armata e alla guerra indusse governi, enti scientifici, studiosi, sin dalla fine dell'800, a predisporre una serie di procedimenti di regolamento, cercando di imbrigliare gli Stati parti di eventuali controversie in un complesso di obblighi, pur sempre volontariamente assunti, di sottoporre le proprie controversie a varie procedure di regolamento di carattere pacifico. Tali iniziative, delle quali sono significativa testimonianza le Convenzioni dell'Aja per la risoluzione pacifica delle controversie internazionali del 29 luglio 1899 e del 18 ottobre 1907, mostravano una netta preferenza per il ricorso all'arbitrato per le controversie di natura giuridica, e successivamente per la Corte Permanente di Giustizia Internazionale (organo giudiziario della Società delle Nazioni), nel tentativo di riprodurre nel contesto internazionale forme di soluzione giudiziale delle controversie.

3. Il quadro giuridico complessivo, nel quale si colloca la problematica relativa alla soluzione delle controversie, muta profondamente con la nascita delle Nazioni Unite. La Carta di tale Organizzazione, entrata in vigore il 24 ottobre 1945, infatti, pone per gli Stati membri un divieto ampio e generale non solo di ricorrere alla guerra (intesa come l'impiego massiccio della violenza armata accompagnata dall'*animus bellandi*, dalla volontà, cioè, di distruggere le capacità di di-

fesa dell'avversario), ma anche all'uso e persino alla minaccia della forza nelle loro relazioni internazionali, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite (art. 2, par. 4). Si tratta di un divieto di carattere fondamentale nel sistema dell'ONU, preordinato al perseguimento del fine principale dell'Organizzazione, «mantenere la pace e la sicurezza internazionale» (art. 1, par. 1), rispetto al quale l'unica eccezione espressamente prevista dalla Carta è quella della legittima difesa, nel caso in cui abbia luogo un attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite (art. 51), che permette l'uso della forza per respingere tale attacco, sia da parte dello Stato che ne è vittima (legittima difesa individuale), sia da parte di ogni altro Stato (legittima difesa collettiva).

Al divieto dell'uso e della minaccia della forza si collega, nella Carta delle Nazioni Unite, uno specifico obbligo concernente la soluzione delle controversie. Già nel predetto art. 1, par. 1, emerge con evidenza lo stretto collegamento funzionale tra mantenimento della pace e soluzione delle controversie. Tale disposizione dichiara, infatti, che, allo scopo di mantenere la pace e la sicurezza internazionale, le Nazioni Unite si propongono il fine di «conseguire con mezzi pacifici, ed in conformità ai principi della giustizia e del diritto internazionale, la composizione o la soluzione delle controversie o delle situazioni internazionali che potrebbero portare ad una violazione della pace». L'art. 2, par. 3, prescrive a carico dei Membri l'obbligo di risolvere le loro controversie internazionali con mezzi pacifici, in maniera che la pace e la sicurezza internazionale, e la giustizia, non siano messe in pericolo. L'obbligo di soluzione con mezzi pacifici delle controversie è coerente con il divieto, posto dal successivo par. 4, di uso o minaccia della forza nelle relazioni internazionali e tende anch'esso, come è evidente, a salvaguardare la pace. Peraltro tale obbligo non è limitato alle controversie che, per la natura degli interessi in giuoco o per lo stato di tensione tra le parti, siano di per sé suscettibili di mettere in pericolo il mantenimento della pace, ma riguarda tutte le possibili controversie.

Come il divieto dell'uso della forza è accompagnato e garantito da un sistema di sicurezza collettivo, incentrato sui poteri coercitivi del Consiglio di Sicurezza risultanti dal capitolo VII della Carta, analogamente all'obbligo di soluzione pacifica fa riscontro un sistema istituzionalizzato di soluzione delle controversie (ma, in principio, solo di quelle suscettibili di mettere in pericolo la pace e la sicurezza in-

ternazionale). Tale sistema contempla, per un verso, una serie di obblighi degli Stati parti della controversia, per altro verso, dei poteri del Consiglio di Sicurezza e dell'Assemblea Generale volti a promuovere una soluzione della stessa controversia (capitolo VI della Carta). Per quanto riguarda, in particolare, la soluzione delle controversie giuridiche, nelle quali gli Stati parti fondano le loro contrapposte pretese su ragioni giuridiche, un contributo di primo piano è offerto dalla Corte Internazionale di Giustizia, la quale costituisce il principale organo giudiziario delle Nazioni Unite (art. 92).

4. L'obbligo di soluzione pacifica delle controversie internazionali, originariamente posto da una norma pattizia, qual è l'art. 2, par. 3, della Carta, efficace nei soli confronti degli Stati membri dell'ONU, si è progressivamente trasformato in una norma di diritto internazionale consuetudinario avente portata generale.

Tale trasformazione è avvenuta grazie a una serie di dichiarazioni, in particolare dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, spesso adottate mediante *consensus* e tali, quindi, da esprimere il comune convincimento della generalità degli Stati, che compongono tale organo. Fra queste, oltre alla celebre Dichiarazione sui principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati in conformità della Carta delle Nazioni Unite, adottata con risoluzione n. 2625 (XXV) del 24 ottobre 1970, che ribadisce e specifica il predetto obbligo, va specialmente ricordata la Dichiarazione di Manila sulla soluzione pacifica delle controversie internazionali, adottata dall'Assemblea Generale con risoluzione n. 37/10 del 15 novembre 1982. In essa l'obbligo di risolvere le controversie internazionali "esclusivamente" con mezzi pacifici è riferito a tutti gli Stati, non solo ai Membri dell'ONU. E nel medesimo senso si esprimono tutte le successive, numerose risoluzioni adottate dall'Assemblea Generale in materia di soluzione di controversie o con riguardo a specifici procedimenti di soluzione (quali l'inchiesta o la conciliazione).

La trasformazione dell'obbligo di soluzione pacifica in regola di diritto internazionale generale è stata autorevolmente riconosciuta dalla Corte Internazionale di Giustizia nella sentenza del 27 giugno 1986 (*Nicaragua c. Stati Uniti*), nella quale la Corte ha anche sottolineato lo stretto collegamento di tale obbligo con quello di astenersi dall'uso o dalla minaccia della forza nelle relazioni internazionali, anch'esso nato originariamente come obbligo pattizio, ai sensi dell'art. 2, par. 4, della Carta, ed assurto successivamente a obbligo corrispondente al

diritto internazionale generale. Il fondamento dell'obbligo di soluzione pacifica delle controversie nel diritto internazionale generale implica che esso si imponga a tutti gli Stati, a prescindere dalla loro appartenenza all'ONU e dalla stessa esistenza delle Nazioni Unite. Da un punto di vista pratico attualmente tale conseguenza può apparire di scarso rilievo, posto che ormai l'ONU comprende pressoché tutti gli Stati esistenti (e che, malgrado le sue ricorrenti crisi, non sembra vicina … l'estinzione dell'ONU). Ma il carattere generale della norma sull'obbligo di soluzione pacifica, oltre alla sua innegabile rilevanza sul piano dei principi, potrebbe comportare anche importanti conseguenze pratiche: tale obbligo, infatti, come il divieto dell'uso della forza, sembra riferibile a tutti i soggetti di diritto internazionale, tra i quali (a certe condizioni) vanno ricomprese le organizzazioni internazionali. Anche queste, pertanto, sono tenute a sforzarsi di risolvere esclusivamente con mezzi pacifici le controversie che le oppongano a singoli Stati o ad altre organizzazioni internazionali.

5. L'obbligo in parola, già nell'art. 33, par. 1, della Carta e poi nelle molteplici dichiarazioni e atti internazionali che lo richiamano, è costantemente accompagnato – e, in qualche misura, limitato – dall'affermazione del principio della libera scelta dei mezzi di regolamento. In base a tale principio (più volte ribadito nella Dichiarazione di Manila e che, in varie dichiarazioni successive, è denominato "diritto" di libera scelta) gli Stati parti di una controversia sono liberi di scegliere quei procedimenti che ritengano più adatti alla natura e alle particolarità della controversia, così come alle proprie vedute e ai propri interessi. Gli Stati parti di una controversia, pertanto, sono bensì obbligati, in base al diritto internazionale generale, a ricercarne una soluzione solo con mezzi pacifici; tuttavia tali mezzi sono quelli – e solo quelli – che essi intendono impiegare.

Può quindi accadere che, anche supponendo la perfetta buona fede delle parti nell'adempimento dell'obbligo di soluzione pacifica, ciascuna di esse scelga un differente procedimento di soluzione; che l'una, per esempio, ritenga che, a causa dei problemi di natura giuridica posti dalla controversia, essa debba essere sottoposta al giudizio della Corte Internazionale di Giustizia e l'altra che, tenuto conto dell'importanza degli interessi coinvolti nella controversia, sia invece preferibile un intervento quale mediatore di uno Stato terzo, al fine di ricercare una soluzione "politica", basata su criteri di opportunità e equità. È ben possibile, cioè, che le parti, pur sforzandosi di ricercare

una soluzione pacifica, non riescano a trovare l'intesa neppure sul procedimento da utilizzare e che, quindi, la controversia resti irrisolta.

L'obbligo di soluzione pacifica, combinato con il principio della libera scelta dei mezzi di soluzione, si rivela quindi un obbligo di condotta, che implica un impegno di ricercare in buona fede una soluzione (o almeno un procedimento al quale sottoporre la controversia). Esso non è invece un obbligo di risultato, poiché il principio della libera scelta può avere per conseguenza che, malgrado l'adempimento del suddetto obbligo, non si riesca a pervenire ad una soluzione della controversia.

Proprio in considerazione di tale rischio non sono mancate voci critiche nei confronti della norma generale sul regolamento pacifico delle controversie. Non senza un pizzico d'ironia uno studioso francese, il Thierry, ha osservato che la condizione di uno Stato parte di una controversia è come quella di uno «qui aurait le devoir de se rendre dans un lieu déterminé mais qui aurait la faculté de refuser d'emprunter chacun des chemins qui y conduisent» (*Le règlement pacifique des différends internationaux*, in THIERRY, COMBACAU, SUR, VALLÉE, *Droit international public*, 5e ed., Paris, 1986, p. 585 ss.).

A me pare che, pur non essendo idoneo a garantire la soluzione delle controversie, l'obbligo in parola, accompagnato dal principio della libera scelta, non vada sottovalutato. Anzitutto, se gli Stati parti di una controversia sono realmente in buona fede e si sforzano attivamente per trovare una soluzione, è alquanto improbabile che non riescano, quantomeno, a individuare un procedimento accettabile per entrambi; tanto più che l'obbligo di soluzione si inserisce in un contesto di procedimenti di regolamento diffusi e tipizzati nella prassi e regolati in convenzioni, di organi predisposti per facilitare o assicurare la soluzione, di enti internazionali forniti del potere di orientare le parti e di promuovere la soluzione delle controversie. In altri termini, l'obbligo di soluzione pacifica non cade in un vuoto giuridico, ma si colloca in un fitto reticolato di organi, enti e procedure internazionali nel quale – se correttamente adempiuto – esso, presumibilmente, può concretizzarsi nell'impiego dell'uno o dell'altro procedimento di regolamento disponibile.

Va poi rimarcato che, oltre all'obbligo suddetto derivante da una norma di diritto internazionale generale, gli Stati frequentemente assumono obblighi preventivi di regolamento delle controversie mediante la stipulazione di accordi o nel quadro di organizzazioni internazionali delle quali siano membri. Sicché non è raro che, al momento in cui

sorga una controversia, essa ricada nell'ambito di applicazione di un accordo, o nella competenza di un giudice o di una organizzazione internazionale. In questo caso l'obbligo generale (e generico) di soluzione pacifica viene a specificarsi, con riguardo alla controversia in atto, in un nuovo obbligo pattizio di ricorrere al procedimento previsto dall'accordo in questione.

6. Lo stesso principio della libera scelta dei mezzi di regolamento, in un ordinamento privo di un'autorità sopraordinata ai consociati qual è quello internazionale, presenta pregi non trascurabili ai fini della soluzione delle controversie. Esso, infatti, permette alle parti di individuare i mezzi e i procedimenti più idonei in relazione ai problemi che la controversia solleva. Questa non sempre pone soltanto problemi strettamente giuridici (nel qual caso il ricorso al regolamento giudiziario appare la via più adatta per una soluzione). Sovente essa comporta l'esame di questioni di natura economica, o geografica, come l'individuazione del *thalweg* di un fiume o dello spartiacque di una montagna per definire i confini tra gli Stati parti, o più spiccatamente politica, o concernenti l'accertamento dei fatti dai quali abbia avuto origine, ecc. Di volta in volta potranno essere preferibili, per la soluzione di controversie siffatte, la valutazione e il suggerimento di termini di soluzione da parte di una commissione di esperti in economia, o l'indagine compiuta da geografi, o l'intervento di uno Stato o di un'organizzazione internazionale che cerchi una soluzione basata sul contemperamento degli interessi confliggenti delle parti, o un'inchiesta condotta da una commissione di persone indipendenti, ecc.

Il principio in esame, inoltre, permette di modulare il tipo di procedimento in corrispondenza all'atteggiamento delle parti nei confronti della controversia in atto. Così, se esse avvertono la necessità di avere una valutazione in stretto diritto delle rispettive pretese, non vi è dubbio che il ricorso a un tribunale quale la Corte Internazionale di Giustizia, «la cui funzione è di decidere in base al diritto internazionale le controversie che le sono sottoposte» (art. 38 del suo Statuto), rappresenta non solo la via più sicura per una soluzione della controversia, ma anche quella che meglio prelude ad una effettiva estinzione della controversia mediante una corretta esecuzione della futura sentenza. Infatti, nell'ipotesi posta, sono le parti stesse che richiedono una valutazione strettamente giuridica della controversia, per cui è lecito presumere che esse (in specie la parte soccombente) siano poi pronte a conformarsi alla valutazione contenuta nella sentenza della Corte.

Al contrario, qualora le parti siano disponibili a trovare una soluzione transattiva della controversia, facendosi reciproche concessioni, il ricorso al giudizio di una Corte sarebbe addirittura dannoso: perché mai la parte, originariamente disposta a sacrificare in qualche misura i propri interessi, dovrebbe fare delle concessioni alla controparte, una volta che abbia vinto una causa dinanzi alla Corte e possa contare su una sentenza giuridicamente obbligatoria per chiedere l'integrale soddisfazione dei propri diritti? E anche per la parte soccombente è, normalmente, più agevole accettare un sacrificio, più o meno ampio, dei propri interessi mediante una soluzione amichevole con la controparte che non piegarsi ad eseguire una sentenza, la quale neghi *in toto* le sue pretese e suoni pregiudizievole al suo prestigio. È evidente che, quando le parti siano disponibili a una soluzione transattiva, ben più produttivo può essere il ricorso a una commissione di conciliazione, che cerchi di condurle a un accordo risolutivo eventualmente raccomandando termini di regolamento, o alla mediazione di un terzo Stato, nel quale entrambe le parti nutrano fiducia, che proponga alle stesse un regolamento tale da contemperare equamente le loro pretese. Va ricordato che, nella prassi, spesso non emerge una contrapposizione rigida tra la preferenza verso procedimenti che si concludono con una sentenza fondata sul diritto e, dall'altro lato, l'impiego di procedimenti volti a promuovere una soluzione amichevole accettata consensualmente dalle parti. Queste, infatti, specie nelle controversie confinarie, talora combinano il regolamento arbitrale o giudiziario con un successivo negoziato, diretto ad applicare in concreto le regole definite nella sentenza, così associando i pregi della certezza giuridica, insita nella sentenza, con quelli della flessibilità, propri del negoziato.

Si deve sottolineare che, nel diritto internazionale, l'atteggiamento delle parti e la loro disponibilità verso l'uno o l'altro procedimento di soluzione è un fattore di estrema importanza ai fini non solo della soluzione giuridica della controversia, ma anche della sua effettiva estinzione. Non è detto, infatti, che il risultato giuridicamente obbligatorio del procedimento impiegato, quale l'arbitrato o il regolamento giudiziario, destinato a concludersi con l'emanazione di una sentenza, assicuri che, in concreto, la controversia si estingua. La sentenza, infatti, è bensì provvista di efficacia obbligatoria, ma essa non è "esecutiva", non è assistita, cioè, da alcuna garanzia che possa assicurarne l'esecuzione forzata contro la parte soccombente che si rifiuti di eseguirla. Meccanismi coercitivi, specificamente diretti all'esecuzione delle sentenze internazionali, non esistono nel diritto internazionale

generale, nel quale può farsi ricorso solo all'autotutela, con i rischi, i limiti e le insufficienze che essa può presentare. Un meccanismo nel quale potrebbe vedersi, in forma del tutto embrionale, una sorta di esecuzione forzata è rinvenibile nella Carta delle Nazioni Unite. L'art. 94, par. 2, dispone che, qualora una delle parti di una controversia non adempia gli obblighi derivanti da una sentenza della Corte Internazionale di Giustizia, l'altra può ricorrere al Consiglio di Sicurezza, il quale ha facoltà, ove lo ritenga necessario, di fare raccomandazioni o di decidere circa le misure da prendere perché la sentenza abbia esecuzione. Il Consiglio di Sicurezza, peraltro, non ha il dovere, ma solo un potere discrezionale di adottare gli atti (esortativi o obbligatori) per fare eseguire la sentenza delle Corte. Esso, inoltre, come di consueto, è soggetto alla regola di votazione che richiede una maggioranza di nove voti su quindici, con possibilità, per i Membri permanenti, di impedire ogni risoluzione esercitando il c.d. diritto di veto (art. 27, par. 3); di conseguenza non è pensabile che esso adotti una qualsiasi risoluzione ove lo Stato inadempiente sia un membro permanente o uno Stato politicamente vicino a un Membro permanente. Certo è significativo che non risulta che tale disposizione sia stata mai applicata.

Alla luce delle osservazioni che precedono, e pur ricordando che il più delle volte le sentenze internazionali sono spontaneamente eseguite (specie, e non a caso, quando le parti hanno sottoposto mediante mutuo accordo la controversia al tribunale internazionale), si può dire che il problema principale relativo alla soluzione delle controversie internazionali consiste, non solo – e non tanto – nel predisporre procedimenti ad esito vincolante (i quali, in caso di inesecuzione dello Stato soccombente, lasciano in vita la controversia). Esso consiste principalmente nell'individuare procedimenti che siano corrispondenti alla reale disponibilità delle parti e, quindi, suscettibili di condurre a un regolamento il quale non solo dia soluzione giuridica alla controversia, ma abbia tutte le *chances* per essere concretamente eseguito, assicurando così anche l'estinzione della controversia, la sua eliminazione, cioè, come fatto storico.

L'importanza dell'atteggiamento delle parti e quindi, in definitiva, del principio della libera scelta, è confermata dal fatto che non sono infrequenti, nella prassi, i casi di controversie che sono sopravvissute all'emanazione di una sentenza (restata ineseguita) e che, invece, hanno trovato soluzione definitiva ed effettiva estinzione solo a seguito di un procedimento ad esito non vincolante. A titolo di esempio possiamo ricordare la sentenza arbitrale del 18 febbraio 1977 resa dal-

la Regina d'Inghilterra nella controversia tra il Cile e l'Argentina sul *canale di Beagle*, considerata invalida dall'Argentina e non eseguita, mentre la controversia fu risolta (ed estinta) grazie alla mediazione del Pontefice, che condusse al Trattato di pace e di amicizia del 29 novembre 1984; o la sentenza della Corte Internazionale di Giustizia del 24 maggio 1980 tra gli Stati Uniti d'America e l'Iran, relativa alla controversia sugli *ostaggi statunitensi in Iran*, che non fu eseguita da quest'ultimo, mentre il contenzioso tra i due Stati fu definito con gli Accordi di Algeri del 19 gennaio 1981, conclusi a seguito della mediazione algerina.

7. Per le controversie giuridiche, nelle quali gli Stati parti fondano le loro pretese su ragioni di diritto e, tendenzialmente, chiedono una soluzione in base al diritto internazionale, sin da tempi lontani (basti ricordare le citate Convenzioni dell'Aja per la risoluzione pacifica delle controversie internazionali del 29 luglio 1899 e del 18 ottobre 1907) lo strumento considerato preferibile è l'arbitrato. Questa preferenza, confermata anche in epoca più recente, per esempio nella Convenzione delle Nazioni Unite del 10 dicembre 1982 sul diritto del mare, deriva da ciò, che l'arbitrato, nel diritto internazionale, concilia nel modo migliore il carattere obbligatorio della soluzione della controversia – perché si conclude con una sentenza (o lodo) – con l'interesse degli Stati parti a mantenere il controllo sull'istituzione e sullo svolgimento del procedimento. L'arbitrato, infatti, come si è accennato, si caratterizza per il fatto che le parti congiuntamente decidono di ricorrervi; preventivamente – e sempre d'accordo – assumono l'obbligo di rispettare la sentenza, individuano l'arbitro o costituiscono il tribunale arbitrale, stabiliscono le regole procedurali, prevedono eventualmente anche i criteri in base ai quali decidere, definiscono l'oggetto della controversia e, sul piano processuale, congiuntamente la deferiscono all'arbitro. Si tratta, quindi, di un procedimento dall'esito vincolante – e, sotto questo aspetto, esso presenta il pregio di assicurare la soluzione della controversia –, ma molto congeniale a una comunità nella quale le funzioni essenziali sono svolte dagli stessi consociati, in quanto trae il suo fondamento giuridico dalla volontà delle stesse parti.

La concorde volontà degli Stati parti di sottoporsi all'arbitrato può risultare da un accordo *ad hoc* (c.d. compromesso) concernente una specifica controversia in atto. Si parla in tal caso di un arbitrato isolato. In forme più evolute dell'istituto è frequente che gli Stati, me-

diante una disposizione convenzionale (la clausola compromissoria), assumano l'obbligo di sottoporre al giudizio arbitrale le eventuali controversie che possano nascere relativamente all'interpretazione o all'applicazione dell'accordo nel quale è inserita la clausola. Esistono inoltre numerosi trattati (bilaterali o multilaterali) che hanno quale oggetto la stessa soluzione delle controversie, che potranno sorgere tra Stati parti, mediante il ricorso all'arbitrato (trattati generali di arbitrato). Sovente, in rapporto alla natura giuridica o meno della controversia, essi prevedono l'impiego di tale procedimento accanto ad altri procedimenti, come la conciliazione.

In questi casi, nei quali gli Stati assumono un impegno arbitrale con riguardo a controversie eventuali e future, al nascere della controversia essi sono tenuti giuridicamente a stipulare un compromesso e a costituire il tribunale arbitrale. Si tratta di un obbligo giuridico, non di una mera facoltà, come nell'arbitrato isolato; ma è evidente che, ove una delle parti non adempia tale obbligo, per quanto ad essa possa imputarsi un illecito, la sua omissione comporta inevitabilmente l'impossibilità di istituire il procedimento.

8. Il passaggio dall'arbitrato alla giurisdizione internazionale si determina quando viene precostituito un tribunale permanente, la cui composizione è sottratta alla volontà delle parti della controversia, dotato di una propria struttura organizzativa e di un proprio ordinamento procedurale. Il tribunale decide, in principio, in base a criteri giuridici. Per esempio – come si è accennato – la Corte Internazionale di Giustizia, ai sensi dell'art. 38 del suo Statuto, ha quale espressa funzione «decidere in base al diritto internazionale le controversie che le sono sottoposte», applicando le convenzioni internazionali in vigore tra gli Stati in lite, la consuetudine internazionale, i principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili, nonché le decisioni giudiziarie e la dottrina più qualificata delle varie nazioni come mezzi sussidiari per la determinazione delle norme giuridiche. Solo in presenza di un accordo delle parti la Corte può discostarsi dalle norme giuridiche e decidere *ex aequo et bono*.

Sebbene il tribunale di natura propriamente giurisdizionale sia costituito in maniera indipendente rispetto alle parti della controversia e, nelle forme più evolute e perfezionate, sia fornito di una giurisdizione obbligatoria, nel senso che gli Stati parti dell'ordinamento entro il quale esso opera sono sottoposti al potere del giudice e possono essere "convenuti" in giudizio da ogni altro Stato parte, anche la giu-

risdizione, nel diritto internazionale, ha un fondamento volontaristico. Pure gli organi giudiziari, cioè, derivano la propria giurisdizione da un atto volontario degli Stati tra i quali essi sono costituiti. La volontà di tali Stati coincide, anzitutto, con la partecipazione all'accordo mediante il quale il tribunale è costituito e sono determinate le categorie di controversie che esso è competente a decidere.

Sovente la giurisdizione internazionale ha origine da un "duplice" fondamento volontaristico. Non è sufficiente, cioè, che la controversia riguardi due Stati parti dell'accordo istitutivo del tribunale, affinché quest'ultimo sia provvisto del potere di decidere la stessa controversia: a tal fine è necessaria un'ulteriore dichiarazione di volontà degli Stati parti dell'accordo, espressa in varie possibili forme, con il quale essi accettino la giurisdizione del tribunale. Solo a seguito di questa seconda manifestazione di volontà la giurisdizione del tribunale può riconoscersi propriamente come obbligatoria, in quanto ogni Stato parte autore di tale accettazione è obbligato a sottoporsi al processo (e, corrispondentemente, ha il potere di azione nei confronti di ogni altro Stato che abbia egualmente accettato la giurisdizione del tribunale).

La necessità di una duplice manifestazione di volontà è prevista, per esempio, rispetto alla Corte Internazionale di Giustizia, che pure, come si è accennato, rappresenta il principale organo giudiziario delle Nazioni Unite e costituisce tuttora l'unico giudice internazionale avente, almeno potenzialmente, una giurisdizione che potrebbe dirsi "universale", poiché suscettibile di operare nei confronti di tutti gli Stati del mondo e riguardo a tutte le controversie giuridiche, quale che sia il loro oggetto. La composizione, le competenze e il funzionamento della Corte sono regolati nel suo Statuto, che è annesso alla Carta delle Nazioni Unite e ne forma parte integrante. Affinché la Corte possa esercitare la propria giurisdizione nei confronti degli Stati parti di una controversia, non è sufficiente, però, che tali Stati siano membri delle Nazioni Unite (e, per ciò stesso, parti dello Statuto della Corte), ma è necessario che entrambi abbiano attribuito tale giurisdizione alla Corte mediante un accordo *ad hoc*, o mediante trattati generali o clausole (dette giurisdizionali) contenute in accordi di varia natura, o, infine, mediante proprie dichiarazioni unilaterali, previste dall'art. 36, par. 2, dello Statuto della Corte. Anche rispetto alla giurisdizione della Corte, quindi, non solo trova conferma quel fondamento volontaristico, che abbiamo sottolineato con riferimento all'arbitrato e alla stessa sentenza internazionale; ma la giurisdizione della Corte implica una doppia manifestazione di volontà degli Stati: una prima, che si esprime con la

stessa partecipazione (volontaria) alla Carta delle Nazioni Unite e allo Statuto della Corte, una seconda, mediante un accordo o la dichiarazione unilaterale dianzi ricordata.

9. Negli ultimi decenni gli Stati hanno mostrato un'ampia disponibilità a istituire tribunali permanenti, specie all'interno di organizzazioni internazionali. A livello tendenzialmente "mondiale" tali tribunali hanno una competenza specializzata in determinate materie, come il Tribunale Internazionale del Diritto del Mare, istituito dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982, e l'Organo di Appello, il quale opera nel quadro dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, istituita con l'Accordo di Marrakech del 15 aprile 1994. Una "specializzazione" è rinvenibile anche in tribunali permanenti di natura penale, destinati a giudicare i crimini internazionali degli individui. A parte alcuni tribunali *ad hoc*, istituiti solitamente con risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (si pensi al Tribunale Penale Internazionale per la ex Iugoslavia, costituito con la risoluzione n. 827 del 25 maggio 1993) – aventi una competenza speciale riguardo a un dato territorio e situazione – va ricordata, sul piano "universale", la Corte Penale Internazionale istituita dalla Convenzione di Roma del 17 luglio 1998, potenzialmente destinata a giudicare i crimini internazionali dell'individuo, da chiunque e in qualsiasi luogo commessi, ma la cui giurisdizione è pur sempre subordinata, di regola, all'accettazione dello Stato coinvolto dal crimine (o in quanto il reo ne sia cittadino, o perché nel suo territorio il crimine sia stato commesso), salvo che il caso sia deferito alla Corte dal Consiglio di Sicurezza.

Un intenso sviluppo della giurisdizione si è determinato anche a livello regionale, cioè in organizzazioni (o accordi) internazionali, costituiti tra gruppi più ristretti di Stati, appartenenti, solitamente, a un medesimo contesto geo-politico. L'omogeneità che, sotto diversi profili, caratterizza tali raggruppamenti, determina una maggiore, reciproca fiducia fra gli Stati, che favorisce la loro disponibilità ad assoggettarsi a tribunali permanenti per il regolamento delle controversie e, più ampiamente, per assicurare il rispetto del diritto nell'ambito delle competenze dell'organizzazione, o delle materie oggetto dell'accordo. Basti ricordare, nel continente europeo, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, la quale, come dichiara l'art. 19 del Trattato sull'Unione Europea, «assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati» e, a tal fine, è provvista di una pluralità di

competenze, anche molto "invasive" della sovranità degli Stati membri; nonché, nel campo della protezione dei diritti umani, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, la quale, a certe condizioni, può essere adita da chiunque sia soggetto alla giurisdizione di uno Stato parte, ove ritenga che tale Stato abbia violato uno dei diritti riconosciuti nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, sottoscritta a Roma il 4 novembre 1950. Il novero dei tribunali internazionali permanenti si amplia ulteriormente nel quadro delle numerose organizzazioni regionali create negli altri continenti, in particolare in Africa e ancor più in America latina.

Vi è stata, quindi, una profonda trasformazione nell'atteggiamento degli Stati verso la giurisdizione internazionale, un tempo guardata con scarsa fiducia, se non con malcelato sospetto, tanto che l'unico tribunale permanente era, in definitiva, la Corte Internazionale di Giustizia (e ancor prima, all'epoca della Società delle Nazioni, la sua "antenata", la Corte Permanente di Giustizia Internazionale). Oggi, in un clima di maggiore disponibilità degli Stati a limitare la propria sovranità e a sottoporsi all'autorità di tribunali internazionali – clima favorito dall'emersione di interessi e di valori comuni dell'intera Comunità internazionale o, almeno, di gruppi omogenei di Stati, ma anche da eventi politici, come la fine del bipolarismo Est-Ovest –, si assiste a una vera "proliferazione" di tribunali permanenti. Tale fenomeno è sicuramente apprezzabile, poiché moltiplica i procedimenti e le opportunità di risolvere in maniera obbligatoria e pacifica le controversie internazionali e, in senso più ampio, di garantire il rispetto del diritto nelle relazioni internazionali e anche nei confronti degli individui, sia che si tratti di tutelare i loro diritti fondamentali, sia, per converso, che si tratti di accertare la loro responsabilità penale e procedere alla loro punizione. Esso, peraltro, come vedremo, solleva anche taluni problemi e possibili inconvenienti.

10. Se in qualsiasi ordinamento giuridico (non solo in quelli di *common law*) la giurisprudenza, come "diritto vivente", finisce per influenzare gli stessi contenuti del diritto sostanziale, quanto meno contribuendo a "imporre", o almeno a rafforzare determinate interpretazioni, il fenomeno è ancor più incisivo nel diritto internazionale.

Va considerato, anzitutto, che il diritto internazionale generale è costituito essenzialmente da norme consuetudinarie, che nascono dalla prassi degli Stati (e degli altri soggetti di diritto internazionale), accompagnata dalla *opinio iuris sive necessitatis*, cioè dal diffuso con-

vincimento che essa sia conforme a una regola giuridica internazionale. Esso, per sua natura, è quindi uno *ius non scriptum*, la cui conoscenza – prima ancora della sua interpretazione – risulta ben più problematica, rispetto alle norme poste in accordi, o altre fonti scritte di diritto internazionale, e il cui contenuto presenta inevitabili margini di incertezza. La giurisprudenza internazionale, pertanto, svolge un ruolo importante nell'accertare, in primo luogo, l'esistenza di una norma consuetudinaria e, quindi, nel chiarire e definire il suo contenuto.

Sotto questo profilo la funzione della giurisprudenza internazionale va al di là della efficacia obbligatoria del giudicato (limitata alla causa decisa) e contribuisce all'accertamento e al consolidamento della norma consuetudinaria in questione. Tale funzione è espressamente assegnata alla giurisprudenza (anche) internazionale dall'art. 38, par. 1, lett. *d*), dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia, che – come si è ricordato –, nell'enunciare i criteri in base ai quali la stessa Corte deve pronunciare la sua sentenza, menziona le decisioni giudiziarie come mezzi, per quanto sussidiari, per la determinazione delle norme giuridiche. La giurisprudenza è quindi riconosciuta come fonte, sia pure solo di cognizione, del diritto internazionale; fonte, peraltro, che, contribuendo alla "determinazione" delle norme giuridiche, ne consolida il contenuto e il significato.

Per quanto riguarda il diritto di origine convenzionale, ove esista un giudice internazionale competente a interpretare e ad applicare le norme in questione, l'autorità della sua giurisprudenza di imporre, al di là del caso oggetto della sentenza, l'interpretazione delle norme è particolarmente forte ed è riconosciuta in maniera pressoché pacifica dai giudici nazionali.

Tale fenomeno è particolarmente evidente nel sistema della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, nel quale spetta alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di assicurare il rispetto degli impegni derivanti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli alle Alte parti contraenti (art. 19) ed è ad essa attribuita la competenza su tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi Protocolli che le siano sottoposte in conformità della stessa Convenzione (art. 32). Le note sentenze della Corte costituzionale italiana n. 348 e n. 349 del 24 ottobre 2007 non hanno solo affermato che la Convenzione gode di una garanzia costituzionale in virtù dell'art. 117, 1° comma, Cost. (novellato dalla legge costituzionale del 18 ottobre 2001 n. 3), il quale subordina la potestà legislativa al rispetto degli obblighi internazionali, con conseguente dichiarazione d'inco-

stituzionalità di una legge che sia in conflitto con la Convenzione. Tali sentenze – ed è questo il profilo che qui viene in rilievo –, riprendendo spunti già presenti nella precedente giurisprudenza costituzionale (e seguite dalle sentenze successive), dichiarano altresì che il giudice italiano deve interpretare le norme interne conformandosi alla Convenzione Europea, per come quest'ultima è interpretata dalla Corte Europea, alla quale, come ha cura di sottolineare la citata sentenza n. 349, spetta l'ultima parola nell'interpretazione della Convenzione. Secondo tale giurisprudenza l'adempimento, da parte del giudice nazionale, del dovere di sforzarsi di interpretare il diritto interno in conformità delle rilevanti disposizioni della Convenzione Europea, come interpretate dalla Corte Europea, costituisce una condizione di ammissibilità della stessa questione di costituzionalità: solo qualora, malgrado ogni sforzo di conformare la norma interna alla disposizione della Convenzione Europea, nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo, permanga un conflitto irriducibile della norma interna con quella convenzionale, il giudice nazionale può (e deve) sottoporre la questione alla Corte costituzionale (tra le altre, sentenza della Corte costituzionale n. 239 del 24 luglio 2009).

Alla luce della giurisprudenza costituzionale le sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo finiscono per avere un'efficacia che travalica quella propria del giudicato poiché appaiono dotate di un'autorità di "chose interprétée" (come è stato efficacemente affermato dalla dottrina francese), la quale s'impone nel definire l'interpretazione della Convenzione, e quindi il contenuto e la portata dei diritti da essa contemplati. Si noti che, se tale autorità interpretativa ha quale oggetto immediato e diretto le disposizioni della Convenzione Europea, essa si estende, in via indiretta, alla legislazione statale, la quale – come si è visto – va interpretata, finché sia possibile, "conformandola", in definitiva, alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo. Quest'ultima ha l'autorità, dunque, di consolidare una data interpretazione sia delle norme convenzionali che di quelle nazionali. E, per quanto riguarda le seconde, tale interpretazione ben può imporsi a quella che risulterebbe dai consistenti criteri ermeneutici, risultanti dall'art. 12 disp. prel. cod. civ.

Ancor più "autorevoli" sono le sentenze interpretative rese dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, in specie nell'esercizio della competenza pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea. Com'è noto, esse, oltre all'obbligatorietà che rivestono nei confronti del giudice nazionale che abbia sotto-

posto la questione interpretativa (o di validità), producono un'efficacia interpretativa che trascende il giudice *a quo* e si impone *erga omnes*. Anche la giurisprudenza italiana, comprensiva di quella costituzionale, ha più volte affermato che le sentenze interpretative della Corte di Giustizia, se riguardino norme europee direttamente applicabili, hanno anche esse tale efficacia diretta. La nostra Corte costituzionale, per sottolineare tale efficacia delle sentenze interpretative, si è spinta sino a ricomprendere dette sentenze tra le "fonti" del diritto (all'epoca) comunitario (sentenza n. 285 del 16 giugno 1993).

Gli effetti delle sentenze della Corte di Giustizia non si arrestano al livello interpretativo. Esse, infatti, quando sono direttamente applicabili, sono provviste (come tutto il diritto dell'Unione che abbia tale carattere) di un primato rispetto alle norme interne contrastanti, le quali, pertanto, devono essere "disapplicate", applicando al loro posto le sentenze della Corte. Queste ultime, quindi, operano sul piano della concreta applicazione, non più solo dell'interpretazione, del diritto e finiscono per produrre, nella sostanza, un effetto abrogativo delle norme interne in questione.

Se si considera che, il più delle volte, le sentenze interpretative della Corte di Giustizia, pur avendo quale oggetto formale disposizioni del diritto dell'Unione, in realtà si pronunciano sulla compatibilità o meno, con tali disposizioni, di norme interne, ci si rende conto che l'"inapplicabilità" delle norme interne giudicate incompatibili con il diritto dell'Unione rappresenta un fenomeno non solo particolarmente invasivo, rispetto all'ordinamento interno, ma anche di portata alquanto ampia. Un esempio, che ha destato vasta risonanza, è rappresentato dalla sentenza della Corte di Giustizia del 28 aprile 2011, causa C-61/11 PPU, resa nel caso *El Dridi*; essa ha dichiarato incompatibile con la direttiva 2008/115/CE (c.d. rimpatri) del 16 dicembre 2008 la normativa italiana contenuta nell'art. 14, 5° comma *ter*, del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, modificato dalla legge 15 luglio 2009 n. 94, recante disposizioni in materia di sicurezza pubblica, la quale comminava una pena detentiva ai soggiornanti irregolari che non avessero adempiuto l'ordine di lasciare il territorio italiano. A seguito di tale sentenza, considerata, al pari delle disposizioni rilevanti della direttiva rimpatri, direttamente applicabile nell'ordinamento italiano, la nostra giurisprudenza ha correttamente assolto l'imputato del reato in questione poiché il fatto non costituisce (più) un reato (Cass. pen. 1° giugno 2011 n. 22105, pronunciata il 28 aprile, cioè nella stes-

sa data della sentenza della Corte di Giustizia, e Cass. pen. 15 giugno 2011 n. 24009).

11. La giurisprudenza internazionale non svolge solo una (incisiva) funzione interpretativa, ma si inserisce nel processo di formazione del diritto, in particolare di quello consuetudinario.

Abbiamo già osservato che, ai sensi dell'art. 38, par. 1, lett. *d*), dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia, la giurisprudenza rappresenta uno strumento, sia pure sussidiario, di determinazione delle norme giuridiche e che, in tale ruolo, essa contribuisce all'accertamento e all'interpretazione del diritto. Ma la giurisprudenza internazionale svolge un ruolo anche di impulso alla formazione delle norme consuetudinarie, un ruolo in qualche misura persino creativo di tali norme.

Le norme consuetudinarie – come si è già ricordato e come è stato costantemente ribadito proprio dalla giurisprudenza internazionale – sono costituite da una prassi conforme ripetuta nel tempo (*diuturnitas*) e dal convincimento della sua conformità a precetti giuridici (*opinio iuris*). Tali elementi possono stentare a manifestarsi e a delinearsi con chiarezza, per una situazione di incertezza nella quale gli stessi Stati si trovino, o per una difficoltà nel definire il preciso contenuto normativo desumibile da comportamenti e opinioni non sufficientemente uniformi o coerenti, o, se non altro, perché siano sporadiche le occasioni di manifestazione della prassi o dell'*opinio iuris*. Ora, la giurisprudenza, riguardo a norme per loro natura "vaghe", può contribuire ad accertare autorevolmente l'avvenuta maturazione del processo consuetudinario di formazione, così "certificando" la nascita della norma in questione. Inoltre, nella formulazione della pronuncia giudiziaria il contenuto della norma consuetudinaria viene a cristallizzarsi, acquistando un grado di certezza e precisione inesistente in precedenza. Infine, rispetto a consuetudini che possano apparire obiettivamente ancora in via di formazione, e quindi di dubbia esistenza, una eventuale sentenza internazionale che ne faccia applicazione, sancendone così la nascita, opera come fattore di stimolo sia di una conforme condotta degli Stati, sia di un rafforzamento della loro *opinio iuris*.

In definitiva, rispetto al diritto consuetudinario, la giurisprudenza svolge una funzione di chiarimento, di stimolo, di accelerazione del processo di produzione normativa. Non è agevole stabilire sino a che punto, esattamente, tale funzione rientri in quella meramente interpretativa, quale configurata dal citato art. 38, par. 1, lett. *d*), dello Statuto

della Corte Internazionale di Giustizia, e quando, invece, essa travalichi il piano interpretativo per collocarsi in un quadro di produzione normativa, inserendosi nel processo di formazione del diritto internazionale consuetudinario. Ma una delimitazione tra le due funzioni, interpretativa e produttiva delle norme consuetudinarie, non è strettamente necessaria e, forse, neppure possibile, poiché, rispetto a norme non scritte, sembra quasi inevitabile che il ruolo di accertamento del diritto sfoci, in un *continuum*, nel ruolo in qualche misura "creativo" del diritto. Come abbiamo già osservato, lo stesso termine "determinazione" (delle norme giuridiche), impiegato dalla suddetta disposizione dello Statuto della Corte, sembra evocare una missione che supera quella puramente interpretativa e deborda in quella di produzione normativa.

Occorre ricordare, da ultimo, che – a parte il contributo che la giurisprudenza può fornire in sede di interpretazione e di applicazione del diritto – essa entra a pieno titolo nella prassi internazionale. Cioè, la stessa giurisprudenza (al pari di quella interna) è un elemento determinante per la formazione di una norma consuetudinaria. In questa ottica la giurisprudenza svolge, in maniera diretta, un ruolo creativo del diritto consuetudinario, intrecciandosi con la condotta degli Stati, la prassi diplomatica, la prassi legislativa, quella giudiziaria interna e il comportamento degli altri soggetti e attori sulla scena internazionale.

Le osservazioni che precedono richiedono alcune precisazioni. Anzitutto l'incidenza della giurisprudenza internazionale sulla formazione del diritto consuetudinario prescinde dall'autorità giuridico-formale della sentenza, cioè dalla sua obbligatorietà, ma discende piuttosto dalla autorevolezza del giudice e dalla qualità della sua pronuncia. In principio, per esempio, non vi è dubbio che le pronunce della Corte Internazionale di Giustizia (come già della Corte Permanente di Giustizia Internazionale), che resta tuttora l'unico giudice internazionale a competenza tendenzialmente universale, sia sul piano soggettivo degli Stati che su quello oggettivo delle controversie (giuridiche), rivestano un'autorevolezza particolarmente elevata e rappresentino un punto di riferimento ineludibile nella ricostruzione delle norme internazionali. In secondo luogo, poiché il fondamento della efficacia della giurisprudenza non risiede nella obbligatorietà, ma nell'autorevolezza delle pronunce, ai fini qui considerati alle sentenze della Corte Internazionale di Giustizia possono equipararsi i suoi pareri consultivi. E invero, nella prassi degli Stati e delle organizzazioni

internazionali, nella giurisprudenza, sia internazionale che interna, nella dottrina, il richiamo alla giurisprudenza della Corte – a sostegno dell'una o dell'altra tesi – comprende in maniera indifferente sia le sentenze che i pareri consultivi. Infine, il contributo che la giurisprudenza internazionale può offrire alla formazione del diritto consuetudinario (come, del resto, al consolidamento dell'interpretazione di qualsiasi norma, consuetudinaria o convenzionale) dipende anche dalla continuità e dalla uniformità delle pronunce. In presenza di pronunce contraddittorie, provenienti dallo stesso giudice o da giudici differenti, non è possibile, evidentemente, attribuire un peso significativo alla giurisprudenza, non solo nella formazione del diritto, ma neppure al fine di affermare una data interpretazione.

12. Gli esempi del contributo "innovativo" dato dalla giurisprudenza internazionale al diritto consuetudinario sono numerosi. Può ricordarsi il parere della Corte Internazionale di Giustizia del 28 maggio 1951 relativo alle *riserve alla Convenzione delle Nazioni Unite del 9 dicembre 1948 sul genocidio*, nel quale la Corte affermò l'ammissibilità di tali riserve, purché compatibili con l'oggetto e lo scopo del trattato, anche se non espressamente previste, mentre, in precedenza, l'apposizione di siffatte riserve da parte di uno Stato ne avrebbe precluso la partecipazione al trattato. Significativa è anche la sentenza della Corte Internazionale di Giustizia del 20 febbraio 1969 sulla *piattaforma continentale del mare del Nord*, la quale dichiarò che, ai fini della delimitazione della piattaforma continentale tra Stati limitrofi o che si fronteggino, la regola della equidistanza, contenuta nella Convenzione di Ginevra del 29 aprile 1958 sulla piattaforma continentale, non corrispondeva al diritto consuetudinario e che, alla luce di quest'ultimo, la delimitazione dovesse effettuarsi mediante principi di equità. Tale affermazione fu ripetutamente ribadita, sia dalla stessa Corte che da tribunali arbitrali, mano a mano che progredivano i lavori della terza Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare, in una relazione di reciproca influenza; e tali lavori condussero alla formulazione, nella Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982, dell'art. 83, il quale sostanzialmente esprime la suddetta regola della equa delimitazione.

Quest'ultimo esempio mostra come la giurisprudenza internazionale sia idonea a orientare in maniera talvolta decisiva l'opera di codificazione e di progressivo sviluppo del diritto internazionale (il cui compito è assegnato dall'art. 13 della Carta delle Nazioni Unite

all'Assemblea Generale). Anche in materia di riserve ai trattati, invero, il *dictum* della Corte nel citato parere del 1951 incise in larga misura sul contenuto dell'art. 19 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969.

La giurisprudenza internazionale, specie (ma non solo) della Corte Internazionale di Giustizia, ha dato, inoltre, un poderoso impulso alla nascita di nuove categorie di norme internazionali, le quali, in virtù della loro struttura e del loro contenuto, esprimono – e tutelano – valori condivisi dall'intera Comunità internazionale. Ci riferiamo, anzitutto, alle norme che prescrivono obblighi *erga omnes*, obblighi, cioè, che ogni Stato ha nei confronti di tutti gli altri Stati (se non dell'intera Comunità internazionale) e dei quali, pertanto, tutti gli altri Stati (o l'intera Comunità internazionale) hanno titolo a pretendere il rispetto. Si tratta di norme la cui specifica fisionomia risalta particolarmente quando vengono violate, poiché, in tal caso, non producono un illecito nei confronti di un singolo Stato leso (Stato che, anzi, può addirittura mancare, come nel caso di crimini quali il genocidio o l'*apartheid*), ma di ogni altro Stato o dell'intera Comunità internazionale. Ora, tale categoria di norme internazionali – nuova, poiché le altre norme danno vita a rapporti esclusivamente bilaterali tra gli Stati di volta in volta coinvolti nella loro applicazione (o violazione) – fu individuata in un celebre *obiter dictum* (invero, neppure necessario ai fini della decisione della causa) contenuto nella sentenza della Corte Internazionale di Giustizia del 15 febbraio 1970 nell'affare *Barcelona Traction*, nel quale la Corte pose «an essential distinction […] between the obligations of a State towards the international community as a whole, and those arising vis-à-vis another State […]. By their very nature the former are the concern of all States. In view of the importance of the rights involved, all States can be held to have a legal interest in their protection; they are obligations *erga omnes*». La Corte diede corpo alla sua affermazione teorica indicando, quali esempi di norme comportanti obblighi *erga omnes*, il divieto di aggressione, il divieto di genocidio, la protezione della persona contro la schiavitù e la discriminazione razziale. Essa precisò, inoltre, che alcune di queste norme sono entrate a fare parte del diritto internazionale generale, altre sono contenute in accordi internazionali di carattere universale o quasi universale.

L'influenza che la pronuncia della Corte ha avuto sullo sviluppo del diritto internazionale e sulla sua codificazione è testimoniato, tra l'altro, dal recepimento di tale categoria di norme internazionali nel

Progetto di articoli della Commissione del Diritto Internazionale del 3 agosto 2001 sulla responsabilità degli Stati per fatti internazionalmente illeciti, nel quale si prevede espressamente che, in caso di violazione di dette norme, anche gli Stati "terzi" (rispetto a quello, eventualmente, direttamente leso) possono chiedere all'autore dell'illecito la cessazione dell'illecito, la garanzia di non ripetizione, la riparazione nell'interesse dei beneficiari del diritto violato e, a tal fine, possono adottare contromisure lecite (art. 48). La Corte, da parte sua, non si è limitata all'enunciazione della categoria degli obblighi *erga omnes*, me ne ha fatto concreta applicazione nella giurisprudenza successiva, come nel parere del 9 luglio 2004 concernente la *costruzione*, ad opera di Israele, *di un muro nei territori palestinesi*, con riferimento al diritto di autodeterminazione del popolo palestinese e a talune norme di diritto internazionale umanitario, applicabili a detti territori in quanto considerati oggetto di occupazione bellica.

Di estrema rilevanza è il contributo dato dalla giurisprudenza internazionale al rafforzamento e alla precisazione di una categoria di norme internazionali consuetudinarie, quelle di carattere imperativo (o di *ius cogens*), affini a quelle che pongono obblighi *erga omnes* (e sovente coincidenti nei contenuti), anch'esse espressione di valori condivisi dall'intera Comunità internazionale e come tali inderogabili e assistite da una particolare forza precettiva. Esse sono definite nell'art. 53 della citata Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati fra Stati (come nella corrispondente disposizione della Convenzione di Vienna del 21 marzo 1986 sul diritto dei trattati fra Stati e organizzazioni internazionali e fra organizzazioni internazionali) come norme del diritto internazionale generale accettate e riconosciute dalla Comunità internazionale degli Stati nel suo insieme come norme alle quali non è consentita alcuna deroga e che possono essere modificate soltanto da una successiva norma di *ius cogens*. L'inderogabilità di tali norme determina la nullità dei trattati che fossero in conflitto con esse. Inoltre, in caso di illecito consistente nella loro violazione, è previsto un regime aggravato di responsabilità; ai sensi dell'art. 41 del ricordato Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati, oltre alle consuete conseguenze dell'illecito, la violazione grave di un obbligo derivante da una norma imperativa del diritto internazionale generale comporta, per tutti gli Stati, l'obbligo di cooperare per porre fine con mezzi leciti a tale violazione e quello di non riconoscere come legittima una situazione creata attraverso la violazione, né di prestare aiuto o assistenza al mantenimento di detta situazione.

La Corte Internazionale di Giustizia, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, i tribunali penali internazionali hanno fornito un apporto decisivo alla precisazione delle norme rientranti nella categoria dello *ius cogens*, qualificando come crimini internazionali le loro violazioni. Risalta, in tale giurisprudenza, la costante riaffermazione del divieto di genocidio come contenuto di una norma imperativa del diritto internazionale generale e tale da configurare, se violato, un crimine internazionale. Possono ricordarsi, tra le altre, le sentenze della Corte Internazionale di Giustizia del 3 febbraio 2006, *Congo c. Uganda*, sulle *attività militari in Congo*, e quella del 26 febbraio 2007, *Bosnia-Erzegovina c. Serbia*, relativa alla *Convenzione sul genocidio*, e la sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 12 luglio 2007, *Jorgic c. Repubblica federale di Germania*.

Le gravi violazioni del diritto internazionale umanitario, come le uccisioni di civili e di prigionieri, e la deportazione in condizioni di schiavitù sono anch'esse giudicate come vietate da norme di *ius cogens* (si veda la sentenza della Corte Internazionale di Giustizia del 3 febbraio 2012, *Repubblica federale di Germania c. Italia*); altrettanto può dirsi, in generale, per le violazioni più gravi dei diritti umani, come la tortura (in questo senso, tra le altre, la sentenza del Tribunale Penale Internazionale per la ex Iugoslavia del 10 dicembre 1998, *Furundzija*, e quella della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 21 novembre 2001, *Al-Adsani c. Regno Unito*).

Un esame a parte meriterebbe la Corte di Giustizia dell'Unione Europea; la sua giurisprudenza, infatti, ha dato vita a una sorta di *ius praetorium* consistente nei principi generali del diritto dell'Unione, i quali costituiscono una rilevante categoria di fonti del suo ordinamento e comprendono principi basilari nella stessa costruzione del diritto dell'Unione, quali il primato di tale diritto rispetto al diritto nazionale confliggente, l'effetto diretto, in virtù del quale i singoli possono invocare i diritti derivanti dal diritto dell'Unione dinanzi ai giudizi nazionali, l'intera categoria dei diritti umani fondamentali, l'effetto utile, l'obbligo degli Stati di risarcire i danni provocati ai singoli per la violazione del diritto dell'Unione, ecc.

13. La "proliferazione" dei tribunali internazionali, se, da un lato, accresce il loro contributo alla definizione e allo sviluppo del diritto internazionale, può presentare anche taluni inconvenienti (nella vasta bibliografia in materia segnaliamo HIGGINS, *A Babel of judicial voices? Ruminations from the Bench*, in *ICLQ*, 2006, 791 ss.; CONFORTI,

Unité et fragmentation du droit international: «Glissez, mortels, n'appuyez pas!», in *RGDIP*, 2007, 5 ss.; TREVES, *Fragmentation of international law: the judicial perspective*, in *Com. St.*, vol. XXIII, 2007, 821 ss.; e, con particolare riguardo al diritto del mare, VIRZO, *Il regolamento delle controversie nel diritto del mare*, Padova, 2008). Nella Comunità internazionale non esiste, infatti, un ordinamento giudiziario unitario; pertanto ciascun tribunale, istituito, di regola, in forza di un accordo internazionale, ha una competenza, soggettiva e oggettiva, circoscritta all'accordo istitutivo, né vi è alcun rapporto formale fra tali accordi e, di conseguenza, fra tali tribunali, ognuno dei quali è isolato, per così dire, all'interno di un proprio ordinamento. Come dichiarò la Camera di appello del Tribunale Penale Internazionale per la ex Iugoslavia nella sentenza del 2 ottobre 1995, nel caso *Tadić*, «in international law, every tribunal is a self-contained system (unless otherwise provided)».

Tale situazione può implicare, anzitutto, che la stessa controversia, o controversie strettamente connesse, siano sottoposte (presumibilmente da parti differenti) a due diversi tribunali, l'uno, per esempio, come la Corte Internazionale di Giustizia, avente una competenza tendenzialmente generale nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto internazionale, l'altro, come il Tribunale Internazionale del Diritto del Mare, avente invece una competenza specializzata. Può così determinarsi una "litispendenza" fra i due giudici, ciascuno dei quali, in principio, sarà indotto a valutare la propria competenza alla luce dell'accordo istitutivo dello stesso senza che rilevi il processo iniziato dinanzi all'altro tribunale, data la "separatezza" e la reciproca indifferenza degli accordi che ne istituiscono la competenza. In secondo luogo, a seguito del possibile promovimento di diversi processi riguardo alla medesima controversia (o a controversie strettamente connesse e differenziate, al limite, solo dalla *causa petendi*, fondata su accordi distinti), sussiste il rischio di più sentenze rese sulla medesima controversia. In assenza di un ordinamento giudiziario unitario, nel quale a nessun giudice, neppure alla pure autorevole Corte Internazionale di Giustizia, può riconoscersi una funzione nomofilattica, è ben possibile, inoltre, che le stesse norme ricevano interpretazioni contraddittorie dai diversi tribunali o che, addirittura, si consolidino indirizzi giurisprudenziali divergenti, con evidente pregiudizio, non solo per la certezza del diritto, ma per il ruolo propulsivo che – come abbiamo visto – la giurisprudenza può svolgere nello sviluppo del diritto internazionale. Infine – come una parte della dottrina ha denunciato – la prolife-

razione dei tribunali internazionali produrrebbe una "frammentazione" del diritto internazionale in una pluralità di sistemi di per sé completi e autosufficienti, in corrispondenza all'accordo istitutivo di ciascun tribunale e al diritto (solitamente "specializzato") che esso sia chiamato ad applicare, minando l'unità dell'ordinamento internazionale, la certezza del diritto, il valore delle norme generali.

14. Riguardo alla "litispendenza" della stessa controversia, o di controversie strettamente connesse, dinanzi a due tribunali, la quale potrebbe condurre a sentenze contraddittorie, talvolta le stesse disposizioni degli accordi concernenti la soluzione delle controversie regolano il coordinamento con altri procedimenti di soluzione eventualmente esperibili. È il caso della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982, la quale dispone che, se le parti di una controversia concernente l'interpretazione o l'applicazione della Convenzione abbiano convenuto che la controversia sia sottoposta a un procedimento che comporti una decisione obbligatoria, tale procedimento si applicherà in luogo di quelli previsti dalla Convenzione (art. 282).

In altri accordi, al contrario, ove sussista la competenza del tribunale da essi istituito, è vietato alle parti di sottoporre la controversia a un altro, diverso procedimento (si vedano l'art. 23 dell'Intesa sulla soluzione delle controversie nell'Organizzazione Mondiale del Commercio, l'art. 55 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, l'art. 344 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea). In mancanza di norme siffatte (o nell'ipotesi in cui una delle parti non le rispetti e adisca un tribunale diverso da quello al quale dovrebbe sottoporsi) non sembra che possano rinvenirsi nel diritto internazionale generale – proprio per l'assenza di un ordinamento giudiziario unitario – principi idonei a risolvere i casi di litispendenza.

Nella prassi, peraltro, è ravvisabile una tendenza dei tribunali internazionali a coordinarsi tra di loro, sospendendo l'uno, per ragioni di *comity* (*comitas gentium*), il procedimento in attesa che l'altro si pronunci sulla propria competenza, o un atteggiamento delle stesse parti della controversia, inclini a chiedere la sospensione del procedimento, o addirittura di entrambi, al fine di ricercare una soluzione della controversia.

Come si è detto, non può escludersi, in teoria, l'eventualità di due sentenze contraddittorie sulla medesima controversia o su controversie connesse, sicché, per esempio, alla stregua di una sentenza una certa condotta sia lecita e, secondo un'altra sentenza, costituisca invece un

illecito. Non esistendo un ordinamento giudiziario unico, infatti, non sembra configurabile (se non dinanzi allo stesso giudice) un'autorità della sentenza internazionale di *res iudicata* in senso processuale, cioè quale decisione definitiva e immutabile, preclusiva della possibilità di sottoporre la controversia oggetto della decisione dinanzi a un nuovo giudice (o anche ad un diverso procedimento di soluzione delle controversie). Tuttavia il rischio di una successiva sentenza che si pronunci su una controversia in maniera contrastante rispetto alla precedente sentenza di altro giudice dovrebbe essere comunque scongiurato. La sentenza, infatti, secondo il diritto internazionale è obbligatoria tra le parti, per cui anche un giudice adìto in via successiva, riguardo alla controversia già decisa, è tenuto a farne applicazione. Egli, pertanto – salvo il caso in cui le parti, congiuntamente, decidano di rivolgersi a tale giudice rinunziando agli effetti della precedente sentenza –, sarebbe tenuto a riconoscere l'obbligatorietà di tale sentenza e, di conseguenza, gli obblighi e i diritti da essa scaturenti.

Sussiste poi la possibilità che i tribunali internazionali, sia pure riguardo a differenti controversie, emettano sentenze contrastanti sulla medesima questione giuridica. È celebre, in proposito, la divergente posizione assunta dalla Corte Internazionale di Giustizia e dalla Camera di appello del Tribunale Penale Internazionale per la ex Iugoslavia sul problema della imputabilità allo Stato di un atto illecito commesso da gruppi irregolari. Secondo la Corte Internazionale di Giustizia affinché l'atto illecito sia imputato allo Stato (con sua conseguente responsabilità) è necessario che il gruppo irregolare abbia agito in conformità delle istruzioni o sotto il controllo effettivo dello Stato nel corso delle operazioni nelle quali la violazione sia stata commessa. Occorre, in altri termini, che il controllo effettivo, o le istruzioni, siano esercitati sulla specifica condotta illecita, non essendo sufficiente un controllo di carattere generale (per quanto effettivo) dello Stato sul gruppo (sentenza del 27 giugno 1986, *Nicaragua c. Stati Uniti*, riguardo alle *attività militari e paramilitari in Nicaragua e contro il Nicaragua*). Al contrario, la Camera di appello del Tribunale Penale Internazionale per la ex Iugoslavia, nella citata sentenza del 14 luglio 1999 nell'affare *Tadić*, ha ritenuto sufficiente un controllo generale ("overall control") da parte dello Stato, consistente, per esempio, nella direzione strategica, nel finanziamento, nella fornitura di armi, anche se lo Stato in questione non sia coinvolto nello specifico atto illecito.

La Corte Internazionale di Giustizia è tornata sulla questione nella sentenza del 26 febbraio 2007 (*Bosnia-Herzegovina c. Serbia e*

Montenegro, nell'affare concernente l'*applicazione della Convenzione sul genocidio*), riaffermando la propria giurisprudenza e, in un certo senso, richiamando il Tribunale Penale Internazionale per la ex Iugoslavia a … restare nei limiti della sua competenza. La Corte, infatti, «attaches the utmost importance to the factual and legal findings made by the ICTY in ruling on the criminal liability of the accused before it»; ma, osserva ancora la Corte: «The situation is not the same for positions adopted by the ICTY on issues of general international law which do not lie within the specific purview of its jurisdiction and, moreover, the resolution of which is not always necessary for deciding the criminal cases before it». Insomma, per quanto riguarda il diritto internazionale generale la Corte rivendica la sua autorità interpretativa.

Il contrasto, peraltro, non va sopravvalutato. Anzitutto sentenze discordanti sono possibili (e inevitabili) da parte dello stesso organo giudiziario, anche nazionale, specie ove diversa ne sia la composizione (come le diverse sezioni della Corte di cassazione). Nella prassi, inoltre, sono estremamente frequenti non già i contrasti tra giudici internazionali, ma – al contrario – una sorta di costante dialogo, fatto di riferimenti reciproci alle rispettive decisioni, di uso della giurisprudenza di un altro giudice quale precedente ai fini della propria decisione, di influenza delle sentenze dell'uno sulle decisioni dell'altro giudice. Gli esempi sono innumerevoli, sicché un loro richiamo non sarebbe possibile, ma basti ricordare i continui riferimenti che la stessa Corte Internazionale di Giustizia fa ai precedenti dei giudici "specializzati", come – lo si è appena notato – il Tribunale Penale Internazionale per la ex Iugoslavia, o la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (si veda la citata sentenza del 3 febbraio 2012, *Repubblica federale di Germania c. Italia*); o l'influenza che la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo esercita (ovviamente per le questioni concernenti tali diritti) sulla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, come dimostra la recente vicenda relativa al regolamento "Dublino II" (regolamento n. 343/2003 del 18 febbraio 2003) sullo Stato competente a esaminare la domanda di asilo, nella quale la Corte di giustizia, con la sentenza del 21 dicembre 2011, causa C-411/10 e C-493/10, *N. S.*, si è sostanzialmente adeguata alla precedente sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*. Frequenti sono anche i richiami delle Corti latino-americane alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea al fine di mutuare i principi generali da essa elaborati. E il "dialogo" investe pure i

tribunali arbitrali, come dimostra la frequente convergenza tra la giurisprudenza arbitrale e quella della Corte Internazionale di Giustizia nelle controversie confinarie, sia marittime che terrestri.

Anche il fenomeno della "frammentazione" del diritto internazionale, quale conseguenza del funzionamento di una pluralità di tribunali (in specie di quelli specializzati in determinate materie), sebbene abbia costituito oggetto di studio e di riflessione anche da parte della Commissione del Diritto Internazionale, non va drammatizzato. Esso, anzitutto, può spiegarsi con il carattere "speciale", nel senso di diritto internazionale "particolare", che gli accordi istitutivi di tali tribunali presentano: tale carattere non mette in discussione l'esistenza di un ordinamento giuridico internazionale unitario, ma si giustifica molto semplicemente con la derogabilità, propria del diritto internazionale generale (eccetto, ovviamente, lo *ius cogens*). Va sottolineato, inoltre, che il "sistema" nel quale ciascun tribunale opera, e le cui norme è chiamato a interpretare e applicare, non è una "monade" isolata; come l'Organo di Appello dell'Organizzazione Mondiale del Commercio ha affermato sin da una pronuncia del 29 aprile 1996, l'Accordo GATT «is not to be read in clinical isolation from public international law» (United States – *Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*); e tale affermazione potrebbe ripetersi per qualsiasi accordo internazionale. Invero, ai sensi dell'art. 31, par. 3, lett. *c*), della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 (le cui norme corrispondono, in principio, al diritto internazionale consuetudinario), anche le disposizioni degli accordi ricadenti nella competenza di ciascun tribunale devono essere interpretate tenendo conto di qualsiasi regola pertinente di diritto internazionale applicabile nei rapporti fra le parti, anzitutto – è da ritenere – delle norme di diritto internazionale generale. Si può ricordare, per esempio, che la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982, all'art. 293, dichiara che un tribunale competente ai sensi della Convenzione applica le disposizioni della stessa e le altre norme di diritto internazionale non incompatibili con la Convenzione. Nella giurisprudenza, inoltre, è "normale" l'applicazione del diritto internazionale generale da parte dei tribunali istituiti da qualsiasi accordo, compresa la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sebbene il suo ordinamento rappresenti il sistema apparentemente più autonomo e autosufficiente del diritto internazionale (tra le più recenti si può menzionare la sentenza del 21 dicembre 2012, causa C-366/10, *Air Transport Association of America*).

Nessun sistema "parziale" o "settoriale", del resto, può considerarsi isolato (e autosufficiente) rispetto a interi, ampi settori del diritto internazionale generale, come il diritto dei trattati, il regime di responsabilità, la sovranità territoriale e le sue limitazioni, il diritto del mare, ecc.

In conclusione, a noi pare che, rispetto a sporadiche divergenze, nei rapporti fra i tribunali internazionali prevalgano nettamente un dialogo e un confronto costruttivi e "rispettosi", nei quali può rinvenirsi una tendenza a riconoscere le rispettive "specializzazioni", senza vincoli formali, ma mostrando una capillare conoscenza della giurisprudenza di ciascun tribunale e una disponibilità a trarne indicazioni ai fini della elaborazione delle proprie sentenze. Tale tendenza emerge anche dalla giurisprudenza della Corte Internazionale di Giustizia, pur attenta a rivendicare un proprio ruolo quanto meno di orientamento degli altri tribunali e la propria primaria autorità nell'interpretazione del diritto internazionale generale e nella soluzione delle questioni di carattere generale. La "proliferazione" dei tribunali internazionali, in definitiva, appare come fattore propulsivo, di sviluppo, di ricambio del diritto internazionale, per adeguarlo alle mutevoli istanze e bisogni della Comunità internazionale, piuttosto che come possibile causa di crisi dell'unità dell'ordinamento internazionale. In ogni caso, rispetto all'originaria assenza di giudici internazionali, l'attuale pluralità di tribunali permanenti e la loro "specializzazione" offrono un prezioso arricchimento delle opportunità di soluzione delle controversie e, per ciò stesso, forniscono un importante contributo alla pace, riducendo le situazioni conflittuali che ne possono pregiudicare il mantenimento.

ABSTRACT

The Jurisdictional Function in International Law and Its Impact on Substantive Law

This article focuses on the settlement of disputes within the international community, where there is no institutionalized jurisdictional function. The author starts with an analysis of the evolution of the international rules related to this topic, recognizing the existence of a customary rule in favour of the peaceful settlement of disputes. He underlines the freedom of choice as regards the means for dispute resolution, a principle which confirms that it is essentially dependent on the will of the international subjects.

In the second part of the article, the author evaluates the impact of international jurisprudence on substantive international law, which has been favoured by the 'proliferation' of international courts and tribunals. The analysis comes to the conclusion that this 'proliferation', despite some rare disagreement on specific subjects, is an enrichment for the international rules, through a useful process of 'fertilization' developed thanks to international jurisprudence.

LE *SOFT INTERNATIONAL ORGANIZATIONS*: UNA SFIDA PER LE NOSTRE CATEGORIE GIURIDICHE?*

ANGELA DI STASI

SOMMARIO: 1. Osservazioni preliminari. – 2. Le ragioni per porre la questione. – 3. Alcuni elementi comuni alle *soft international organizations*. – 4. Rapporti tra le *soft international organizations* e le *hard international organizations*. – 5. Considerazioni (provvisoriamente) conclusive.

1. Il presente scritto parte da un dato fattuale: negli ultimi decenni, numerosi Stati hanno scelto di far ricorso ad *international organizations* "informali" (o *soft*)[1], piuttosto che istituire organizzazioni internazionali di tipo classico, quali *international organizations* "formali" (o *hard*)[2]. Peraltro, tali *soft international organizations*, ad onta della loro struttura informale, perseguono obiettivi che sono,

---

* Il presente scritto costituisce una versione modificata del contributo *About Soft International Organizations: An Open Question*, in AA.VV., *Evolutions in the Law of International Organizations*, Boston-Leiden, Book Series: "Legal Aspects of International Organizations", in corso di pubblicazione.

[1] Con riferimento, invece, ai motivi che giustificano il ricorso, da parte degli Stati, ad organizzazioni internazionali e non, invece, a forme alternative di ridotta istituzionalizzazione, v. ABBOTT, SNIDAL, *Why States Act through Formal International Organizations*, in *Jou. Conf. Ris.*, 1998, 3-32. Dal punto di vista politologico, sulle organizzazioni internazionali *soft*, v. VOLGY, FAUSETT, GRANT, RODGERS, *Identifying Formal Intergovernmental Organizations*, in *Jou. PR*, 2008, 837.

[2] Vedi, tra gli altri, ALVAREZ, *International Organizations: Then and Now*, in *AJIL*, 2006, 324; SLAUGHTER, *A New World Order*, New Jersey, 2004, 6; BAYNE, *Hard and soft organizations in international institutions: complements not alternatives*, in KIRTON, TREBILCOCK (eds.), *Hard Choices, Soft Law*, Aldershot, Burlington, 2004, 347; BRÖLMANN, *Flat Earth? International Organizations in the System of International Law*, in *Nordic JIL*, 2001, 319; KLABBERS, *Institutional Ambivalence by Design: Soft Organizations in International Law*, ivi, 2001, 403-421; ID., *The Life and Times of Law of International Organisations*, ivi, 2001, 287. Con riferimento a specifiche organizzazioni internazionali *soft* v. DUXBURY, *ASEAN Feature. Moving towards on Turning away from Institutions? The Future of International Organizations in Asia and the Pacific*, in *Singapore HYILC*, 2007, 177-193. Ci permettiamo di rinviare a DI STASI, *Il contributo del G20 e del G8 alla definizione di nuove* regulae *dell'ordine internazionale fra effettività pseudo-istituzionale e partnership di gruppo*, in *Riv. Coop. Giur. Int.*, 2009, 28; ID., *La OSCE: effettività istituzionale e 'processo normativo'*, in questa *Rivista*, 1999, 237-270. Per un quadro generale delle nuove tendenze relative al fenomeno dell'organizzazione internazionale, con riferimento alla varietà delle forme di organizzazione impiegate, v. RIVIER, *L'utilisation d'autre formes d'«organisation internazionale»*, in *RGDIP*, 2012, 483-510, e SUR, *Les organisations internationales: dynamiques et désenchantements*, ivi, 2012, 667-674.

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE FASC. 1/2014 pp. 39-63
EDITORIALE SCIENTIFICA SRL

talvolta, particolarmente rilevanti sia per gli Stati che ne fanno parte sia, in alcuni casi, per altri Stati o gruppi di Stati membri della Comunità internazionale[3].

Le ragioni giustificatrici di tale tendenza appaiono molteplici: gli Stati sembrano prediligere le *soft international organizations* quando puntano ad una rapidità ed informalità del processo decisionale, quando preferiscono non definire in maniera specifica gli obiettivi dell'attività dell'organizzazione – che può così essere più facilmente calibrata a seconda del cambiamento delle circostanze soggettive e/o oggettive all'interno dell'ente – quando vogliono avviare un'attività di cooperazione *soft* che rappresenta il primo passo per la successiva creazione di una organizzazione internazionale di tipo formale, ecc.

Mentre una parte della dottrina ha sostenuto che vi è stato «a real move away from international organizations to a more informal mode of cooperation»[4], altri studiosi hanno sottolineato che la cooperazione internazionale è sempre stata organizzata attraverso meccanismi «that were deliberately kept at the fringes of international law»[5].

Nelle *soft international organizations* mancano, evidentemente, gli elementi che tradizionalmente caratterizzano le organizzazioni internazionali in senso formale (trattati o altri strumenti disciplinati dal diritto internazionale come atti costitutivi, personalità giuridica internazionale, volontà autonoma, esistenza di organi permanenti riferibili all'ente e non agli Stati membri, un segretariato, ecc.)[6]; viceversa, emerge che le funzioni assegnate loro dagli Stati possono essere anche

---

[3] Questo può dipendere sia dal numero di Stati partecipanti a *soft international organizations*, sia dal coinvolgimento più o meno ampio di Stati o gruppi di Stati. Ricordiamo qui le cosiddette Iniziative *Outreach* adottate nell'ambito del Gruppo degli Otto/G8. Si veda DI STASI, *L'"Outreach" del G8. G20 e sub-sistemi regionali ed interregionali*, in PANEBIANCO e DI STASI, *L'Euro-G8. Contributo alla teoria dello Stato euro-globale*, 2ª ed., Torino, 2006, 163 ss. Si veda anche il loro coinvolgimento indiretto come avviene, ad esempio, nell'ambito del G8 e del Gruppo dei Venti/G20, con riferimento alla responsabilità degli Stati *partner* verso la comunità internazionale nel suo insieme.

[4] La questione è stata discussa in occasione della riunione annuale della *American Society of International Law (ASIL)* all'interno di un *panel* intitolato «una mossa da parte delle istituzioni?».

[5] Si veda KLABBERS, *Institutional*, cit., 405.

[6] Si vedano, come riferimento classico, per i caratteri generali di un'organizzazione internazionale, MONACO (voce), *Organizzazione internazionale*, in *N.mo Dig. It.*, vol. XII, 1965, 196 and ID. (voce), *Organizzazione internazionale*, in *N.mo Dig. It.*, vol. V, 1984, 589; PANEBIANCO (voce), *Organizzazioni internazionali. 1) Profili generali*, in *Enc. Giur.*, vol. XXII, 1991; SCHMALENBACH (voce), *International Organizations or Institutions, General Aspects*, in *Max Planck EPIL*, 2006, www.mpepil.com.

assimilabili a quelle svolte da organizzazioni internazionali di tipo classico.

Siamo in presenza di un *tertium genus* tra unioni istituzionalizzate e unioni semplici[7]?

La "nebulosa" delle *soft international organizations* comprende, peraltro, forme associative molto eterogenee. Esse sono catalogate lungo una scala crescente che annovera molteplici forme istituzionali «that vary significantly in their level of formality»[8], con una forte differenziazione tra i cosiddetti gruppi di Stati, che si fondano su di una mera prassi internazionale[9], e forme più avanzate di istituzionalizzazione. Le *soft international organizations* rinvengono, in genere, la loro origine in dichiarazioni politiche che rientrano nell'ambito di una procedura istituzionale basata su atti di *soft* e, in qualche caso, anche di *hard law*[10].

Tale eterogeneità delle forme organizzative alimenta il già animato dibattito dottrinale[11] in tema di evoluzione della legislazione e della prassi delle organizzazioni internazionali, rappresentando an-

---

[7] Così PANEBIANCO, *Diritto Internazionale pubblico*, 4ª ed., Napoli, 2012, 237. V. FLORIO, *Unione di Stati*, in *Enc. Giur.*, vol. XXXIII, 1990, anche per i riferimenti bibliografici. Per una distinzione classica tra organizzazioni semplici ed organizzazioni istituzionalizzate, si veda MALINTOPPI, *Organizzazione e diritto internazionale*, in *Archiv. giur.*, 1968, 314 ss.

[8] In questo senso VABULAS, SNIDAL, *Organization without delegation: Informal intergovernemental organizations (IIGOs) and the spectrum of intergovernmental arrangements*, in *Rev. Int. Org.*, 2013, 193-220.

[9] Tra questi vi è, quindi, una vasta tipologia di soggetti: membri del G7 (Gruppo dei Sette), G8 (Gruppo degli Otto), G20 (Gruppo dei Venti) e dei "gruppi di contatto", aventi la funzione di favorire la risoluzione di una situazione che possa rappresentare un pericolo per la pace e la sicurezza internazionale o che abbia già causato un conflitto internazionale. Un altro esempio significativo è il gruppo di Stati cd. BRICS (Brasile, Russia, India, Cina e Sud Africa).

[10] Con riferimento ad alcuni dei più famosi casi si vedano la Dichiarazione dell'ASEAN, Bangkok, 8 agosto 1967, e l'Atto finale, Helsinki 1° agosto 1975 che diede origine alla Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa.

[11] Come è noto, l'uso del termine «organizzazione internazionale» è stato utilizzato dalla letteratura giuridica solo recentemente. A proposito di questo relativo ritardo nell'inclusione dello studio del diritto delle organizzazioni internazionali nel campo del diritto internazionale v., tra gli altri, RITTBERGER, ZANGL, KRUCK, *International Organization*, 2ª ed., Basingstoke, 2012, 3, e AMERASINGHE, *The Law of International Organizations: A Subject which Needs Exploration and Analysis*, in *IOLR*, 2004, 9-21. V., inoltre, KLABBERS, *The Paradox of International Institutional Law*, ivi, 2008, 151-173. Nell'ambito di un contributo fondamentale basato su un approccio critico, v. ROCHESTER, *The Rise and Fall of International Organization as a Field of Study*, in *IO*, 1986, 777-813. Da una prospettiva diversa, che affronta le difficoltà di elaborare una classificazione esauriente delle organizzazioni internazionali, v. CAFFARENA, *Le organizzazioni internazionali*, Bologna, 2009, 30. Sullo sviluppo del diritto delle organizzazioni internazionali (con il ricorso ad una classificazione in tre fasi) v. KLABBERS, *The Life and Times*, cit., 287-317.

cora un campo di indagine aperto a ulteriori sviluppi[12]. Anche se nessuno esclude che il fenomeno esiste e gli autori in generale ammettono l'importanza funzionale delle *soft international organizations*, permangono molteplici dubbi circa la possibilità di fare riferimento a categorie giuridiche simili – o almeno assimilabili – a quelle utilizzate per le organizzazioni internazionali di tipo classico.

Un tipico esempio di tale difficoltà ricostruttiva è rappresentato dalla varietà terminologica con cui ci si riferisce ad un insieme particolarmente eterogeneo di forme associative tra Stati che, nella varia modulazione che le contraddistingue, presentano caratteri dissimili rispetto alle organizzazioni internazionali di tipo classico[13]: oltre a *soft international organizations* o *soft organizations*[14] *tout court*, organiz-

---

[12] REUTER, *Principes de droit international public*, in *Recueil des Cours*, vol. 103, 1961, 525-526, ha per lungo tempo sostenuto che non vi è un «diritto» dell'organizzazione internazionale, ma esistono più «diritti» delle organizzazioni internazionali.

[13] *The International Law Commission's Draft Articles on the Responsibility of International Organizations* – che sono stati adottati dalla Commissione nel 2011 – danno una definizione di organizzazione internazionale come «an organization established by a treaty or other instrument governed by international law and possessing its own international legal personality. International organizations may include as members, in addition to States, other entities» (Nazioni Unite, Rapporto della Commissione del diritto internazionale (GAOR Nazioni Unite, 66th Sess., Supp. 10 UN Doc. A/66/10, 2011, 54). Si veda, sempre per la difficoltà di trovare una definizione finale di organizzazione internazionale, DE VELASCO, *Las organizaciones internacionales*, 16ª ed., a cura di SOBRINO HEREDIA, Madrid, 2010, 43, e nello stesso senso ALVAREZ, *International Organizations as Law-makers*, Oxford-New York, 2006, 1. SCHERMERS e BLOKKER, in *International Institutional Law. Unity within Diversity*, 5ª ed., Leiden-Boston, 2011, parr. 32-35, classificano le organizzazioni internazionali come forme di cooperazione che si caratterizzano per i seguenti tre elementi: «founded on an international agreement, having at least one organ with a will of its own and established under international law». Nella dottrina italiana si veda la definizione data da DEL VECCHIO (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 2012, 24-25, che identifica gli elementi che caratterizzano un'organizzazione internazionale nei due seguenti: «a) essere istituita da un trattato o da un altro atto internazionale; b) possedere la personalità giuridica internazionale ed essere quindi in grado di manifestare una volontà autonoma rispetto a quella dei soggetti membri». VIRALLY, *Definition and Classification of International Organizations: A Legal Approach*, in ABI-SAAB (ed.), *The Concept of International Organization*, Paris, 1981, 50-66, in part. 51, è stato uno dei primi studiosi ad aver adottato un approccio sistematico con riferimento alle organizzazioni internazionali. Egli definisce un'organizzazione internazionale sulla base dei seguenti caratteri fondamentali: «an association of States, established by agreement among its members and possessing a permanent system or set of organs, whose task is to pursue objectives of common interests, by means of cooperation among its members».

[14] Così KLABBERS, *Institutional Ambivalence*, cit., 403-421.

zazioni in *statu nascendi*[15], pseudo-organizzazioni[16], *softer law bodies*[17], organizzazioni di fatto[18], organizzazioni *sui generis* e altre.

Gli studiosi che operano in aree disciplinari non giuridiche (politologi ed economisti, in particolare) concordano nel rimarcare l'importanza dell'attività che le organizzazioni internazionali (in senso lato) svolgono soffermandosi sul modo in cui esse funzionano. Alcuni autori sostengono l'impossibilità di ricostruire i caratteri della *governance* internazionale sulla base dei soli testi normativi e delle regole formali. Altri, al contrario, si chiedono fino a che punto sia possibile derogare all'"*empire of law*" al fine di riconoscere un'esistenza significativa a tali entità.

È indiscutibile che i modelli teorici in tema di organizzazioni internazionali, fondati sulle loro caratteristiche formali, piuttosto che sul modo in cui esse funzionano, rinvengono non poche difficoltà nel prendere in considerazione la maggiore differenziazione in tipi delle organizzazioni internazionali, insieme alla crescente complessità dei regimi istituzionali. Che l'analisi delle *soft international organizations*, in termini di indagine tecnico-giuridica, abbia mostrato consistenti ambiguità[19] trova conferma nel fatto che la maggior parte degli autori ha evitato di affrontare questo argomento in importanti lavori sul diritto delle organizzazioni internazionali[20].

L'unico criterio che non determina alcuna difficoltà applicativa è la classificazione formale-istituzionale delle *international organizations* (in senso ampio) in due categorie con la *summa divisio* tra quelle ispirate al modello della cosiddetta organizzazione *hard* (di natura convenzionale) e quelle ispirate al modello di organizzazione cosiddetta *soft* (di natura politico-diplomatica). Tuttavia, il cosiddetto ampio "spettro" delle forme istituzionali che caratterizzano la

---

[15] SCHWEISFURTH, *Die juristiche Mutation der KSZE: Eine internationale Organisation in statu nascendi*, in BEYERLIN et al. (eds.), *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung: Festschrift für Rudolf Bernhardt*, Berlin, 1995, 213-228.

[16] PANEBIANCO, *Organizzazioni e pseudo-organizzazioni internazionali per la governance delle relazioni internazionali*, in PANEBIANCO e DI STASI, *L'Euro-G8. La nuova Unione europea nel Gruppo degli Otto*, Torino, 2001, 65 ss., ma anche PANEBIANCO e MARTINO, *Elementi di Diritto dell'organizzazione internazionale*, Milano, 1997, 12, ora in PANEBIANCO, *Diritto Internazionale*, cit., 236 ss. La locuzione di "pseudo-organizzazioni" è utilizzata anche nel manuale di ZANGHÌ, *Diritto delle Organizzazioni internazionali*, Torino, 2013, 3ª ed., 17.

[17] Così a proposito del G8 e dell'OCSE/Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico KIRTON e TREBILCOCK (eds.), *Hard Choices, Soft Law*, Aldershot, 2004, cap. 1, 7.

[18] Si veda RIVIER, *op. cit.*, 492.

[19] In tal senso, KLABBERS, *Institutional Ambivalence*, cit., 419-421.

[20] Ad esempio, non rientrano nella definizione di organizzazione internazionale utilizzata nella più recente edizione del manuale di SCHERMERS e BLOKKER, *op. cit.*, par. 32-35.

"costellazione" delle *soft international organizations*, in alcuni casi, rende incerto il loro inserimento nella categoria delle organizzazioni internazionali di tipo *hard* o *soft* [21].

Orbene l'attenzione dedicata, nella letteratura giuridica, alle *soft international organizations* è, per alcuni aspetti, speculare alla *querelle* relativa alla possibile esistenza di processi di *law-making* di tipo *soft*, cui si riferiscono non solo le organizzazioni internazionali non istituzionalizzate, ma – come si dirà di seguito – anche le organizzazioni istituzionalizzate[22].

Così come per le *soft international organizations*, il dibattito sul *soft law* prende le mosse dal sottolineare un elemento di differenziazione rispetto all'*hard law*: la mancanza di effetti giuridici vincolanti di tali norme, nonostante la loro somiglianza con norme vincolanti, per quanto riguarda la struttura logica[23]. È ben noto che, nella definizione del concetto di *soft law*, alcuni studiosi hanno attribuito al consenso dimostrato da queste forme "meta-giuridiche", il ruolo di "*pre-law*"[24], sottolineando così la loro funzione normativa, come mera regolamentazione del vivere sociale, prima della loro cristallizzazione in forme giuridicamente vincolanti. Altri autori ne hanno individuato una mera attitudine ad essere "precursori" del nuovo diritto internazionale consuetudinario, laddove non esistono le basi per la formazione di norme di questo tipo. In questo senso, il *soft law* rappresenterebbe un elemento significativo sia per la formazione della *opinio iuris* sia, con riferimento all'esistenza di una condotta comune, della prassi degli Stati[25].

---

[21] L'esempio principale è costituito dall'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) su cui, per ulteriori riferimenti, v. *infra*.

[22] V. LIPSON, *Why are Some International Agreements Informal*?, in *IO*, 1991, 495-538. Per un'altra visione critica del concetto di *international soft law* si veda D'ASPREMONT, *Softness in International Law: A Self-Serving Quest for New Legal Materials*, in *EJIL*, 2008, 1075-1093, e GOLDMANN, *We Need to Cut Off the Head of the King: Past, Present, and Future Approaches to International Soft Law*, in *Leiden JIL*, 2012, 335-368. Si veda anche DI ROBILANT, *Genealogies of Soft Law*, in *AJCL*, 2006, 499-554. Con riferimento alle Organizzazioni Europee cfr. MÜLLER-GRAFF, *Das 'Soft Law' der europäischen Organisationen*, in *Europarecht*, 2012, 18-33, and ILIOPOULOS-STRANGAS, *Das soft law der europäischen Organisationen*, Baden-Baden, 2012.

[23] Si veda DUPUY, *Soft Law and International Law of the Environment*, in *Mich. Jou. IL*, 1991, 420 ma anche SPILIOPOULOU ÅKERMARK, *Soft Law and International Financial Institutions: Issues of Hard and Soft Law From a Lawyer's Perspective*, in MÖRTH (ed.), *Soft Law in Governance and Regulation: An Interdisciplinary Analysis*, Cheltenham, 2004.

[24] Si veda KRATOCHWIL, *Rules, norms and decisions*, Cambridge, 1989.

[25] Cfr. su questo punto THÜRER (voce), *Soft Law*, in *EPIL*, vol. IV, 2000, 452, ed il successivo ID. (voce), *Soft Law*, in *Max Planck EPIL*, 2010, www.mpepil.com.

Non manca, poi, chi non sottolinei il rapporto intercorrente tra atti di *soft law* e trattati internazionali, talvolta alternativo, talvolta complementare e chi evidenzi l'esistenza, in alcuni *binding agreements*, di contenuti *non binding* (come parti o clausole sprovviste, per volontà delle parti, di effetti obbligatori) e viceversa, ma anche chi rimarchi la possibilità della trasformazione dei *pledges* in *contracts*[26]. Non trascurabile risulta, infine, la rilevanza e l'utilità del ricorso al *soft law*, nell'attività d'interpretazione e di esecuzione del diritto internazionale. Sotto questo profilo, invero, vi è chi sottolinea come la "*soft quality*" di un *commitment*, non dipenda dalla natura dell'accordo che lo contiene ma, invece, dalle caratteristiche[27] dello stesso e che l'"*hardness*" o "*softness*" delle norme non possa derivare da elementi di tipo formale[28].

Tale dibattito non è ininfluente anche con riferimento alla più ampia *querelle* esistente oggi sulla possibilità di implementare processi di "*soft law-making*" da parte delle organizzazioni internazionali (inclusi *soft international organisations* e gruppi di Stati). Ora è da sottolineare che proprio il progressivo generale consolidamento, *de facto,* delle *soft international organizations* e lo sviluppo della loro azione all'interno di più o meno ampie regioni internazionali, ha ulteriormente alimentato la discussione dottrinale in tema di *soft law*. Questo ha portato ad una crescente attenzione conferita alle indagini ricostruttive basate sul rapporto tra forma e sostanza nelle relazioni internazionali[29], mentre le organizzazioni internazionali, in senso ampio, si dimostrano efficaci strumenti di *governance* multilaterale[30].

Per i motivi di cui *supra*, in questo studio non vogliamo esaminare la possibilità di fare riferimento alle *soft international organizations* secondo la nozione più o meno generalmente accettata di organizzazione internazionale[31] e nemmeno al/ai "modello/modelli" di organizzazione internazionale elaborato dalla letteratura specializzata.

---

[26] Sul rapporto tra i trattati e il *soft law* si veda BOYLE, *Some reflections on the relationship of treaty and soft law*, in *ICLQ*, 1999, 901-913.

[27] V. DUPUY, *op. cit.*, 420, ma anche SPILIOPOULOU ÅKERMARK, *op. cit*.

[28] V. KRATOCHWIL, *op. cit*.

[29] Cfr., con specifico riferimento agli accordi internazionali, RAUSTALIA, *Form and Substance in International Agreements*, in *AJIL*, 2005, 581 ss.

[30] Così ROSSI (a cura di), *Le organizzazioni internazionali come strumento di governo multilaterale*, Milano, 2006. V. FRIGESSI DI RATTALMA, *La riforma della governance mondiale nel tempo della crisi*, in questa *Rivista*, 2011, 211-230

[31] Com'è noto non è possibile individuare una definizione generalmente accettata di organizzazione internazionale.

L'obiettivo della presente indagine è quello di porre la questione in merito ad una possibile classificazione sistematica delle *soft international organizations*, piuttosto che risolverla. La ricerca, non potendo essere esaustiva, sarà focalizzata solo su alcuni esempi di *soft international organizations*.

2. Le ragioni che giustificano l'indagine, a nostro avviso, si basano su tre elementi, sui quali ci soffermeremo di seguito.

Anzitutto, un elemento di tipo *quantitativo* legato ai moltissimi esempi di forme flessibili, informali, *soft* di cooperazione tra Stati che operano, almeno per certi versi, come se fossero organizzazioni internazionali di tipo classico.

Tale prassi internazionale, come mostrano gli esempi seguenti, riguarda regioni internazionali più o meno late (la c.d. Pan Europa della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa/CSCE – Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa/OSCE)[32]; riguarda talora spazi interregionali (come quella a cui si riferisce la Cooperazione Economica dell'Asia-Pacifico/APEC)[33] o assume dimensioni ultra-regionali di tipo globale (Gruppo degli Otto/G8, Gruppo dei Venti/G20)[34].

---

[32] La CSCE è stata creata con lo scopo di *costituire* un forum multilaterale per il dialogo e la negoziazione tra Est e Ovest. Fino al 1990, la CSCE ha funzionato principalmente con una serie di incontri e conferenze che hanno ampliato e verificato il grado di attuazione degli impegni assunti dagli Stati partecipanti. Con la fine della Guerra fredda, il Vertice di Parigi del novembre 1990 impresse alla CSCE un nuovo corso. Nella Carta di Parigi per una nuova Europa, la CSCE è stata chiamata a fare la sua parte nella gestione del cambiamento storico in atto in Europa e a rispondere alle nuove sfide del periodo post-guerra fredda il che ha determinato l'assunzione di nuove capacità operative e di istituzioni permanenti. Nell'ambito di questo processo di istituzionalizzazione, una decisione del Vertice di Budapest dei Capi di Stato e di Governo del dicembre 1994 trasformò la CSCE in OSCE.

[33] L'idea dell'APEC è stata lanciata dall'ex primo ministro dell'Australia durante un discorso a Seoul (Corea) nel gennaio 1989. Nello stesso anno, 12 economie dell'Asia-Pacifico si sono riunite a Canberra (Australia) per istituire l'APEC. I membri fondatori sono stati: Australia, Brunei Darussalam, Canada, Indonesia, Giappone, Corea, Malesia, Nuova Zelanda, Filippine, Singapore, Thailandia e Stati Uniti. Cina, Hong Kong, e Taipei cinese hanno aderito nel 1991. Messico e Papua Nuova Guinea si sono aggiunti nel 1993. Il Cile ha aderito nel 1994, Perù, Russia e Vietnam nel 1998. Tra il 1989 e il 1992. Nel 1993 è stata istituita la prassi di un incontro annuale dell'APEC con i leader economici. Oggi l'APEC è il primo forum economico dell'Asia-Pacifico e persegue come obiettivo primario quello di sostenere la crescita economica sostenibile e la prosperità in tale macro-regione.

[34] Cfr., al riguardo, con specifico riferimento alla regione artica, HASANAT, *Diverse Soft-Law Cooperation Forms in the Arctic. Do they Complement or Contradict Each Other?*, in *Int. Comm. LR*, 2012, 273-299. In generale, circa le «forme di cooperazione istituzionalizzata di tipo politico-diplomatica, nel quadro più ampio delle organizzazioni internazionali regionali» v. PENNETTA, *Organizzazioni internazionali regionali*, in *Enc. Dir.*, Annali, vol. IV,

Siffatta prassi assume dimensioni differenti nei diversi continenti. È molto diffusa in Europa, è quasi inesistente in Africa[35], sta cominciando a svilupparsi in America Latina[36] ed è quasi una regola (almeno per quanto riguarda la fase di inizio della creazione di organizzazioni internazionali) in Asia[37] e negli ex Paesi socialisti[38]. Inoltre, in

---

2011, 844-908, in part. 849. Con specifico riferimento alla CSCE-OSCE sia consentito fare riferimento a DI STASI, *La OSCE*, cit., mentre, con riferimento al G8 e G20, a DI STASI, *G20 versus G8? Concertazione al vertice nel quadro di una partnership-membership di gruppo*, in PANEBIANCO (a cura di), *Il G8 2009. Sistema multi-regionale di Stati*, Napoli, 2009, 39-85.

[35] Un esempio significativo è costituito dalla *Southern African Coordination Conference* (SADCC), istituita nel 1980 (a Lusaka, Zambia) e successivamente (in un vertice svoltosi a Windhoek, Namibia, nel 1992) divenuta *Southern African Devolopment Community* (SADC). Membri del SADC sono Angola, Botswana, Congo, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mauritius, Mozambico, Namibia, Seychelles, Sud Africa, Swaziland, Tanzania, Zambia e Zimbabwe. A proposito di questa trasformazione si veda DI STASI, *Southern African Development Community (S.A.D.C.)*, in PENNETTA, DI STASI (a cura di), *Le organizzazioni economiche regionali africane*, Napoli, 1995, 119-217. Dopo l'adozione del Trattato istitutivo, la SADC ha avviato un processo di riforma istituzionale e nel Vertice straordinario, tenutosi il 9 marzo 2001 in Namibia, è stato adottato il Trattato di modifica della SADC.

[36] Si veda il *Grupo de Rio*, il *Mecanismo de diálogo y concertación de Tuxtla* ed il *Foro del Arco Pacifico Latinoamericano.* Di grande importanza è la recente creazione della *Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños* (CELAC), come «mecanismo representativo de concertación política, cooperación e integración de los Estados latinoamericanos y caribeños y como un espacio común que garantice la unidad e integración de nuestra región».

[37] Oltre all'ASEAN (su cui *infra*) v., per quanto riguarda il continente asiatico, il *South Asian Regional Council* (SARC), divenuto in seguito *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC). La proposta del Bangladesh per la creazione di un blocco commerciale costituito da Paesi dell'Asia meridionale è stato accettata da India, Pakistan e Sri Lanka durante una riunione svoltasi a Colombo nel 1981. Nel mese di agosto 1983, i *leader* hanno adottato la *Declaration on South Asian Regional Cooperation* nel corso di un Vertice che si è tenuto a Nuova Delhi. Si veda per quanto riguarda nuovamente il continente asiatico, la *Regional Cooperation for Development* (RCD), che ha operato dal 1964 fino al 1979 e si è trasformata in *Economic Cooperation Organization* (ECO Charter). L'ECO è un'organizzazione regionale intergovernativa fondata nel 1985 da Iran, Pakistan e Turchia, allo scopo di promuovere la cooperazione economica, tecnica e culturale tra gli Stati membri. Nel 1992 altri sette Stati sono entrati a far parte dell'Organizzazione: Repubblica Islamica di Afghanistan, Repubblica di Azerbaigian, Repubblica del Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan, Turkmenistan e la Repubblica dell'Uzbekistan.

[38] Per quanto riguarda i Paesi ex socialisti si veda la trasformazione del gruppo GUAM (tra l'Azerbaigian, Georgia, Moldova, Ucraina) in una organizzazione regionale internazionale chiamata *Organization for Democracy and Economic Development* (GUAM/ODED), nata con la sottoscrizione della Carta speciale del 23 maggio 2006. Si veda anche la *Shanghai Cooperation Organization* (SCO), che è una organizzazione internazionale permanente. La sua origine all'interno del meccanismo *Shanghai Five* risale al 15 giugno 2001 su iniziativa della Repubblica del Kazakistan, della Repubblica popolare cinese, della Repubblica del Kirghizistan, della Federazione Russa, della Repubblica di Tagikistan e della Repubblica dell'Uzbekistan. I principali obiettivi della SCO consistono nel rafforzare la fiducia reciproca e le relazioni di buon vicinato tra i Paesi membri, promuovere una cooperazione efficace per quanto concerne politica, commercio ed economia, scienza e tecnologia, cultura ed istruzione, energia, trasporti, turismo, tutela dell'ambiente ecc., facendo sforzi per mantenere la pace, la

alcune regioni internazionali (come l'area dell'Asia-Pacifico) – contrariamente a quanto rilevato in altre parti del mondo – si constata una crescente tendenza verso l'istituzionalizzazione di conferenze internazionali[39].

D'altra parte, il fenomeno della cosiddetta "proliferazione" delle organizzazioni internazionali[40] – che ha caratterizzato le relazioni internazionali negli ultimi decenni – è legato anche alla creazione di diverse *soft international organizations*. Se, dunque, la legittimazione di tali enti (più o meno eterogenei) a produrre norme giuridiche[41] sembra essere controversa, tuttavia, la portata e le dimensioni di tale livello debole di istituzionalizzazione della cooperazione tra gli Stati membri sono degne di essere prese in considerazione.

In secondo luogo, vi è un elemento di tipo *evoluzionistico*. Le *soft international organizations* possono dissolversi nel tempo o possono gradualmente perdere la loro ragion d'essere (magari lasciando in vita determinate prassi) ma, a volte, acquistano carattere formale e spesso non c'è una netta distinzione tra le organizzazioni "formali" e quelle "informali". La trasformazione di tali forme di *soft cooperation* in espressioni di *hard cooperation* (ci riferiamo, per esempio, all'Associazione delle Nazioni del Sud-Est Asiatico/ASEAN)[42], caratterizzate da una cooperazione più strutturata, sembra essere in generale abbastanza frequente (laddove emblematica è, al riguardo, l'evoluzione della già menzionata CSCE in OSCE).

---

sicurezza e la stabilità nella regione, muovendo verso la creazione di un nuovo ordine internazionale politico ed economico.

[39] Su questo *trend* contrario si veda DUXBURY, *ASEAN Feature*, cit.

[40] Gli aspetti giuridici sono stati ampiamente studiati da SCHERMERS e BLOKKER (eds.), *Proliferation of International Organizations*, The Hague-London-Boston, 2001.

[41] Si veda HURD, *Legitimacy and Authority in International Politics*, in *IO*, 1999, 379-408. Il problema è talvolta legato al potere di rappresentatività delle stesse *soft international organizations*.

[42] L'ASEAN è stata creata l'8 agosto 1967 a Bangkok (Thailandia) in seguito alla firma della Dichiarazione dell'ASEAN (Dichiarazione di Bangkok) da parte di Indonesia, Malaysia, Filippine, Singapore e Thailandia. Si sono aggiunti successivamente: Brunei Darussalam nel gennaio 1984, Vietnam nel luglio 1995, Laos e Myanmar nel luglio 1997 e Cambogia nell'aprile del 1999, che costituiscono gli attuali dieci Stati membri dell'ASEAN. È stata "istituzionalizzata", il 15 dicembre 2008, mediante la *Asean Charter* (Trattato di Singapore del 20 novembre 2007). Grazie all'entrata in vigore di tale Carta, l'ASEAN ha cominciato ad operare nell'ambito di un nuovo quadro giuridico ed ha previsto una serie di nuovi organi per la realizzazione del *community-building process*. V., tra gli altri, REINALDA, *ASEAN as an informal organization: Does it exist and does it have agency? The emergence of the ASEAN secretariat*, in OESTRREICH (ed.), *International Organizations as Self-directed Actors*, London, 2012.

In tutte le ipotesi di mutamento di espressioni di *soft cooperation* in forme di *hard cooperation* o almeno di cooperazione più strutturata, il modo classico per comporre gli interessi di una pluralità di Stati, quali enti sovrani e indipendenti – rappresentato dalla conferenza internazionale – rende quest'ultima una sorta di «antecedente storico della organizzazione internazionale»[43]. In questo senso le *soft international organizations*, oltre ad essere rilevanti per la loro attività, appaiono significative anche come una prima "fase" nello sviluppo di organizzazioni internazionali formali. Tale "fase" può essere preliminare rispetto al raggiungimento dello *status* di membro di un'organizzazione internazionale, anche solo da parte di alcuni Stati appartenenti alla *soft international organization*. Facciamo riferimento, ad esempio, al contributo dato in questo campo dalla cooperazione regionale e subregionale sviluppata all'interno della regione europea centrale dall'Iniziativa Centro-Europea (CEI)[44] o da parte del Gruppo di Visegrad[45].

È appena il caso di rilevare che, nelle varie fasi di sviluppo della Comunità internazionale, la cooperazione giuridica tra gli Stati ha sovente preceduto la cooperazione istituzionalizzata tra di essi[46] e che

---

[43] Per questa definizione v. SINAGRA (voce), *Conferenze internazionali, I (Profili generali)*, in *Enc. Dir.*, vol. VIII, 1988, 5. Per un quadro generale, si veda anche SABEL (voce), *Conferences and Congresses, International*, in *Max Planck EPIL*, 2008, www.mpepil.com.

[44] L'Iniziativa Centro Europea (CEI) è il più grande *forum* intergovernativo per la cooperazione regionale in Europa. La sua origine risiede nella creazione del "Quadrangolare" a Budapest l'11 novembre 1989, da parte di Austria, Ungheria, Italia e Repubblica socialista federativa di Jugoslavia. In tale occasione, i Ministri degli Affari esteri dei quattro Paesi fondatori hanno adottato una dichiarazione comune attestante la disponibilità dei loro governi a rafforzare le relazioni di buon vicinato ed a sviluppare la cooperazione tra i rispettivi Paesi. Nel 1990, è stata ammessa la Cecoslovacchia e l'iniziativa è stata ribattezzata "Pentagonale", e nel 1991, con l'ammissione della Polonia, divenne "Esagonale". Un certo numero di nuovi Paesi sono stati ammessi nel 1992 e da quel momento si è deciso di ridenominare l'Organizzazione in Iniziativa Centro Europea. L'espansione dell'Iniziativa tra il 1993 e il 2006, con l'ammissione del Montenegro, ha portato a diciotto il numero degli Stati membri. Come è noto, nel frattempo, vari Stati parte della CEI sono diventati membri dell'Unione Europea.

[45] Il Gruppo di Visegrad (noto anche come «*Visegrad Four*» o «*V4*») è stato costituito il 15 febbraio 1991 da Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia e Slovacchia. Esso riflette gli sforzi dei Paesi della regione Centro-Europea a lavorare insieme in alcuni settori di interesse comune. Tutti i Paesi V4 aspiravano a diventare membri dell'Unione Europea e hanno raggiunto questo obiettivo nel 2004 (1° maggio). Il V4 non è stato creato quale alternativa agli sforzi di integrazione pan-europea, né tenta di competere con le esistenti e funzionali strutture dell'Europa centrale. Nel periodo iniziale della sua esistenza il Gruppo di Visegrad ha svolto il suo ruolo più importante in occasione dei colloqui con la NATO e l'UE e le attività del Gruppo sono state dirette a rafforzare la stabilità nella regione dell'Europa centrale. Negli anni successivi, l'intensità della cooperazione tra i paesi V4 ha cominciato a diminuire.

[46] Quando le relazioni bilaterali tra gli Stati non sono risultate idonee a risolvere le situazioni più complesse che coinvolgono più di due Stati, sono state usate conferenze internazionali temporanee *ad hoc* al fine di creare un *forum* dove tutti gli Stati interessati

la trasformazione di una *soft international organization* in una *hard international organization* (quando avviene) non provoca una successione in senso tecnico-giuridico. L'eterogeneità tra le caratteristiche della (vecchia) *soft international organisation* rispetto alle peculiarità della (nuova) organizzazione internazionale determina, infatti, solo una "successione" da un punto di vista sostanziale.

Ma anche quando tale evoluzione non si verifica, possiamo spesso osservare l'assunzione, da parte di determinati tipi di *soft international organizations*, di alcune caratteristiche operative che le rendono in parte simili alle modalità di funzionamento delle organizzazioni internazionali "formali"[47].

È appena il caso di sottolineare che, in tale evoluzione, le *soft international organizations* seguono modalità diverse rispetto a quelle riconducibili al fisiologico dinamismo delle organizzazioni internazionali[48]. Inoltre è spesso difficile individuare il momento in cui la *soft international organization* inizia ad essere una vera organizzazione internazionale. Al riguardo, se la denominazione della stessa in organizzazione (come avviene, ad esempio, nell'OSCE), in luogo di conferenza (CSCE), può costituire un indizio di una volontà di trasformazione, essa non rappresenta sicuramente circostanza assorbente[49].

Infine, rileva un elemento di tipo *normativo*. Come è ben noto, la creazione di norme rappresenta la funzione più importante di tutte le organizzazioni internazionali sia "*hard*" che "*soft*". Non esistendo fonti di diritto internazionale generale che determinano *a priori* il tipo di norme che ogni organizzazione può adottare l'unico strumento determinante in questo senso rimane il trattato costitutivo dell'organizzazione (che, ovviamente, non esiste nelle *soft international organizations*).

---

potessero rappresentare i loro interessi. Si veda, a tal riguardo, GIULIANO, SCOVAZZI e TREVES, *Diritto internazionale*, Milano, 1991, 117.

[47] Pensiamo alla creazione di segretariati permanenti o agli incontri periodici con l'istituzione della loro sede o la previsione di meccanismi per il controllo del cosiddetto *follow up* degli impegni assunti: per un esempio in questo senso v. il G8 ed il G20.

[48] In esso l'evoluzione istituzionale si basa su trattati o strumenti complementari che modificano o integrano i trattati istitutivi o su nuovi trattati che sostituiscono quello precedente.

[49] Sul significato della nuova denominazione sia consentito fare riferimento a DI STASI, *La OSCE*, cit., 237-270, in part. 244, e ID., *La prima 'organizzazione' paneuropea: la OSCE*, in PANEBIANCO e RISI (a cura di), *Il nuovo diritto dell'Unione Europea*, Napoli, 1999, 235-268. Si veda BERTRAND, *La nature juridique de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe*, in *RGDIP*, 1998, 365-405.

In esse, come logica conseguenza delle caratteristiche strutturali di tali unioni di Stati, la funzione normativa è principalmente legata all'adozione di atti di *soft law*.

Tuttavia, la prassi delle organizzazioni internazionali, in senso lato, mostra un uso misto di atti di *soft* e *hard law* che determina un ulteriore fattore di "contiguità" tra *soft* e *hard international organizations*[50].

Da un lato, si evidenzia il ricorso, anche da parte di organizzazioni internazionali di tipo classico, agli strumenti di *soft law*[51], con una coesistenza di norme di carattere non obbligatorio accanto ad obblighi giuridici in senso stretto. L'utilizzo di atti di *soft law* anche da parte delle organizzazioni internazionali "classiche" – che potrebbero, invece, avvalersi degli atti normativi "classici" – conferma che l'attività di produzione di atti di *soft law*, non è soltanto una forma di integrazione depotenziata in quanto oggetto di utilizzo ad opera di enti non istituzionalizzati. Basti pensare al ricorso, anche per le *hard international organizations*, agli atti di *soft-law*. Questo è provato, ad esempio, da una vasta gamma di strumenti di *soft-law* utilizzati nell'Unione Europea, accanto gli atti giuridici formali quali regolamenti, direttive o decisioni (art. 288 TFUE), a cui deve essere aggiunto, in alcuni settori della giurisprudenza della Corte di Giustizia, il ricorso ad atti di *soft law*[52]: ne consegue una sorta di "innesto" di atti normativi di *soft-law* nell'*hard law* delle organizzazioni internazionali "classiche".

D'altra parte, una pratica sviluppata in diverse aree continentali mostra il ricorso, anche da parte di organizzazioni internazionali di *soft law*, a strumenti di *hard law*. Ricordiamo, ad esempio, nell'ASEAN, il ricorso allo strumento convenzionale, anche prima della istituzionalizzazione completa.

Se poi *hard* e *soft law* sono, da un punto di vista generale, ognuno l'antitesi concettuale dell'altro, nella prassi attuale delle organizza-

---

[50] SCHÄFER, *Resolving Deadlock: Why International Organisations Introduce Soft Law?*, in *ELJ*, 2006, 194-208.

[51] Si veda DRAETTA, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, 3ª ed., Milano, 2010, 168-169. Cfr. anche SCHÄFER, *op. cit*., 194-208.

[52] Nella ormai significativa dottrina sull'argomento, v. tra gli altri, SENDEN, *Soft law in European Community Law*, Oxford-Portland, 2004, e FALKNER, *Complying With Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Cambridge, 2005. Un riferimento al *soft law* può essere osservato nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, che determina un «phénomène de métissage juridique». V., per tale definizione, il lavoro di TULKENS, VAN DROOGHENBROECK, KRENCH, *Le soft law et la Cour Européenne des droits de l'homme: questions de légitimité et de method*, in *Rev. trim. DH*, 2012, 433-490.

zioni internazionali possono essere anche complementari e, a volte, convergenti.

Quindi se ricorrere ad atti di *soft law* è il modo "fisiologico" di assunzione degli atti da parte di organizzazioni internazionali *soft* (come precisato *infra*), tuttavia l'adozione di strumenti vincolanti costituisce un ulteriore elemento per prenderle in esame.

Inoltre gli elementi sopra menzionati confermano che la linea di demarcazione tra le *soft international organizations* e le *hard international organizations* è molto meno marcata di quello che un esame formalistico e non funzionale potrebbe farci supporre.

Pertanto questi elementi principali mostrano, nel loro insieme, l'impossibilità di escludere *a priori* la "concettualizzazione" di *soft international organizations*. Sembra utile prenderle in esame, anche solo *ad excludendum*, come espressione dell'evoluzione del diritto e, soprattutto, della prassi delle organizzazioni internazionali, ma anche della molteplicità dei modelli di organizzazione internazionale[53].

Tenuto conto che il compito del giurista non è solo quello di «comprimere la realtà nelle categorie giuridiche pre-esistenti», ma quello eventualmente di adeguare «tali categorie agli sviluppi della realtà»[54], le brevi considerazioni che seguiranno hanno dunque lo scopo di analizzare le *soft international organizations* alla luce di una «*changing image*»[55] delle organizzazioni internazionali, nel senso della scelta da parte di molti Stati di privilegiare la funzione esercitata invece di far riferimento alla veste giuridica in cui essa è esplicata[56].

3. Partendo dalla difficoltà di ricondurre la varietà di forme associative internazionali ad un modello unitario di organizzazione internazionale, possiamo provare non tanto ad identificare un comune denominatore, ma solo alcuni elementi comuni alle *soft international organizations*. Alcuni di essi sono sicuramente contrapponibili ai caratteri delle organizzazioni internazionali cosiddette formali, altri non

---

[53] Sulla pluralità dei modelli latino-americani e caraibici di integrazione in luogo del modello essenzialmente unitario europeo, v. PENNETTA, *Integración e integraciones*, Bogotà, 2011.

[54] Così, con riferimento agli atti di *soft law*, cfr. DRAETTA, *op. cit.*, 169.

[55] Per questa espressione v. KLABBERS, *The Changing Image of International Organizations*, in COICAUD, HEISKANEN (eds.), *The Legitimacy of International Organizations*, Tokyo-New York-Parigi, 2001, 4, che sottolinea anche «la mancanza di un quadro teorico convincente per quanto riguarda le organizzazioni internazionali».

[56] Per una sintesi efficace di classificazione delle diverse tendenze della dottrina circa il fenomeno delle organizzazioni internazionali, v., tra gli altri, ALVAREZ, *op. cit.*, 1-63.

sono tipici delle *soft international organizations*, poiché si possono rinvenire anche nelle *hard international organizations*.

Essi sono i seguenti: *a*) l'esclusione della loro genesi mediante un trattato internazionale come atto costitutivo; *b*) l'operatività e l'effettività istituzionale come prova della loro esistenza; *c*) il largo ricorso ad atti di *soft law*; *d*) l'adozione frequente nelle attività decisionali delle procedure c.d. di vertice (al massimo livello di rappresentatività).

a) Con riferimento al primo carattere, è evidente che la nascita delle *soft international organizations* non è basata sulla fonte classica del diritto internazionale, costituita dal trattato quale «un accordo internazionale tra Stati membri in forma scritta disciplinato dal diritto internazionale»[57], come recita la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati che, come è noto, «si applica a qualsiasi trattato che rappresenti l'atto costitutivo di un'organizzazione internazionale»[58]. Si tratta, per quanto riguarda le organizzazioni internazionali classiche, di una fonte che rappresenta, in senso più ampio, la "costituzione" dell'organizzazione[59].

Viceversa, nelle organizzazioni internazionali di *soft law*, tale origine è riconducibile all'utilizzo di forme atipiche di assunzione di impegni collettivi, da parte degli Stati, nonché di adozione di comportamenti leciti ad opera degli stessi attraverso accordi non vincolanti[60]. Tali tipi di enti si pongono, comunque, al di là delle procedure di

---

[57] Ai sensi dell'art. 2, par. 1, lett. *a*) della Convenzione di Vienna (23 maggio 1969). Nello stesso articolo v. la scarna definizione di «organizzazione internazionale» come «organizzazione intergovernativa».

[58] Così l'art. 5 della Convenzione di Vienna. Sull'origine dell'organizzazione internazionale in un trattato internazionale si veda, tra gli altri, DAVID, *Droit des organisations internationales*, Bruxelles, 2002, 8 ss. Si richiama l'espressione utilizzata da AMERASINGHE, *op. cit.*, 20, quando afferma: «In general, the law relating to a particular organization will flow basically from conventional law, namely the constitution of that organization». È noto che la prassi internazionale mostra un numero limitato di casi di organizzazioni internazionali create attraverso strumenti che non possono essere ricondotti ad un trattato internazionale. Pensiamo, tra gli altri, alla creazione del COMECON per effetto della decisione di una conferenza internazionale.

[59] Si veda BRÖLMANN, *The Institutional Veil in Public International Law. International Organizations and the Law of Treaties*, Oxford-Portland, 2007, 17 ss.

[60] Con particolare riferimento, per esempio, alla natura giuridica della dichiarazione di Barcellona, che ha istituito il Partenariato Euro-mediterraneo, v. MARCHISIO, *La Dichiarazione di Barcellona sul partenariato euro-mediterraneo*, in *Aff. Est.*, 1996, 136 che lo definisce «un documento a carattere non vincolante», e FOIS, *Il partenariato euro-mediterraneo e il processo di Barcellona*, in *Studi in onore di Umberto Leanza*, Napoli, 2008, II, 1079 ss., in part. 1079-1081, ora anche in FOIS, *Il diritto dei trattati. Raccolta di scritti*, Napoli, 2009, 177 ss., che alla luce della prassi vigente prevede l'applicazione, «entro certi limiti», del principio del *pacta sunt servanda* anche per quanto riguarda gli accordi non vincolanti.

funzionamento delle conferenze internazionali temporanee e, in ogni caso, la mancanza di un trattato internazionale su cui si possano basare, costituisce un *vulnus* rispetto alla formazione della *voluntas obligandi* degli Stati laddove, come è noto, in molti ordinamenti giuridici, è richiesta l'approvazione del Parlamento prima della ratifica del testo del trattato istitutivo. L'elemento volontaristico riconducibile agli Stati parte, quindi, non riesce a diventare volontà autonoma delle *soft international organizations* (o diviene tale solo in parte) e questo provoca una grande differenza rispetto alle organizzazioni internazionali classiche[61].

b) Per quanto riguarda il secondo carattere, non si può non riconoscere che la definizione e l'eventuale consolidamento dell'architettura istituzionale delle organizzazioni internazionali di *soft law* saranno strettamente collegati al processo di *follow-up* e di *compliance* dei *collective commitments*[62], dal momento che la realizzazione degli stessi, attraverso una prassi costante, potrà funzionare come elemento di parziale "compensazione" rispetto alla mancanza originaria della *vis* giuridica.

La casistica internazionale mostra una tipologia alquanto variabile di *soft international organizations*: alcune di esse appaiono meno istituzionalizzate (con definizione embrionale degli obiettivi e dei requisiti di partecipazione soggettiva); altre risultano più istituzionalizzate (riposando su atti scritti o annoverando forme più o meno embrionali di organizzazione istituzionale). Non mancano, poi, alcune conferenze istituzionalizzate, in cui il consolidamento della struttura istituzionale ha avuto luogo anche dopo un lungo periodo di funzionamento dell'ente in assenza di una vera e propria struttura istituzionale (si veda, ad esempio, la Carta di Parigi per una nuova Europa della CSCE, datata 21 novembre 1990)[63].

Piuttosto frequentemente gli Stati mettono al servizio delle *soft international organizations*, anche mediante strumenti non vincolanti, una struttura istituzionale "minimale" che, nei suoi elementi essenzia-

---

[61] V. REUTER, *Institutions internationales*, Parigi, 1975, 199.

[62] Si veda, più in generale, SHELTON (ed.), *Commitment and Compliance: The Role of Non- Binding Norms in the International Legal System*, Oxford, 2000.

[63] Si consolida la struttura istituzionale (Consiglio dei Ministri degli Affari Esteri, Comitato degli Alti Funzionari, Segretariato) e si prevede la creazione di un'Assemblea parlamentare.

li, si basa su di un segretariato[64]. Al contrario, la necessità di effettività operativa ed istituzionale come prova dell'esistenza dell'ente è mostrata, ad esempio, dall'Unione per il Mediterraneo[65]. Essa continua a permanere in una fase di stallo, nonostante l'adozione della Dichiarazione congiunta del Vertice per il Mediterraneo tenutosi a Parigi nel 2008 (par. 15 ss.) e la Dichiarazione Finale del Meeting dei Ministri degli esteri tenutasi a Marsiglia[66] che ha definito un'architettura istituzionale strutturata secondo una varietà di livelli rispetto al modello istituzionale "leggero" adottato dal Partenariato Euro-Mediterraneo[67].

In generale, il *follow-up*, saldando in un *unicum*, il *prius* e il *posterius*, risulta essere non solo momento di assunzione di nuovi "impegni" da parte dei soggetti parte delle *soft international organizations*, ma anche momento di valutazione del livello di attuazione degli "impegni" precedentemente assunti.

Il susseguirsi di riunioni periodiche degli organi delle *soft international organizations*, con il conseguente carattere seriale delle dichiarazioni finali, rappresenta, alla luce di un principio di effettività, un elemento significativo di prova dell'esistenza dell'organizzazione. Essa supera, in questo modo, il livello minimale di associazione rap-

---

[64] Le modalità secondo le quali è costituita la creazione di un Segretariato sono diverse. Nell'ASEAN, per esempio, nel periodo compreso tra il 1976 e il 2009, ha operato un Segretariato mediante l'Accordo sull'istituzione del Segretariato dell'ASEAN.

[65] L'Unione per il Mediterraneo (UpM) è stata "lanciata" il 13 luglio 2008 in occasione del Vertice di Parigi come continuazione del Partenariato Euro-Mediterraneo (Euro-Med), noto anche come Processo di Barcellona, fondato nel 1995. L'UpM costituisce un quadro di relazioni politiche, economiche e sociali tra l'Unione Europea ed i Paesi del Mediterraneo meridionale e orientale. Si ispira agli obiettivi stabiliti nella Dichiarazione di Barcellona: la creazione di una zona di pace, stabilità, sicurezza e prosperità economica condivisa, nonché il pieno rispetto dei principi democratici, dei diritti umani e delle libertà fondamentali che costituisce la promozione della comprensione tra culture e civiltà da aggiungere nella regione euro-mediterranea. Il Segretariato dell'UpM è stato istituito con una decisione dei Capi di Stato e di Governo dell'Unione per il Mediterraneo e il suo Statuto è stato adottato il 3 marzo 2010 con una decisione degli Alti funzionari degli Stati membri. Osiamo fare riferimento a DI STASI, *Il Processo di Barcellona e l'Unione per il Mediterraneo: brevi considerazioni alla luce delle attuali tendenze del regionalismo organizzato*, in PARISI et al. (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, 209-235.

[66] In particolare le linee guida della prima parte dedicata alle strutture istituzionali.

[67] Per ulteriori riferimenti sia consentito fare riferimento a DI STASI, *L'Unione per il Mediterraneo: quale «modello» di organizzazione delle relazioni tra Stati?*, in TRIGGIANI (a cura di), *Europa e Mediterraneo. Le regole per la costruzione di una società integrata*, Napoli, 2010, 561-583; ID., *La sécurité régionale dans l'espace euro-méditerranéen. Brèves considérations sur le Processus de Barcelone et l'Union pour la Méditerranée*, in GUARINO, D'ANNA (eds.), *International Conflicts and Human Rights: Caucasus*, *Balkans*, *Middle East and Horn of Africa*, Napoli, 2010, 813-830.

presentato dalle unioni semplici (che utilizzano in genere gli organi di uno Stato in assenza di organi comuni dell'organizzazione)[68] e questo senza che le organizzazioni internazionali *soft* siano pienamente riconducibili alla nozione classica di organizzazione internazionale.

Al contrario, la mancanza di una comune *vis* politica, alla base dello sviluppo e completamento della struttura istituzionale delle *soft international organizations*, nel determinare una discontinuità dell'azione, rappresenta la prova della "ineffettività" istituzionale o pseudo-istituzionale.

c) Con riferimento al terzo carattere occorre fare un breve cenno alla tipologia degli atti utilizzati. I prodotti normativi delle *soft international organizations* sembrano essere piuttosto eterogenei e, in molti casi, risultano difficilmente collocabili nella gerarchia classica delle fonti del diritto internazionale[69]. Essi sono spesso strumenti di *soft law*[70] (risoluzioni, dichiarazioni, documenti, carte, codici di condotta, piani di lavoro, linee-guida, ecc.) e non sono di per sé giuridicamente vincolanti: non risultano espressione di una *voluntas obligandi* ma, al contrario, rappresentano una *voluntas agendi* o *operandi*[71]. Nel complesso, poiché contengono "impegni" di contenuto politico, non sono destinati a creare diritti e obblighi giuridici, ma solo a produrre *soft obligations* e appaiono caratterizzati da una c.d. «*relative normativity*»[72]. Pertanto, alla luce di un approccio oggettivistico-funzionale rispetto alle organizzazioni internazionali ed

---

[68] Nel Partenariato Euro-Mediterraneo venivano utilizzati gli organi dell'Unione Europea.

[69] Cfr. SHELTON, *Normative Hierarchy in International Law*, in *AJIL*, 2006, 291-323.

[70] Tra le opere più significative v. BRUMMER, *Soft Law and the Global Financial System: Rule-Making in the Twenty-First Century*, Cambridge, 2012; MOSTACCI, *La soft law nel sistema delle fonti*, Padova, 2008; NASSER, *Sources and Norms of International Law. A study on soft law*, Berlin, 2008; WOLFRUM (ed.), *Legitimacy in International Law*, Berlin, 2008. Si veda anche IVÁN, *El fenómeno des soft law y las nuevas perspectivas del derecho internacional*, in *AMDI*, 2006, 513-549; SINDICO, *Soft law and the elusive quest for sustainable global governance*, in *Leiden JIL*, 2006, 829-846. Sul rapporto tra *soft law* e *hard law* si veda, tra gli altri, CHINKIN, *The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law*, in *ICLQ*, 1989, 850 ss.; ZEMANEK, *Is the term 'Soft Law' convenient?*, in *Liber amicorum Professor Seidl-Hohenveldern in honour of his 80th birthday*, London-Boston, 1998, 843 ss.; FRANCIONI, *International Soft Law: A Contemporary Assessment*, in LOWE e FITZMAURICE (eds.), *Fifty years of International Court of Justice. Essays in honour of Sir Robert Jennings*, Cambridge, 1996, 167 ss.

[71] Cfr. HOHENVELDERN, *The Attitude of States towards the Proliferation of International Organisations*, in SCHERMERS e BLOKKER (eds.), *Proliferation*, cit., 57, ove si afferma che il «soft law depends on the voluntary acceptance by the States having accepted it».

[72] L'espressione, che non è esente da critiche, è di WEIL, *Towards Relative Normativity in International Law*, *AJIL*, 1983, 413 ss.

ai loro "prodotti" normativi, sembrano essere importanti per la canalizzazione e il consolidamento delle relazioni internazionali.

Come è noto, nel quadro dottrinale della *summa divisio* tra *actes unilatéraux*, riferibili solo ad un soggetto di diritto internazionale (Stato o organizzazioni) e *instruments concertés conventionnels*, come conseguenza del processo di unificazione delle volontà di una pluralità di soggetti di diritto internazionale, una parte della dottrina ha individuato l'esistenza di una sub-categoria[73]. È quella degli *instruments concertés non conventionnels*, conseguenza di una classificazione sistematica di un insieme di strumenti che, anche se accompagnano la storia dei rapporti inter-statali, risultano essere ulteriormente sviluppati e differenziati nell'attuale fase di sviluppo della Comunità internazionale. La doppia connotazione su cui si basa tale definizione (*instruments concertés* e *non conventionnels*) appare evidente, ad esempio, nelle dichiarazioni finali dei *Summits* del G8 e del G20[74].

A questo proposito non possiamo dimenticare che l'ampio dibattito dottrinale relativo all'esistenza del *soft law*, come categoria simmetrica o speculare rispetto al classico *hard law*, segue immediatamente l'adozione dell'Atto finale di Helsinki che, come è noto, ha originato la CSCE. Ed è proprio il crescente ricorso, da parte degli Stati, alle organizzazioni internazionali di *soft law*, che rende il dibattito sul diritto prodotto da esse ancora più attuale.

D'altra parte, non mancano le ampie critiche avanzate da alcuni studiosi che hanno interpretato il doppio elemento della non-obbligatorietà e non-applicabilità, quali caratteri degli atti di *soft law*, come una negazione dello stesso diritto internazionale[75].

---

[73] Si veda DAILLIER, FORTEAU, PELLET, *Droit international public*, Paris, 2009, 422-431 e COMBACAU e SUR, *Droit international public*, Paris, 2010, 86-92. Con specifico riferimento al G20 e al G8 si veda anche DI STASI, *Il contributo del G20*, cit., 20-57, in particolare 28-29. Come *pendant* della definizione adottata dalla dottrina francese (che utilizza gli *instruments concertés non conventionnels*), troviamo *gentlemen's agreements* o *non binding agreements*, come vengono definiti dalla dottrina anglo-americana, o *acuerdos no normativos* o *extrajurídicos* o *pactos entre caballeros*, come li qualifica, invece, la dottrina spagnola. Tali diverse versioni terminologiche, che non possono sempre essere perfettamente sovrapponibili, tendono al riconoscimento di un insieme di manifestazioni di volontà dello Stato, caratterizzate sia dalla mancanza del principale elemento di qualificazione dell'atto unilaterale (cioè l'unilateralismo), sia dalla mancanza del carattere di convenzionalismo come elemento base degli *instruments concertés conventionnels*.

[74] Si veda VIRZO (voce), *Vertici internazionali*, in *Enc. Dir.*, Annali V, 2012, 1431-1442 in particolare 1436-1437. Vedi *infra*.

[75] Sugli accordi non vincolanti nell'ambito del *soft law* v. GAUTIER (voce), *Non-Binding Agreements*, in *Max Planck EPIL*, 2006, www.mpepil.com. V. anche RESS (voce), *Non-binding Agreements*, in *EPIL*, vol. III, 1997, 607-612.

Abbiamo fatto riferimento alla prevalenza e non all'esclusività del ricorso ad atti di *soft law*, dal momento che le *soft international organizations* a volte possono adottare anche norme vincolanti laddove, come detto *supra*, fanno riferimento, in modo complementare e non alternativo, a strumenti sia di *hard* che di *soft law*[76].

d) I *Summit meetings* (a livello di Capi di Stato e di Governo o Capi di Governo e Alti funzionari) sono, per diverse *soft international organizations*, il luogo di ampia interazione (al massimo livello di rappresentatività) tra gli Stati partecipanti, seguita dall'adozione di atti. I loro *leaders* si incontrano per decidere le priorità politiche generali e le principali iniziative[77] e la circostanza che la loro *voluntas agendi aut operandi* sia "al massimo livello", aumenta la *vis* degli accordi non vincolanti adottati così come i loro probabili *follow-up*.

Non occorre sottolineare che gli incontri di vertice non rappresentano un fenomeno nuovo, dal momento che caratterizzano anche il sistema della Società delle Nazioni[78]. È anche il caso di tralasciare la circostanza per la quale sono utilizzati anche da organizzazioni internazionali "formali". Con la nascita delle Nazioni Unite, diventano un *forum* privilegiato (a volte di importanza mondiale) per lo sviluppo di attività in molti settori (ambiente, disarmo, sviluppo sostenibile), aperto anche al contributo dei rappresentanti di organizzazioni non governative[79]. Infine, la concertazione di alto livello caratterizza, in modi diversi, anche le organizzazioni di integrazione e cooperazione (Consiglio Europeo dell'Unione Europea, *Jefes de Govierno* nella Comunità dei Caraibi/CARICOM, *Cumbre de los Presidentes* nel MERCOSUR, ecc.).

Una riunione al più alto livello di rappresentatività può avvenire

---

[76] Cfr. BAYNE, *op. cit*., cap. 19.

[77] V. CHINKIN, GÄTZSCHMANN, *Summit Meetings*, in *Max Planck EPIL*, 2013, www.mpepil.com, e VIRZO (voce), *op. cit.*

[78] Pensiamo alla Conferenza mondiale sul disarmo (1932) o alle Conferenze economiche mondiali (1927-1933), ma anche alle riunioni informali tenute dopo la guerra mondiale tra le cosiddette Grandi Potenze (Francia, Gran Bretagna, Russia e Stati Uniti) per discutere le questioni politico-militari e sviluppate nei primi anni '70 a margine dei vertici più ampi (come il Gruppo dei 10 o il Comitato dei 20).

[79] Ricordiamo la Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (tenutasi a Rio de Janeiro, in Brasile, dal 20 al 22 giugno 2012) e in particolare la risoluzione 66/288 «Il futuro che vogliamo». Ci permettiamo di rinviare a DI STASI, *The normative force of the outcome document "The Future We Want": short remarks,* in FITZMAURICE, MALJEAN-DUBOIS, NEGRI (eds.), *The challenges of environmental protection and sustainable development from Rio to Rio+20 and beyond/Les défis de la protection de l'environnement et du développement durable de Rio à Rio+20 et après*, Leiden-Boston, in corso di pubblicazione.

all'interno di gruppi "orizzontali", in cui l'attività concertativa si basa su entità ampiamente eterogenee, come testimonia il Gruppo dei 77, che costituisce un gruppo di nazioni in via di sviluppo, destinato a promuovere gli interessi economici collettivi dei suoi membri ed a creare una maggiore capacità negoziale congiunta all'interno delle Nazioni Unite.

L'attività di concertazione al più alto livello può realizzarsi nei gruppi che presentano una *partnership* limitata (come accade nel G8, ma anche nelle riunioni al vertice del G20) in cui il soddisfacimento di alcuni requisiti soggettivi è condizione per la partecipazione al Gruppo[80]. Nel G8 (ma anche prima nel G7)[81] e nel G20 (nel formato a livello di *leader* a partire dal 2008)[82], l'articolazione verticistica ha inciso sull'attività concertativa, caratterizzando così il momento finale della assunzione di impegni collettivi, anche dal punto di vista di un processo di adozione di atti a più livelli.

A volte le riunioni delle organizzazioni internazionali al vertice rappresentano un evento "eccezionale" per definire le priorità e gli orientamenti generali al più alto livello politico: è il caso della CSCE/OSCE che, dopo l'Atto finale di Helsinki[83] ha visto il susseguirsi di soli cinque vertici dei Capi di Stato e di Governo degli Stati partecipanti all'OSCE, a fronte di una riunione con cadenza annuale del Consiglio dei ministri[84]. Vale la pena di sottolineare che gli atti

---

[80] V. DI STASI, *Il contributo del G20*, cit.

[81] Il G8 ha sviluppato, come è noto, una struttura organizzativa vera e propria e un *corpus* di norme procedurali sulla rotazione annuale della presidenza e l'assegnazione al Presidente provvisorio del compito di organizzare il vertice, così come le riunioni ministeriali di esperti e i gruppi di lavoro, e più in generale, di coordinare l'insieme delle attività di *routine* del Gruppo. Il vertice è solo l'evento finale di una sequenza complessa, oltre alle riunioni dei ministri, delle attività svolte da un gruppo di esperti o *sherpa*, alti ufficiali negli Stati membri e rappresentanti "personali" dei *leaders*, cui è affidato il compito di seguire le attività di *follow-up* e di preparare il vertice successivo, dalla preparazione dell'agenda al progetto di *Final Summit Document*. DELABIE, *Gouvernance mondiale: G8 et G20 comme modes de cooperation interétatique informels*, in *AFDI*, 2009, 64, parla di una «*quasi-institutionnalisation*». Sul valore del *summit law* v., più ampiamente, HILLGENBERG, *A Fresh look at Soft Law*, in *EJIL*, 1999, 499-515.

[82] Come è noto il G20 è stato creato in risposta alla crisi finanziaria alla fine degli anni '90. Esso rappresenta un *forum* di dialogo informale tra un gruppo sia di Paesi industrializzati che emergenti appartenenti ad ogni regione del globo la cui dimensione o importanza strategica conferisce loro un ruolo particolarmente rilevante nell'economia globale. I *leaders* del G20 si sono incontrati per la prima volta a Washington e l'ultimo Vertice si è tenuto a San Pietroburgo il 5-6 settembre 2013.

[83] Nel corso degli ultimi anni, il processo multilaterale avviato a Helsinki è stato ulteriormente sviluppato in tre incontri di *follow-up*, noti come Conferenze di Revisione.

[84] Il secondo Vertice CSCE, tenutosi a Parigi nel novembre 1990, ha posto le basi per il processo di istituzionalizzazione. Quattro successivi vertici si sono tenuti a Helsinki 1992,

adottati dai vertici dei gruppi a *parnership* limitata (come il G8 o il G20) causano – non senza qualche problema in ragione dell'elitarietà della partecipazione – un effetto permissivo o raccomandatorio, di legittimazione dei comportamenti in esso previsti[85].

4. Muovendo dall'assunto della varietà ed eterogeneità delle *soft international organizations*, nonché dalla difficoltà di individuare un comune denominatore tra di esse, non si può non sottolineare che la loro nascita può esplicare funzioni diverse.

Nella seconda metà degli anni '70, in un momento di crisi globale dell'ordine internazionale, il G7 è nato come risposta al difficile funzionamento del sistema di Bretton Woods, mentre la crisi politico-diplomatica del sistema delle Nazioni Unite è diventata motivo per giustificare la nascita della CSCE e per favorire la cooperazione e la distensione tra l'Oriente e l'Occidente.

Oltre a giocare un ruolo, in qualche caso, sostitutivo delle organizzazioni internazionali formali, le *soft international organizations* possono svolgere un ruolo di complemento rispetto alle funzioni svolte da quelle[86]. Citiamo, a questo proposito, il caso del G8 e, soprattutto, del G20 che forniscono un importante insieme di esempi.

Il rapporto di coordinamento di tali raggruppamenti di Stati con organizzazioni internazionali "formali" è indicato da quattro elementi: partecipazione "istituzionalizzata" dell'Unione Europea al G8 e al G20, insieme ai rappresentanti del Fondo Monetario Internazionale (FMI) e della Banca Mondiale (BM)[87]; invito ai vertici del G8 e del G20 dei rappresentanti di una serie di *forum* internazionali o di organizzazioni come il *Financial Stability Board* (FSB), l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), l'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), le Nazioni Unite e l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO). Essi risultano essere coinvolti in misura diversa, nelle attività dei due gruppi, con parti-

---

Budapest 1994, Lisbona 1996, Istanbul 1999 e Astana 2010. L'ultimo Consiglio dei Ministri si è tenuto a Kiev (5-6 dicembre 2013).

[85] Si veda, tra gli altri, ZOBL, THÜRER, ALEXANDER, *Die Legitimation der G-20*, in *AVR*, 2013, 143-169.

[86] BAKER, *The Group of Seven. Finance Ministries, Central Banks and Global Financial Governance*, London-New York, 2006, 63, sottolinea: «The G7 cannot simply impose themselves on existing international institutions and bodies […] but rather they *have to engage in a continuous process of persuasion*» (enfasi aggiunta).

[87] Si veda PANEBIANCO, *L'Unione europea come sistema di integrazione costituzionale ed internazionale e come "polo" di organizzazione globale*, in PANEBIANCO e DI STASI, *op. cit.*, in part. 13-85.

colare riferimento alla stesura di *reports*, *position-papers* e proposte riguardanti l'Agenda del Vertice; azione di "stimolo" alla produzione normativa delle organizzazioni internazionali con una varietà di riferimenti, nell'ambito delle dichiarazioni ufficiali, all'azione delle Nazioni Unite e di altre istituzioni internazionali[88]; impulso costante, nell'ambito del G8 e del G20, all'avvio di processi di revisione all'interno delle stesse organizzazioni internazionali (pensiamo alla riforma del cosiddetto Sistema di Bretton Woods fortemente promosso all'interno del G20).

Per quanto riguarda la creazione di norme internazionali, esiste anche la possibilità di trovare casi in cui gli atti vincolanti delle organizzazioni internazionali "classiche" riproducono atti di *soft law* adottati all'interno del G8[89] o sono direttamente collegati ad essi.

Nel complesso, le *soft international organizations* possono essere considerate come *forum* di discussione complementari o sussidiari, rispetto alle organizzazioni internazionali, con funzioni di «arena»[90] o «agorà» e cioè di «a public realm in which international issues can be debated and, perhaps, decided»[91].

5. La dimensione e la specificità della scelta crescente, da parte degli Stati, di modelli di organizzazione dei loro rapporti più flessibili e meno strutturati, che possono annoverare anche la coesistenza di forme di *soft cooperation*[92] e di *closer cooperation*, rendono impossibile la loro riconduzione ad un sistema organico. Allo stesso tempo, la definizione del contributo delle *soft international organizations* nel pro-

---

[88] Si veda, infine, il par. 8 della Dichiarazione finale del G8 (Vertice di Camp David, 18-19 maggio 2012) in cui si afferma: «Noi onoreremo il nostro impegno ad astenerci da misure protezionistiche, proteggere gli investimenti e proseguire gli sforzi bilaterali, plurilaterali e multilaterali, *coerenti e di supporto del quadro dell'OMC*, a ridurre le barriere al commercio e agli investimenti e mantenere i mercati aperti» (enfasi aggiunta). Si veda anche il par. 15 della Dichiarazione finale del G8 (Vertice di Lough Erne, 17-18 giugno 2013) in cui si afferma: «Ribadiamo il nostro *sostegno per il ruolo centrale dell'OMC nel fissare le regole che sono alla base del commercio mondiale*» (enfasi aggiunta).

[89] V., nell'allegato 1 della risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite S/RES/1244 (1999) sui principi da applicare nella soluzione politica della crisi del Kosovo, la riproduzione della Dichiarazione del Presidente sulla riunione dei Ministri degli Esteri del G8 del 6 maggio 1999.

[90] A tal riguardo, v. HURD, *International Organizations: Politics*, *Law*, Cambridge, 2011, e HASENCLEVER, MAYER e RITTBERGER, *Theories of International Regimes*, Cambridge, 1997.

[91] Cfr. KLABBERS, *Two Concepts*, cit., 282.

[92] A proposito di un modello di unione internazionale mista, v. PANEBIANCO, *Organizzazioni internazionali*, cit., 7.

cesso di creazione e di sviluppo del diritto internazionale, attraverso strumenti di *soft law*[93], implica la discussione di alcuni punti critici.

Come è stato detto, le *soft international organizations* sono «figlie del loro tempo»[94] e, come tali, rispecchiano i paradossi di una società internazionale alle prese con le possibili forme di allargamento dei soggetti e anche delle fonti di produzione del diritto. Esse rappresentano una risposta alle rinnovate esigenze della cooperazione interstatale come conseguenza del più generale processo di revisione della sovranità statuale, ma cercano, al tempo stesso, di rispondere allo iato tra indipendenza formale degli Stati membri e sostanziale interdipendenza tra di essi, che porta alla necessità dell'attività cooperativa[95].

L'importanza emergente delle *soft international organizations*, anche in ragione del loro contributo alla *governance* globale della Comunità internazionale, è testimoniata dall'uso che ne fanno sia le grandi potenze, sia gli Stati meno avanzati quali strumenti di *governance* internazionale e di soluzione di importanti problemi economici, finanziari, di sicurezza.

Alla luce di una concezione oggettivistico-funzionale delle organizzazioni internazionali, non risultano dunque prive di significato forme *sui generis* di assunzione di impegno e di adozione di comportamenti legittimi da parte degli Stati all'interno delle *soft international organizations*. Si tratta di adottare una prospettiva concettuale di valorizzazione non già del carattere formale dell'unione di Stati (e della sua produzione normativa) ma, al contrario, della sua effettività in quanto idonea a rappresentare un sistema di valori (e di comportamenti legittimi), nel contesto delle relazioni concertate tra *auctoritates* internazionali[96]. Una prospettiva di ricostruzione che può anche recuperare la visione "funzionale" dell'organizzazione interna-

---

[93] V. RÖBEN, *International Law, Development through International Organizations Policies and Practices*, in *Max Planck EPIL*, 2010, www.mpepil.com.

[94] V., tra gli altri, KLABBERS, *Institutional Ambivalence*, cit., 421.

[95] Si veda SCHERMERS e BLOKKER, *op. cit*., 1. Per altri riferimenti, v. KLABBERS, *Two Concepts*, cit., 279. Sugli effetti di una nuova revisione della nozione di sovranità nella vita associata degli Stati cfr., tra gli altri, CHAYES, CHAYES, *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge (Mass.), 1995, 27.

[96] Da questo punto di vista, definibile in senso "effettuale", potremmo chiederci se un impegno, inizialmente non giuridico, possa ottenere un certo coefficiente di giuridicità, a causa dell'accettazione spontanea dei suoi contenuti, nel corso di un processo di *follow up*, in cui è talora difficile individuare il momento cui si passa dalla "obbligatorietà" politica alla obbligatorietà giuridica. Si veda, con riferimento al G8, DI STASI, *Il contributo del G20*, cit., 20-57, in part. 32.

zionale, facendole rinvenire, al di là di ogni considerazione formale, la sua ragion d'essere nella «gestione dei problemi comuni»[97].

La conclusione inevitabile è questa. Atteso che una contrapposizione dicotomica tra le *soft* e le *hard international organizations* finirebbe col riprodurre l'opposizione sterile tra *soft* e *hard law* e senza alcuna pretesa revisionistica del concetto, più o meno consolidato, di organizzazione internazionale[98], forse la sola esistenza delle *soft international organizations* continua a rappresentare una sfida per le nostre categorie giuridiche.

ABSTRACT

Soft International Organizations:
A Challenge to our Juridical Categories?

As is well known, in recent decades several countries have chosen to use "informal" (or soft) international organizations rather than creating international organizations in the traditional sense ("formal" or hard international organizations).

The range of soft international organizations includes very different forms of association. They are organised on a large scale and include a much wider spectrum of institutional forms that vary significantly in their level of formality, and range from Groups of States – only working according to international practice – to more advanced forms of institutionalization.

The purpose of this work is to raise the question of a possible systematic classification of soft international organizations, rather than to provide one. Thus, even without calling for a revision of the more or less consolidated concept of international organization, we think that the simple existence of these soft international organizations continues to challenge our juridical categories.

[97] Così KLABBERS, *Two Concepts*, cit., in particolare 278. Il concetto che domina in letteratura è un concetto di organizzazione internazionale come entità creata dagli Stati per lo svolgimento di alcune attività. Per la «logique fonctionnelle pour la quelle leur légitimité réside dans leur utilité» si veda SUR, *op. cit*., 669. V. anche KLABBERS, *Contending approach to international organizations: Between functionalism and constitutionalism*, in KLABBERS e WALLENDAHL (eds.), *Research Handbook on the Law of International Organizations*, Cheltenham, 2011.

[98] Sulla esclusione della esistenza di una nuova categoria giuridica v. ZANGHÌ, *op. cit*., 17. Sull'«allargamento della sfera degli enti internazionali organizzati» cfr. PANEBIANCO, *Diritto Internazionale*, cit., cap. VIII, par. 1.

OSSERVATORIO DIRITTI UMANI

ALCUNE RIFLESSIONI SULL'ESPERIENZA DELLA COMMISSIONE DI VERITÀ, GIUSTIZIA E RICONCILIAZIONE IN KENYA

ELENA CARPANELLI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Mandato della Commissione e rapporto finale. – 3.I requisiti d'imparzialità e indipendenza. – 4. La tutela dei diritti economici e sociali.– 5. Il rapporto tra Commissioni di verità e procedimenti giudiziari: la prassi in Kenya. – 6. Considerazioni conclusive.

1. Il 22 maggio 2013, a oltre quattro anni dall'inizio del suo mandato, la Commissione di Verità, Giustizia e Riconciliazione (CVGR) del Kenya ha pubblicato il suo atteso Rapporto finale[1].

La CVGR del Kenya, istituita all'indomani degli scontri sanguinosi che seguirono le elezioni politiche tenutesi nel Paese nel dicembre 2007, rappresenta una delle più recenti esperienze di Commissione di verità[2].

---

[1] *Final Report of the Truth, Justice and Reconciliation Commission of Kenya* (di seguito, per brevità, "Rapporto CVGR"), disponibile al sito web www.tjrckenya.org (consultato il 20 ottobre 2013).

[2] La Commissione di verità costituisce la forma di giustizia di transizione che ha avuto maggiore diffusione a livello mondiale. In generale, per un approfondimento sul tema si rimanda a GOLDSTONE, *Healing Wounded People. War Crimes and Truth Commissions*, Heildeberg, 1998; ILLUMINATI, STORTONI, VIRGILIO, *Crimini internazionali tra diritto e giustizia: dai tribunali internazionali alle commissioni verità e riconciliazione*, Torino, 2000; GODWIN PHELPS, *Shattered Voices: Language, Violence and the Work of Truth Commissions*, Filadelfia, 2004; FRANCIONI, GESTRI, RONZITTI, SCOVAZZI (a cura di), *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione Europea*, Milano, 2008; ÉTIENNE, *Giustizia senza punizione: le Commissioni Verità e Riconciliazione*, Milano, 2010; HAYNER, *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenges of Truth Commissions*, New York, Londra, 2011. Più specificamente, per quanto concerne la giustizia di transizione in Kenya si rimanda, *inter alia*, a WAMEYO, *Transitional Justice, a Two-Prong Approach: Reconciliation and Criminal Responsibility for Kenya Post-2007 Elections Violence*, in *Afr. YIL*, 2009, 411 ss.; ASAALA, *Exploring Transitional Justice as a Vehicle for Social and Political Transformation in Kenya*, in *African HRLJ*, 2010, 377 ss.; OBEL HANSEN, *Transitional Justice in Kenya? An Assessment of the Accountability Process in Light of Domestic Politics and Security Concerns*, in *California W Int. LJ*, 2011, 1 ss. Si rinvia anche al recente rapporto del Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla promozione della verità, della giustizia, della riparazione e delle garanzie di non ripetizione, Pablo de Greiff (UN Doc. A/HRC/24/42 del 28 agosto 2013). Nel rapporto vengono analizzate alcune problematiche che sono emerse nell'operato delle Commissioni di verità e sono avanzate proposte per incrementare la loro efficacia.

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE FASC. 1/2014 pp. 65-84
EDITORIALE SCIENTIFICA SRL

Tra il 2007 e il 2008, il sospetto di brogli elettorali determinò l'esplosione, in tutto il territorio dello Stato africano, di violenze di matrice politica ed etnica, ivi inclusi episodi di tortura, sparizioni forzate, violenze sessuali, espropri e uccisioni di migliaia di manifestanti da parte delle forze di polizia[3]. Si stima che circa 1.300 persone abbiano perso la vita negli scontri e circa 650.000 siano state costrette a lasciare le proprie abitazioni[4]. A seguito di accadimenti di tale gravità, anche grazie alla mediazione del Gruppo di eminenti personalità africane[5], fu raggiunto un accordo tra le forze politiche contrapposte per la formazione di un governo di coalizione e per l'istituzione di alcune commissioni di inchiesta (nell'ambito del *Kenya National Dialogue and Reconciliation Process*). Furono così istituite la Commissione d'inchiesta sulle violenze post-elettorali (*Waki Commission*)[6], il Comitato indipendente di controllo delle elezioni (*Kriegler Commission*)[7] e la stessa CVGR[8], formalmente creata a mezzo del *Truth, Justice and Recognition Commission Act*[9], adottato dal Parlamento keniota il 23 ottobre 2008, firmato dal Presidente allora in carica, Mwai Kibabi, il successivo 29 novembre 2008 ed entrato in vigore il 17 marzo 2009.

---

[3] Per una descrizione dettagliata degli scontri post-elettorali del 2007 si rinvia a Kenya National Commission on Human Rights, *On the Brink of the Precipice: A Human Rights Account of Kenya's Post 2007 Election Violence*, agosto 2008.

[4] Human Rights Watch, *High Stakes: Political Violences and the 2013 Elections in Kenya*, 2013, 13.

[5] Il *Panel of Eminent African Personalities*, composto dall'ex-Segretario Generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan (Presidente), dall'ex-Presidente della Tanzania, Benjamin Mkapa, e dalla politica mozambicana Graça Machel, fu istituito dall'Unione Africana all'indomani dello scoppio delle violenze post-elettorali nel 2007 con il compito di mediare tra le forze politiche contrapposte e garantire una soluzione pacifica agli scontri. Sul punto, si rimanda al sito web kofiannanfoundation.org (consultato il 20 ottobre 2013).

[6] *General Principles and Parameters for the Commission of Inquiry into the Post-Election Violence*, 4 marzo 2008. La Commissione d'inchiesta sulle violenze post-elettorali ha pubblicato il suo rapporto finale nell'ottobre 2008, concludendo che in alcune aree del Paese le violenze non erano esplose in modo spontaneo ma erano state finanziate e incitate. In particolare, la Commissione d'inchiesta ha elaborato una lista di nomi di individui che avrebbero maggiormente contribuito allo scoppio delle violenze e ha raccomandato l'istituzione di un apposito tribunale che si occupasse di giudicarli. Stante la mancata istituzione del tribunale, la Commissione ha consegnato la lista al Procuratore della Corte penale internazionale. Sull'argomento si rinvia, *inter alia*, a NMAJU, *Violence in Kenya: Any Role for the ICC in the Quest for Accountability?*, in *African JLS*, 2009, n. 3, 78 ss. Il Rapporto della Commissione è disponibile al sito web www.justiceinperspective.org.za (consultato il 20 ottobre 2013).

[7] *General Principles and Parameters for the Independent Review Committee on the 2007 General Election*, 4 marzo 2008.

[8] *General Principles and Parameters for the Truth, Justice and Reconciliation Commission*, 4 marzo 2008.

[9] *The Truth, Justice and Reconciliation Act No. 6 of 2008*, del 23 ottobre 2008, emendato nel 2009, disponibile al sito web www.tjrckenya.org (consultato il 20 ottobre 2013).

L'esperienza keniota è di estremo interesse, giacché mette in luce alcune delle problematiche principali emerse nel contesto di processi di giustizia di transizione: l'esigenza di indipendenza e trasparenza delle Commissioni di verità; la crescente attenzione per la violazione dei diritti economici e sociali; il rapporto tra Commissioni di verità e procedimenti giudiziari. In questo senso, l'esame dell'esperienza della CVGR in Kenya può servire non solo a valutarne l'operato, bensì, più in generale, a elaborare alcune riflessioni sugli attuali meccanismi di giustizia di transizione, sia per quanto concerne il rispetto della normativa internazionale esistente, sia con riferimento alla possibile elaborazione di linee guida internazionali relative alla loro istituzione e al loro funzionamento[10].

2. Per quanto realizzata solo a seguito delle sanguinose violenze post-elettorali del 2007, l'idea di istituire una CVGR era emersa in Kenya già dai primi anni novanta[11]. Sin dall'ottenimento dell'indipendenza dal Regno Unito nel 1963, infatti, lo Stato africano aveva sperimentato divisioni etniche, violenze, abusi di potere e gravi violazioni di diritti umani al punto che l'istituzione di una Commissione che investigasse le "ingiustizie storiche" diventò uno degli elementi di forza nella campagna politica volta all'ottenimento di una riforma costituzionale nel Paese. Il tentativo di istituire una Commissione di verità che portasse alla luce le "ingiustizie" del passato sembrò, tuttavia, registrare un effettivo avanzamento solo con l'istituzione, nell'aprile 2003, della *Task Force on the Establishment of a Truth, Justice and Reconciliation Commission*, voluta dalla *National Rainbow Coalition*, partito politico risultato vincente alle elezioni del 2002[12]. Il rapporto della *Task Force*, che suggeriva l'istituzione di una Commissione di verità entro il giugno 2004, fu tuttavia ignorato dai suoi stessi promotori, che, in contrasto con le promesse di cambiamento pre-elettorali, mostrarono un progressivo ritorno alle pratiche di abuso e violenza dei precedenti esecutivi[13]. L'istituzione di una Commissione di verità venne dunque a scomparire

[10] Vedi Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani*, Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States. Truth Commissions*, Ginevra, New York, 2006. Sul punto, particolarmente interessanti sono anche le conclusioni del Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla promozione della verità, della giustizia, della riparazione e delle garanzie di non ripetizione, contenute nel già citato rapporto del 28 agosto 2013, il quale, alla luce delle passate esperienze di Commissioni di verità, ha raccomandato, tra le altre cose, la creazione di linee guida internazionali sull'incompatibilità, i conflitti di interesse e l'integrità morale di coloro al servizio delle Commissioni (par. 103.d), la necessità di ridurre l'ampiezza dei mandati affidati alle Commissioni (par. 102.a) e l'opportunità di incrementare il tempo dedicato alla loro fase di preparazione (par. 104.a).

[11] Rapporto CVGR, vol. I, 6.

[12] *Ibidem*, 7.

[13] *Ibidem,* 9.

dall'agenda politica fintantoché lo scoppio degli scontri post-elettorali nel 2007 riportò l'attenzione sull'esigenza di creare meccanismi di giustizia di transizione. Tali considerazioni spiegano il mandato particolarmente ampio attribuito, all'indomani delle violenze del 2007-2008, alla CVGR dal suo stesso Atto costitutivo: «The objectives of the Commission shall be to promote peace, justice, national unity, healing, and reconciliation among the people of Kenya by (a) establishing an accurate, complete and historical record of violations and abuses of human rights and economic rights inflicted on persons by the State, public institutions and holders of public office, both serving and retired, between 12th December 1963 and 28th February, 2008 […]; (b) establishing as complete a picture as possible of the causes, nature and extent of the gross violations of human rights and economic rights which were committed during the period between the 12th December 1963 and the 28th February 2008; (c) investigating gross human rights violations and violations of international human rights law and abuses which occurred […]; and determining those responsible for the commission of the violations and abuses […];»[14].

Alla CVGR fu, dunque, demandato il compito di svolgere indagini sulle gravi violazioni dei diritti umani, ivi incluse le violazioni dei diritti economici e sociali[15], perpetrate in Kenya nel periodo ricompreso tra l'ottenimento dell'indipendenza dal Regno Unito e la conclusione dell'accordo per un governo di coalizione nel febbraio 2008. Alla CVGR veniva altresì richiesto di accertare le cause delle violazioni e gli avvenimenti che le avevano precedute, nonché il contesto in cui erano state commesse. Nello specifico, alla CVGR fu assegnato l'incarico di identificare i responsabili delle violazioni e raccomandarne il giudizio, individuare le vittime e stabilire misure di riparazione per i danni subiti dalle medesime, indicare misure istituzionali, amministrative e normative volte a prevenire la ripetizione di simili abusi[16]. Inoltre, essa ebbe il compito di

---

[14] *Truth, Justice and Reconciliation Commission Act*, art. 5.

[15] La CVGR ha interpretato il mandato affidatole nel senso di limitare le sue indagini alle gravi violazioni dei diritti umani ("*gross human rights violations*"), così definite: «(a) violations of fundamental human rights, including but not limited to acts of torture, killing, abduction and severe ill-treatment of any person; (b) imprisonment or other severe deprivation of physical property; (c) rape or any other form of sexual violence; (d) enforced disappearance of persons; (e) persecution against any identifiable group or collectivity on political, racial, national, ethnic, cultural, religious or gender or other grounds universally recognised as impermissible under international law; (f) any attempt, conspiracy, incitement, instigation, command, procurement to commit an act referred to in paragraph (a) and (c), which was committed during the period between 12 December 1963 and 28 February 2008 and the commission of which was advised, planned, directed, commanded or ordered, by any person acting with a political motive; or (g) crimes against humanity». Vedi rapporto CGVR, vol. I, 66.

[16] *Truth, Justice and Reconciliation Commission Act*, art. 5.

esaminare i rapporti delle Commissioni d'inchiesta e formulare le opportune raccomandazioni; indagare l'abuso di pubblici uffici a fini politici; ricercare le cause delle tensioni etniche presenti nel Paese[17].

Alla CVGR, composta originariamente da nove membri[18], di cui sei di nazionalità keniota e tre stranieri[19], fu concesso il termine di due anni, a decorrere della sua effettiva operatività, per portare a termine il mandato, salvo la possibilità di richiedere direttamente al Parlamento nazionale un'estensione per giustificati motivi[20]. Una proroga fu effettivamente richiesta per ben tre volte dai commissari[21], che, come già anticipato, hanno reso pubblico il Rapporto finale oltre quattro anni dopo l'istituzione della CVGR.

Il rapporto – di quasi duemila pagine – si compone di quattro volumi, rispettivamente dedicati all'istituzione, al mandato e alle difficoltà incontrate dalla CVGR nell'espletamento dell'incarico (I); alle violazioni dei diritti umani commesse nel periodo di riferimento (II), con particolare attenzione alle violazioni dei diritti economici e sociali (IIB) e alle violazioni perpetrate nei confronti delle fasce più deboli della società (IIC); alle istanze di unità nazionale e riconciliazione (III); alle conclusioni e raccomandazioni della CVGR, ivi inclusi i possibili meccanismi di attuazione e le forme più opportune per garantire alle vittime la riparazione dei danni subiti (IV).

Nelle sue conclusioni, la CVGR ha stabilito che gravi violazioni dei diritti umani furono perpetrate in Kenya sia durante il periodo coloniale (prima dell'indipendenza ottenuta nel 1963) sia, successivamente, durante i governi presieduti da Jomo Kenyatta (1963-1978), Daniel Arap Moi (1978-2002) e Mwai Kibaki (2002-2008). La Commissione ha indicato l'esercito e la polizia kenioti quali maggiori responsabili delle gravissime violazioni dei diritti umani commesse durante il periodo di riferimento, specialmente nella parte settentrionale del Paese, inclusi massacri, sparizioni forzate, torture e violenze sessuali, contestualmente identificando nelle contese territoriali uno dei motivi principali degli scontri e delle tensioni etniche nel Paese[22].

A conclusione del proprio rapporto, la CVGR ha predisposto una lista di nomi dei presunti responsabili delle violazioni e raccomandato

---

[17] Rapporto CGVR, vol. I, 69.

[18] Dei nove membri originariamente nominati, solo otto hanno portato a termine il mandato dopo le dimissioni dalla carica di Betty Murungi nel marzo 2010.

[19] *Truth, Justice and Reconciliation Commission Act*, art. 10.

[20] *Ibidem*, art. 20.

[21] Rapporto CVGR, vol. I, 35 ss.

[22] *Ibidem*, vol. IV, 8.

successive indagini giudiziarie da parte delle autorità keniote[23]. È evidente, tuttavia, come una simile soluzione, che lascia alle medesime autorità keniote piena discrezionalità in merito all'avvio di tali procedure, possa facilmente vanificare l'operato della Commissione.

Il Presidente in carica, Uhuru Kenyatta[24], e il vicepresidente, William Ruto, sono entrambi inclusi nella lista allegata al rapporto della CVGR con l'accusa di aver incitato e finanziato gli scontri post-elettorali del 2007. La CVGR non ha tuttavia raccomandato ulteriori azioni nei loro confronti sul piano giudiziario, posto che i medesimi sono già imputati per crimini contro l'umanità innanzi alla Corte Penale Internazionale[25].

Tra le misure di riparazione indicate dalla CVGR figurano le pubbliche scuse da parte del Governo britannico e del Governo keniota per le atrocità commesse nel passato; la creazione di un fondo di circa 6 milioni di dollari da destinare al risarcimento delle vittime; la creazione di monumenti commemorativi; l'emanazione di provvedimenti legislativi, quali, ad esempio, l'introduzione del reato di tortura e di violenza sessuale, e l'adozione di politiche di sviluppo[26].

Una valutazione circostanziata dell'impatto dell'operato della CVGR del Kenya sarà ovviamente possibile solo *a posteriori*, in quanto molto dipende dall'effettiva attuazione che sarà data alle sue racco-

---

[23] *Ibidem*, vol. IV, all. I.

[24] Uhuru Kenyatta, figlio del primo Presidente del Kenya, Jomo Kenyatta, ha prestato giuramento, divenendo così il quarto Presidente del Kenya, il 9 aprile 2013, trentacinque giorni dopo le elezioni che l'avevano proclamato vincitore.

[25] Corte Penale Internazionale, *Procuratore* c. *Uhuru Muigai Kenyatta*, caso ICC-01/09-02/11. Kenyatta è imputato quale co-autore indiretto (ai sensi dell'art. 25, par. 3, lett. *a*, Statuto CPI – Roma, 17 luglio 1998 – d'ora in avanti, per brevità, "Statuto di Roma") di omicidi, trasferimenti forzati, stupri, persecuzioni e altri atti disumani, integranti crimini contro l'umanità. L'inizio del processo è stato fissato al 7 ottobre 2014. Vedi anche CPI, *Procuratore* c. *William Samoei Ruto* e *Joshua Arap Sang*, caso ICC-01/09-01/11. Ruto è imputato quale co-autore indiretto di uccisioni, trasferimenti forzati di popolazioni e persecuzioni, integranti crimini contro l'umanità. Il processo nei loro confronti si è aperto il 10 settembre 2013. I capi d'imputazione formulati dal Procuratore della Corte sono stati confermati dalla Camera preliminare il 23 gennaio 2012 (decisioni separate ICC-01/09-02/11-382-RED e ICC-01/09-01/11-373). Insieme a Kenyatta e Ruto, la Camera preliminare ha rinviato a giudizio anche Joshua Arp Sang (per i medesimi capi d'imputazione di Ruto) e Francis Kirimi Muthaura (per i medesimi capi di imputazione di Kenyatta), mentre ha negato il rinvio a giudizio di altri due indagati (Mohammed Hussein Ali e Henry Kiprono Kosegey). Per una breve analisi della vicenda si rimanda a MELONI, *Punire per ristabilire la pace? La Corte penale internazionale sui crimini commessi in Kenya durante le elezioni presidenziali 2007/2008*, in *Penale contemporaneo*, 27 gennaio 2012, disponibile al sito web www.penalecontemporaneo.it (consultato il 20 ottobre 2013).

[26] Rapporto CVGR, vol. IV, 96 ss.

mandazioni finali[27]. Tuttavia, già allo stato attuale, l'esperienza keniota permette alcune riflessioni.

3. Nonostante l'atto costitutivo della CVGR prevedesse che i nove Commissari non fossero «in any way (…) involved, implicated, linked or associated with human rights violations of any kind or in any matter which is to be investigated under this Act», «shall be impartial in the performance of the functions of the Commission»[28] e che essi «shall serve in [their] individual capacity, independent of any political party, Government or other organizational interests, and shall avoid taking any action, which could create an appearance of partiality or otherwise harm the credibility or integrity of the Commission»[29], l'operato della Commissione in Kenya è stato oggetto di notevoli preoccupazioni circa la sua effettiva imparzialità e indipendenza.

Innanzitutto, la nomina di Bethuel Kiplagat quale Presidente della Commissione è stata fortemente criticata da altri membri dello stesso organo, difensori dei diritti umani e organizzazioni non governative, stante la sua asserita partecipazione alle gravi violazioni dei diritti umani che la CVGR era stata chiamata a indagare[30]. Kiplagat, infatti, è stato un prominente membro dell'Esecutivo ai tempi del "massacro di Wagalla" del febbraio 1984, in cui centinaia di persone di etnia somala furono uccise dalle forze governative nella parte settentrionale del Paese[31]. Si sospetta, inoltre, che al medesimo sarebbero imputabili alcune acquisizioni illegali di terre avvenute durante l'amministrazione del Presidente Moi, nonché la partecipazione all'omicidio del politico Robert Ouko, avvenuto nel 1990[32]. Proprio in ragione di simili accuse e della conseguente sfiducia nell'imparzialità della Commissione, già poco dopo la sua istituzione alcuni attivisti agirono sul piano giudiziario al fine di ottenere

[27] A questo proposito, particolarmente interessante è la raccomandazione formulata dalla CVGR affinché sia istituita una Commissione per l'attuazione delle sue raccomandazioni (*Implementation Commission*). Vedi Rapporto CVGR, vol. IV, 76 ss. Ai sensi dell'art. 50, par. 2, dell'atto costitutivo, le raccomandazioni della CVGR sono vincolanti. Tuttavia, preme sottolineare che, al momento in cui si scrive, la Commissione per l'attuazione non è ancora stata istituita. Per alcune riflessioni ulteriori sull'attuazione del Rapporto finale della CVGR si rimanda alla sezione finale del presente contributo.

[28] *The Truth, Justice and Reconciliation Commission Act*, art. 10(6).

[29] *Ibidem*, art. 21(2).

[30] Vedi International Commission of Jurists, sezione keniota, *Complaint against Ambassador Bethwell Kiplagat*, disponibile al sito web www.icj-kenya.org (consultato il 20 ottobre 2013).

[31] *Ibidem.*

[32] *Ibidem.*

il suo scioglimento[33]. A fronte di tali pressioni lo stesso Kiplagat fu costretto a rinunciare alla carica di Presidente della Commissione tra il 2010 e il 2012, periodo durante il quale la sua condotta fu oggetto di giudizio innanzi a un tribunale *ad hoc*[34]. La stessa CVGR, nel gennaio 2012, presentò ricorso dinanzi alla Corte Suprema del Kenya per ottenere un'ordinanza che impedisse a Kiplagat il ripristino del suo incarico almeno fin quando un tribunale competente non si fosse pronunciato su tutti i relativi capi d'imputazione. La Corte, tuttavia, rigettò il ricorso ritenendo il medesimo infondato e concludendo che, in ogni caso, la CVGR non avesse la capacità di agire in giudizio contro Kiplagat[35].

Le accuse nei confronti di quest'ultimo sembrano peraltro essere state confermate – seppur solo parzialmente – dal Rapporto finale della CVGR, laddove si raccomanda che il medesimo sia sottoposto a indagini da parte dell'istituenda *National Land Commission*[36]. È palese come tale circostanza (in cui il Presidente di una Commissione di verità è altresì nominato nel Rapporto finale come presunto responsabile di gravi violazioni dei diritti umani) – paradossale *unicum* nel panorama internazionale – sia di per sé sola sufficiente a mettere in dubbio la credibilità dell'operato della CVGR in Kenya. Ciò a prescindere dal temporaneo allontanamento di Kiplagat dai lavori della CVGR e dalla sua esclusione dalla fase di redazione del Rapporto finale[37].

---

[33] Vedi Corte Suprema del Kenya, caso *Augustine Njeru Kathangu and 9 Others* c. *Truth Justice and Reconciliation Commission* [TJRC] *and Bethuel Kiplagat*, ricorso n. 470/2009, decisione del 28 novembre 2011 (ricorso rigettato); Corte Suprema (Kisii), caso *Moraa Gesicho* c. *Attorney General and TJRC*, ricorso n.1/2010.

[34] Il 1° novembre 2010 fu istituito un tribunale speciale competente in via esclusiva a compiere indagini sul Presidente della CVGR, Kiplagat, e, in particolare, «to investigate the conduct of the Chairman of the Truth, Justice and Reconciliation Commission, Ambassador Bethwell Kiplagat including, but not limited to, the allegations that the said Chairman's past conduct erodes and compromises his legitimacy and credibility to chair the Commission; his past is riddled with unethical practices and absence of integrity; he has been involved in, linked to or associated with incidents considered to be abuse of human rights; is likely to be a witness in the same matters that the Commission is mandated to investigate» (*Kenya Gazette*, *special issue*, vol. CXII - nº 111 (1° novembre 2010), avvisi n. 13203 e 13204). Il tribunale *ad hoc* istituito al fine di indagare sulla condotta di Kiplagat si è estinto prima di portare a termine il suo mandato. Allo scadere del termine finale originariamente previsto per il suo mandato non è infatti seguito alcun rinnovo.

[35] Corte Suprema del Kenya, caso *Truth, Justice and Reconciliation Commission* c. *The Chief Justice of the Republic of Kenya and Bethuel Kiplagat,* n. 7/2012, decisione del 24 febbraio 2012.

[36] Rapporto CVGR, vol. IV, 149.

[37] Secondo quanto affermato dalla stessa CVGR: «the Commission can categorically state that the final drafts of the chapters of the Report dealing with land, political assassinations, and massacres were drafted without any input or influence by Kiplagat. As a Commissioner, Ambassador Kiplagat was allowed to read these three chapters after they were finalized so that he could decide whether or not to write a response or dissenting opinion to the Report

Inoltre, l'imparzialità e l'indipendenza della Commissione sono divenute ancor più dubbie quando, a pochi giorni dalla pubblicazione del Rapporto finale, i tre membri stranieri della CVGR hanno denunciato l'esistenza di uno "scrutinio governativo" sul lavoro della medesima. Lo stesso Rapporto finale – sottoposto all'ufficio del Presidente in carica, Kenyatta, prima della pubblicazione – sarebbe, infatti, stato modificato in alcune sue parti su pressione di quest'ultimo (si tratterebbe di cinque paragrafi relativi ad acquisizioni illegali di terre avvenute durante la Presidenza del padre, Uhuru Kenyatta)[38]. Fatti di simile gravità inficiano, in violazione del suo stesso Atto costitutivo, il valore e l'efficacia del lavoro della CVGR, la quale, come ogni Commissione di verità, ha il fine precipuo di ristabilire la fiducia tra il popolo e gli organi di governo. Difficilmente una Commissione i cui stessi membri sono accusati di essere responsabili di gravi crimini o, comunque, di obbedire agli ordini dell'Esecutivo potrà contribuire a ristabilire un clima di fiducia all'interno del Paese e garantire alle vittime e alla società in generale la verità in merito agli abusi del passato. Non stupisce, pertanto, quanto riportato dalla stessa CVGR nel suo Rapporto finale: «The controversy about Kiplagat's suitability as a Chairperson of the Commission and the legal suits that ensued adversely affected the operations of the Commission throughout its life […]. Many victims, their families, and witnesses similarly refused to participate in the activities of the Commission or to be associated with it in any way»[39].

La necessità che le Commissioni di verità siano imparziali e indipendenti è peraltro stata riconosciuta, anche sul piano internazionale, nei Principi aggiornati per la protezione e la promozione dei diritti umani mediante azioni volte a combattere l'impunità, di cui la Commissione dei Diritti Umani (dal 2006, Consiglio dei Diritti Umani) ha preso atto con la risoluzione n. 2005/81 del 21 aprile 2005 (e che la CVGR in Kenya ha esplicitamente dichiarato di osservare[40]): «Commissions of inquiry, including truth commissions, must be established through procedures that ensure their independence, impartiality and competence […]»[41].

Per quanto tale principio sia contenuto in uno strumento giuridica-

---

setting out any differences he may have with the content of those three chapters». Rapporto CVGR, vol. I, 141.

[38] *Impunity: President Uhuru Kenyatta Ordered the Censoring of TJRC – Land Chapter*, in *The Kenyan Daily Post*, 3 giugno 2013. Vedi anche International Commission of Jurists, sezione keniota, *Transitional Justice Network Demands the Inclusion of the Dissenting Version of the TJRC Commissioners in the Final Report*, 13 giugno 2013, disponibile al sito web www.icj-kenya.org (consultato il 20 ottobre 2013).

[39] Rapporto CVGR, vol. I, 141.

[40] *Ibidem*, 39.

[41] Principio 7, UN Doc. E/CN.4/RES/2005/81.

mente non vincolante, è evidente che la sua osservanza sia quantomeno dettata dal principio di buona fede. È tuttavia dubbio che i commissari kenioti siano stati scelti secondo una procedura tale da garantire la loro imparzialità e indipendenza. In base a quanto previsto dall'Atto costitutivo della CVGR[42], infatti, i sei commissari kenioti sono stati scelti da un *Selection Panel*, formalmente istituito dal Ministro della Giustizia e degli Affari costituzionali del Kenya, composto da nove personalità nominate da organizzazioni religiose, sindacati e associazioni professionali. Tale procedura, per quanto escluda *ab origine* il coinvolgimento diretto di partiti politici, non garantisce alcuna trasparenza nella scelta dei rappresentati della società civile, né assicura un processo di consultazione generale che includa minoranze e vittime[43].

Preme, inoltre, rilevare che il richiamato Principio 7 si concentra espressamente sulle procedure di scelta dei commissari senza nulla prevedere, ad esempio, nel caso in cui i medesimi, pur scelti secondo modalità rispondenti a criteri che garantiscano formalmente la loro indipendenza, imparzialità e competenza, operino in concreto sotto l'influenza dei responsabili delle violazioni dei diritti umani oggetto d'indagine.

Quanto accaduto in Kenya dimostra come trasparenza, indipendenza e imparzialità – per quanto fattori imprescindibili per il "successo" di una Commissione di verità – siano tutt'altro che elementi scontati; è dunque auspicabile che gli accadimenti kenioti possano fungere da futuro monito sia nella scelta concreta dei commissari sia nella previsione di criteri più precisi – anche sul piano normativo internazionale – volti a eliminare ogni rischio di parzialità o dipendenza dall'esecutivo.

4. Oltre ad aver sottolineato l'importanza che imparzialità e indipendenza delle Commissioni di verità siano effettivamente garantite, l'esperienza della CVGR del Kenya è rilevante anche in quanto sembra confermare la crescente attenzione da parte di meccanismi di giustizia di transizione per le violazioni dei diritti economici e sociali.

Sulla scorta della tradizionale e discutibile dicotomia tra diritti civili e politici e diritti economici, sociali e culturali, secondo cui solo i primi avrebbero un carattere assoluto d'immediata attuazione, ponendo in capo allo Stato un obbligo di *non facere* nei confronti dell'individuo, mentre i secondi sarebbero solo principi di carattere relativo e progressivo, la cui

---

[42] *The Truth, Justice and Reconciliation Commission Act*, art. 9.

[43] A tal proposito si richiama quanto affermato nel Rapporto del Segretario Generale delle Nazioni Unite sulla *rule of law* nelle società in transizione, UN Doc. S/2004/616 del 23 agosto 2004, par. 51: «[…] Truth Commissions […] are best formed through consultative processes that incorporate public views on their mandates and on commissioner selection criteria and processes».

garanzia da parte dello Stato è strettamente condizionata alle risorse disponibili[44], i diritti economici, sociali e culturali sono stati in generale trascurati nei meccanismi di giustizia di transizione[45]. Tuttavia, la prassi ha progressivamente dimostrato la necessità di un approccio integrato nell'accertamento delle gravi violazioni dei diritti umani, stante la stretta interconnessione tra violazioni dei diritti civili e politici e di quelli economici, sociali e culturali. La continua violenza connessa a processi di marginalizzazione sociale ed economica, il relativo rischio d'impunità, e, non da ultimo, il richiamo al rispetto delle norme e della prassi internazionale, orientate in modo crescente nel senso dell'interdipendenza e uguaglianza dei diritti umani[46] e della "giustiziabilità" dei diritti economici, sociali e culturali[47], hanno reso la tradizionale esclusione di questi ultimi dai meccanismi di giustizia di transizione oggetto di critica[48].

Parallelamente, la stretta interdipendenza tra diritti civili e politici e diritti sociali, economici e culturali ha iniziato a essere riconosciuta anche in seno ad alcune esperienze di Commissione di verità. La Commissione

---

[44] Nonostante i diritti economici, sociali e culturali abbiano, essenzialmente, natura programmatica, essi impongono degli obblighi positivi in capo agli Stati. Questi ultimi devono, infatti, adottare tutte le misure appropriate, ivi incluse quelle di natura legislativa, per garantire la piena, ancorché progressiva, realizzazione dei diritti economici, sociali e culturali. Si rimanda a Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, *General Comment No. 3: the Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, para. 1, of the Convention)*, 14 dicembre 1990, UN Doc. E/1991/23.

[45] Si rinvia, tra gli altri, a ARBOUR, *Economic and Social Justice for Societies in Transitions*, in *New York Univ. JILP*, 2007-2008, 1 ss.

[46] Vedi, tra gli altri, UN Doc. A/RES/32/130, 16 dicembre 1977, par. 1, lett. *a*) e *b*), e Dichiarazione e programma di azione di Vienna, seconda conferenza mondiale delle Nazioni Unite sui diritti umani, 25 giugno 1993, parte I, par. 5.

[47] GRANT, *Accountability for Human Rights Abuses: Taking the Universality, Indivisibility, Interdependence and Interrelatedness of Human Rights Seriously*, in *South Afr. YIL*, 2008, 158 ss; PALMER, *Protecting Socio-economic Rights through the European Convention of Human Rights: Trends and Developments in the European Court of Human Rights*, in *Erasmus LR*, 2009, 397 ss; GARGIULO, *Il Protocollo facoltativo al Patto sui diritti economici, civili e culturali*, in VENTURINI, BARIATTI (a cura di), *Diritti individuali e giustizia internazionale*, *Liber Fausto Pocar*, Milano, 2009, 339 ss.

[48] Vedi, *ex multis*, LAPLANTE, *Transitional Justice and Peace-building: Diagnosis and Addressing the Socio-economic Roots of Violence through a Human Rights Framework*, in *IJTJ*, 2008, 331 ss.; MUVINGI, *Sitting on Powder Kegs: Socio-Economic Rights in Transitional Societies*, ivi, 2009, 163 ss. *A contrario*, vedi WALDORF, *Anticipating the Past: Transitional Justice and Socio-economic Wrongs*, in *Social & Legal Studies*, 2012, 1 ss. Circa la necessità di includere i diritti economici, sociali e culturali nel contesto dei meccanismi di giustizia di transizione si rimanda anche a *Annual Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and Reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary General – Analytical Study on Human Rights and Transitional Justice* (UN Doc. A/HRC/12/18 del 6 agosto 2009), par. 59 ss.

di verità e riconciliazione del Sudafrica[49], ad esempio, per quanto si sia limitata a indagare esecuzioni arbitrarie, sparizioni e torture, ha espresso riserve sul limite del proprio mandato: «The consequences of human rights violations [due to apartheid] cannot be measured only in the human lives lost through deaths, detentions, dirty tricks and disappearances, but in the human lives withered away through enforced poverty and other kinds of deprivation»[50].

La stretta connessione tra diritti civili e politici e diritti economici, sociali e culturali emerge anche nel Rapporto finale della Commissione di accoglienza, verità e riconciliazione di Timor Est[51], che si è così espressa: «[…] in its work in the area of truth seeking progressed, the Commission increasingly found evidence of both direct violations of social and economic rights and of the close inter-relationship between the violation of those rights and the abuses of civil and political rights that had been the chief focus of its work. It decided that this reality should be recognized in its Final Report […]»[52].

Nel mandato di alcune delle più recenti Commissioni di verità è stato espressamente previsto il compito specifico di indagare sulle violazioni di diritti economici e sociali: è questo il caso della Commissione di verità e riconciliazione della Liberia[53] e, appunto, della CVGR del Ke-

---

[49] La Commissione di verità e riconciliazione del Sudafrica fu istituita a mezzo del *Promotion of National Unity and Reconciliation Act*, entrato in vigore il 15 dicembre 1995. La sua attività si è conclusa nel marzo 2003, a seguito della pubblicazione degli ultimi volumi del Rapporto finale. La Commissione, composta da 19 membri, era divisa in tre sottocommissioni: (i) *Committee on Human Rights Violations*, (ii) *Reparation and Rehabilitation Committee*e, (iii) *Amnesty Committee*. Il Rapporto finale della Commissione è disponibile al sito web www.justice.gov.za (consultato il 20 ottobre 2013). Per un'analisi dell'esperienza della Commissione di verità e riconciliazione sudafricana si rimanda, tra gli altri, a SLABBERT, *Debunking a Meta-Narrative: A Few Reflections on South-Africa's Truth and Reconciliation Commission one Decade after its Final Report*, in *Journal of Contemporary Roman-Dutch Law*, 2010, 24 ss., e a SCOVAZZI, CITRONI, *La tutela internazionale dei diritti umani*, in SCOVAZZI (a cura di), *Corso di diritto internazionale*, vol. III, Milano, 2013, 119 ss.

[50] Rapporto finale della Commissione di verità e riconciliazione del Sudafrica, vol. I, cap. IV, par. 58.

[51] Sulla Commissione di accoglienza, verità e riconciliazione di Timor Est si rinvia a HAYNER, *op. cit*., 64 ss.

[52] Rapporto finale della Commissione di accoglienza, verità e riconciliazione di Timor Est, cap. 7.9, par. 10.

[53] A seguito della conclusione dell'Accordo di pace di Accra del 18 agosto 2003, la Commissione di verità e riconciliazione (CVR) della Liberia è stata istituita a mezzo di atto legislativo emanato dal Parlamento di transizione della Liberia il 12 maggio 2005. Tra i compiti ad essa demandati figura quello di indagare i crimini economici commessi in Liberia tra il gennaio del 1979 e l'ottobre 2003 (atto costitutivo della CVR, adottato dal Parlamento il 12 maggio 2005, art. 4, lett. *a*). Per un'analisi di questa esperienza si rimanda a SCHMID, *Liberia's Truth Commission Report: Economic, Social, Cultural Rights in Transition Justice*, in *Fletcher JHS*, 2009, 5 ss.

nya. Peraltro, quest'ultima sembra rappresentare una positiva eccezione rispetto alle esperienze precedenti. In generale, infatti, in conformità al mandato loro attribuito, le Commissioni di verità si sono limitate a riconoscere la perpetrazione di gravi violazioni dei diritti economici e sociali, senza tuttavia pronunciarsi sulle forme di riparazione adeguate per le vittime. Nel suo Rapporto finale, la CVGR in Kenya ha, invece, espressamente riconosciuto che: «[…] groups who have experienced documented and proven historical land injustices shall be eligible for reparations through the National Land Commission (as specifically mandated by Article 67(2)(e)) of the 2010 Constitution and the National Land Commission Act No. 5 of 2012»[54].

In base a quanto stabilito dalla CVGR del Kenya, la *National Land Commission*, su raccomandazione della *Implementation Commission*[55], dovrà stabilire, caso per caso, le più opportune forme di riparazione per le vittime, da scegliersi tra le seguenti: restituzione delle terre; registrazione di alcuni terreni quali "terreni della comunità"; reinsediamento o accesso a terreni della comunità; risarcimento; schemi di ripartizione dei benefici derivanti da terreni già interessati da politiche di sviluppo[56]. Inoltre, nel suo Rapporto finale, la CVGR ha raccomandato misure collettive di riparazione di carattere socio-economico prevedendo che le stesse siano stabilite di concerto con la popolazione interessata, beneficiaria di un fondo monetario da utilizzare a tale scopo[57].

La CVGR del Kenya, pertanto, non solo ha condotto indagini e determinato che gravi violazioni dei diritti economici e sociali erano state perpetrate[58], ma ha altresì previsto meccanismi di riparazione a favore delle vittime di tali violazioni. L'esperienza della CVGR del Kenya sembra, pertanto, costituire un importante contributo al rafforzamento della tutela dei diritti economici, sociali e culturali, in generale, e nel contesto di meccanismi di giustizia di transizione, in particolare.

5. Il rapporto tra Commissioni di verità e procedimenti giudiziari, talora potenzialmente conflittuale[59], ha portato spesso a figurare l'esisten-

---

[54] Rapporto CVGR, vol. IV, 109.

[55] Vedi *supra*, nota 27.

[56] Rapporto CVGR, vol. IV, 109.

[57] *Ibidem,* 110 ss.

[58] La CVGR ha espressamente riconosciuto l'iniquità della società keniota e la marginalizzazione economica di alcune aree, le ingiustizie nelle allocazioni dei terreni e il loro legame con le tensioni etniche alla base delle continue violenze nel Paese. Vedi Rapporto CVGR, vol. IV, 48 ss.

[59] Sul tema si rinvia a BISSET, *Truth Commissions and Criminal Courts*, Cambridge, New York, 2012. Vedi anche SCOVAZZI, *Considerazioni generali sulle Commissioni di Verità e Riconciliazione*, in FRANCIONI, GESTRI, RONZITTI, SCOVAZZI (a cura di), *op. cit.*, 604-606.

za di un'antinomia tra verità e giustizia (*truth versus justice*)[60]. Anche la CVGR del Kenya non è rimasta immune dalla complessità dell'interazione tra operato della Commissione e procedimenti giudiziari.

Una delle disposizioni più controverse dell'atto costituivo della CVGR del Kenya è stata, infatti, quella relativa al potere della Commissione di raccomandare provvedimenti di amnistia[61].

Il testo originario dell'Atto costitutivo, pur escludendo che la CVGR potesse raccomandare amnistie collettive (*blanket amnesties*), prevedeva che: «Individual amnesty may be recommended by the Commission in exchange for the full truth, provided that serious international crimes (crimes against humanity, war crimes, or genocide) are not amnestied, nor persons who bear the greatest responsibility for crimes covered by the Commission»[62].

Così formulata, tale disposizione poteva essere interpretata nel senso che la Commissione avesse il potere di raccomandare provvedimenti individuali di amnistia per violazioni gravi dei diritti umani diverse da crimini contro l'umanità, crimini di guerra e genocidio. La Commissione avrebbe pertanto potuto raccomandare amnistie che, qualora effettivamente concesse prima dell'inizio dei procedimenti giudiziari, avrebbero fru-

---

[60] Vedi, tra gli altri, SYRING, *Truth versus Justice: A Tale of Two Cities?,* in *ILT*, 2006, 143 ss.

[61] Sulla concessione di amnistie nel contesto di processi di giustizia di transizione e le problematiche che ne possono derivare sul piano del rispetto del diritto internazionale si rimanda, tra gli altri, a YOUNG, *All the Truth and as Much Justice as Possible*, in *U California Davis JILP*, 2003, 209 ss; LAPLANTE, *Outlawing Amnesties: the Return of Criminal Justice in Transitional Justice Schemes*, in *Virg. JIL*, vol. 49, 2009, 915 ss; MALLINDER, *Beyond the Courts? The Complex Relationship Between Trials and Amnesties*, in SCHABAS (a cura di), *International Criminal Law*, Cheltenham, 2012, 758 ss. A titolo di ulteriore esempio, preme rilevare che l'inclusione nell'atto costitutivo della Commissione di verità del Nepal di una clausola che attribuiva all'istituenda Commissione il potere di raccomandare amnistie per i responsabili di gravi violazioni dei diritti umani ha rappresentato (e tuttora rappresenta) uno dei maggiori elementi ostativi all'istituzione della medesima. Alcuni difensori dei diritti umani, in rappresentanza dei famigliari delle vittime delle violenze occorse durante la guerra civile nel Paese, hanno proposto ricorso, ancora pendente, innanzi alla Corte Suprema nepalese, sostenendo che la concessione di amnistie sarebbe contraria al diritto internazionale. Per un'analisi del testo dell'atto costituivo proposto si rinvia all'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani, *An OHCHR Analysis of the Nepal Ordinance on Investigation of Disappeared People, Truth and Reconciliation Commission*, 2012, disponibile al sito www.ohchr.org (consultato il 20 ottobre 2013). Si rimanda anche a International Commission of Jurists, *Compromising Justice: Nepal's Proposed Ordinance on Commission on Disappeared Persons, Truth and Reconciliation*, ottobre 2012, disponibile al sito: www.icj.org (consultato il 20 ottobre 2013). Il 14 marzo 2013 il Presidente del Nepal ha approvato l'ordinanza per l'istituzione della Commissione; tuttavia, il successivo 1º aprile 2013, la Corte Suprema nepalese ha sospeso l'efficacia dell'ordinanza, essendo pendente innanzi alla medesima Corte un procedimento di verifica in merito.

[62] *Kenyan National Dialogue and Reconciliation - Truth, Justice and Reconciliation Commission,* 4 marzo 2008.

strato il diritto delle vittime all'accesso alla giustizia, in violazione dell'obbligo dello Stato d'indagare gravi violazioni dei diritti umani e perseguire penalmente i responsabili[63]. A fronte delle proteste di difensori dei diritti umani e organizzazioni non governative[64], il testo dell'Atto costitutivo è stato oggetto di successivi emendamenti, fino a risultare così formulato: «no amnesty may be recommended by the Commission in respect of genocide, crimes against humanity, gross violation of human rights or an act, omission or offence constituting a gross violation of human rights including extrajudicial execution, enforced disappearance, sexual assault, rape and torture»[65].

La CVGR del Kenya ha, tuttavia, deciso di non esercitare il potere di raccomandare amnistie in ragione sia della limitazione delle sue competenze alla luce della versione emendata dell'Atto costitutivo, sia del conseguente scarso impatto che simili raccomandazioni avrebbero potuto avere nel favorire la ricostruzione della verità[66].

Peraltro, indicando i nomi dei sospetti responsabili e raccomandando futuri procedimenti giudiziari (a parte per coloro già imputati avanti la CPI), in attuazione del mandato da essa ricevuto, la CVGR del Kenya sembra, di fatto, aver adottato una visione unitaria e non antitetica del binomio giustizia-verità.

A fronte di questo generale orientamento, tuttavia, dubbi permangono con riferimento ad alcune disposizioni dell'Atto costitutivo che, lad-

---

[63] Il diritto della vittima a un ricorso effettivo è stabilito in numerosi trattati internazionali. Si vedano, ad esempio, Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici, art. 2, par. 3; Convenzione contro la tortura, articoli 12, 13, 14; Convenzione Europea dei Diritti Umani, art. 13 (generalmente applicato in combinato disposto con le disposizioni di natura sostanziale della CEDU di cui si lamenta la violazione). Si rimanda altresì all'art. 8 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, adottata dall'Assemblea Generale il 10 dicembre 1948. Il diritto di effettivo accesso alla giustizia della vittima è stato interpretato dai relativi organi internazionali di garanzia a ricomprendere, in caso di gravi violazioni dei diritti umani, l'obbligo dello Stato di svolgere indagini effettive e di processare e condannare i responsabili. Si rimanda, tra gli altri, a: SEIBERT-FOHR, *The Fight against Impunity under the International Covenant on Civil and Political Rights*, in *Max Planck YUNL*, 2002, 301 ss.; INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS, *Practitioners' Guide Series no. 2: The Right to a Remedy and to Reparation for Gross Human Rights Violations: A Practioners' Guide*, Ginevra, 2006; DI STEFANO, *Articolo 13*, *Diritto a un ricorso effettivo*, in BARTOLE, DE SENA, ZAGREBELSKI (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2012, 495 ss. L'obbligo dello Stato di indagare e punire i responsabili di gravi violazioni dei diritti umani si è peraltro progressivamente affermato anche sul piano del diritto internazionale generale. Sul punto, si rimanda a FRANCIONI, *Il diritto di accesso alla giustizia nel diritto internazionale generale*, in FRANCIONI, GESTRI, RONZITTI, SCOVAZZI (a cura di), *op. cit*., 38 ss.

[64] Vedi, ad esempio, Amnesty International, *Kenya: Concerns about the Truth, Justice and Reconciliation Commission Bill*, maggio 2008.

[65] *Truth, Justice and Reconciliation Commission Act*, art. 34.

[66] Vedi Rapporto CVGR, vol. I, 73.

dove effettivamente applicate, potrebbero costituire un ostacolo ai procedimenti giudiziari oggetto di raccomandazione. Trattasi degli articoli 36(9)(c) e 28(3), i quali prevedono, rispettivamente, che le confessioni o ammissioni di responsabilità espresse nell'ambito di una richiesta di amnistia non possano comunque essere usate nel contesto di procedimenti giudiziari (indipendentemente dall'effettiva raccomandazione del provvedimento) e che le persone che siano apparse di fronte alla Commissione non possano essere ritenute civilmente o penalmente responsabili per le informazioni e per le prove fornite.

Tali disposizioni richiamano la controversa esperienza della Commissione di verità e riconciliazione del Sudafrica. Infatti, anche in quel caso, qualora l'amnistia non fosse stata concessa dalla Commissione, dotata di poteri quasi-giudiziari, i tribunali ordinari, pur avendo piena giurisdizione, non avrebbero potuto utilizzare le rivelazioni e le prove raccolte dalla stessa Commissione[67].

È evidente che simili disposizioni possono, di fatto, ostacolare il tempestivo esercizio della giustizia, in contrasto con i fini stessi delle Commissioni di verità, che, come ha riconosciuto la Commissione interamericana dei diritti umani: «are created, not with the presumption that there will be no trials, but to constitute a step towards knowing the truth and, ultimately, making justice prevail»[68].

Sotto una differente prospettiva, l'esperienza della CVGR del Kenya è particolarmente interessante anche per quanto concerne l'interazione tra Commissioni di verità e giustizia penale internazionale. La vicenda keniota – caratterizzata dall'operare parallelo della CPI e della CVGR – sembra, di fatto, "sopire" il dibattito circa la possibilità che le Commissioni di verità, anche qualora competenti a formulare raccomandazioni circa la necessità di perseguire penalmente i responsabili, soddisfino il requisito di "complementarietà" di cui all'art. 17 dello Statuto di Roma[69]. In Kenya né la CVGR, né la CPI hanno, infatti, mostrato alcuna intenzione di interferire nell'operato altrui. *A contrario*, l'esperienza del Kenya

---

[67] *Promotion of National Unity and Reconciliation Act*, art. 31(3).

[68] Commissione interamericana dei diritti umani, *Ignatio Ellacuría et al*. c. *El Salvador*, 22 dicembre 1999, par. 229. Vedi anche, tra gli altri, Corte interamericana dei diritti umani, *Almonacid Arellano et al* c. *Chile*, 26 settembre 2006, par. 150. In senso analogo si è espresso anche il Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla tortura e altri trattamenti e punizioni inumani e degradanti nel suo Rapporto del 18 gennaio 2012 (UN Doc. A/HRC/19/61), par. 23.

[69] HAYNER, *op. cit*., 114; con particolare attenzione al problema dell'amnistia si rinvia anche a DELLA MORTE, *La complementarietà della CPI alla prova dei fenomeni extra o quasi giudiziali: il caso delle amnistie e delle Commissioni di Verità e Riconciliazione*, in FERRAJOLO (a cura di), *Corte penale internazionale: aspetti di giurisdizione e funzionamento nella prassi iniziale*, Milano, 2007, 69 ss.

sembra, di fatto, rimarcare la natura e il mandato chiaramente distinti delle due istituzioni[70], affievolendo ogni ipotesi di "alternatività" e rafforzando, piuttosto, l'idea di una cooperazione per il fine comune ultimo di verità e giustizia.

Particolarmente interessante sarà altresì vedere l'uso che la CPI potrà eventualmente fare del Rapporto finale della CVGR. Tuttavia, anche nell'ipotesi in cui quest'ultimo fosse effettivamente preso in considerazione in sede processuale, la mancanza di credibilità legata all'operato della CVGR potrebbe costituire un ostacolo al suo utilizzo come mezzo probatorio.

In ogni caso, solo gli sviluppi futuri permetteranno di valutare compiutamente se, in concreto, indipendentemente dalle distinte sfere di competenza, l'intervento della giustizia penale internazionale possa, indirettamente, ostacolare il processo di riappacificazione nazionale, disincentivando la partecipazione di vittime e perpetratori nel processo di ricostruzione della verità ovvero esacerbando le tensioni interne al Paese[71]. In senso contrario, la giustizia penale internazionale potrà assumere le vesti di "strumento di chiusura" di un più grande sistema complessivamente orientato ad agevolare processi di riconciliazione nazionale[72].

A oggi, indicazioni a supporto della tesi "ostativa" sembrano potersi trarre dalla recente "minaccia" da parte di alcuni Stati membri dell'Unione Africana di recedere dallo Statuto di Roma, seguita proprio all'instaurazione dei procedimenti giudiziari contro Kenyatta e Ruto davanti alla Corte Penale Internazionale. Nell'ottobre 2013 si è tenuta ad Addis Abeba una riunione straordinaria degli Stati membri dell'Unione Africana per discutere del possibile recesso. Nonostante tale opzione sia stata scartata, è stata elaborata una proposta di risoluzione volta a riconoscere l'immunità dei Capi di Stato e di Governo in carica dalla giurisdizione della CPI[73].

---

[70] Sul punto, la CVGR si è così espressa: «The Commission was not a Court of law and while some of the purposes of the Commission were similar to that of the ICC, they were very different institutions». Rapporto CVGR, vol. IV, 2.

[71] ASAALA, *The International Criminal Law Factor in Transitional Justice in Kenya*, in AMBOS, MAUNGANIDZE (ed.), *Power and Prosecution: Challenges and Opportunities for International Criminal Justice in Sub-Saharan Africa*, Göttingen, 2012, 119 ss.

[72] FIANDACA, *Gli obiettivi della giustizia penale internazionale: tra punizione e riconciliazione*, in PALAZZO, BARTOLI (a cura di), *La mediazione penale nel diritto italiano e internazionale*, Firenze, 2011, 95.

[73] Si rinvia al sito web summits.au.int (consultato il 20 ottobre 2013) e, in particolare, al doc. Ext/Assembly/AU/Dec.1 (*Decision on Africa's Relationship with the International Criminal Court*). Vedi anche Coalition of the International Criminal Court, *AU Pits Presidential Immunity against Human Security*, disponibile al sito web www.coalitionfortheicc.org (consultato il 20 ottobre 2013). Inoltre, il 5 settembre 2013 il Parlamento keniota ha votato a maggioranza una mozione con cui è stato richiesto al Governo

6. L'esperienza della CVGR del Kenya è di particolare interesse sotto molteplici aspetti.

In primo luogo, sia l'estensione del mandato della CVGR a occuparsi anche delle violazioni dei diritti economici, sociali e culturali, sia la previsione di misure di riparazione anche per tali violazioni costituiscono un importante precedente nel rispetto del principio della complementarietà e interdipendenza dei diritti umani e nel riconoscimento della necessaria inclusione della tutela dei diritti economici, sociali e culturali nei processi di giustizia di transizione.

In questo senso, se la CVGR del Kenya, da un lato, ha recepito le spinte progressivamente affermatasi a livello internazionale, dall'altro, essa finisce certamente con il costituire terreno di prova e prassi rilevante per la loro cristallizzazione.

Simili considerazioni valgono anche con riferimento alla decisione della CVGR di non raccomandare alcuna amnistia per le gravi violazioni dei diritti umani diverse dai crimini contro l'umanità. Un simile atteggiamento si pone, infatti, nel rispetto delle norme internazionali esistenti, potendo contestualmente rappresentare un'importante indicazione per la loro eventuale affermazione sul piano consuetudinario.

In una diversa prospettiva, tuttavia, l'esperienza della Commissione di verità del Kenya ha evidenziato alcuni problemi che sembrano richiedere, in termini generali, l'adozione di specifiche iniziative sul piano internazionale. In questo senso, i sospetti di parzialità della CVGR e, in particolare, l'intervenuta modificazione del Rapporto finale su pressione dell'Esecutivo in carica – fattori che, come sottolineato, potrebbero facilmente ostacolare il tentativo di riappacificazione nazionale sotteso all'istituzione stessa della Commissione – evidenziano la necessità di prevedere linee guida più chiare in merito alla procedura di designazione dei Commissari. Ciò al fine di evitare il ripetersi di situazioni in cui i dubbi sulla loro credibilità possano inficiare l'intero operato della Commissione.

Non stupisce, pertanto, che il Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla promozione della verità, della giustizia, della riparazione e delle garanzie di non ripetizione abbia sottolineato, a pochi mesi dalla pubblicazione del Rapporto finale della CVGR del Kenya, che la controversa designazione di alcuni Commissari rappresenta una delle maggiori difficoltà incontrate, sul piano interno, dalle Commissioni di verità[74]. Il Rela-

---

di procedere all'immediato recesso dallo Statuto di Roma. Si rimanda a Amnesty International, *Kenya's ICC Trials*, 16 settembre 2013, accessibile al sito web www.amnesty.org (consultato il 20 ottobre 2013).

[74] UN Doc. A/HRC/24/42 cit., par. 30.

tore speciale ha così raccomandato l'adozione di linee guida internazionali sull'incompatibilità, i conflitti d'interesse e l'integrità morale di coloro che operano al servizio delle Commissioni, contestualmente incoraggiando l'adozione di criteri più precisi relativi alla procedura di selezione dei loro componenti[75].

Proprio le raccomandazioni del Relatore speciale sembrano, dunque, evidenziare una delle principali conseguenze che l'esperienza della CVGR in Kenya potrà avere nell'orientare future azioni relative ai processi di giustizia di transizione a livello internazionale.

Quanto all'attuazione delle raccomandazioni della CVGR, preme osservare come, già pochi giorni dopo la pubblicazione del suo Rapporto finale, due cittadini kenioti abbiano agito in giudizio di fronte alla Corte Suprema del Kenya, chiedendo che lo stesso non fosse trasmesso al Parlamento, come invece previsto dall'Atto costitutivo della CVGR al fine di garantirne l'attuazione[76]. I ricorrenti hanno sostenuto l'incostituzionalità della raccomandazione finale della Commissione, che richiede al Presidente in carica di porgere pubbliche scuse per gli abusi del passato entro sei mesi dalla pubblicazione del Rapporto finale. Inoltre, essi hanno contestato il lavoro svolto dalla Commissione dopo il termine finale previsto per la pubblicazione del Rapporto (ossia, il 3 maggio 2013), in quanto privo di qualsiasi autorità.

La sezione keniota dell'*International Centre for Transitional Justice*, intervenuta nel procedimento in qualità di *amicus curiae*, ha sottolineato come lo stralcio di alcune parti del Rapporto finale della CVGR, richiesto dai ricorrenti, ammonterebbe a censura, nonché a una violazione del diritto di accesso all'informazione e del diritto alla verità[77]. Al momento in cui si scrive, il procedimento non si è ancora concluso.

Parallelamente, a pochi mesi dalla pubblicazione del Rapporto, disappunto e preoccupazione per la mancata attuazione delle raccomandazioni della CVGR sono stati espressi da altri difensori dei diritti umani e associazioni della società civile keniota[78]. In particolare, essi hanno denunciato la mancanza di volontà dell'Esecutivo di attuare le raccomandazioni della CVGR, i ritardi nel pubblicizzare e divulgare il Rapporto

---

[75] *Ibidem*, par. 60.

[76] Ricorso n. 286/2013, *Njenga Mwangi and James Mwangi Meru* c. *TJRC and the Attorney General*, 7 giugno 2013.

[77] International Centre for Transitional Justice Kenya, *Amicus Curiae Submission*, 17 settembre 2013, 37-38, disponibile al sito web ictj.org (consultato il 20 ottobre 2013).

[78] International Commission of Jurists, *In Defense of Truth and Justice: Victims and Survivors Perspectives on the Implementation of the TJCR Report*, disponibile al sito web www.icj-kenya.org (consultato il 20 ottobre 2013).

finale e i tentativi dell'avvocatura di Stato di emendare il testo di legge che dispone l'attuazione delle raccomandazioni finali[79].

Come è stato detto, però, occorrerà attendere gli sviluppi futuri per stabilire se, effettivamente, il Rapporto della CVGR e le relative raccomandazioni rimarranno "lettera morta" o se, al contrario, saranno, anche solo parzialmente, attuate, nonostante le resistenze finora opposte dalle autorità keniote.

ABSTRACT

Some Reflections on the Experience of the Kenya Truth, Justice and Reconciliation Commission

From the stand point of transitional justice mechanisms, the Kenya Truth, Justice and Reconciliation Commission has brought into the spotlight new trends and future challenges. The present essay specifically aims to examine these aspects, not only as a means to assess the experience of the Kenya Truth Commission itself but also, and more generally, as a basis for elaborating further considerations on the current *status* of transitional justice mechanisms, as well as possible guidelines for future action. In particular, three issues will be taken into consideration: the need for truth commissions to be genuinely transparent and independent, the increasing importance given to economic and social rights in the framework of transitional justice mechanisms and, finally, the relationship between truth commissions and judicial proceedings.

[79] *Ibidem.*

NOTE E COMMENTI

HUGO GROTIUS: THE FATHER OF INTERNATIONAL LAW AND HIS CONTRIBUTION TO MODERN THOUGHT

CLAUDIA MASONI

"Ye were not form'd to live the life of brutes
But virtue to pursue and knowledge high"
Dante's Divine Comedy - Hell: Canto XXVI

1. *Introduction*.- The Seventeenth century saw profound transformations in Europe. The feudal order was reaching its end and a new order under sovereign states was becoming more defined. The Church was losing its power and the monarchies were centralising their control over their land, citizens and army.

The time was characterised by new political, ideological and philosophical ideas that would change forever the asset of Europe into the continent we know today.

The Peace of Westphalia (1648) marked the end of the Thirty Years' War and the beginning of the modern system of states[1]. It also recognised the sovereignty of all European princes, both Catholic and Protestant, within their respective domain, and the Holy Roman emperor was bound not to interfere with the administration of the new independent states[2].

Hugo Grotius (1583–1645) lived in this age of conflicts and profound changes. Although often shocked by the brutality and the lack of moral quality of the new societies forming under his eyes, he approved the historical process. Grotius' ideology was, in fact, to witness the growth of a new system of states based on Christian values and human decency and ethic[3].

---

[1] EDWARDS, *Hugo Grotius, The Miracle of Holland*, Book I, Chicago, 1981, XIV-XV.

[2] MURPHY (Jr), *The Grotian Vision of World Order*, in *AJIL*, Vol. 76, 3, 1982, 477-498, (478-479).

[3] EDWARDS, *Hugo Grotius,* cit., XV.

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE FASC. 1/2014 pp. 85-98
EDITORIALE SCIENTIFICA SRL

He thought that basing the new system on Christianity and moral values would restraint from brutal and long lasting wars that inevitably, thereafter, will occur 'only' to resolve disputes between sovereign states. For this reason he encouraged sovereigns to cultivate their spiritual and intellectual heritage filling the moral vacuum left by the fall of the Church of Rome[4].

Who was Hugo Grotius? What kind of concrete contribution did he make to the development of modern international law?

The article will discuss the controversial personality of Hugo Grotius and his contribution to the development of modern thought. Like any period of time in history that brings change, in the Sixteenth century the 'real' controversy was not entirely focussed on Grotius himself, but on the conflicting and emerging theories and consequent answers that tried respond to newly debated questions on human nature and society. The Fifteenth century had, in fact, witnessed the expansion of the geographical knowledge of the world. New lands were discovered and entirely new civilization met. The mental limits of the human mind were challenged and new answers needed to be found to respond to new pressing philosophical and moral questions.

2. *Grotius and his time*.- Often defined the "miracle of Holland" or the "father of International Law", Grotius was a man of great intellect educated as humanist, in the tradition going back to Renaissance, when the study of the classics represented the highest level of education achieved by men, and whose rhetoric was regarded as the fundamental foundation for good writing and speaking[5].

Highly learned, Grotius devoted all his life to studying the classics, politics, ethics and the law of nature. It is believed that the secularization of natural law, though not officially initiated by Grotius, was commendably discussed in his writings. He asserted that natural law would subsist even if God did not exist (in his own words: *etiamsi daremus non esse Deum*)[6]. According to Grotius, what is right or wrong depends on the nature of things and not on divine intervention or a decree of God. This means that natural law cannot be altered by God's will but it is a condition inherently existing in the human person. Thus, it is a pre-existing condition in human nature to act according to natural laws.

This new concept contravened what Thomas Aquinas (1225-1274) had theorised in the thirteenth century. According to Aquinas, in fact, there is no

---

[4] *Ibid*., XVI.

[5] GROTIUS, *The Rights of War and Peace*, Book I, TUCK (ed. by), Indianapolis, 2005, XIII.

[6] «Et haec quidem, quae iam diximus, locum aliquem haberent, etiamsi daremus - quod sine summo scelere dari nequit- Deum non esse aut ab eo non curari negotia humana», «(and what I have already said would subsist even if we considered, which we cannot do without committing a big crime, there is no God or he is not interested in human affairs)», GROTIUS, *De Iure Belli ac Pacis*, Prolegomena 11.

natural law in men because human beings 'are governed' by eternal laws, and the very nature of men is the result of God's will in accordance with God's eternal plan[7]. Equivalent theories found place centuries later in the work of Thomas Hobbes (1588-1679): *Leviathan.* Hobbes held that the laws of nature are divine law and all men are bound to them[8].

Grotius' intention was never to openly criticize Aquinas' theories. His interest was to establish a system of international law that would regulate the affairs and warfare of nations in a moment in history when new states were being created and international relations were becoming exceptionally tense.

In 1599 Grotius was already practicing law in The Hague, becoming in 1607 attorney general of Holland. Although professing as lawyer, he never planned to write about international law or on the philosophy of law. His intention was to write of that law which is common to all mankind, either living in a nation, or in tribes or territories without any organisation of authority. In his view, in fact, a rule of law binds together all the members – men and nations – of the society of mankind[9].

Things changed when in 1613 he was asked to use his wide knowledge and experience during dispute over the freedom of the seas between the Dutch and British Government[10].

In his famous work *Mare Liberum* (*The Freedom of the Sea*, 1609) he, in fact, formulated the new principle that regarded high seas as international territory and consequently could be used for trade by all nations[11].

He stated that: «The sea is certainly common to all persons», the fisherman agrees; but when the slave adds: «'Then what is found in the

---

[7] «It would seem that there is no natural law in us. Because man is governed sufficiently by the eternal law: for Augustine says (De Lib. Arb. i) that "the eternal law is that by which it is right that all things should be most orderly". But nature does not abound in superfluities as neither does she fail in necessaries. Therefore no law is natural to man […] Now among all others, the rational creature is subject to Divine providence in the most excellent way, in so far as it partakes of a share of providence, by being provident both for itself and for others. Wherefore it has a share of the Eternal Reason, whereby it has a natural inclination to its proper act and end: and this participation of the eternal law in the rational creature is called the natural law», see AQUINAS, *Summa Theologiae* (Summa Theologica) Ia IIae question 91, in *The Various Kinds of Law*, at http://www.aristotelophile.com, accessed 16/05/13.

[8] See HOBBES, *Of Man, Being the First Part of Leviathan*, Chapter IX at http://www.bartleby.com, accessed 16/05/13.

[9] VAN VOLLENHOVEN, *Grotius and the Study of Law* in *AJIL*, Vol. 19, 1, 1925, 1-11 (2).

[10] «[…] in essence, on the basis of the claim that two Dutch vessels were trespassing on seas owned by England near Greenland, a small British fleet seized the contents of the Dutch ships. Grotius led a delegation to England in protest of the English actions», see *Stanford Encyclopedia of Philosophy* at http://plato.stanford.edu, accessed 16/05/13.

[11] For critics on the subject, see: *Conflict and Trade* by POLACHEK (1980); *Of the Jealousy of Trade* by HUME (1758); *Customs Duties as a Chief Means of Establishing and Protecting the Internal Manufacturing Power* by LIST (1885); *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* by SMITH (1786); and *Observations on the Effects of the Corn Laws, and of a Rise or Fall in the Price of Corn on the Agriculture and General Wealth of the Country* (1814) by MALTHUS.

common sea is common property' he rightly objects, saying: 'But what my net and books have taken, is absolutely my own'. Therefore the sea can in no way become the private property of anyone, because nature not only allows but enjoins its common use»[12].

He also claimed that «the use of the sea and air is common to all; neither can any title to the ocean belong to any people and private man, forasmuch as neither nature nor regard of the public use permitteth any possession thereof»[13].

Grotius firmly believed that by the law of nations the sea is *res nullius*, which means it is common property to all mankind, and no one may be lawfully denied the travelling across it. Whereas, other things like wild animals, birds and fishes, again considered *res nullius*, are part of the common property of all, and they can be subject to private possession by those who happen to catch them[14].

To support his theory, Grotius claims that also during Roman time the air, running water, the shore and the sea were already considered being common to all under the natural law, or as public under the law of nations[15]. In ancient times, everything was the common property of all nations, before the laws of private properties were introduced[16].

By writing on the freedom of the seas, Grotius aimed to establish that «Every nation is free to travel to every other nation, and to trade with it»[17]. He distinguished between common use and private use and, by doing so, he laid down the rules that regulated property and ownership, where sovereignty and ownership for him meant «the privilege of lawfully using common property»[18].

According to some critics, Grotius did not create law, because law as such cannot be created; however, he discovered and developed many laws which were already in use in ancient societies[19].

Though his thought on the freedom of the seas was for the time innovative and insightful, Grotius' name will be mostly remembered for two major works: *De Iure Praedae* and *De Iure Belli ac Pacis*. These works contain his main thoughts, theories and the account of illustrious pre-

---

[12] GROTIUS, *The Freedom of the Seas*, Chapter V, at http://www.efm.bris.ac.uk, accessed 16/05/13.

[13] REEVES, *Two Conceptions of the Freedom of the Seas*, in *Amer. HR*, Vol. 22, 3, 1917, 535-543 (537).

[14] BRITO VIEIRA, *Mare Liberum vs. Mare Clausum: Grotius, Freitas, and Selden's Debate on Dominion over the Seas*, in *Jou. HI*, Vol. 64, 3, 2003, 361-377 (370).

[15] *Ibid*., 372.

[16] SALTER, *Hugo Grotius: Property and Consent*, in *Pol. Th.*, Vol. 29, 4, 2001, 537-555 (539).

[17] GROTIUS, *The Freedom of the Seas*, cit.

[18] *Ibid*., 539, 544.

[19] VAN DER MANDERE, *Grotius and International Society of Today*, *Amer. PSR*, Vol. 19, 4, 1925, 800-808 (808).

decessors who questioned life, ethic, the law of Nature, the Law of God, wars, peace and all the great issues common to all humankind.

Grotius believed it was of fundamental importance for every man to sit on the throne of the knowledge built by the great thinkers existed beforehand and in his own words he tributes his theories on natural law: «[…] the testimony of philosophers, historians, poets, finally also of orators' will be used to 'prove the existence of this law of nature […]»[20].

He did not pretend to be original in his thoughts, but praised himself to be committed to the *philosophia perennis*[21]: «I quote them as witnesses whose conspiring testimony, proceeding from innumerable different times and places, must be referred to some universal cause»[22].

His skills resided in his ability to combine and synthetise for the first time all great thinkers into single thoughts.

Both the aforementioned Grotius' works present and define the principles of natural law as a law which was not derived from God; rather, the «*intentio* of the Creator» was manifested in the organisation of the natural world[23].

Grotius held that «God created man … "free and *sui iuris,*" so that the actions of each individual and the use of his possessions were made subject not to another's will but to his own. Moreover this view is sanctioned by the common consent of all nations»[24].

As he wrote in a letter to his patron: «I am not idle, but am continuing the work on the Law of the Nations – *Iure Gentium*; and if it proves to be such as to deserve readers, posterity will have something which it will owe to you, who summoned me to this labor by your assistance and encouragement»[25].

He firmly believed in the sociability of individuals, and their desire to live in a way that is «peaceful and organised according to the measure of his intelligence with those of his own kind»[26].

---

[20] GROTIUS, *De Iure Belli ac Pacis*, Prolegomena 40.

[21] According to the Oxford Dictionary, the Perennial Philosophy (Latin: *philosophia perennis*), is «a core of philosophical truths that is hypothesized to exist independently of and unaffected by time or place». In religion, Perennialism, is a perspective within the philosophy of religion which views each of the world's religious traditions as sharing a single, universal truth on which foundation all religious knowledge and doctrine has grown. The term *philosophia perennis* was first used by Agostino Steuco (1497–1548), drawing on the neo-Platonic philosophy of Marsilio Ficino (1433–1499) and Giovanni Pico della Mirandola (1463–94), see DE AZEVEDO, *Ye Shall Know the Truth: Christianity and the Perennial Philosophy*, Bloomington, 2005.

[22] GROTIUS, *De Iure Belli ac Pacis*, Prolegomena 40.

[23] GROTIUS, *The Rights of War and Peace*, cit., XXIII.

[24] *Ibid*., XVIII.

[25] BROWN SCOTT, *Grotius' de Jure ac Pacis Libri Tres: The Work of a Lawyer, Statesman and Theologian*, in *AJIL,* Vol. 19, 3, 1925, 461-468 (461).

[26] MURPHY, Jr, *The Grotian Vision of World Order*, cit., 477-498 (483).

Murphy considers Grotius' theory of the *appetitus socialis* as the weakest part of his work. He considered Grotius' faith in human beings too idealistic for the societies of the seventeenth century[27]. Never before, in fact, individuals were seen as selfish and asocial as at that time. In the same period, Hobbes (1588-1679) described individuals as separated and concentrated on their well-being and self-preservation. For Hobbes, the state of nature was a state of war, and it was only to overcome this chaos that men aggregate into a society[28].

3. *Some criticism of Grotius' work and ideas*.- Though it is generally known that from the eighteenth century onward Grotius' works of modern moral and political theories have been regarded as an important contribution to the founding of international law[29], it is still questioned "why" and "how" this happened.

The said statement is indeed often considered misleading: Grotius was not, in fact, the direct founder of the science. His great contribution lies in the comprehensive works based on the extensive heritage of the theories of the past. The main quality of Grotius' works consists in the fact that he knowledgably built upon subjects of common domain like general jurisprudential theory of the law of property, of reparation, some general theory of constitutional law like sovereignty and social contract, and by doing so he laid the foundations of the international law[30] as we know it today.

Grotius wrote *De Jure* in connection with the case involving the Dutch East India Company. However, only one part of that work was published before *The Iure Belli ac Pacis*: "Mare Liberum" (1609).

Not only that. Grotius also dedicated his *The Iure Belli ac Pacis* to define the regulations that should be used in war. Often shocked by the brutality of war, he felt he had «many weighty reasons for undertaking to write upon this subject»[31]. The impelling purpose of such a work was to show that there were laws valid for war *(ius ad bellum)* and in war *(ius in*

---

[27] «The premise of an *appetitus socialis* was vulnerable. It was out of touch with changing conceptions of human nature, which were beginning to appear in the moral and political philosophy of the 17th century. When more fully understood by empirical and psychological observation, man seemed to be governed more by his passions than by his reason. The consolidations of state power throughout Europe were providing fresh reflections upon the origins of government and the relationships between the individual and sovereign power», *Ibid*., 483.

[28] *Ibid*., 484.

[29] GROTIUS, *The Rights of War and Peace*, cit., XI.

[30] See *The Classic of International Law*, in *AJIL*, Vol. 3, 3, 1909, 701-707 (702).

[31] BROWN SCOTT, *Grotius' de Jure ac Pacis Libri Tres: The Work of a Lawyer, Statesman and Theologian*, cit., 461-468 (462).

bello) and, by doing so, he not only contributed to its observance, but he also extended the general philosophy of law[32].

Grotius poured in this work all his knowledge and experience which, according to Prof. Lauterpacht, gave it an inevitable patchy character; in his *The Iure Belli ac Pacis,* Grotius made, in fact, great use of materials assembled many years before in another work: *De Jure Praedae Commentarius* (1604)[33], along with new thoughts and assumptions developed over the years.

Though many scholars see in the fragmentary work of Grotius a limit to the value of his thought, other jurists, like Oppenheim, considers positively Grotius' work when he states that: «The science of modern Law of the Nations commences from Grotius' work "The Iure Belli ac Pacis libri III", because in it a fairly complete system of international law was for the first time built up as an independent branch of the science of law»[34].

Oppenheim carries on discussing how Grotius was able to define the rules of international law: from where they came from, their origin and initial intent and how that very same intent had been modified over time and for which purpose[35].

One of the first things Oppenheim considered in analysing Grotius' work is that the rules of the modern international law are to a great extent not written ones, but based on customs[36]. The writers on international law have in a sense to take the places of judges and establish whether there is a custom or not, and whether a recognised custom has developed into customary law[37]. In this sense, Grotius mastered such analysis through extensive studies and researches by courageously going back to the beginning of human thought.

While it is generally considered that Grotius was the greatest expounder of international law, it is also advisable to detect the "bedrock" upon which Grotius built his system. Oppenheim approaches Grotius by considering him first and foremost as a product of his time, which means that he created neither international law nor the law of the nations. Long before Grotius, in fact, it was generally known that above the positive law deriving from customs or legislations there was another law which had its roots in human reason: the law of nature. Oppenheim claims that «All of us, if we had lived in his time, would certainly have been adherent of the law of nature. At that time and age, the law of nature was a necessity»[38].

---

[32] *Ibid*., 463.

[33] LAUTERPACHT, *The Grotian Tradition in International Law*, in *BYIL*, 1946, 4.

[34] See *The Classic of International Law*, cit., 701-707 (704).

[35] OPPENHEIM, *The Science of International Law: Its Task and Method*, in *AJIL*, Vol. 2, 2, 1908, 313-356 (315-316).

[36] *Ibid.*

[37] *Ibid.*, 315.

[38] *Ibid.*, 328.

Grotius often refers to natural law theories in his *De Iure Belli ac Pacis* when he scatters them throughout the theoretical portion of the book I.

Indeed, the task of readers and their analysis of Grotius' thought becomes hard and fragmental.

In his analysis of Grotius' work, Edwards is convinced that, in order to grasp Grotius' theories on the law of nature, the reader must start his reading of *De Iure* from the bottom and proceed upward focusing on the subtleties of Grotius' thought[39]. And even so, most of the questions on Grotius' formulation of the law of nature remain contradicting.

Some critics consider Grotius as a secularist who tried to dissociate his idea of natural law from its medieval tie with divine revelation; others think he tried to ground natural law in the «rationality of man apart from any theological presupposition»[40]. According to Grotius, society is not an artificial creation, but rather an improvement necessary to render natural society more serviceable to men's needs. His idea of law seems derived from the natural and civil society.

The general principles known to men through reason represent, in fact, the basic laws that govern all aspects of human behaviours. Grotius divided law between divine and human law, and the human law was in turn divided into municipal law and the law of nations[41]: «… the Laws of each State respect the Benefit of that State; so amongst all or most States there might be, and in fact there are, some Laws agreed on by common Consent, which respect the Advantage not of one body in particular, but of all in general. And this is what is called the Law of Nations, when used in Distinction to the Law of Nature»[42].

Lauterpacht challenges many critics by claiming that Grotius is neither a pure positivist, nor a pure naturalist. He claims that, although the spectacular assembling of authorities, one third of Grotius' work is concerned with matters that seem to have no connection with international law[43].

Lauterpacht goes even further by saying that in many Grotian passages it is actually impossible to understand what his legal position actually is. He believes that Grotius had great skills in describing the different laws governing the world, from the Roman to the law of nations; however it is often difficult to define which law is governing the matter under his analysis[44].

---

[39] EDWARDS, *Hugo Grotius,* cit., 51-52.

[40] EDWARDS, *The Law of Nature in the Thought of Hugo Grotius*, in *Jou. Pol.*, Vol. 32, 4, 1970, 784-807 (784).

[41] *Ibid*., 791.

[42] GROTIUS, *The Rights of War and Peace*, cit., 94.

[43] LAUTERPACHT, *The Grotian Tradition in International Law*, cit., 4-5.

[44] *Ibid*., 6-7.

In his evaluation, Lauterpacht goes back to Grotius' *Prolegomena* to find out that the Grotian law of nature is nothing else but the law in general as determined by the human necessity to maintain the social order in conformity with the social nature of man: «which includes the duty of refraining from appropriating what belongs to others, restoration of what belongs to them, the obligation to fulfil promises, reparation of injury, and the right to inflict punishments»[45].

In his "The Grotian Vision of World Order" Murphy claims that main intent of Grotius' monumental work was to give the principles of natural law a human and divine authority. The common dictates of conscience which formed the *ius naturale*, was supplemented by some other forms of volitional law defined as *ius voluntarium*. In Grotius' mind, the most important of all laws was the *ius gentium* that ascribed human need and will: a sense of right and justice that was common to all nations and which embodied principles independent of state boundaries[46]. However, as stated by Neff in his book, in Grotius' work it is not clear whether the use of the terminology "law of nations" often used actually refers to the proper "law of nations" (traditionally known as *ius gentium*) or to the volitional law of nations, or to both[47].

In fact, in his sometimes confused analysis of the law of nations, Grotius denied the legitimacy of the employment of force to take away what rightly belongs to others. In this regard he states that: «Throughout the Christian world I observed a lack of restraint in relation to war, such as even barbarous races should be ashamed of; I observed that men rush to arms for slight causes, or no cause at all, and that when arms have once taken up there is no longer any respect for law, divine or human; it is as if, in accordance with a general decree, frenzy had openly been let loose for the committing of all crimes»[48].

At the same line, however, he also considered war legitimate when started for a good cause. According to Grotius, in fact, only the violation of the perfect right of a state given by *iustitia expletrix* could give rise to a just war[49]. Whoever should be in the position to judge whether a war is started

---

[45] *Ibid*., 7.

[46] MURPHY (Jr), *The Grotian Vision of World Order*, cit., 477-498 (480-481).

[47] NEFF, *Hugo Grotius On the Law of War and Peace: Student Edition*, Cambridge, 2012.

[48] BROWN SCOTT, *Grotius' de Jure ac Pacis Libri Tres: The Work of a Lawyer, Statesman and Theologian*, cit., 461-468 (462).

[49] «The more modern idea of justice was developed first by Grotius in his distinction between *iustitia expletrix* and *iustitia attributrix* […] The distinction roughly covered spheres which were not too distant from Aristotle's corrective and distributive justice, but Grotius established his distinction on a foundation of rights which made his categories more applicable to the modern world. In developing this foundation Grotius distinguished between perfect and imperfect rights. A perfect right arose where others were a strict obligation, enforceable by law, not to violate the right. Justice was for the most part conceived as a matter of perfect rights, the violation of which created an injury for which a remedy,

for "a good cause" or not or which parameters should be employed remains unfortunately vague. His idea that war is engaged to maintain peace is incredibly limiting. And what happens in case of stronger states? Are they more legitimate than smaller ones to engage in war to maintain a peace that is anyway guaranteed by the size of their domain, or their intent, and excuse, to resort to war to maintain peace is a misleading plan of territorial expansion?

In Grotius' words: «The disputes arising among those who are held together by no common bond of civil laws to decide their dissensions, like the ancient Patriarchs, who formed no national community, or the numerous, unconnected communities, whether under the direction of individuals, or kings, or persons invested with Sovereign power, as the leading men in an aristocracy, and the body of the people in a republican government; the disputes, arising among any of these, all bear a relation to the circumstances of war or peace. But because war is undertaken for the sake of peace, and there is no dispute, which may not give rise to war, it will be proper to treat all such quarrels, as commonly happen, between nations, as an article in the rights of war: and then war itself will lead us to peace, as to its proper end»[50].

In ultimate analysis, Grotius stresses that what remains to be discussed is not the legitimacy of the rights of war which are legitimate *per se*, but what "war" is in men's tradition and whether it is an expression of the law of nature and therefore legitimately enforceable by the law of nations.

Lauterpacht stresses how difficult it is to generally understand in Grotius' works if, in case of war, the law of nature should prevail on the law of nations. He claims that in Grotius' view «the law of nature has yield to the law of nations»[51] but we cannot always understand if this is his real position on the matter.

It is true that the vision of the world order in Grotius' view assumed the legitimacy of the emerging society of independent states. It is also true that his hope was that the international relations would be regulated by international principles[52]. However, Grotius' principles for a world governed by ethics and compliance, while widely acclaimed, soon proved unable to bring order and stability into a world dominated by nation-state's rivalries, where force rapidly became the measure of international behaviour and relations.

---

enforceable in the courts, might be sought. Imperfect rights were not based on strict obligations, and however important such rights might be, were not enforceable by law. But Grotius associated the realm of imperfect rights with a law or rule of law which everyone was expected to observe», see ROSEN, *Classical Utilitarianism from Hume to Mill*, Abingdon & New York, 2003, 71.

[50] GROTIUS, *On the Law of War and Peace*, Chapter I, at http://www.efm.bris.ac.uk, last visited 18/05/2013.

[51] LAUTERPACHT, *The Grotian Tradition in International Law*, cit., 11.

[52] MURPHY (Jr), *The Grotian Vision of World Order*, cit., 477-498 (492).

Murphy underlines how Grotius' attempt to replace the lost religious unity with a solidarity based on reason and on the general heritage of Western states could not set roots in such an environment[53]. According to Madere, Grotius wrote his books at a time when the law of peace was *quasi* exclusively dominated by diplomats and the law of war was dominated by factors.

In these contexts, Grotius imposed criteria upon war that were familiar to him and were a result of his time; however, the more the reader digs in his words, the more it becomes clear that some of the modern *ius ad bellum* and *ius in bello* derive from Grotius: *De Iure Belli ac Pacis* (see the law of neutrality)[54].

4. *Can Grotius be rightly considered the "father of international law"?*.- In considering the greatness and the limits of Grotius' work, objectively and in the words of his admirers and detractors, it is now time to address whether he can rightly claim the fatherhood of international law and how his work is still relevant today in light of the contemporary dynamics of international law.

According to Lauterpacht, although Grotius' work seems dated and a hard reading, still many writers and advocates use his materials and often quote him in their works. This means that the impact of *De Iure Belli ac Pacis* is not spent yet, and the "father of international law" is still a teacher. Why?

The answer lies in the main characteristics of his works as reflecting the fundamental and persisting problems of modern international law.

International law has, in fact, evolved along centuries, and Grotius seems to have been the illustrious witness of many changes identifying himself with the progression of the law either in its legal and moral content[55].

Grotius considered the totality of relations among states as something that had to be governed by law. This, according to Lauterpacht, is the central theme of his treaties.

For a long time modern international law recognised the existing gaps between law and lawlessness in international relations. Of all these gaps, the admissibility of war as an absolute right of states that needed no other legal justification to enter into war was one of the most striking examples. By laying down the distinction between "just" and "unjust" war, Grotius rejected the possibility of such a claim from any state whatsoever. He also contested the absoluteness of the states' right of self-preservation. Two centuries and a half later we find the same idea expressed with the same

---

[53] *Ibid*., 492.
[54] VAN DER MANDERE, *Grotius and International Society of Today*, cit., 800-808 (804).
[55] LAUTERPACHT, *The Grotian Tradition in International Law,* cit., 19-20.

words by Westlake: «Self-preservation is a primitive instinct, and an absolute instinct so far as it has not been tamed by reason and law, but one great function of the law is to tame it. In principle we may not hurt another or infringe his rights, even for our self-preservation, when he has not failed in any duty towards us».

Grotius also contests the right of a state to enter into war in order to prevent an attack from another state; he asserts the legitimacy of neutrality, the importance of peace and the fundamental rights and freedoms of the individual[56]. He firmly believed that war should be a last resource.

Although Grotius did not make use of the resounding ideas and language of many colleagues, he did not fail to recognise and describe the fundamental interdependence of states and how important their subjection to law is. He rejected any idea of a law limited to the Christian world; according to him, in fact, law embraces all mankind regardless of their location and religion. As such, every state must be subjected to the law of nature and the law of nations, regardless of whether this reflects its will or not.

Grotius accepted that a state is bound by the law of nature and the law of nations, whereas the law of nations – *ius gentium voluntarium* – is obviously the result of consent as manifested in the practice of states. However, the *ius gentium*, as intended by Grotius, does not entirely represent public international law; it embraces, in fact, public, private, international law and other laws. Here comes the interpretation of his position in the discourse.

Grotius recognises the fundamental role played by "consent" as the founding pillar on which international law was built, and he remarks how consent is rooted in the law of nature as the expression of the social nature of man[57].

His idea is that, within a state, besides the municipal customs and statutes, there are, in fact, rules of law binding the citizens for the simple reason that they bind all mankind[58]. His main precept of natural law was, indeed, based on the universal legal principle of the *Pacta Sunt Servanda*, which is built on consent and on the good faith of men and, consequently, of states.

Therefore it is right to say that Grotius succeeded in secularizing the law of nature by adding authority and making it an essential part of the law governing civilized life. According to Lauterpacht, by doing this, Grotius laid the foundation of international law in a way never postulated before by writers and intellectuals[59].

---

[56] *Ibid*., 20-21.
[57] *Ibid*., 21.
[58] VAN VOLLENHOVEN, *Grotius and the Study of Law*, in *AJIL*, Vol. 19, 1, 1925, 1-11 (2).
[59] LAUTERPACHT, *The Grotian Tradition in International Law*, cit., 21-22.

5. *Conclusion.*- When it comes to law or philosophy in general, it is difficult, if not impossible, to be free from the influence of those who came before. Among all the existing disciplines, law is probably the one that mostly depends on the traditions that built it over time. No legal scholar can be original or ground-breaking as, on the other hand, a scientist can be in his own discipline. Law can be discussed, but never extrapolated from the environment and complex traditions that created it.

That is why it is difficult to interpret Grotius' work or to fully understand his intent and his views. Often his voice is lost in the echoes of those giants who lived before him; often his attempt of being completely innovative fails to be clear and assertive. Maybe he was too well aware of the criticism that a clear position on a subject that was still growing would attract on him. Maybe he was insecure in his own skin. After all, during his lifetime, Grotius was threatened with arrest and exiled for his religious and political positions[60].

On the other side of the spectrum, however, there are critics like Lauterpacht who often contradict themselves by denying him the fatherhood of international law, to reconfirm it few pages later.

What is certain is that Grotius unquestionably remains the incredible synthesizer of classical theories and medieval assumptions. In his contribution to the evolution of international law, he followed and expanded the thoughts of many predecessors, like Vitoria, Suarez and Aquinas. He believed, with modesty and wisdom, that many voices claiming the same thing over centuries were more trustworthy than the abstract speculations or the logical construct of any isolated man. As he clearly states: «…when many Men of different Times and Places unanimously affirm the same Thing for Truth, this ought to be ascribed to a general Cause…»[61]. As many have correctly suggested, Grotius was a son of his time; he did not coined the term international law, however he can be considered the culmination of an unsuspected development which has influenced international law as we know it today[62].

Perhaps it is correct to consider Grotius' work as «the most complete that the world has yet owed […] No one had before gone to the foundations of international law so as to raise a complete and consistent superstructure; few had handled even separate parts, or laid down any satisfactory rules concerning it»[63]. In this still resides his unquestionable greatness.

---

[60] See Grotius' biography at http://www.britannica.com/EBchecked/topic/246809/Hugo-Grotius, last visited 25/03/14.

[61] EDWARDS, *Hugo Grotius,* cit., 112.

[62] See *The Classic of International Law*, cit., 701-707 (703).

[63] BROWN SCOTT, *Grotius' de Jure ac Pacis Libri Tres: The Work of a Lawyer, Statesman and Theologian*, cit., 461-468 (468,469).

ABSTRACT

Hugo Grotius: the Father of International Law and his Contribution to Modern Thought

Very often we tend to forget where legal traditions come from. We are so used to accepting law as part of our daily life that we forget the long historical, political and human traditions that, over time, created the judicial body of laws we use today.

However, like most disciplines that form the basis of knowledge of modern societies, 'law' and 'international law' did not appear out of the blue. They are both the result of ancient reasoning; of philosophers who questioned history and traditions trying to find principles that would help men build more civilized societies. Among all the great thinkers of the past, Grotius can rightly be considered one of the most brilliant minds of his time. He studied all the existing traditions to extrapolate laws that could bring order to human society. Many scholars consider Grotius the 'father of international law'. Whether he can rightly be considered the father of international law or not, he has unquestionably influenced and shaped the thought of his time and laid the foundations for modern international law.

This work is an attempt to prove the importance that Grotius had for the world we know today and how his thought greatly contributed to the laws of nations and law in general. Through both his detractors and supporters, Grotius remains indeed a great historical figure, too often forgotten. This work is, above all, a tribute to a great man and a wise mind who helped us become the persons we are.

RASSEGNE

ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

N A Z I O N I U N I T E

ASSEMBLEA GENERALE
67ª sessione

QUESTIONI GIURIDICHE

1. *Premessa*.- Tra i diversi temi affrontati dalla VI Commissione nel corso della sessione in rassegna ci si occuperà in modo più approfondito di quelli che presentano maggiore interesse sotto il profilo giuridico o che hanno dato luogo a sviluppi significativi. Saranno trattati in maniera estremamente sintetica gli argomenti che non rispondano a detti parametri. Va rilevato, infatti, che in relazione a questi ultimi la VI Commissione produce risultati fondamentalmente ripetitivi rispetto a quelli degli anni precedenti.

2. *Portata ed applicazione del principio di universalità della giurisdizione*.- Analogamente a quanto accaduto l'anno precedente, il dibattito su questo tema si è svolto in un primo momento in plenaria e, successivamente, in seno ad un *Working Group* aperto alla partecipazione di tutte le delegazioni[1].

Gli interventi che si sono succeduti nel corso della discussione generale hanno evidenziato alcuni importanti punti di condivisione. Anzitutto, numerose delegazioni hanno sottolineato la natura sussidiaria del principio in esame, che potrà dunque venire in rilievo soltanto laddove gli Stati che avrebbero giurisdizione sulla base delle regole ordinarie (territorialità, nazionalità attiva o passiva) dimostrino di non essere in grado (o di non avere intenzione) di reprimere il crimine commesso[2]. Un ulteriore punto di convergenza va

---

[1] Il *Working Group* è stato istituito dalla Commissione nel corso della sua prima riunione (cfr. *Summary Records of the 1st meeting*, 8 October 2012, in GAOR, Sixty-seventh session, UN Doc. A/C.6/67/SR.1, paragrafi 6 e 7). Per una sintesi dei lavori del *Working Group*, v. *Oral report of the Chair of the Working Group*, in *Summary Records of the 24th meeting*, 9 November 2012, in GAOR, Sixty-seventh session, UN Doc. A/C.6/67/SR.24, paragrafi 3-18.

[2] Si vedano, sul punto, la dichiarazione congiunta di Canada, Australia e Nuova Zelanda (*Summary Records of the 12th meeting*, 17 October 2012, in GAOR, Sixty-seventh session, UN Doc. A/C.6/67/SR.17, par. 15) nonché gli interventi di Etiopia (par. 23), El Salvador (par. 29), Cile (par. 36), Cuba (par. 46), Lesotho (par. 58), Norvegia (par. 61), Argentina (par. 65), Sudafrica (*Summary Records of the 13th meeting*, 18 October 2012, in GAOR, Sixty-seventh session, UN Doc. A/C.6/67/SR.13, par. 3), Cina (par.11), Botswana (par.14), Sri Lanka (par.20), Perù (par. 24), Israele (par. 26), Azerbaigian (par. 40) e Malesia (paragrafi 41-43).

individuato nella necessità di evitare che l'esercizio della giurisdizione universale vada a detrimento del divieto di ingerenza negli affari interni e delle norme in tema di immunità funzionale e personale degli organi statali[3]. Ben più controversa, invece, è l'identificazione dei crimini inrelazione ai quali sarebbe applicabile il principio in parola[4]. In merito al prosieguo dei lavori, alcune delegazioni si sono dichiarate perplesse circa l'opportunità di continuare a discutere la questione in seno all'Assemblea Generale. Data la complessità dei problemi giuridici da essa sollevati, a loro parere, sarebbe meglio affidarne la trattazione alla Commissione del Diritto Internazionale (CDI), che peraltro si sta già occupando di temi connessi o affini quali l'immunità degli organi statali dalla giurisdizione penale e l'obbligo *aut dedere aut judicare*[5]. Altri interventi, tuttavia, hanno rimarcato l'esigenza di continuare lungo la strada già intrapresa e di lasciare, quindi, che il problema sia discusso in sede politica[6].

I lavori del *Working Group* si sono svolti sulla base della *roadmap* concordata nel corso della precedente sessione, che prevede tre *clusters* di questioni da affrontare in successione (definizione del principio, ambito di applicazione, problemi applicativi)[7]. La parte più significativa della discussione ha riguardato la questione definitoria. Sul punto, il *Working Group* è riuscito ad identificare cinque elementi essenziali della nozione di giurisdizione universale i quali, pur non godendo del consenso pieno ed incondizionato delle delegazioni intervenute, sono in grado di tenere insieme tutte le proposte e le preoccupazioni emerse nel corso della discussione[8]. Segnatamente, secondo la definizione (provvisoriamente) proposta dal *Working Group*, il principio di universalità della giurisdizione riguarda l'esercizio della giurisdizione *penale* (primo elemento)[9], ad opera delle corti *interne* (secondo elemento)[10]; ha carattere *eccezionale* o *sussidiario* (terzo elemento)[11]; il suo

---

[3] In questo senso si sono espressi il Movimento dei Paesi non allineati (*Summary Records of the 12th meeting*, cit., par. 12), Bielorussia (par. 21), Etiopia (par. 24), Senegal (par.33), Sudan (par. 38), Algeria (par. 42), Repubblica Democratica del Congo (par. 51), Lesotho (par.57), Nigeria (par. 68), Angola (*Summary Records of the 13th meeting*, cit., par. 2), Mozambico (par.6), Russia (par. 8), Cina (par. 11), Bangladesh (par. 16), Sri Lanka (paragrafi 18 e 19), Perù (par. 24), Iran (paragrafi 30 e 31). Si segnala, tuttavia, l'intervento della delegazione azera, nel quale si afferma l'opposto principio per cui le regole sull'immunità non possono essere invocate in riferimento ai crimini per i quali è prevista l'universalità della giurisdizione penale (par. 38).

[4] Si vedano, a riguardo, i diversi "elenchi" proposti da Bielorussia (*Summary Records of the 12th meeting*, cit., par. 20), Senegal (par. 33), Cile (par. 35), Corea del Sud (par. 25), Algeria (par. 43), Repubblica Democratica del Congo (par. 50), Sudafrica (*Summary Records of the 13th meeting*, cit., par. 3), Cina (par. 10) e Botswana (par. 14).

[5] Cfr. l'intervento della Comunità dei Paesi Latinoamericani e Caraibici (*Summary Records of the 12th meeting*, cit., par. 11), nonché quelli di Bielorussia (par. 22), Corea del Sud (par. 26), Repubblica Ceca (paragrafi 27 e 28), Cile (par. 37), Messico (par. 49), Argentina (par. 66), Sudafrica (*Summary Records of the 13th meeting*, cit., par. 4), Austria (par. 15) e Sri Lanka (par. 22).

[6] Così Sudan (*Summary Records of the 12th meeting*, cit., par. 41), Cuba (par. 45), Repubblica Democratica del Congo (par. 50), Congo (par. 53), Lesotho (par. 59), India (par. 60), Russia (*Summary Records of the 13th meeting*, cit., par. 9), Cina (par. 12), Bangladesh (par. 16), Iran (par. 27), Brasile (par. 33) ed Israele (par. 37).

[7] Cfr. la rassegna della 66ª sessione, in questa *Rivista*, 2013, 398.

[8] V. *Oral report of the Chair of the Working Group*, cit., par. 16.

[9] *Ibidem*, par. 9.

[10] *Ibidem*, par. 10.

[11] *Ibidem*, par. 11.

esercizio è giustificato dalla *natura* del crimine e non dall'esistenza di un collegamento con il territorio (quarto elemento)[12]; e va tenuto distinto sia dall'obbligo *aut dedere aut judicare*, che dall'esercizio della giurisdizione penale da parte dei tribunali penali internazionali[13]. Per ragioni di tempo, non è stato invece possibile discutere in modo adeguato la questione, ben più problematica, riguardante l'ambito di applicazione del principio[14].

Con risoluzione 67/98, l'Assemblea Generale – preso atto, da un lato, del buon funzionamento del metodo di lavoro adottato e, dall'altro, della necessità di approfondire ulteriormente l'argomento – ha stabilito che il dibattito su questo tema proseguirà in seno al *Working Group* anche nel corso della 68ª sessione[15].

3. *Il principio della* rule of law *a livello nazionale ed internazionale*.- Secondo quanto stabilito nel corso della 66ª sessione[16], i lavori della Commissione su questo tema sono stati preceduti da una riunione dell'Assemblea Generale ad alto livello, tenutasi il 24 settembre 2012. All'esito di tale incontro, è stata adottata la "Dichiarazione sulla *rule of law* a livello nazionale ed internazionale"[17]. La Dichiarazione consta di un Preambolo e 42 paragrafi, ripartiti in tre sezioni di dimensioni non omogenee. Nel Preambolo vengono richiamati i tre pilastri su cui poggia l'ONU, vale a dire la pace e la sicurezza internazionale, lo sviluppo sostenibile e la tutela dei diritti umani. La prima sezione, dopo aver premesso che il principio della *rule of law* si applica indistintamente a Stati e organizzazioni internazionali(par. 2), procede alla descrizione del suo contenuto. Avendo riguardo ai rapporti inter-statali, la Dichiarazione ricorda anzitutto i tradizionali principi in materia di autodeterminazione (esterna)[18], integrità territoriale, non-interferenza, uso della forza ed uguaglianza sovrana degli Stati (par. 3), nonché l'obbligo di risoluzione pacifica delle controversie (par. 4). Sempre sul piano inter-statale, particolare attenzione è prestata alla cooperazione in campo economico, cui sono dedicati i paragrafi 7-9[19].

La Dichiarazione contiene, inoltre, alcuni importanti riferimenti alla protezione dei diritti umani e del principio democratico. Pur riconoscendo che la Comunità internazionale è attraversata da profonde differenze politiche e culturali (par. 10) e che, nel garantire concretamente la *rule of law*, un ruolo centrale è svolto dagli ordinamenti nazionali (par. 11), la Dichiarazione identifica alcuni elementi essenziali di tale principio: la *good governance* (par. 12), l'indipendenza, l'imparzialità e l'integrità della magistratura (par. 13), il diritto di accesso alla giustizia, anche attraverso meccanismi di giustizia informale (paragrafi 14 e 15), l'uguaglianza uomo-donna (par. 16), la protezione dei minori (par. 17). Molto ricca, infine, è la parte relativa

---

[12] *Ibidem*, par. 12.
[13] *Ibidem*, par. 13.
[14] *Ibidem*, par. 27.
[15] V., in particolare, il par. 2 della risoluzione.
[16] Cfr. la rassegna della 66ª sessione, in questa *Rivista*, 2013, 402-403.
[17] UN Doc. A/RES/67/1.
[18] Nella Dichiarazione, infatti, si fa espresso riferimento soltanto al diritto all'autodeterminazione dei popoli che si trovano "under colonial domination and foreign occupation".
[19] In particolare, il par. 7 si occupa dei rapporti tra *rule of law* e sviluppo sostenibile; il par. 8 del ruolo della *rule of law* nel diritto del commercio internazionale; il par. 9 del divieto di misure economiche unilaterali.

alla prevenzione dei conflitti (interni ed internazionali) ed alla giustizia penale internazionale. Oltre a sottolineare l'importanza della *rule of law* nella repressione dei crimini internazionali, nonché nei processi di *peace-keeping*, *capacity building* e *transitional justice* (paragrafi 18-23), appare degno di nota il riferimento all'esigenza di intensificare la cooperazione nella lotta al crimine transnazionale (par. 24), alla corruzione (par. 25) ed al terrorismo internazionale (par. 26).

La seconda sezione della Dichiarazione contiene l'individuazione dei soggetti coinvolti nella realizzazione del principio della *rule of law*, avendo particolare riguardo agli organi delle Nazioni Unite. La parte più interessante, anche per il dibattito che ne è seguito, è quella relativa al Consiglio di Sicurezza. Da un lato, infatti, la Dichiarazione riconosce la centralità, ai fini della *rule of law*, dell'attività svolta dal Consiglio nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale (par. 28). Dall'altro, tuttavia, evidenzia la necessità che la sua azione sia ispirata al principio di equità procedurale ed alla minimizzazione dei danni collaterali (par. 29). Viene ribadita, inoltre, l'esigenza di riformare il Consiglio di Sicurezza (par. 35).

La terza ed ultima sezione – invero, la meno significativa – riguarda le future azioni da intraprendere per promuovere la *rule of law* a livello nazionale ed internazionale, tra le quali si segnala l'implementazione sul piano interno dei principi sanciti a livello internazionale (par. 37) e la prosecuzione della discussione su questo tema in seno all'Assemblea Generale, con l'ausilio del Segretario Generale (paragrafi 39-41).

I lavori della VI Commissione, com'era prevedibile, sono stati in qualche modo "monopolizzati" dalla Dichiarazione. La stragrande maggioranza delle delegazioni intervenute ha salutato con favore il testo approvato dall'Assemblea[20], anche se non sono mancate voci critiche[21]. Come anticipato, l'elemento più controverso ha riguardato il ruolo del Consiglio di Sicurezza nella promozione della *rule of law*. Alcuni Stati si sono apertamente dissociati dai paragrafi della Dichiarazione in cui si manifesta apprezzamento per l'attività del Consiglio di Sicurezza[22]. Altri, invece, senza disconoscere i meriti del Consiglio, ne hanno evidenziato le criticità, avendo particolare riguardo alla necessità di delimitarne in modo più preciso le competenze[23], di garantire maggiore equità nella procedura di

---

[20] Si veda, a titolo di esempio, la posizione espressa dal Gruppo CANZ (Canada, Australia e Nuova Zelanda), secondo cui la Dichiarazione esprimerebbe l'*opinio juris* della Comunità internazionale (*Summary Records of the 4th meeting*, 10 October 2012, in GAOR, Sixty-seventh session, UN Doc. A/C.6/67/SR.4, par. 16).

[21] Al di là di quanto si dirà *infra* sul Consiglio di Sicurezza, si segnalano gli interventi della delegazione estone, secondo la quale sarebbe stato necessario un più incisivo riferimento alla società civile (*Summary Records of the 4th meeting*, cit., par. 72) e della delegazione israeliana, per la quale le divisioni tra gli Stati hanno impedito di definire in modo più preciso il contenuto della *rule of law* (*Summary Records of the 6th meeting*, 11 October 2012, in GAOR, Sixty-seventh session, UN Doc. A/C.6/67/SR.6, par. 64).

[22] Si vedano, sul punto, le dichiarazioni di Cuba (*Summary Records of the 5th meeting*, 10October 2012, in GAOR, Sixty-seventh session, UN Doc. A/C.6/67/SR.5, par. 71), Iran (*Summary Records of the 6th meeting*, cit., par. 37) e Venezuela (*Summary Records of the 7th meeting*, 11 October 2012, in GAOR, Sixty-seventh session, UN Doc. A/C.6/67/SR.7, par. 4).

[23] Cfr.quanto sostenuto dal Movimento dei Paesi Non Allineati (*Summary Records of the 4th meeting*, cit., par. 30) e dal Sudafrica (*Summary Records of the 5th meeting*, cit., par. 93).

irrogazione delle sanzioni (soprattutto individuali)[24], nonché di riformare in senso più democratico le sue regole di funzionamento[25].

Per il resto, la discussione in seno alla Commissione si è rivelata di scarso interesse. Le delegazioni intervenute, infatti, si sono per lo più limitate ad elencare – analogamente a quanto accaduto negli anni precedenti – i propri successi nel campo della *rule of law*. Consapevole dell'impossibilità di proseguire utilmente la discussione su un tema così generico, il Segretario Generale ha dunque proposto di proseguire i lavori su questioni più specifiche, individuando tredici sotto-argomenti sui quali gli Stati potrebbero confrontarsi[26]. Tale suggerimento è stato effettivamente seguito. Significativamente, infatti, l'Assemblea Generale ha stabilito che, nel corso della 68ª sessione, la discussione sarà focalizzata sulla risoluzione pacifica delle controversie internazionali, mentre la 69ª sessione sarà dedicata al rafforzamento della *rule of law* attraverso l'accesso alla giustizia[27].

4. *Questioni legate ai lavori della CDI*.- A causa dei disagi provocati dall'uragano "Sandy", la consueta discussione sulle attività della CDI non si è potuta svolgere regolarmente, con la conseguenza che una parte del dibattito – segnatamente, quella relativa alle *Guidelines* in materia di riserve ai trattati – è stata rinviata alla 68ª sessione[28].

Come ogni anno, i lavori della VI Commissione sono stati introdotti da una relazione del Presidente della CDI, nella quale sono stati sinteticamente illustrati i risultati conseguiti nel corso delle precedenti sessioni ed il programma di lavoro per quelle successive[29]. Quanto ai primi, si segnala l'approvazione in prima lettura del Progetto di articoli in materia di espulsione degli stranieri[30] e l'adozione di sei nuovi articoli da includere nel futuro Progetto sulla protezione delle persone in caso di disastri[31]. In merito al programma, particolarmente significativa appare la decisione di rimodulare gli studi in materia di applicazione dei trattati nel tempo, focalizzando l'attenzione sul problema dell'incidenza degli accordi e della prassi successiva sull'interpretazione dei trattati[32].

---

[24] Così il Pakistan ed il Sudafrica (*Summary Records of the 5th meeting*, cit., rispettivamente ai paragrafi 22 e 93).

[25] Tra i numerosi interventi in tal senso, v. quelli di Sudan (*Summary Records of the 5th meeting*, cit., par. 59), Cuba (par. 70), Tanzania (par. 78), Sudafrica (par. 92), Bolivia (*Summary Records of the 6th meeting*, cit., par. 16), Venezuela (*Summary Records of the 7th meeting*, cit., par. 4) ed Ecuador (par. 8).

[26] Cfr. *Strengthening and coordinating United Nations rule of law activities. Report of the Secretary-General*, UN Doc. A/67/290, par. 70.

[27] UN Doc. A/RES/67/97, par. 17.

[28] Cfr. *Summary Records of the 18th meeting*, 1 November 2012, in GAOR, Sixty-seventh session, UN Doc. A/C.6/67/SR.18, par. 2.

[29] Cfr. *Summary Records of the 18th meeting*, cit., paragrafi 5-37.

[30] *Texts of draft articles 1–32 provisionally adopted on first reading by the Drafting Committee at the sixty-fourth session of the International Law Commission*, UN Doc. A/CN.4/L.797.

[31] In particolare, sono stati adottati gli articoli 5*bis* (Forme di cooperazione), 12 (Offerte di assistenza),13 (Condizioni sulla fornitura di assistenza esterna), 14 (Agevolazione dell'assistenza esterna) e 15 (Cessazione dell'assistenza esterna), nonché un articolo non numerato, indicato con la lettera A, sul contenuto del dovere di cooperazione. Il testo degli articoli è riportato in *Report of the International Law Commission on the work of its sixty-fourth session*, in GAOR, Sixty-seventh session, Supplement No. 10 (UN Doc. A/67/10), Chapter V, note 275 e 276.

[32] Cfr. *Summary Records of the 18th meeting*, cit., par. 6. Tale decisione è stata accolta con soddisfazione da numerose delegazioni (cfr. ad esempio gli interventi di Germania, El Salvador e Stati

La parte più cospicua della discussione ha riguardato, com'era prevedibile, il Progetto di articoli in materia di espulsione degli stranieri. Sebbene l'importanza dei lavori della CDI su questo tema sia stata ampiamente riconosciuta, alcune delegazioni hanno sollevato dubbi sull'effettiva utilità di uno studio approfondito della tematica in questione. Per un verso, infatti, è stata affermata l'impossibilità di ricostruire principi consuetudinari in materia, essendo quest'ultima prevalentemente regolata a livello regionale[33]; per altro verso, si è evidenziato che il tema dell'espulsione degli stranieri mal si presta ad un tentativo di codificazione, trattandosi di materia rientrante nel dominio riservato degli Stati[34].

Venendo al merito del Progetto, il dibattito in VI Commissione è stato particolarmente ricco, atteso che le delegazioni si sono pronunciate, in pratica, su tutte le disposizioni che compongono l'articolato licenziato in prima lettura dalla CDI. Con riferimento alle norme di carattere generale (artt. 1-5), particolarmente criticata è stata la scelta della CDI di assicurare il medesimo trattamento agli stranieri regolari ed irregolari (art. 1)[35], mentre le restanti disposizioni sono state salutate con relativo favore. Maggiori perplessità ha sollevato la disciplina delle ipotesi in cui l'espulsione è vietata (articoli 6-13). Anzitutto, è stata contestata la formulazione dell'art. 6, nella parte in cui consente l'espulsione del rifugiato per ragioni di sicurezza nazionale[36]. Diverse critiche, poi, sono state rivolte alle disposizioni che vietano il ricorso all'espulsione dello straniero a scopo di confisca (art. 12)[37] o al fine di aggirare una procedura di estradizione (art. 13)[38]. Generale apprezzamento, invece, è stato manifestato in relazione alle norme che sanciscono il divieto di espulsioni collettive (art. 10)[39] e mascherate (art. 11)[40], benché in

---

Uniti, in *Summary Records of the 21th meeting*, 5 November 2012, in GAOR, Sixty-seventh session, UN Doc. A/C.6/67/SR.21, paragrafi 8, 72 e 102).

[33] In questo senso si è espresso il gruppo dei Paesi Nordici (Danimarca, Finlandia, Norvegia, Svezia e Islanda) in *Summary Records of the 18th meeting*, cit., par. 45.

[34] Così la delegazione britannica (*Summary Records of the 19th meeting*, 2 November 2012, in GAOR, Sixty-seventh session, UN Doc. A/C.6/67/SR.19, par. 67). Intervenendo nel corso della 20ª riunione della Commissione, il Relatore Speciale Kamto ha replicato che la nozione di "dominio riservato" non può essere più invocata quando a venire in rilievo è la tutela della persona umana (*Summary Records of the 20th meeting*, 2 November 2012, in GAOR, Sixty-seventh session, UN Doc. A/C.6/67/SR.20, par. 67).

[35] V. gli interventi di Germania (*Summary Records of the 18th meeting*, cit., par. 100), Russia (*Summary Records of the 19th meeting*, cit., par. 33), Sudafrica (par. 79) ed Iraq (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 21). Considerazioni analoghe sono state svolte, seppure con riferimento a singole disposizioni del Progetto, da Romania (*Summary Records of the 19th meeting*, cit., paragrafi 86 e 88) ed Iran (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 10). A favore di questa scelta, invece, si è chiaramente espressa la delegazione indonesiana (par. 25).

[36]Così si sono espressi Perù (*Summary Records of the 18th meeting*, cit., par. 90), Francia (*Summary Records of the 19th meeting*, cit., par. 101) ed Iraq (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 22).

[37]Cfr.gli interventi della delegazione russa (*Summary Records of the 19th meeting*, cit., par. 33) e di quella israeliana (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 35). In senso favorevole si invece è espressa la delegazione salvadoregna (*Summary Records of the 19th meeting*, cit., par. 44).

[38] Si vedano le osservazioni critiche di Repubblica Ceca (*Summary Records of the 18th meeting*, cit., par. 123) e Polonia (*Summary Records of the 19th meeting*, cit., par. 70), nonché – seppure in forma più attenuata – del Cile (par. 7). Hanno espresso parere favorevole all'attuale formulazione dell'art. 13, invece, la delegazione portoghese (par. 60) e quella indiana (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 18).

[39] Si vedano gli interventi di Svizzera (*Summary Records of the 18th meeting*, cit., par. 74), Germania (par. 100) e Francia (*Records of the 19th meeting*, cit., par. 97), nonché quello del gruppo dei Paesi Nordici (per i quali, tuttavia, la norma in questione contribuirebbe allo sviluppo progressivo del diritto internazionale, cfr. *Summary Records of the 18th meeting*, cit., par. 47).

relazione a questa seconda ipotesi sia stata sottolineata l'esigenza di individuare in modo più preciso le circostanze in cui l'allontanamento dello straniero può considerarsi provocato *in modo indiretto* dalle autorità statali[41].

Con riferimento agli obblighi di protezione gravanti sullo Stato che dispone l'espulsione (articoli 17-24), molto discussa è stata la norma che sancisce il divieto, riferito ai soli Stati che non praticano la pena di morte, di espellere lo straniero verso uno Stato nel quale tale pena possa essergli comminata (art. 23, par. 2)[42]. Ad essere controversa, soprattutto, è la parte della disposizione in cui si prevede che tale divieto venga meno laddove lo Stato di destinazione assicuri che la pena di morte non verrà applicata[43].

Numerosi interventi, poi, hanno riguardato la sezione del Progetto relativa alle garanzie procedurali dello straniero (aricoli 26-28). Anche se alcune delegazioni hanno dimostrato di apprezzare la descrizione analitica di tali garanzie prevista dall'art. 26[44], non è mancato chi ha fatto rilevare l'impossibilità di individuare, nel diritto consuetudinario, un elenco così dettagliato di tutele[45]. Sempre in relazione all'art. 26, molte delegazioni hanno criticato la scelta di escludere, dall'ambito di applicazione della norma in questione, gli immigrati irregolari che risiedono sul territorio da meno di sei mesi[46]. Più di una perplessità è stata espressa, inoltre, in merito all'art. 27, a mente del quale la proposizione di un ricorso interno avverso una misura di espulsione comporta *in modo automatico* la sua sospensione[47]. Avendo riguardo al futuro del Progetto, la Commissione è risultata divisa tra chi

---

[40]Cfr. gli interventi di Bielorussia (*Summary Records of the 18th meeting*, cit., par. 108), Olanda (*Records of the 19th meeting*, cit., par. 26), Cile (par. 7), Romania (par.87) ed Iraq (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 23).

[41] È interessante notare come, per alcune delegazioni, tale problema andrebbe risolto facendo riferimento alle norme che stabiliscono la responsabilità dello Stato per fatto del privato (v. gli interventi della Bielorussia e dell'Olanda, rispettivamente in *Summary Records of the 18th meeting*, par. 108, e *Summary Records of the 19th meeting*, cit., par. 26).

[42] Mentre l'osservatore dell'Unione Europea si è espresso positivamente e senza riserve (cfr. *Summary Records of the 18th meeting*, cit., par. 65), infatti, la delegazione olandese ha tenuto a precisare che tale disposizione non è riproduttiva di un principio consuetudinario vigente (*Summary Records of the 19th meeting*, cit., par. 25). Deve segnalarsi, inoltre, il parere negativo di Singapore (par. 104) e Australia (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 2).

[43] Cfr., in particolare, l'intervento del gruppo dei Paesi Nordici (*Summary Records of the 18th meeting*, cit., par. 50) e del Perù (par. 94).

[44] V., seppure con differenti sfumature, le opinioni manifestate da Unione Europea (*Summary Records of the 18th meeting*, cit., par. 66), Spagna (par. 114), Cile (*Summary Records of the 19th meeting*, cit., par. 9), El Salvador (par. 47) e Francia (par. 99).

[45] In questo senso si sono espressi Australia, Iran, India e Israele (*Records of the 20th meeting*, cit., rispettivamente ai paragrafi 2, 8, 18 e 35).

[46] V. gli interventi di Unione Europea (*Summary Records of the 18th meeting*, cit., par. 66), Svizzera (par. 76), Spagna (par. 114), Francia (*Summary Records of the 19th meeting*, cit., par. 99) ed Iran (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 11).

[47]Cfr. le opinioni manifestate dall'osservatore dell'Unione Europea (*Summary Records of the 18th meeting*, cit., par. 67), nonché dalle delegazioni di Spagna (par. 113), Svizzera (par. 77), Polonia (*Summary Records of the 19th meeting*, cit., par. 71), Francia (par. 100), Iran (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 11) e India (par. 18). In senso favorevole si sono espressi invece Austria (*Summary Records of the 18th meeting*, cit., par. 83), Germania (per la quale, tuttavia, occorre temperare la regola generale con alcune eccezioni, cfr. par. 103), Cile (*Summary Records of the 19th meeting*, cit., par. 9) e Romania (par. 88).

ritiene che esso debba costituire la base per un accordo di codificazione[48] e chi invece preferirebbe farlo confluire in uno strumento di *soft law*[49].

Di un certo spessore è stata anche la discussione relativa ai lavori della CDI sulla protezione delle persone in caso di disastri. Pur non mancando interventi volti a segnalare le imperfezioni dei sei nuovi articoli sottoposti all'attenzione della VI Commissione, gli elementi più significativi del dibattito hanno riguardato alcune problematiche di fondo sottese all'intero Progetto. Un primo aspetto su cui le delegazioni hanno posto particolare attenzione concerne la qualificazione in termini di diritti ed obblighi dei rapporti intercorrenti tra gli Stati in occasione di disastri e calamità naturali. Tale impostazione è stata da più parti contestata – sia in termini generali[50], sia in riferimento alla formulazione delle singole disposizioni del Progetto[51] – data la natura squisitamente *volontaria* dell'assistenza prestata in tali situazioni. Un secondo aspetto, connesso al primo, riguarda la preferenza – espressa da alcune delegazioni – per un approccio che guardi alle necessità delle popolazioni colpite (*needs-based approach*) piuttosto che ai diritti ed agli obblighi degli Stati coinvolti (*rights-based approach*)[52]. Infine, alcuni interventi hanno rimarcato l'esigenza che la CDI tenga conto del ruolo svolto in questo settore dagli attori non-statali (in particolare, le organizzazioni internazionali e le organizzazioni non governative)[53], avendo cura al tempo stesso di differenziare la loro posizione da quella degli Stati[54].

Per quel che concerne le altre materie oggetto di studio da parte della CDI, gli interventi più interessanti hannoriguardato i lavori in tema di immunità degli organi stranieri dalla giurisdizione penale. Fatte poche eccezioni[55], gli Stati hanno dimostrato di condividere la distinzione tra immunità personale ed immunità funzionale, come evidenziato dalla circostanza che nei loro interventi le due questioni vengono trattate separatamente. Quanto all'immunità personale, la questione di maggior rilievo ha riguardato la possibilità di estendere il novero dei soggetti beneficiari al di là della c.d. *troika* (Capi di Stato e di Governo, Ministri degli Esteri). Anche se gran

---

[48] In questo senso, Perù (*Summary Records of the 18th meeting*, cit., par. 98), Bielorussia (par. 111), Polonia (*Summary Records of the 19th meeting*, cit., par. 72), Sudafrica (par. 79) e Congo (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 48).

[49] Così il gruppo dei Paesi Nordici (*Summary Records of the 18th meeting*, cit., par. 51) e l'osservatore dell'Unione Europea (par. 69), nonché le delegazioni di Germania (par. 99), Spagna (par. 116), Olanda (*Summary Records of the 19th meeting*, cit., par. 28), Thailandia (par. 38), Portogallo (par. 60), Stati Uniti (par. 117) ed Australia (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 4).

[50] V. gli interventi di RegnoUnito (*Summary Records of the 19th meeting*, cit., par. 65) ed Israele (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 38).

[51] Indicativa di questa tendenza, ad esempio, è la ritrosia manifestata da alcuni Stati in relazione al riferimento, nel testo dell'art. 12, al "diritto" degli Stati di offrire assistenza (cfr. le opinioni espresse da Grecia, Romania, Malesia, USA ed India, rispettivamente in *Summary Records of the 19th meeting*, cit., paragrafi 56, 89, 110 e 116, nonché *Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 20).

[52] In questo senso si è espresso l'osservatore dell'Unione Europea (*Summary Records of the 18th meeting*, cit., par. 72), nonché le delegazioni di Portogallo (*Summary Records of the 19th meeting*, cit. par. 64), Regno Unito (par. 66) e Francia (par. 94).

[53] Cfr. l'intervento dell'Unione Europea (*Summary Records of the 18th meeting*, cit., par. 73).

[54] Si vedano, in proposito, le considerazioni del Gruppo dei Paesi Nordici (*Summary Records of the 18th meeting*, cit., par. 53), dell'Olanda (*Summary Records of the 19th meeting*, cit.par. 29) e del Pakistan (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 31).

[55] Si veda, ad esempio, la posizione della delegazione ungherese in *Summary Records of the 20th meeting*, cit., paragrafi 53 e 54.

parte delle delegazioni si è opposta ad ogni tentativo in tal senso[56], diversi Paesi si sono dichiarati favorevoli a questa eventualità, a patto di operare siffatta estensione sulla base di criteri sufficientemente precisi[57]. Con riferimento al secondo aspetto, deve osservarsi che la maggioranza degli Stati intervenuti sembra convenire sull'esistenza di una regola generale sull'immunità funzionale degli organi stranieri[58]. Maggiori divergenze sono emerse, piuttosto, in relazione alla configurabilità di eventuali eccezioni alla regola generale, avendo particolare riguardo all'ipotesi in cui l'organo straniero sia accusato della commissione di crimini internazionali[59].

La risoluzione adottata dall'Assemblea Generale sulla base del rapporto presentato Commissione ricalca in larga misura quelle approvate nell'ambito delle sessioni precedenti[60]. Si segnala soltanto l'invito, rivolto agli Stati, a presentare osservazioni sul Progetto di articoli sull'espulsione degli stranieri[61].

5. *Altri temi in discussione*.- Nel corso della sessione in rassegna, i lavori della VI Commissione sulle misure per l'eliminazione del terrorismo internazionale sono stati preceduti dalla Conferenza di alto livello sul contrasto al terrorismo nucleare, tenutasi presso la sede delle Nazioni Unite il 28 settembre 2012, nel cui ambito particolare attenzione è stata dedicata alla necessità di rendere più incisivo il quadro giuridico di riferimento[62]. Nella discussione generale, diverse delegazioni hanno mostrato apprezzamento per l'entrata in funzione del Centro delle Nazioni Unite per la lotta al terrorismo[63], istituito al fine di favorire l'attuazione della Strategia globale delle Nazioni Unite contro il terrorismo, approvata nel 2006 dall'Assemblea Generale[64]. Si è inoltre sottolineato da più parti, da un lato, che il terrorismo va

---

[56] In questo senso si sono espressi Austria (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 111), Cile (par. 122), Perù (*Summary Records of the 21st meeting*, 5 November 2012, in GAOR, Sixty-seventh session, UN Doc. A/C.6/67/SR.21, par. 13), Corea del Sud (par. 16), Irlanda (par. 44), Olanda (par. 53), Repubblica del Congo (par.62), Portogallo (par. 82), Stati Uniti (par. 97), Giamaica (*Summary Records of the 22nd meeting*, 6 November 2012, in GAOR, Sixty-seventh session, UN Doc. A/C.6/67/SR.22, par. 2), Belgio (par. 45), Slovenia (par. 50), Nuova Zelanda (par. 60), Italia (par. 82) ed Iran (*Summary Records of the 23rd meeting*, 6 November 2012, in GAOR, Sixty-seventh session, UN Doc. A/C.6/67/SR.23, par. 21).

[57] V. gli interventi di Svizzera (*Summary Records of the 21st meeting*, cit., paragrafi 36 e 40), Cina (par. 78), Regno Unito (*Summary Records of the 22nd meeting*, cit., par. 32), Algeria (par. 69) e Russia (par. 96).

[58] Cfr., tuttavia, la posizione della delegazione cilena, in *Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 119.

[59] A favore di tale eccezione si sono espressi, seppur con sfumature diverse, Paesi Nordici (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 98), Canada (par. 105), Austria (par. 111), Cile (par. 119), Corea del Sud (*Summary Records of the 21st meeting*, cit., par. 18), Olanda (par. 52), El Salvador (par. 68), Portogallo (paragrafi 81, 84 e 85), Sudafrica (par. 122), Slovenia (*Summary Records of the 22nd meeting*, cit., par. 51), Nuova Zelanda (paragrafi 58 e 59). In senso chiaramente contrario, si vedano gli interventi di Bielorussia (*Summary Records of the 21st meeting*, cit., par. 28), Cina (par. 76), Cuba (*Summary Records of the 22nd meeting*, cit., par. 86) e Russia (par. 94).

[60] Cfr. UN Doc. A/RES/67/92.

[61] V., in particolare, i paragrafi 2 e 6 della risoluzione.

[62] *High-Level Meeting on Countering Nuclear Terrorism, with a Specific Focus on Strengthening the Legal Framework*, New York, 28 settembre 2012 (gli atti della Conferenza sono reperibili alla pagina web www.un.org/en/terrorism).

[63] Per ulteriori informazioni sulle attività del Centro, v. www.un.org/en/terrorism.

[64] Cfr. *The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy*, 8 September 2006, UN Doc. A/RES/60/288.

combattuto eliminando alla radice le sue cause profonde (ed in particolare l'odio religioso e le disuguaglianze sociali); dall'altro, che il terrorismo non può essere associato ad uno specifico gruppo religioso, costituendo un problema di natura trasversale. Venendo alle questioni giuridiche, anche quest'anno la Commissione si è occupata, con scarsi risultati, della negoziazione di una Convenzione generale sul terrorismo. A differenza degli anni precedenti, i lavori su questo tema non sono stati preceduti dalla discussione in seno al Comitato *ad hoc* creato dall'Assemblea Generale con la risoluzione 51/210[65], ma si sono svolti prevalentemente nell'ambito di un *Working Group* istituito dalla Commissione nel corso del suo primo incontro[66]. Nel merito, le trattative non registrano alcun avanzamento sui due nodi problematici concernenti la definizione di terrorismo, vale a dire *a)* la distinzione tra terrorismo e lotte di liberazione nazionale[67] e *b)* l'opportunità di inserire nel testo della Convenzione un esplicito riferimento al terrorismo di Stato[68]. Il persistere di questa situazione di stallo ha indotto alcune delegazioni a dubitare dell'effettiva utilità della prosecuzione dei negoziati in materia, quantomeno nel breve periodo[69]. Tali considerazioni non sono state tuttavia recepite dalla Commissione. L'Assemblea Generale,

---

[65] I membri del Comitato hanno comunque partecipato alla riunione del *Working Group* in qualità di *Friends of the Chair* (cfr. *Summary Records of the 23rd meeting*, 6 November 2012, in GAOR, Sixty-seventh session, UN Doc. A/C.6/67/SR.23, par. 33).

[66] Cfr. *Summary Records of the 1st meeting*, 8 October 2012, in GAOR, Sixty-seventh session, UN Doc.A/C.6/67/SR.1, par. 4. Per una sintesi dei lavori del *Working Group*, v. *Oral Report of the Chairman of the Working Group*, in *Summary Records of the 23rd meeting*, 6 November 2012, in GAOR, Sixty-seventh session, UN Doc. A/C.6/67/SR.23, par. 33 ss.

[67] A premere in questo senso sono soprattutto i Paesi in via di sviluppo, per i quali v. gli interventi dell'Organizzazione per la Cooperazione Islamica (*Summary record of the 1st meeting*, cit., paragrafi 34-35), del Movimento dei Paesi non allineati (par. 51), degli Emirati Arabi Uniti (par. 72), del Kuwait (*Summary record of the 2nd meeting*, 8 October 2012, in GAOR, Sixty-seventh session, UN Doc. A/C.6/67/SR.2, par. 14), del Pakistan (par. 21), della Siria (par. 54), della Malesia (par. 42), dello Yemen (par. 68, limitatamente al diritto di resistenza contro una guerra di aggressione), del Bangladesh (par. 81); del Gruppo degli Stati Africani (*Summary record of the 3rd meeting*, 9 October 2012, in GAOR, Sixty-seventh session, UN Doc. A/C.6/67/SR.3, par. 1), del Qatar (par. 26), dell'Eritrea (par. 33), del Venezuela (par. 41) e dell'Iran (par.69). In senso contrario si sono espresse in modo piuttosto netto la delegazione russa (*Summary record of the 2nd meeting*, cit., par. 6) e quella israeliana (*Summary record of the 3rd meeting*, cit., par. 60), le quali hanno manifestato il proprio disappunto nei confronti di ogni tentativo di distinguere tra terroristi "buoni" e "cattivi". Com'era prevedibile, tale divergenza di opinioni è emersa anche nei lavori del *Working Group* (cfr. *Oral Report of the Chairman of the Working Group*, cit., paragrafi 38 e 40).

[68] In senso favorevole si sono espressi il Movimento dei Paesi non allineati (*Summary record of the 1st meeting*, cit., par. 51), gli Emirati Arabi Uniti (par. 71), il Kuwait (*Summary record of the 2nd meeting*, cit., par. 16), la Siria (par. 57), il Bangladesh (par. 81), la Corea del Nord (*Summary record of the 3rd meeting*, cit., par. 22) ed il Venezuela (par. 42). In realtà, come ben evidenziato dalla Coordinatrice dei lavori (*Oral Report of the Chairman of the Working Group*, cit., par. 44), la questione del terrorismo di Stato esorbita dall'oggetto della Convenzione, la quale mira a creare uno strumento per favorire la cooperazione internazionale in materia di repressione del crimine "individuale" di terrorismo. A ben vedere, essa appare strumentale a polemiche di natura squisitamente politica, come evidenziato dagli interventi contro la Siria pronunciati da Emirati Arabi Uniti (*Summary record of the 1st meeting*, cit., par. 71) e Kuwait (*Summary record of the 2nd meeting*, cit.,par. 16), dalla Siria, a sua volta, contro Israele (par. 57) e da Cuba contro gli Stati Uniti (*Summary record of the 2nd meeting*, cit., par. 7).

[69] Si vedano le considerazioni del Liechtenstein, che ha proposto di discutere il tema a cadenza biennale (*Summary record of the 1st meeting*, cit., par. 70) e del Sudafrica, il quale ha suggerito di sospendere la discussione per due o tre anni (*Summary record of the 3rd meeting*, cit., par. 32). Anche in seno al *Working Group* è stata ponderata l'eventualità di riconsiderare le modalità di svolgimento dei lavori (*Oral Report of the Chairman of the Working Group*, cit., par. 41).

infatti, con risoluzione 67/99, ha aggiornato i negoziati alla sessione successiva, stabilendo che i lavori della Commissione saranno preceduti da una discussione in seno al Comitato *ad hoc*, che dunque torna ad essere operativo. Come chiarito dalla delegazione canadese, che ha presentato il *draft* della risoluzione, eventuali modifiche nella cadenza dei lavori saranno discusse nel corso della 68ª sessione[70].

Secondo quanto previsto dalla risoluzione 65/20, anche i lavori in tema di responsabilità penale dei funzionari delle Nazioni Unite e degli esperti in missione si sono svolti nell'ambito di un *Working Group*. La discussione ha avuto ad oggetto l'opportunità dell'avvio dei negoziati per l'elaborazione di una convenzione in materia, volta a colmare le lacune giurisdizionali che ostacolano la repressione degli abusi posti in essere dai funzionari delle Nazioni Unite (e dagli esperti in missione). Sebbene la necessità di punire tali crimini sia stata riconosciuta da tutte le delegazioni intervenute, si è evidenziato che, quantomeno in questa fase, un'iniziativa di questo genere sarebbe prematura, dovendosi piuttosto procedere a dare attuazione alle precedenti risoluzioni dell'Assemblea Generale in materia[71], e in particolare all'invito a modificare la legislazione interna in modo da assicurare l'esercizio della giurisdizione penale in base al principio di nazionalità attiva[72]. Altre delegazioni, poi, hanno osservato che, al fine di incanalare correttamente i negoziati, occorrerebbe prima avere una visione più chiara delle lacune giurisdizionali che la futura convenzione intenderebbe eliminare[73]. Pertanto, preso atto dell'esigenza di proseguire ulteriormente questo dibattito, l'Assemblea Generale ha rinviato la discussione alla sessione successiva[74].

In merito al Rapporto della Commissione delle Nazioni Unite sul Diritto del Commercio Internazionale (UNCITRAL), le delegazioni intervenute hanno espresso vivo apprezzamento per le attività dell'UNCITRAL, prendendo nota della conclusione dei lavori riguardanti *a)* la Guida alla promulgazione della Legge Modello UNCITRAL sugli appalti pubblici; *b)* le Raccomandazioni volte ad assistere le istituzioni e gli altri organismi interessati agli arbitrati istituiti in base al Regolamento UNCITRAL così come modificato nel 2010. Su proposta della delegazione austriaca, l'Assemblea Generale ha adottato due risoluzioni. Nella prima, l'Assemblea ha espresso soddisfazione per le attività dell'UNCITRAL, con particolare riferimento all'approvazione della Guida alla promulgazione della Legge Modello UNCITRAL sugli appalti pubblici, aggiornando la discussione alla successiva sessione[75]; nella seconda, ha adottato le Raccomandazioni, suggerendone l'utilizzo nell'ambito degli arbitrati internazionali in materia commerciale[76].

Avendo riguardo al "Programma di assistenza delle Nazioni Unite per l'insegnamento, lo studio, la diffusione ed il più ampio apprezzamento del diritto internazionale", le delegazioni intervenute si sono complimentate con la Divisione

---

[70] Cfr. *Summary record of the 24th meeting*, 9 November 2012, in GAOR, Sixty-seventh session, UN Doc.A/C.6/67/SR.24, par. 29.

[71] *Oral Report of the Chairman of the Working Group* in *Summary Records of the 24th meeting*, 9 November 2012, in GAOR, Sixty-seventh session, UN Doc. A/C.6/67/SR.24, par. 2.

[72] Cfr., da ultimo, UN Doc. A/RES/66/93, par. 2.

[73] *Oral Report of the Chairman of the Working Group*, cit., par. 2.

[74] UN Doc. A/RES/67/88.

[75] UN Doc. A/RES/67/89. Per il dibattito, v. *Summary Records of the 9th meeting*, 15 October 2012, in GAOR, Sixty-seventh session, UN Doc. A/C.6/67/SR.9.

[76] UN Doc. A/RES/67/90.

codificazione dell'Ufficio delle Nazioni Unite per gli affari legali per il lavoro svolto, nonostante le ristrettezze finanziarie. Preoccupazione è stata nuovamente espressa sull'effettiva capacità del Programma di continuare a perseguire i propri obbiettivi sulla base dei soli contributi volontari di Stati membri ed altri donatori. Sulla base di queste considerazioni, l'Assemblea ha incaricato il Segretario Generale di individuare i fondi con cui finanziare le attività del Programma per il biennio 2014-2015[77].

Nel dibattito sul Rapporto del Comitato Speciale sulla Carta delle Nazioni Unite e sul Rafforzamento del Ruolo dell'Organizzazione[78] non sono emersi particolari elementi di novità. Come ogni anno, le delegazioni si sono espresse sul tema delle sanzioni, avendo particolare riguardo agli effetti delle sanzioni sugli Stati terzi. È stata sottolineata la necessità di assicurare maggiore trasparenza nelle attività dei comitati per le sanzioni, nonché l'importanza dell'introduzione di garanzie di tipo sostanziale e procedurale a favore degli Stati terzi[79].

Sul punto all'ordine del giorno relativo all'amministrazione della giustizia nelle Nazioni Unite, la discussione si è svolta in un primo momento in plenaria[80] e, successivamente, nell'ambito di consultazioni informali coordinate dal delegato tedesco, Mr. Fischen[81]. Delle questioni affrontate durante la sessione in rassegna, due appaiono di particolare interesse. Da un lato, vi è la pressante necessità di assicurare una qualche forma di tutela giurisdizionale anche ai collaboratori occasionali delle Nazioni Unite. Sotto questo profilo, si è suggerita l'introduzione di procedure arbitrali *ad hoc* che, ad un tempo, garantirebbero una protezione adeguata ed efficace al lavoratore senza espandere eccessivamente il sistema di giustizia interna, riservato ai soli funzionari. Dall'altro lato, vi è il problema relativo alla possibilità per i tribunali amministrativi di riconoscere i c.d. danni punitivi ("*punitive damages*"). A questo riguardo, si è ribadito che i tribunali creati dall'Assemblea Generale dispongono soltanto dei poteri conferitigli nell'atto istitutivo. Tali osservazioni sono confluite in una lettera, trasmessa per il tramite del Presidente dell'Assemblea alla Quinta Commissione[82].

In relazione alla concessione dello *status* di osservatore presso l'Assemblea Generale, la Commissione ha confermato l'atteggiamento di chiusura inaugurato durante la 64ª sessione[83]. Se, infatti, non sono stati sollevati dubbi in ordine alla concessione di tale *status* alla Società di Sviluppo Andina[84] ed all'Organizzazione Europea per la Ricerca Nucleare[85] (attesa la loro natura prettamente inter-statale),

---

[77] UN Doc. A/RES/67/91. Per la discussione, v. *Summary Records of the 16th and 17th meetings*, 24 October 2012, in GAOR, Sixty-seventh session, UN Doc.A/C.6/67/SR.16 e 17.

[78] UN Doc. A/RES/67/33.

[79] Il Rapporto è stato adottato dall'Assemblea con risoluzione A/RES/67/96. Con distinta risoluzione (UN Doc. A/RES/67/95), l'Assemblea Generale ha commemorato il trentennale della Dichiarazione di Manila sulla risoluzione pacifica delle controversie internazionali. Per il dibattito in seno alla Commissione, v. *Summary Records of the 7th, 8th and 16th meetings*,11, 12 and 24 October 2012, in GAOR, Sixty-seventh session, UN Doc. A/C.6/67/SR.7, 8 e 16.

[80] Per il dibattito in Commissione, v. *Summary Records of the 10th and 12th meetings*, 15 October 2012 and 5 November 2012, in GAOR, Sixty-seventh session, UN Doc. A/C.6/67/SR.10 e 12.

[81] Sui contatti informali, v. la relazione del delegato tedesco, in *Summary Records of the 14th meeting*, 19 October 2012, in GAOR, Sixty-seventh session, UN Doc. A/C.6/67/SR.14, paragrafi 1-12.

[82] UN Doc. A/C.5/67/9.

[83] Cfr. la rassegna della 64ª sessione in questa*Rivista*, 2011, 309-310.

[84] Cfr. UN Doc. A/RES/67/101.

[85] Cfr. UN Doc. A/RES/67/102.

non è stato possibile raggiungere un accordo in merito alla richieste provenienti dalla Conferenza Internazionale dei Partiti Politici Asiatici, dalla Camera di Commercio Internazionale e dal Consiglio di Cooperazione degli Stati di lingua turca[86].

Avendo riguardo alla discussione sullo *status* dei Protocolli Addizionali alle Convenzioni di Givevra del 1949, non si segnalano novità di rilievo. Le delegazioni intervenute si sono limitate a sottolineare la necessità di ratificare i Protocolli e, in generale, tutte le Convenzioni in materia di diritto internazionale umanitario. Si è altresì rimarcata l'esigenza di un confronto sulle pratiche seguite a livello nazionale e sull'opportunità di far circolare un questionario – da redigersi con l'assistenza del Comitato Internazionale della Croce Rossa – in modo da agevolare il dibattito[87].

Il Rapporto del Comitato sulle Relazioni con lo Stato ospite, infine, non ha sollevato particolari problemi, a parte alcune *travel restrictions* denunciate e ritardi nel rilascio dei visti di ingresso lamentati da singole delegazioni. Gli Stati Uniti hanno ribadito il loro impegno ad onorare i loro obblighi internazionali in qualità di Stato ospite[88].

DANIELE AMOROSO – ANGELO LABELLA[*]

---

[86] V. la discussione in *Summary Records of the 11th meeting*, 16 October 2012, in GAOR, Sixty-seventh session, UN Doc. A/C.6/67/SR.11.

[87] La discussione è stata aggiornata alla 69ª sessione (v. UN Doc. A/RES/67/93). Per la discussione, cfr. *Summary Records of the 15th meeting*, 22 October 2012, in GAOR, Sixty-seventh session, UN Doc. A/C.6/67/SR.15.

[88] Il rapporto è stato adottato, senza dibattito, dall'Assemblea Generale con risoluzione 67/100.

[*] Della presente Rassegna i paragrafi 1, 3 e 5 sono stati redatti da Angelo Labella; i paragrafi 2 e 4 sono opera di Daniele Amoroso.

CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI

L'ATTIVITÀ NEL TRIENNIO 2011-2013

1. *Premessa*.- Il Consiglio dei Diritti Umani – organo composto da 47 Stati membri delle Nazioni Unite, eletti direttamente e individualmente, con voto segreto, dalla maggioranza dei membri dell'Assemblea Generale secondo il criterio dell'equa ripartizione geografica[1] – è attualmente costituito (anche in seguito all'ultima elezione avvenuta il 12 novembre 2013) dai seguenti Stati: per l'Africa, Algeria (con scadenza del mandato nel 2016), Benin (2014), Botswana (2014), Burkina Faso (2014), Congo (2014), Costa d'Avorio (2015), Etiopia (2015), Gabon (2015), Kenya (2015), Marocco (2016), Namibia (2016), Sierra Leone (2015), Sud Africa (2016); per l'Asia, Cina (2016), India (2014), Indonesia (2014), Giappone (2015), Kazakistan (2015), Kuwait (2014), Maldive (2016), Pakistan (2015), Filippine (2014), Corea del Sud (2015), Arabia Saudita (2016), Emirati Arabi Uniti (2015), Vietnam (2016); per l'Europa occidentale e altri Stati, Austria (2014), Francia (2016), Germania (2015), Irlanda (2015), Italia (2014), Regno Unito (2016), Stati Uniti d'America (2015); per l'Europa orientale, Repubblica Ceca (2014), Romania (2014), Estonia (2015), Montenegro (2015), Federazione Russa (2016), FYROM (2016); per l'America Latina, Argentina (2015), Brasile (2015), Cile (2014), Costa Rica (2014), Cuba (2016), Messico (2016), Perù (2014), Venezuela (2015). L'Italia, che era già stata membro del Consiglio nel triennio 2007-2010, ha ripresentato la propria candidatura ed è stata rieletta il 20 maggio 2011.

Il Consiglio, con sede a Ginevra, si riunisce regolarmente durante tutto l'anno, tenendo almeno tre sessioni annuali e potendo convocare sessioni speciali (aventi ad oggetto un determinato argomento) quando sia necessario. La presente rassegna mira a fornire una panoramica generale delle principali attività svolte dal Consiglio nell'ultimo triennio (con particolare riferimento all'attività dell'anno appena trascorso) e quindi nelle sue sessioni ordinarie 16ª (28 febbraio-25 marzo 2011), 17ª (30 maggio-17 giugno 2011), 18ª (12-30 settembre 2011), 19ª (27 febbraio-23 marzo 2012), 20ª (18 giugno-6 luglio 2012), 21ª (10-28 settembre 2012), 22ª (25 febbraio-22 marzo 2013), 23ª (27 maggio-14 giugno 2013) e 24ª (9-27 settembre 2013), e nelle sue sessioni speciali 15ª (25 febbraio2011), 16ª (29 aprile 2011), 17ª (22 agosto 2011), 18ª (2 dicembre 2011) e 19ª (1giugno 2012)[2]. In tali sessioni il Consiglio ha affrontato numerose problematiche concernenti i diritti umani, adottando un numero molto elevato di documenti (fra risoluzioni, decisioni e *Presidential Statements*).

---

[1] Il criterio dell'equa distribuzione geografica è realizzato attribuendo 13 seggi agli Stati africani e il medesimo numero a quelli asiatici, 8 agli Stati Latino-americani, 6 a quelli dell'Europa orientale e 7 agli Stati dell'Europa occidentale ed altri Stati (par. 7, risoluzione 60/251 del 15 marzo 2006).

[2] Sulle sessioni speciali, in questa sede, non ci soffermeremo, a causa dell'elevato numero di questioni già affrontate dal Consiglio in sede di sessione ordinaria. Specifichiamo soltanto che la 15ª sessione speciale è stata dedicata alla situazione dei diritti umani in Libia, mentre le sessioni speciali dalla 16ª alla 19ª alla situazione dei diritti umani in Siria.

L'ampiezza dell'attività del Consiglio ha portato a limitare il campo di analisi ad alcuni temi da noi ritenuti particolarmente interessanti, attuali e controversi[3].

2. *Discriminazione per motivi di religione*.- Il Consiglio, nella sua 16ª sessione ordinaria, affronta, tra gli altri, il tema della discriminazione basata sulla religione o sulle convinzioni personali, adottando due risoluzioni in materia: la 16/13 e la 16/18, entrambe del 24 marzo 2011. Nella prima[4] sono innanzitutto richiamati (nei *considerando*) importanti documenti internazionali in materia, quali la risoluzione dell'Assemblea Generale 36/55 del 25 novembre 1981 (*Dichiarazione sull'eliminazione di tutte le forme d'intolleranza e di discriminazione fondate sulla religione o il credo*), l'art. 18 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici e l'art. 18 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo.

Il Consiglio – dopo aver espresso profonda preoccupazione per gli ostacoli emergenti al godimento del diritto alla libertà di religione o di credo (par. 4) – accoglie con favore il lavoro svolto dallo *Special Rapporteur* in materia[5] (par. 2) e lo invita a presentargli un rapporto annuale (par. 13), ma soprattutto incoraggia gli Stati a esercitare le opportune azioni per prevenire e punire gli atti di violenza contro le persone appartenenti a minoranze religiose (par. 8), nonché ad attuare misure per implementare la risoluzione dell'Assemblea Generale 36/55 (par. 14). Con la successiva risoluzione, la 16/18[6], il Consiglio – riaffermando l'obbligo degli Stati di eliminare tutte le forme di discriminazione basate sulla religione e di adottare le misure necessarie che garantiscano una protezione eguale ed effettiva dinanzi alla legge – esprime profonda preoccupazione per l'esistenza di orientamenti e di programmi difesi da organizzazioni estremiste che mirano a creare o perpetuare e mantenere stereotipi negativi nei confronti di alcuni gruppi religiosi, in particolar modo quando tali situazioni sono tollerate dai Governi (par. 1).

La risoluzione accoglie la Dichiarazione del Segretario Generale dell'Organizzazione della Conferenza Islamica (OCI, oggi divenuta Organizzazione della Cooparezione Islamica), resa durante la 15ª sessione del Consiglio, soprattutto con riferimento a una serie di aspetti che possono favorire un clima di tolleranza religiosa, pace e rispetto (par. 5), come la creazione di un *network* di collaborazione che promuova il dialogo (lett. a); la messa in opera di meccanismi che identifichino le aree di potenziale conflitto (lett. b); l'adozione e la concreta attuazione di misure volte a criminalizzare l'incitamento alla violenza basato sulla differenza di religione o di credo (lett. f). Invita, dunque, gli Stati ad adottare misure efficaci per garantire che i funzionari pubblici, nello svolgimento delle loro funzioni, non compiano alcuna discriminazione sulla base della religione o del credo; a incoraggiare la parteci-

---

[3] Si è fatto dunque riferimento soltanto ai documenti, emanati nel triennio 2011-2013, relativi ai temi trattati (discriminazione per motivi di religione, diritto all'alimentazione, crisi economica e finanziaria, diritti dell'infanzia, diritti dei disabili, detenzioni arbitrarie e Myanmar, tutela dell'ambiente, Israele e

Territori palestinesi, Siria). Riferimenti a documenti del Consiglio su altri temi o emanati in anni diversi dal triennio in esame, oppure a documenti di altri organismi, sono presenti solo se strettamente connessi alle problematiche individuate. Gli atti e i documenti del Consiglio richiamati nella presente rassegna sono consultabili sul sito www.ohchr.org.

[4] UN Doc. A/HRC/RES/16/13, *Freedom of religion or belief.*

[5] Lo *Special Rapporteur on freedom of religion or belief* dal 1° agosto 2010 è il tedesco Heiner Bielefeldt.

[6] UN Doc. A/HRC/RES/16/18, *Combating intolerance, negative stereotyping and stigmatization of, and discrimination, incitement to violence and violence against, persons based on religion or belief.*

pazione e la rappresentanza degli individui, indipendentemente dalla loro religione, in tutti i settori della società; a contrastare l'uso della religione come criterio nella conduzione di interrogatori, perquisizioni e altre procedure investigative delle forze dell'ordine (par. 6). Chiede, infine, un rafforzamento degli sforzi internazionali volti a promuovere un dialogo globale per la diffusione della cultura della tolleranza a tutti i livelli (basata sul rispetto delle diversità di religioni e credenze) e decide di convocare una tavola rotonda sul tema nel corso della sua 17ª sessione (par. 9)[7].

Una risoluzione sostanzialmente analoga a quella appena analizzata è la 19/25 del 23 marzo 2012[8], nella quale si ribadisce l'importanza del rafforzamento degli sforzi internazionali «to foster a global dialogue for the promotion of a culture of tolerance and peace at all levels, based on respect for human rights and diversity of religions and beliefs» (par. 9). Nel corso del 2013 il Consiglio si è occupato del tema della discriminazione per motivi di religione nelle risoluzioni 22/20 e 22/31, entrambe del 22 marzo. Nella prima[9] il Consiglio, dopo aver ribadito preoccupazioni e raccomandazioni espresse in precedenti risoluzioni in materia, sottolinea l'importanza di un dialogo continuo e rafforzato in tutte le sue forme e con la più ampia partecipazione e prende atto con apprezzamento delle diverse iniziative in tal senso, tra cui l'Alleanza delle Civiltà (United Nations Alliance of Civilizations) – un'iniziativa lanciata il 21 settembre 2004, durante la 59ª sessione dell'Assemblea Generale, con l'obiettivo di riunire Stati e organizzazioni internazionali al fine di promuovere la cooperazione globale su questioni interculturali e incoraggiare il dialogo e il confronto fra 'civiltà' differenti[10]– e alcuni programmi condotti dell'UNESCO (come ad es. il programma MOST, *Management of Social Transformation*)[11]. Il Consiglio, inoltre, con riferimento al lavoro dello *Special Rapporteur* in materia, accoglie con favore il rapporto presentato il 24 dicembre 2012[12] e prende atto delle raccomandazioni in esso contenute (par. 12); inoltre, dopo aver sollecitato i Governi a cooperare pienamente con tale Relatore (ad es. accogliendo le sue richieste di visita dei loro Paesi), ne estende il mandato per un periodo di ulteriori tre anni e lo invita a relazionare annualmente al Consiglio dei Diritti Umani e all'Assemblea Generale in conformità ai rispettivi programmi di lavoro (paragrafi 13-16).

Nella seconda, la risoluzione 22/31[13], il Consiglio dei Diritti Umani accoglie con favore le iniziative internazionali, regionali e nazionali volte a promuovere il dialogo interreligioso ed interculturale e a contrastare la discriminazione basata sulla religione o sulle convinzioni personali[14]. Esso, inoltre, riprende la già citata

---

[7] Tale *Panel* si è effettivamente tenuto il 14 giugno 2011.

[8] UN Doc. A/HRC/RES/19/25, *Combating intolerance, negative stereotyping and stigmatization of, and discrimination, incitement to violence and violence against, persons based on religion or belief.*

[9] UN Doc. A/HRC/RES/22/20, *Freedom of religion or belief.*

[10] Per approfondimenti v. www.unaoc.org.

[11] Per approfondimenti v. www.unesco.org.

[12] UN Doc. A/HRC/22/51.

[13] UN Doc. A/HRC/RES/22/31, *Combating intolerance, negative stereotyping and stigmatization of, and discrimination, incitement to violence and violence against, persons based on religion or belief.*

[14] Si fa riferimento, in particolare, alla serie di riunioni di esperti nel quadro dell'*Istanbul Process* (Istanbul Process for Combating Intolerance, Discrimination, and Violence on the Basis of Religion or Belief), nonché al documento *Rabat Plan of Action* (Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence) e alle raccomandazioni e conclusioni in esso contenute (Conclusions and recommendations emanating from

Dichiarazione del Segretario Generale dell'OCI, soprattutto con riferimento alle azioni proposte (par. 6)[15] e ai conseguenti inviti rivolti agli Stati (par. 7)[16]. Il Consiglio chiede, infine, all'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani di preparare e sottoporgli, nel corso della sua 25ª sessione, una relazione basata sulle informazioni fornite dagli Stati membri circa gli sforzi e le misure da essi adottate per attuare il piano d'azione di cui ai paragrafi 6 e 7 sopra citati, nonché sulle loro opinioni relative alle possibili misure di *follow-up* per migliorare ulteriormente l'attuazione di tale piano.

3. *Diritto all'alimentazione*.- A partire dalla sua istituzione molteplici sono state le occasioni in cui il Consiglio ha adottato delle decisioni concernenti il fondamentale diritto all'alimentazione. Ricordiamo, ad esempio, la 7ª sessione speciale (*The negative impact on the realization of the right to food of the worsening of the world food crisis, caused inter alia by the soaring food prices*), svoltasi il 22 maggio 2008, i cui lavori hanno avuto come oggetto l'analisi della crisi alimentare mondiale, causata in particolare dall'aumento dei prezzi del cibo degli alimenti, il cui seguito lo si può trovare nelle risoluzioni 10/12 della 10ª sessione ordinaria, 12/8 e 12/10 della 12ª sessione ordinaria e 13/4 della 13ª sessione ordinaria. Il Consiglio ha ripreso in considerazione il tema in esame nelle risoluzioni 16/27, 19/7 e 22/9, adottate rispettivamente nel 2011, 2012 e 2013.

Nella prima – la risoluzione 16/27, adottata il 25 marzo 2011[17] – il Consiglio sottolinea che la situazione attuale è ancora molto grave, in quanto un'elevata percentuale della popolazione mondiale (circa un miliardo di persone) soffre la fame, nonostante ciò costituisca «*an outrage and a violation of human dignity*» (par. 1). Nonostante gli sforzi compiuti, infatti, il problema dell'insicurezza alimentare ha assunto una dimensione globale e i progressi realizzati per ridurre la fame nel

---

the four regional expert workshops organised by OHCHR, in 2011, and adopted by experts in Rabat, Morocco on 5 October 2012).

[15] « (a) Encouraging the creation of collaborative networks to build mutual understanding, promoting dialogue and inspiring constructive action towards shared policy goals and the pursuit of tangible outcomes, such as servicing projects in the fields of education, health, conflict prevention, employment, integration and media education; (b) Creating an appropriate mechanism within Governments to, inter alia, identify and address potential areas of tension between members of different religious communities, and assisting with conflict prevention and mediation; (c) Encouraging the training of government officials in effective outreach strategies; (d) Encouraging the efforts of leaders to discuss within their communities the causes of discrimination, and evolving strategies to counter these causes; (e) Speaking out against intolerance, including advocacy of religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence; (f) Adopting measures to criminalize incitement to imminent violence based on religion or belief; (g) Understanding the need to combat denigration and negative religious stereotyping of persons, as well as incitement to religious hatred, by strategizing and harmonizing actions at the local, national, region and international levels through, inter alia, education and awareness-building; (h) Recognizingt hat the open, constructive and respectful debate of ideas, as well as interfaith and intercultural dialogue at the local, national and international levels, can play a positive role in combating religious hatred, incitement and violence».

[16] «(a) To take effective measures to ensure that public functionaries, in the conduct of their public duties, do not discriminate against an individual on the basis of religion or belief; (b) To foster religious freedom and pluralism by promoting the ability of members of all religious communities to manifest their religion, and to contribute openly and on an equal footing to society; (c) To encourage the representation and meaningful participation of individuals, irrespective of their religion in all sectors of society; (d) To make a strong effort to counter religious profiling, which is understood to be the invidious use of religion as a criterion in conducting questionings, searches and other law enforcement investigative procedures».

[17] UN Doc. A/HRC/RES/16/27, *The right to food*.

mondo sono stati sicuramente insufficienti (13° *considerando*). È intollerabile, prosegue il Consiglio, che ogni anno più di 1/3 dei decessi dei bambini al di sotto dei 5 anni siano causati da malattie legate alla mancata nutrizione (stima dell'UNICEF) e che in tutto il mondo ci siano oltre 1 miliardo di persone denutrite, quando secondo uno studio della FAO il pianeta potrebbe produrre cibo sufficiente a sfamare 12 miliardi di persone, ossia circa il doppio dell'attuale popolazione mondiale (par. 4). Il Consiglio, inoltre, riconosce che la crisi alimentare attuale è il frutto della combinazione di diversi fattori (tra cui la speculazione sulle materie prime) ed è preoccupato dal fatto che gli effetti di tale crisi continuino ad avere gravi conseguenze sulle persone più vulnerabili e in particolare nei Paesi in via di sviluppo (14° e 15° *considerando*). Sollecita, dunque, gli Stati ad assicurare che le loro politiche internazionali, soprattutto con riferimento agli accordi commerciali internazionali, non abbiano effetti negativi sul diritto al cibo negli altri Paesi (par. 23); invita tutte le rilevanti organizzazioni internazionali, incluse la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale, a promuovere politiche e progetti che possano rivelarsi positivi per il diritto all'alimentazione e a supportare le strategie degli Stati membri volte a realizzare questo diritto (par. 29). Il Consiglio, infine, in più punti della risoluzione ricorda che per la realizzazione del diritto al cibo è fondamentale anche la disponibilità delle risorse idriche, da utilizzare non solo per il fabbisogno umano ma anche per lo sviluppo dell'agricoltura.

A questo proposito è opportuno prendere in considerazione il tema – *The human rights and access to safedrinking water and sanitation* – trattato nelle risoluzioni 16/2, 18/1, 21/1 e 24/18. In quest'ultima, adottata in data 27 settembre 2013[18], il Consiglio – ribadendo che gli Stati hanno la responsabilità primaria di garantire la piena realizzazione di tutti i diritti umani (par. 14) – afferma che essi dovrebbero far fronte al problema della mancanza di tale bene essenziale eliminando ogni discriminazione nell'accesso all'acqua potabile ed ai servizi igienici (par. 10). Il Consiglio è profondamente preoccupato del fatto che più di 2,5 miliardi di persone non hanno accesso ai servizi igienici di base e che circa 1,5 milioni di bambini al di sotto dei 5 anni muore ogni anno per malattie legate alla mancanza di acqua (12° *considerando*). Invita, dunque, gli Stati a incorporare il principio di 'sostenibilità' nelle misure adottate per realizzare il diritto all'acqua e ai servizi igienici; a dare priorità ai finanziamenti per il funzionamento e la manutenzione dei relativi servizi; a garantire, in modo adeguato, la regolamentazione e il controllo del settore, nonché a prevedere meccanismi di responsabilità per evitare le pratiche che minano la realizzazione del diritto in esame; a effettuare una pianificazione volta ad ottenere l'accesso universale all'acqua anche nei casi in cui il settore privato sia coinvolto nella fornitura dei servizi (par. 13).

Tornando alla risoluzione 16/27, il Consiglio esprime la sua preoccupazione per il fatto che siano soprattutto le donne e le bambine ad essere colpite dall'insicurezza alimentare e dalla povertà, in parte proprio a causa delle discriminazioni di genere (par. 5). Per questo motivo esorta gli Stati ad adottare le misure necessarie per combattere le disuguaglianze nei confronti delle donne e delle bambine, che contribuiscono alla loro malnutrizione (par. 6). Tra le altre categorie particolarmente vulnerabili, si stima che l'80% delle persone che soffrono la fame vivano nelle zone rurali, il 50% delle quali sono piccoli agricoltori. Si tratta di persone particolarmente

[18] UN Doc. A/HRC/RES/24/18, *The human rights to safedrinking water and sanitation*.

vulnerabili rispetto al rischio di malnutrizione a causa del costo sempre più alto dell'acqua e delle sementi e del parallelo calo dei redditi agricoli. È per questo che l'appoggio degli Stati ai piccoli agricoltori, alle comunità di pescatori e alle imprese locali è un elemento chiave per la sicurezza alimentare e per la realizzazione del diritto al cibo (par. 15).

Le iniziative volte a dare particolare rilevanza a questo diritto sono state negli anni molteplici[19], ma il Consiglio è ben cosciente del fatto che non siano stati mantenuti gli impegni presi nel *World Food Summit* del 1996[20], che miravano alla riduzione del numero delle persone denutrite (par. 25). Per questo motivo invita ripetutamente tutti i Governi, le istituzioni finanziarie internazionali, gli organismi competenti delle Nazioni Unite a dare priorità all'obiettivo di realizzare il pieno godimento del diritto al cibo. Esprime, inoltre, apprezzamento per il rapporto dello *Special Rapporteur on the right to food* 16/49 del 20 dicembre 2010 (dedicato soprattutto al contributo dell'acroecologia a tale tema) e ne raccomanda la considerazione, nell'ambito delle rispettive politiche, da parte degli Stati (par. 14). Il Consiglio supporta l'adempimento del mandato del Relatore speciale[21] (prorogato per un periodo di tre anni con la risoluzione 13/4), prende atto con apprezzamento del lavoro svolto (par. 37) e gli richiede di continuare a monitorare l'evoluzione della crisi alimentare mondiale e, nell'ambito dei suoi rapporti periodici, di mantenere informato il Consiglio sull'impatto della crisi economica sul godimento del diritto al cibo (par. 38). Gli chiede, infine, di presentare un rapporto sull'attuazione della risoluzione 16/27 alla 19ª sessione ordinaria del Consiglio (par. 51)[22]. Nell'ultima sessione citata, inoltre, è stata emanata un'altra risoluzione in materia, la 19/7 del 22 marzo 2012, nella quale il Consiglio, facendo seguito alle precedenti risoluzioni sul tema, ribadisce gli inviti già precedentemente rivolti agli Stati e le sollecitazioni indirizzate al Relatore speciale, chiedendogli di sottoporre al Consiglio un ulteriore rapporto (sull'implementazione della risoluzione 19/7) alla sua 22ª sessione[23]. L'ultima risoluzione emanata, nel triennio in esame, sul diritto al cibo è la risoluzione 22/9 del 21 marzo 2013, con la quale il Consiglio estende il mandato del Relatore speciale per ulteriori tre anni (par. 43) e gli chiede di continuare a monitorare l'evoluzione della crisi alimentare mondiale e di mantenere il Consiglio informato circa l'impatto dell'attuale crisi economica e finanziaria sul godimento del diritto al cibo.

4. *Crisi economica e finanziaria e suo impatto sul godimento dei diritti umani*.- Strettamente collegato al tema appena analizzato è quello dell'attuale crisi

---

[19] Il Consiglio, ad esempio, accoglie con favore (par. 40) il lavoro realizzato dal Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali nella promozione del diritto al cibo, in particolare con riferimento al *General Comment* n. 12 del 1999 sul diritto ad un'adeguata alimentazione, in cui il Comitato afferma, tra l'altro, che questo diritto è «indivisibly linked to the inherent dignity of the human person and is indispensable for the fulfilment of other human rights enshrined in the International Bill of Human Rights, and is also inseparable from social justice, requiring the adoption of appropriate economic, environmental and social policies at both the national and international levels, oriented to the eradication of poverty and the fulfilment of all human rights for all».

[20] Per i documenti del summit v. www.un.fao.org.

[21] Lo *Special Rapporteur on the right to food* dal maggio 2008 è il belga Olivier De Schutter.

[22] Sul seguito di tale richiesta si rimanda al documento della 19ª sessione ordinaria A/HRC/19/59.

[23] Sul seguito di tale richiesta si rimanda al documento della 22ª sessione ordinaria A/HRC/22/50, *Report submitted by the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter. Women's rights and the right to food*.

economica e finanziaria mondiale, che non solo ha aggravato le violazioni dei diritti umani, ma ha anche distolto l'attenzione da essi. La crisi ha infatti comportato la mancanza di cibo, di acqua potabile, di lavoro, nonché l'aumento di xenofobia, razzismo e repressione. Per questi motivi è opportuno analizzare le risoluzioni del Consiglio dei Diritti Umani relative alla crisi economica e finanziaria e al suo impatto sui diritti umani. Del resto, il tema in esame è stato più volte oggetto dei lavori sia della Commissione sui Diritti Umani (risoluzioni 1998/24 del 17 aprile 1998; 199/22 del 23 aprile 1999; 2000/82 del 26 aprile 2000; 2004/18 del 16 aprile 2004 e 2005/19 del 14 aprile 2005), sia del nuovo organo che l'ha sostituita (che ha trattato il tema, oltre che in numerose sessioni ordinarie, anche durante la 10ª sessione speciale, dedicata, a testimonianza dell'importanza e della gravità del fenomeno, proprio all'impatto della crisi economica e finanziaria mondiale sulla realizzazione universale e sull'effettivo godimento dei diritti umani).

Dopo aver affrontato più volte l'argomento nel corso del biennio 2011-2012[24], il Consiglio, con la risoluzione 23/11 del 13 giugno 2013 (adottata con 30 voti a favore, 15 contrari[25] e 2 astensioni), analizza nuovamente gli effetti che il debito estero e gli altri obblighi finanziari internazionali degli Stati hanno sul pieno godimento dei diritti umani, con particolare riferimento a quelli economici, sociali e culturali[26]. Il Consiglio, nei *considerando* della risoluzione, sottolinea innanzitutto come già la *World Conference on Human Rights* (Vienna, 1993)[27] abbia invitato la Comunità internazionale a compiere ogni sforzo per contribuire ad alleggerire l'onere del debito estero dei Paesi in via di sviluppo, debito che in questi Paesi limita enormemente la capacità di promuovere lo sviluppo sociale e di conseguire l'effettiva realizzazione dei diritti umani. Nel testo del documento si accoglie con favore (par. 1) il rapporto dell'11 giugno 2013[28] dell'*Independent Expert on the effect of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights*[29] e si invitano i Governi, le organizzazioni internazionali, le istituzioni finanziarie internazionali e le ONG a cooperare pienamente con l'Esperto indipendente per facilitare lo svolgimento del suo mandato (par. 31).

Tale rapporto è di estremo interesse perché effettua una valutazione globale dell'impatto che le varie iniziative internazionali di riduzione del debito hanno sui

---

[24] In particolare, nel 2011 sono state adottate le risoluzioni 16/14 (*Mandate of the independent expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights*) e 17/7 (*The effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights*); nel 2012 è stata adottata la risoluzione 20/10 (*The effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights*).

[25] Fra cui vi è anche quello dell'Italia.

[26] UN Doc. A/HRC/RES/23/11. *The effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights*.

[27] V. www.un.org.

[28] UN Doc. A/HRC/23/37, *Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, Cephas Lumina. An assessment of the human rights impact of international debt relief initiatives*.

[29] L'*Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights* dal 2000 è lo zambiano Cephas Lumina.

diritti umani. Con riferimento a tali iniziative, esse sono principalmente due: la 'HIPC *Initiative*' (*Heavily Indebted Poor Countries*) e la 'MDRI' (*Multilateral Debt Relief Iniziative*). La prima fu creata nel 1996 con l'obiettivo di ridurre a 'livelli sostenibili' l'onere del debito dei Paesi più poveri del mondo; questa venne poi affiancata nel 2005 dalla MDRI, allo scopo di accelerare i progressi dei Paesi in vista del raggiungimento degli 'Obiettivi di sviluppo del Millennio' (*Millennium Development Goals*)[30]. Il rapporto ritiene che è possibile sostenere che tali iniziative hanno avuto un impatto positivo sulla riduzione della povertà, anche se è difficile stabilire un nesso causale tra riduzione del debito e incremento della spesa per ridurre la povertà. Il futuro delle iniziative volte alla riduzione del debito internazionale, prosegue il rapporto, è comunque al momento molto incerto. È necessario verificare quali sono le carenze dei meccanismi esistenti ed elaborare nuove iniziative che affrontino appieno le cause profonde della crisi del debito, anche attraverso strategie basate sul rispetto dei diritti umani[31].

Riprendendo in esame la risoluzione 23/11, il Consiglio nota con profonda preoccupazione che il debito estero delle economie emergenti e in via di sviluppo è aumentato dal 2003 al 2010, passando da circa 2500 a circa 5500 miliardi di dollari; e nel 2012 è salito ulteriormente a circa 6500 miliardi (8° *considerando*). Invita perciò tutti gli Stati, il settore privato e i programmi e le agenzie rilevanti delle Nazioni Unite a osservare le 'Linee guida relative al debito estero e ai diritti umani'[32] (10 aprile 2011) approvate dal Consiglio con risoluzione 20/10 del 5 luglio 2012 (par. 3); ribadisce che gli strumenti adottati per contrastare la crisi economico-finanziaria non dovrebbero prevedere la riduzione o l'eliminazione delle misure di diminuzione del debito, poiché ciò produrrebbe, nei Paesi interessati, un effetto negativo sul godimento dei diritti umani (par. 7). Per alleggerire l'onere del debito estero, per raggiungere una crescita duratura e per realizzare i vari obiettivi di sviluppo e crescita – prosegue il Consiglio – non sono sufficienti i trasferimenti di risorse sotto forma di sovvenzioni e/o prestiti a condizioni favorevoli, ma bisogna anche eliminare gli ostacoli al commercio e aumentare il prezzo dei beni che i Paesi indebitati esportano (par. 9). Il Consiglio afferma che, fino ad oggi, non sono state attuate politiche davvero risolutive del problema del debito estero e che, nella maggior parte dei casi, gli interessi dei creditori sono di gran lunga prevalenti, facendo così aumentare sempre di più il divario tra Paesi ricchi e poveri; per modificare questa situazione il Consiglio chiede un'intensificazione degli sforzi per sviluppare meccanismi più efficaci, che eliminino concretamente le disuguaglianze economiche e che annullino o almeno riducano il peso del debito estero, soprattutto di quei Paesi che sono stati gravemente colpiti da calamità naturali o conflitti armati (par. 10). Queste azioni non devono però privare lo Stato interessato della sua autonomia; è pertanto fondamentale che i programmi di riforma economica

---

[30] La seconda iniziativa mira alla cancellazione totale del debito da parte di 4 principali istituzioni multilaterali: *International Monetary Fund*, *International Development Association*, *African Development Fund* (amministrato dalla *African Development Bank*) e *Inter-American Development Bank*.

[31] Il rapporto è articolato in 6 paragrafi così titolati: 1) Introduction, 2) Understanding debt relief, 3) Impact of debt relief, 4) Limitations of current debt relief initiatives, 5) International debt relief: what next?, 6) Conclusions and recommendations.

[32] UN Doc. A/HRC/20/23, *Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, Cephas Lumina. Guiding principles on foreign debt and human rights.*

coinvolgano le parti interessate e lascino ai Governi uno spazio di manovra. È inoltre indispensabile che, per affrontare il problema del debito e trovare una soluzione duratura, ci sia un continuo dialogo politico all'interno del sistema delle Nazioni Unite tra Paesi creditori, Paesi debitori e istituzioni finanziarie internazionali (paragrafi 18-25). I paragrafi 11 e 12 della risoluzione in esame sono dedicati al problema dei '*vulture funds*', ossia dei 'predatori di fondi', espressione che indica quegli enti privati commerciali che acquisiscono (comprando, per cessione o per altre forme di transazione) debiti statali non rimborsati con l'obiettivo di raggiungere un alto profitto. I predatori di fondi, infatti, solitamente acquisiscono – sul mercato secondario ad un prezzo di gran lunga inferiore al loro valore nominale – i debiti dei c.d. Paesi HIPC, per poi tentare, attraverso vie giudiziarie, sequestro di beni o anche tramite pressione politica, di ottenere il rimborso dell'intero valore nominale del debito, oltre agli interessi e alle penali. È facilmente comprensibile, dunque, quanti e quali danni arrechino questi enti al già debole apparato di risanamento del debito estero degli HIPC, nonché dei Paesi che non sono ancora in condizioni economiche critiche. Infatti, secondo uno studio dell'EMTA (*TradeAssociation for Emergenging Markets*) almeno 9 Paesi non-HICP (tra cui, in Europa, Bulgaria e Polonia) sono stati oggetto di acquisizioni da parte di '*vulture funds*'. Il Consiglio, infine, decidendo di tenere la materia in alta considerazione, chiede all'Esperto indipendente di presentare un rapporto sull'implementazione della risoluzione, nonché un commentario ai *Guiding principles*, nel corso della sua 25ª sessione (par. 32).

5. *Diritti dei bambini, con particolare riferimento al Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo relativo alla procedura di comunicazioni*.- I diritti umani delle persone appartenenti alle categorie più vulnerabili, quali ad esempio i fanciulli e i disabili (la tutela dei cui diritti è il frutto del processo evolutivo nell'ambito dello sviluppo dei diritti umani che è noto come processo di 'specificazione') hanno sempre costituito temi di rilevante interesse per il Consiglio dei Diritti Umani. Con riferimento alla tutela dei diritti del fanciullo, le risoluzioni adottate nel triennio in esame sono molteplici e comprendono una serie di tematiche come, ad esempio, la situazione dei bambini che si trovano in condizioni di estrema povertà e sono costretti a vivere e/o lavorare in strada, il traffico di donne e bambini, il diritto alla registrazione, il diritto alla salute, la mortalità infantile, i matrimoni forzati[33]. Una risoluzione particolarmente importante è la 17/18, adottata il 17 giugno 2011, che concerne l'approvazione – da parte del Consiglio – del Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo relativo alla procedura di comunicazioni[34]. Tale documento rappresenta una tappa molto significativa nel processo di evoluzione dei diritti dell'infanzia, perché consentirà a individui e gruppi di individui – che lamentino di essere stati vittime della violazione di uno qualsiasi dei diritti previsti nella Convenzione o nei Protocolli facoltativi del 2000 (riguardanti rispettivamente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati e il traffico di bambini, la prostituzione infantile e la pedopornografia) – di presentare reclami al Comitato sui diritti del fanciullo. Per questo motivo la risoluzione 17/18

[33] Si tratta delle seguenti risoluzioni: 16/12, 17/1, 17/18, 19/9, 19/37, 20/1, 20/4, 22/11, 22/32, 23/5, 24/11 e 24/23.

[34] UN Doc. A/HRC/RES/17/18, *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure.*

sarà oggetto di specifica analisi. Prima però analizziamo brevemente le precedenti tappe di questo percorso.

La tappa iniziale è stata l'adozione, il 17 giugno 2009, della risoluzione 11/1 con cui fu istituito il Gruppo di lavoro incaricato di redigere tale Protocollo. Nella risoluzione 11/1 il Consiglio sottolineava che il meccanismo di controllo delle 'comunicazioni individuali' è previsto, in ambito ONU, per una serie di '*core treaties*' sui diritti umani – quali ad esempio il Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici, la Convenzione contro la tortura e la Convenzione sui disabili – e che tale meccanismo avrebbe contribuito in modo significativo alla protezione generale dei diritti del bambino. Per questo motivo decideva di istituire un Gruppo di lavoro aperto per studiare la possibilità di elaborare un protocollo che stabilisse una procedura di comunicazioni complementare alla procedura di presentazione di rapporti ai sensi dell'art. 44 della Convenzione. La 1ª sessione del Gruppo di lavoro si è svolta nel 2009 ed il relativo rapporto (21 gennaio 2010) è stato analizzato durante la 13ª sessione ordinaria del Consiglio[35], il quale, con la risoluzione 13/3 del 24 marzo 2010, ha acquisito i risultati della 1ª sessione del Gruppo di lavoro (par. 1) e ne ha esteso il mandato fino alla 17ª sessione ordinaria in modo che potesse portare a termine il proprio compito; nel contempo ha chiesto espressamente al Presidente del Gruppo (lo slovacco Štefánek Drahoslav) di preparare una proposta per un progetto di protocollo che potesse essere utilizzato come base per i negoziati e che tenesse conto delle opinioni espresse e degli stimoli forniti dal Comitato sui diritti del fanciullo (par. 3)[36].

Nel corso della 2ª sessione del Gruppo di lavoro è stata discussa la bozza del protocollo che era stata presentata nel mese di agosto 2010 dal Presidente-relatore[37]. Il Comitato sui diritti del fanciullo, a sua volta, ha elaborato dei commenti (e delle raccomandazioni) alla bozza formulata[38] e ha esortato il Gruppo di lavoro ad adempiere rapidamente al proprio mandato in modo che entro il 2011 il testo finale del Protocollo potesse essere approvato sia dal Consiglio dei Diritti Umani sia dall'Assemblea Generale. Ciò è avvenuto il 17 giugno 2011 proprio con la risoluzione 17/18[39]. Il Consiglio, con tale risoluzione, adotta il Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo relativo alla procedura di comunicazioni (che è annesso alla medesima risoluzione) e sollecita l'Assemblea Generale ad approvarlo prontamente, raccomandando che esso sia aperto alla firma nel 2012 (il testo è stato approvato anche dall'Assemblea il 19 dicembre 2011).

Il Protocollo è aperto alla firma di ogni Stato che ha firmato o ratificato la Convenzione sui diritti del fanciullo o uno dei primi due Protocolli ad essa

---

[35] UN Doc. A/HRC/13/43, *Report of the Open-endedWorking Group on the optional protocol to the Convention on the Rights of the Child*.

[36] Sul seguito di tale richiesta v. UN Doc. A/HRC/17/36, *Report of the Open-endedWorking Group on the optional protocol to the Convention on the Rights of the Child on itssecond session*.

[37] UN Doc. A/HRC/WG.7/2/2, *Proposal for a draft optional protocolprepared by the Chairperson-Rapporteur of the Open-endedWorking Group on an optional protocol to the Convention on the Rights of the Child to provide a communications procedure*.

[38] UN Doc. A/HRC/WG.7/2/3, *Comments by the Committeeon the Rights of the Child on the proposal for a draft optional protocolprepared by the Chairperson-Rapporteur of the Open-endedWorking Group on an optional protocol to the Convention on the Rights of the Child to provide a communications procedure*.

[39] UN Doc. A/HRC/RES/17/18, *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure*.

facoltativi (par. 18) ed entrerà in vigore 3 mesi dopo il deposito del 10° strumento di ratifica o di adesione (par. 19)[40]. Questo consentirà di colmare una lacuna nella tutela internazionale dei diritti dell'uomo; il Comitato sui diritti del fanciullo, infatti, potrà ricevere e considerare comunicazioni presentate da individui o gruppi di individui che lamentino di essere stati vittime della violazione di uno qualsiasi dei diritti previsti nella Convenzione del 1989 o nei Protocolli facoltativi del 2000 (art. 5, Protocollo). La procedura prevede che, ricevuta la comunicazione, il Comitato informi lo Stato parte interessato il più presto possibile (art. 8, par. 1); questo deve inviare al Comitato, al massimo entro 6 mesi, spiegazioni scritte dando chiarimenti sulla questione o indicando i rimedi adottati (art. 8, par. 2). Il Comitato mette a disposizione i suoi buoni uffici al fine di raggiungere una soluzione amichevole della questione sulla base del rispetto degli obblighi sanciti nella Convenzione (art. 9).

Il Protocollo prevede anche la possibilità di reclami interstatali (art. 12). È necessaria, a tal fine, una dichiarazione che deve essere resa dagli Stati in conformità al par. 1 dell'art. 12. È inoltre prevista (sez. III) una procedura d'inchiesta per violazioni gravi e sistematiche: qualora il Comitato riceva informazioni attendibili indicanti gravi o sistematiche violazioni dei diritti enunciati nella Convenzione o nei Protocolli commesse da uno Stato parte, il Comitato lo invita a collaborare nell'esame delle informazioni e, a tal fine, a presentare osservazioni senza ritardo (art. 13, par. 1). Il Comitato può designare uno o più dei suoi membri per condurre un'inchiesta e per riferirgli urgentemente. Ove ciò sia giustificato, e con il consenso dello Stato parte, l'inchiesta può anche includere una visita del suo territorio (art. 13, par. 2). Tale inchiesta deve essere condotta confidenzialmente e la cooperazione dello Stato parte deve essere ricercata in tutte le fasi del procedimento (art. 13, par. 3). Dopo aver esaminato i risultati di tale inchiesta, il Comitato li trasmette senza indugio allo Stato parte interessato, con le eventuali osservazioni e raccomandazioni (art. 13, par. 4). Lo Stato, nel più breve tempo possibile, deve a sua volta presentare le proprie osservazioni (art. 13, par. 5). Dopo che tali procedure sono state completate, il Comitato può, previa consultazione con lo Stato interessato, decidere di inserire i risultati dell'inchiesta nella relazione (all'Assemblea Generale) di cui all'art. 16 del Protocollo (art. 13, par. 6).

6. *Diritti umani delle persone con disabilità*.- Con riferimento ai diritti delle persone con disabilità le risoluzioni emesse sino ad oggi dal Consiglio dei Diritti Umani sono sei. Nel corso del triennio in esame, il Consiglio – con le risoluzioni 16/15, 19/11 e 22/3 – ha deciso di approfondire alcune questioni specifiche concernenti il tema della disabilità, occupandosi, in particolare, del sostegno internazionale a favore dei singoli Stati che s'impegnano per la realizzazione dei diritti delle persone con disabilità, della partecipazione alla vita politica e pubblica da parte dei disabili, del lavoro e dell'occupazione delle persone disabili. Per quel che riguarda la prima risoluzione elencata, la 16/15, essa è stata adottata il 24 marzo 2011[41]. In essa il Consiglio richiama innanzitutto la Convenzione dell'ONU sui diritti delle persone disabili del 13 dicembre 2006 (entrata in vigore il 3 maggio

[40] In data 31.12.2013 il Protocollo è stato firmato da 45 Stati e ratificato da 9.

[41] UN Doc. A/HRC/RES/16/15, *Role of international cooperation in support of national efforts for the realization of the rights of persons with disabilities.*

2008)[42] e accoglie favorevolmente il fatto che un elevato numero di Stati abbia aderito ad essa e al suo Protocollo opzionale (par. 1); chiede, inoltre, agli Stati che non li hanno ancora ratificati di dare la giusta priorità alla questione (par. 1), nonché, a quelli che hanno ratificato apponendo delle riserve, di rivedere la necessità delle stesse, considerando la possibilità di ritirarle (par. 2).

Il Consiglio poi accoglie favorevolmente (par. 4) lo studio presentato dall'Alto Commissario dei diritti umani dal titolo *Thematic study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the role of international cooperation in support of national efforts for the realization of the rights of persons with disabilities* (pubblicato il 20 dicembre 2010)[43], il quale è anche servito da base per l'*Interactive Dialogue on the Rights of Persons with Disabilities* tenutosi in data 4 marzo 2011[44]. Il Consiglio accoglie con entusiasmo i risultati di tale lavoro e invita tutti gli *stakeholders* a prendere in debita considerazione le raccomandazioni in esso contenute (par. 4).

Il Consiglio, inoltre, invita l'Alto Commissario a preparare uno studio sulla partecipazione delle persone disabili alla vita politica e pubblica che deve essere reso disponibile prima della 19ª sessione (par. 17). Tale documento (A/HRC/19/36) è stato, dunque, elaborato dall'Alto Commissario ed è stato accolto con soddisfazione dal Consiglio con la risoluzione 19/11 del 22 marzo 2012 (par. 3)[45]. In questa il Consiglio (4° *considerando*) riafferma il diritto di partecipare alla vita politica e pubblica, già sancito dall'art. 21 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, il quale afferma che «ogni individuo ha diritto di partecipare al Governo del proprio Paese, sia direttamente, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti. Ogni individuo ha diritto di accedere in condizioni di eguaglianza ai pubblici impieghi del proprio Paese». Tale diritto è stato previsto anche nell'art. 25 del Patto sui Diritti Civili e Politici e, più recentemente e con specifico riguardo ai disabili, nell'art. 29 dell'apposita Convenzione[46].

---

[42] V. www.un.org. Al 31.12.2013 sono 139 gli Stati che hanno ratificato la Convenzione e 77 il Protocollo.

[43] UN Doc. A/HRC/16/38. Tale studio era stato commissionato dal Consiglio all'Alto Commissario con la risoluzione 13/11.

[44] Per il contenuto del dibattito v. www.ohchr.org.

[45] UN Doc. A/HRC/RES/19/11, *Rights of persons with disabilities: participation in political and public life*.

[46] L'articolo indicato afferma che «gli Stati Parti garantiscono alle persone con disabilità il godimento dei diritti politici e la possibilità di esercitarli su base di uguaglianza con gli altri, e si impegnano a: (a) garantire che le persone con disabilità possano effettivamente e pienamente partecipare alla vita politica e pubblica su base di uguaglianza con gli altri, direttamente o attraverso rappresentanti liberamente scelti, compreso il diritto e la possibilità per le persone con disabilità di votare ed essere elette, tra l'altro: (i) assicurando che le procedure, le strutture ed i materiali elettorali siano appropriati, accessibili e di facile comprensione e utilizzo; (ii) proteggendo il diritto delle persone con disabilità a votare tramite scrutinio segreto, senza intimidazioni, in elezioni ed in referendum popolari, e a candidarsi alle elezioni, ad esercitare effettivamente i mandati elettivi e svolgere tutte le funzioni pubbliche a tutti i livelli di governo, agevolando, ove appropriato, il ricorso a tecnologie nuove e di supporto; (iii) garantendo la libera espressione della volontà delle persone con disabilità come elettori e a questo scopo, ove necessario, su loro richiesta, autorizzandole a farsi assistere da una persona di loro scelta per votare. (b) Promuovere attivamente un ambiente in cui le persone con disabilità possano effettivamente e pienamente partecipare alla conduzione degli affari pubblici, senza discriminazione e su base di uguaglianza con gli altri, e incoraggiare la loro partecipazione alla vita pubblica, in particolare attraverso: (i) la partecipazione ad associazioni e organizzazioni non governative impegnate nella vita pubblica e politica del Paese e alle attività e all'amministrazione dei partiti politici; (ii) la costituzione di organizzazioni di persone con

Nella risoluzione in esame, il Consiglio (6° *considerando*) riconosce che molti progressi sono stati fatti, ma è profondamente preoccupato del fatto che, in molti Paesi, un gran numero di persone disabili non può in concreto partecipare alla vita pubblica e politica. Per questo motivo sollecita gli Stati ad adottare e attuare misure appropriate per assicurare una loro partecipazione piena ed effettiva, ad esempio attribuendo – alle persone disabili che hanno bisogno di un particolare sostegno – un accompagnatore che possa aiutarli nell'esercizio dei propri diritti; eliminando tutte le barriere che impediscono o limitano la partecipazione effettiva (come l'assenza di informazioni o di materiale elettorale in formati accessibili); promuovendo e sostenendo campagne di sensibilizzazione e programmi di formazione riguardanti l'esercizio dei diritti politici da parte delle persone disabili (par. 5). Naturalmente tutti gli strumenti adottati devono essere conformi alla Convenzione del 2006 (par. 6). Esorta, inoltre, gli Stati a esaminare ed eliminare ogni forma di esclusione e restrizione dei diritti politici che colpiscono le persone con disabilità (par. 7). Incoraggia tutti gli attori rilevanti che intervengono nella progettazione di un prodotto, di un'attrezzatura, di un programma o di un servizio relativi alla partecipazione politica e pubblica a tener conto delle necessità di tutti i membri della società, senza alcuna forma di discriminazione (par. 10). Il Consiglio decide infine che il suo prossimo dibattito interattivo sui diritti dei disabili si terrà nella 22ª sessione ordinaria e che esso si concentrerà sulla questione del lavoro e dell'impiego dei disabili (par. 13). Sul medesimo tema, altresì, il Consiglio chiede all'Alto Commissario per i diritti umani di preparare uno studio che deve essere reso disponibile prima della 22ª sessione. Tale studio, dal titolo *Thematic study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the work and employmentof persons with disabilities*, è stato in effetti pubblicato il 17 dicembre 2012[47] ed è servito da base per l'*Interactive Debate on the Work and Employmentof Persons with Disabilities*, tenutosi il 6 marzo 2013[48].

Il diritto al lavoro e all'occupazione rappresenta, in effetti, un aspetto molto importante per l'essere umano. La sua realizzazione, infatti, permette di poter guadagnare e quindi di condurre uno stile di vita adeguato alle proprie esigenze. La tutela di tale diritto è stata riconosciuta già dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, il cui art. 23 recita: «1. Ogni individuo ha diritto al lavoro, alla libera scelta dell'impiego, a giuste e soddisfacenti condizioni di lavoro ed alla protezione contro la disoccupazione. 2. Ogni individuo, senza discriminazione, ha diritto a eguale retribuzione per eguale lavoro. 3. Ogni individuo che lavora ha diritto ad una remunerazione equa e soddisfacente che assicuri a lui stesso e alla sua famiglia un'esistenza conforme alla dignità umana ed integrata, se necessario, ad altri mezzi di protezione sociale». Il diritto al lavoro e all'occupazione è contemplato anche dagli articoli 6 e 7 del Patto sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, così come pure dalla Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (art. 11) e dalla Convenzione sui diritti dei disabili (art. 27)[49].

---

disabilità e l'adesione alle stesse al fine di rappresentarle a livello internazionale, nazionale, regionale e locale».

[47] UN Doc. A/HRC/22/25.

[48] Per il contenuto del dibattito v. www.ohchr.org.

[49] In particolare, quest'ultima Convenzione, in argomento, prevede: ´1. Gli Stati Parti riconoscono il diritto al lavoro delle persone con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri; segnatamente il diritto di potersi mantenere attraverso un lavoro liberamente scelto o accettato in un mercato del lavoro e in un

Gli articoli appena citati sono richiamati dalla risoluzione 22/3, con la quale il Consiglio analizza, nel 2013 (21 marzo)[50], il tema in esame. Il Consiglio, nella risoluzione (7° *considerando*), rileva che, nonostante i progressi fatti, molte persone disabili in tutti i Paesi del mondo continuano ad avere numerosi problemi nella piena realizzazione del loro diritto al lavoro. Il Consiglio riconosce il ruolo importante svolto dai settori pubblico e privato e afferma che è fondamentale far comprendere ai datori di lavoro il grande contributo che le persone disabili possono apportare in un luogo di lavoro (11° *considerando*); accoglie con favore la decisione presa dall'Assemblea Generale di indire una riunione di alto livello (23 settembre 2013) sul tema *The way forward: a disability-inclusive development agenda towards 2015 and beyond*, con l'obiettivo di rafforzare l'azione finora condotta per assicurare l'inclusione dei disabili (12° *considerando*); accoglie, inoltre, con entusiasmo anche i risultati dello studio tematico (A/HRC/22/25) presentato dall'Alto Commissario per i Diritti Umani (che gli era stato commissionato con la risoluzione 19/11) e invita tutti gli *stakeholders* a tenere in debita considerazione le raccomandazioni in esso contenute (par. 4); incoraggia poi gli Stati parte ad adottare una serie di misure volte a garantire il pieno godimento del diritto al lavoro e il suo esercizio in situazioni di eguaglianza, facendo in modo di valorizzare la diversità sul posto di lavoro e l'uguaglianza di possibilità per tutti in materia di istruzione e di formazione professionale nonché di prospettive di carriera (par. 5). Il Consiglio riconosce che questi, così come gli altri compiti previsti dalle lett. *a-k*) del citato par. 5, non devono essere svolti solo dai singoli Stati (par. 13), ma soprattutto nell'ambito della cooperazione internazionale a tutti i livelli (la quale può sostenere le iniziative nazionali per accrescere la possibilità d'impiego delle persone disabili). Sono poi fondamentali i meccanismi nazionali di monitoraggio, compresi i dati statistici, al fine di agevolare lo sviluppo e l'attuazione di politiche che migliorano la situazione

---

ambiente lavorativo aperto, che favorisca l'inclusione e l'accessibilità alle persone con disabilità. Gli Stati Parti devono garantire e favorire l'esercizio del diritto al lavoro, anche a coloro i quali hanno subìto una disabilità durante l'impiego, prendendo appropriate iniziative – anche attraverso misure legislative – in particolare al fine di: (a) vietare la discriminazione fondata sulla disabilità per tutto ciò che concerne il lavoro in ogni forma di occupazione, in particolare per quanto riguarda le condizioni di reclutamento, assunzione e impiego, la continuità dell'impiego, l'avanzamento di carriera e le condizioni di sicurezza e di igiene sul lavoro; (b) proteggere il diritto delle persone con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri, di beneficiare di condizioni lavorative eque e favorevoli, compresa la parità di opportunità e l'uguaglianza di remunerazione per un lavoro di pari valore, condizioni di lavoro sicure e salubri, la protezione da molestie e le procedure di composizione delle controversie; (c) garantire che le persone con disabilità siano in grado di esercitare i propri diritti di lavoratori e sindacali su base di uguaglianza con gli altri; (d) consentire alle persone con disabilità di avere effettivo accesso ai programmi di orientamento tecnico e professionale, ai servizi per l'impiego e alla formazione professionale e continua; (e) promuovere opportunità di impiego e l'avanzamento di carriera per le persone con disabilità nel mercato del lavoro, quali l'assistenza nella ricerca, nell'ottenimento e nel mantenimento di un lavoro, e nella reintegrazione nello stesso; (f) promuovere opportunità di lavoro autonomo, l'imprenditorialità, l'organizzazione di cooperative e l'avvio di attività economiche in proprio; (g) assumere persone con disabilità nel settore pubblico; (h) favorire l'impiego di persone con disabilità nel settore privato attraverso politiche e misure adeguate che possono includere programmi di azione antidiscriminatoria, incentivi e altre misure; (i) garantire che alle persone con disabilità siano forniti accomodamenti ragionevoli nei luoghi di lavoro; (j) promuovere l'acquisizione, da parte delle persone con disabilità, di esperienze lavorative nel mercato del lavoro;(k) promuovere programmi di orientamento e riabilitazione professionale, di mantenimento del posto di lavoro e di reinserimento nel lavoro per le persone con disabilità. 2. Gli Stati Parti assicurano che le persone con disabilità non siano tenute in schiavitù o in stato di servitù e siano protette, su base di uguaglianza con gli altri, dal lavoro forzato o coatto»..

[50] UN Doc. A/HRC/RES/22/3, *The work and employment of persons with disabilities*.

dei disabili in materia di occupazione (par. 10). Nella parte finale della risoluzione, il Consiglio rimanda la discussione sul tema alla sua 25ª sessione ordinaria, specificando che questa volta il *focus* sarà il diritto all'istruzione.

7. *Detenzioni arbitrarie e situazione in Myanmar*.- Il fenomeno delle detenzioni arbitrarie è oggetto di studio e di attenzione costanti da parte degli organi delle Nazioni Unite competenti in materia. Il crescente interesse nei confronti del tema è dovuto alla diffusione di tale fenomeno su larga scala. La piaga delle detenzioni arbitrarie presenta alcune differenze a seconda dei territori in cui si manifesta. Nei Paesi dove il rispetto dei diritti civili e politici stenta ad affermarsi, a causa di regimi dittatoriali o militari, essa colpisce chiunque faccia opposizione a tali regimi, sia che tali persone rivestano un ruolo istituzionale, sia che esse siano semplici cittadini; nei Paesi, invece, dove il rispetto di tali diritti è ben radicato, come nelle democrazie occidentali, la detenzione arbitraria può colpire determinate categorie di soggetti, come ad esempio i migranti. In particolar modo negli ultimi anni, con l'emergere del terrorismo internazionale, le politiche di sicurezza di vari Stati si sono spesso collocate al confine tra legalità e illegalità con riferimento al rispetto dei diritti umani di specifiche categorie di soggetti. La normativa internazionale non fornisce una definizione chiara e precisa di 'detenzione arbitraria', sicché spetta ai singoli Stati elaborare leggi nazionali che definiscano i parametri di legalità delle detenzioni, rispettando i canoni internazionali in materia (ad es. l'art. 9 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo). Il *Working Group on Arbitrary Detention*[51], nei suoi vari documenti, l'ha definita come «una detenzione che è contraria alle disposizioni dei maggiori strumenti internazionali in difesa dei diritti umani». La detenzione arbitraria, dunque, si verifica quando non ci siano fondamenti giuridici per la limitazione della libertà o laddove una persona sia privata della sua libertà nel momento in cui abbia esercitato le libertà e i diritti garantiti dalla Dichiarazione Universale e dal Patto sui Diritti Civili e Politici.

Il Consiglio dei Diritti Umani si è occupato, nel triennio in esame, di detenzioni arbitrarie in due risoluzioni: la 20/16 (20ª sessione ordinaria) e la 24/7 (24ª sessione ordinaria). In quest'ultima, adottata il 26 settembre 2013[52], vengono richiamati – nella prima parte – i principi e i diritti di riferimento della Dichiarazione Universale e del Patto sui Diritti Civili e Politici, i quali costituiscono le basi dell'azione del summenzionato *Working Group*: articoli 3, 9, 10 e 29 della Dichiarazione e articoli 9-11 e 14-22 del Patto. Sulla base di questi articoli è costruita la cornice giuridica internazionale del mandato del Gruppo di lavoro. Quest'ultimo, composto da 5 esperti indipendenti nominati sulla base di un'equa distribuzione geografica, è stato istituito dalla Commissione dei Diritti Umani con la risoluzione 1991/42 per indagare sui casi di detenzione imposta arbitrariamente o comunque incompatibile con gli *standard* internazionali in materia. Il suo mandato – dapprima chiarito ed esteso dalla risoluzione 1997/50 della Commissione e successivamente rinnovato dal Consiglio dei Diritti Umani (da ultimo con la risoluzione in esame) – prevede in particolare che esso debba investigare su casi di privazione arbitraria della libertà personale; raccogliere e ricevere informazioni da

[51] Il Presidente del *Working Group on Arbitrary Detention* dal 2008 è il senegalese Malick El Hadji Sow.

[52] UN Doc. A/HRC/RES/20/16, *Arbitrary Detention*.

Governi, organizzazioni intergovernative e non governative, individui coinvolti e loro famiglie; presentare un rapporto dettagliato al Consiglio con cadenza annuale, affrontando di volta in volta specifiche tematiche.

Nella risoluzione 24/7 il Consiglio sottolinea l'importanza del lavoro svolto dal *Working Group on Arbitrary Detention* (par. 1) e delle raccomandazioni contenute nel suo rapporto del 24 dicembre 2012[53]; invita poi gli Stati a prendere atto di tale attività, ma soprattutto ad adottare tutte le misure necessarie affinché la situazione delle persone private arbitrariamente della libertà cambi e ad informare il Gruppo di lavoro sui progressi effettuati (par. 3). Incoraggia il Gruppo di lavoro a proseguire i lavori relativi alla preparazione della bozza dei *Basic Principles and Guidelines* (commissionati dallo stesso Consiglio con la risoluzione 20/16)[54] e lo invita a riferire sui progressi compiuti nella redazione di tali Principi. Nella parte centrale della risoluzione il Consiglio manifesta la sua preoccupazione per l'emergere di una certa indifferenza da parte degli Stati nei confronti delle sollecitazioni del Gruppo di lavoro sulla detenzione arbitraria. Il Consiglio registra, infatti, un forte aumento dei richiami del Gruppo senza che a questi corrisponda una risposta degli Stati. Esso, dunque, sollecita gli Stati a prestare maggiore attenzione ai richiami urgenti del Gruppo e li invita a cooperare con esso (par. 6). D'altro canto, però, il Consiglio ringrazia gli Stati che si sono messi a disposizione del Gruppo di lavoro e che hanno permesso di raggiungere risultati soddisfacenti e invita gli altri Stati interessati a dimostrare lo stesso spirito di collaborazione (par. 11); chiede, inoltre, al Segretario Generale delle Nazioni Unite di vigilare affinché il Gruppo di lavoro riceva tutta l'assistenza necessaria per espletare il suo mandato, in particolare con riferimento alle visite su un determinato territorio (par. 14). In questa risoluzione, infine, il mandato conferito al Gruppo di lavoro viene esteso – come sopra accennato – per un ulteriore periodo di 3 anni (par. 13).

Strettamente collegate al tema in esame sono le risoluzioni relative alla situazione dei diritti umani in Myanmar, ossia – nel triennio in esame – le risoluzioni 16/24, 19/21 e 22/14. Negli Stati dove esistono dei regimi dittatoriali o militari il fenomeno delle detenzioni arbitrarie colpisce soprattutto quelle persone (sia figure politiche ed istituzionali che semplici cittadini) che lottano contro il regime e che combattono per porre fine alle gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani da esso poste in essere. È questo il caso del Myanmar, ex Birmania, Paese del sud-est asiatico, un tempo una delle nazioni più ricche dell'Asia e oggi una delle meno sviluppate, che dal 1988 è stato governato da una giunta militare (SPDC, Consiglio di Stato per la pace e lo sviluppo) a capo di un regime dittatoriale. Regime che, per impedire l'esercizio delle libertà fondamentali sancite da molteplici strumenti internazionali, ha posto in essere, oltre a violenze fisiche e massacri, anche detenzioni e arresti arbitrari nei confronti degli oppositori.

---

[53] UN Doc. A/HRC/22/44, *Report of the Working Group on Arbitrary Detention*.

[54] Nell'art. 10 della risoluzione 20/16, infatti, il Consiglio richiede al Gruppo di lavoro «to prepare draft basic principles and guidelines on remedies and procedures on the right of anyone deprived of his or her liberty, asstated in paragraph 6 (d) above, with the aim of assisting Member States in fulfilling their obligation to avoid arbitrary deprivation of liberty in compliance with international human rights law». Il citato par. 6, lett. *d*), recita che il Consiglio incoraggia gli Stati «to respect and promote the right of anyone deprived of his or her liberty by arrest or detention to bring proceedings before court, in order that the court may decide without delay on the lawfulness of his or her detention and order his or her release if the detention is not lawful, in accordance with their international obligations».

Tra le persone che sono state oggetto di tali arresti v'è innanzitutto la *leader* politica e pacifista birmana Aung San Suu Kyi, guida di un movimento non-violento, la Lega nazionale per la democrazia (NLD), nonché premio Nobel per la pace del 1991 grazie al suo impegno nella difesa dei diritti umani. Figlia di un generale birmano che aveva combattuto per l'indipendenza del Paese dal Regno Unito e di un'ambasciatrice birmana che era una delle figure politiche più importanti del suo Paese, Aung San Suu Kyi, tornando nel 1988 in Birmania, dopo aver girato il mondo per motivi di studio, fondò il suo movimento. L'anno successivo il regime la pose agli arresti domiciliari. Nel 1990 ci furono le elezioni, che furono vinte dalla Lega per la democrazia; tuttavia i militari rigettarono l'esito delle elezioni e presero il potere con la forza, annullando il voto popolare. Fra alterne vicende, Aung San Suu Kyi, perseguitata dal regime, ha passato circa 15 anni in stato di arresto, diventando un vero e proprio 'caso' internazionale, tanto che gli Stati Uniti d'America e l'Unione Europea – oltre alle Nazioni Unite e alle più rilevanti organizzazioni sui diritti umani – hanno più volte esercitato pressioni sul Governo del Myanmar per la sua liberazione. Il 7 novembre 2010 ci sono state le elezioni (dalle quali è stata esclusa la NLD) in cui il partito della Giunta militare (USDP, Unione per la solidarietà e lo sviluppo) ha ottenuto l'80% dei voti, e dopo pochi giorni (il 13 novembre) le autorità hanno finalmente rilasciato San Suu Kyi. Le elezioni sono state però pesantemente 'condizionate' dal regime. Il nuovo Presidente è Thein Sein (che è stato eletto dal Parlamento riunitosi nel gennaio 2011 per la prima volta dopo oltre 20 anni in seguito alle elezioni del novembre precedente), ex primo ministro, che per oltre 10 anni ha fatto parte della Giunta militare alla guida del Paese e che si era dimesso appositamente dalla carica di generale per poter partecipare alle elezioni tra le fila del partito sostenuto dall'esercito. Nonostante queste premesse non rosee, in Myanmar è attualmentein atto una transizione 'democratica' da un regime militare a una democrazia parlamentare, che ha in effetti condotto a risultati positivi[55].

Nella risoluzione 22/14, del 21 marzo 2013, il Consiglio apprezza la cooperazione del Governo del Myanmar con lo *Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar* (Mr. Tomas Ojea Quintana), soprattutto con riferimento alle sue visite nel Paese del 30 luglio-4 agosto 2012 e del 11-16 febbraio 2013 (2° *considerando*). Il Consiglio accoglie con favore i continui sviluppi positivi e l'impegno dichiarato dal Governo del Myanmar di proseguire sulla strada delle riforme politiche, della democratizzazione e della promozione e protezione dei diritti umani (par. 1), esortandolo ad impegnarsi per dare vita a una riforma elettorale e ad un dia-

[55] Da quando è diventato Presidente, Thein Sein ha già rimesso in libertà centinaia di detenuti politici, anche se molti attivisti lamentano il fatto che le autorità continuano a perseguire i dissidenti e che molti di loro sono ancora in carcere. Nel novembre 2013, mentre era in visita nel Paese una delegazione dell'Unione Europea, guidata da Catherine Ashton, sono stati liberati 69 prigionieri politici, il mese precedente erano stati rilasciati altri 56 detenuti. Il Presidente aveva inoltre annunciato la scarcerazione di tutti i prigionieri politici entro la fine del 2013. In effetti, ufficialmente, dal 1° gennaio 2014 il Paese non ha più prigionieri politici o di coscienza, in quanto un 'perdono presidenziale' ha liberato coloro che erano detenuti a causa di una serie di reati sanzionati dalla legge d'emergenza utilizzata negli anni del regime militare, ma le cui conseguenze si sono prolungate sotto il nuovo percorso democratico avviato nel 2011. Tale provvedimento comporta la fine del regime delle sanzioni internazionali nei confronti del Myanmar e l'avvio di intensi programmi di sostegno allo sviluppo e di investimenti nel Paese. Un'altra notizia positiva circa la situazione politica del Paese è che il partito del premio Nobel per la pace Aun San Suu Kyi parteciperà alle prossime elezioni politiche del 2015; ciò nonostante la Costituzione non sia stata emendata e vieti ancora a un candidato che sia sposato a uno straniero di diventare Presidente.

logo costruttivo con l'opposizione democratica e con gli altri gruppi e attori politici (par. 2).

Il Consiglio nota però, con preoccupazione, che si manifestano ancora azioni che violano i diritti umani, come le detenzioni arbitrarie, gli spostamenti forzati, le confische delle terre, le violenze sessuali. Richiede, pertanto, al Governo birmano di intensificare le azioni che possono porre fine a tali violazioni e di adottare le misure necessarie per determinare le responsabilità e punire i colpevoli, procedendo attraverso indagini complete, trasparenti e indipendenti (par. 4). Il Consiglio accoglie positivamente il rilascio dei prigionieri di coscienza ed esorta il Governo a continuare questo processo senza ritardi e/o condizioni e a garantire agli interessati il pieno ristabilimento dei loro diritti e delle loro libertà; approva anche la creazione del *Political Prisoners Scrutiny Committee*, che ha tenuto la sua prima riunione il 23 febbraio 2013, augurandosi che tale meccanismo possa lavorare in maniera approfondita, completa e accurata (par. 6).

In Myanmar si verificano, oltre al ben noto fenomeno delle detenzioni arbitrarie, anche altre forme di violazioni dei diritti umani, come la discriminazione razziale (ad es. nei confronti della minoranza etnica 'rohingya', presente nello Stato Rakhine)[56]. Il Consiglio chiede, dunque, al Governo birmano di porre fine a tutte le condotte contrarie al diritto internazionale, come ad esempio le leggi discriminatorie che negano alla minoranza rohingya i diritti di registrazione alla nascita, di sposarsi, di muoversi liberamente (par. 8). Una situazione analoga esiste anche nello Stato Kachin, il Paese più settentrionale della Birmania, dove è in atto un conflitto armato che ha causato un aumento dei casi di violazione dei diritti umani. Recentemente il Governo del Myanmar e l'Organizzazione per l'indipendenza del Kachin hanno intrapreso colloqui di pace; il Consiglio è soddisfatto di questo dialogo e lo incoraggia, al fine di creare un processo che garantisca la pace e la riconciliazione nazionale a lungo termine; esorta poi il Governo a fornire gli aiuti necessari a tutte le persone colpite dal conflitto, ai profughi e ai deportati e, infine, a garantire un accesso umanitario sicuro, rapido, completo e privo di ostacoli (par. 10).

Di grande interesse è il *Joint Action Plan on Child Soldiers*, firmato nel giugno 2012 tra ONU e Governo del Myanmar, che ha lo scopo di impedire il reclutamento dei bambini come soldati e consentire il ritorno alla vita civile dei minori già arruolati. Tale Piano d'azione, di fondamentale importanza per cercare di eliminare il fenomeno dei bambini soldato (perché prevede servizi di smobilitazione, di riadattamento e di reinserimento delle vittime), è stato accolto positivamente dal Consiglio dei Diritti Umani. Esso chiede, dunque, al Governo birmano di adempiere a tutti gli impegni assunti nel Piano per prevenire il reclutamento e l'utilizzo di bambini nelle forze armate, fra cui quello di accordare alle Nazioni Unite e agli altri osservatori indipendenti un accesso senza ostacoli in tutte le zone dove i bambini possono essere costretti a combattere (par. 11).

Il Myanmar ha, inoltre, adottato un Piano d'azione anche in collaborazione con l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, che prevede l'eliminazione, entro il 2015, di tutte le forme di lavoro forzato (pratica abbastanza comune nel Paese, alla quale sono sottoposti soprattutto i prigionieri politici e le persone appartenenti a minoranze etniche). Tale pratica è anche collegata ad altre violazioni dei diritti umani, come ad esempio la tortura, i trattamenti crudeli, disumani e degradanti, le

[56] Regione della Birmania, inaccessibile a turisti e giornalisti, che si trova ad ovest del Paese.

esecuzioni extragiudiziali. Il Consiglio, dunque, considera questo Piano un fatto molto positivo e incoraggia il Governo alla sua piena attuazione (par. 14); incoraggia la Comunità internazionale a continuare ad aiutare il Governo del Myanmar in maniera costante ed efficiente, anche attraverso l'assistenza tecnica, in modo da poter agevolare il processo di transizione democratica e realizzare lo sviluppo economico e sociale del Paese (par. 15); incoraggia infine le imprese private a verificare attentamente che i loro investimenti e le loro attività nel Paese siano rispettosi dei diritti dell'uomo e considerino non solo gli obiettivi economici, ma anche quelli sociali e ambientali (par. 15). Il Consiglio, in chiusura della risoluzione analizzata, decide di prorogare il mandato del relatore speciale di un altro anno, conformemente a quanto stabilito dalle precedenti risoluzioni, e lo invita ad includere, nel suo prossimo rapporto, ulteriori raccomandazioni sulle necessità del Myanmar (par. 17).

8. *Israele e Territori palestinesi occupati*.- Il tema concernente i rapporti tra lo Stato di Israele ed i Territori palestinesi è stato affrontato dal Consiglio dei Diritti Umani più volte, in sessioni sia ordinarie che speciali[57], fin dalla sua istituzione e costituisce indubbiamente uno dei temi 'politicamente' più spinosi con cui esso deve confrontarsi. Durante il triennio in esame il tema è stato oggetto di analisi in molte risoluzioni: 16/17, 16/20, 16/29, 16/30, 16/31, 16/32, 17/10, 19/14, 19/15, 19/16, 19/17, 19/18, 22/17, 22/25, 22/26, 22/27, 22/28. Esse trattano sostanzialmente delle seguenti questioni: 1) rispetto dei diritti umani nel Golan siriano; 2) diritto del popolo palestinese all'autodeterminazione; 3) situazione dei diritti umani nei Territori palestinesi occupati, compresa Gerusalemme Est; 4) insediamenti israeliani nei Territori palestinesi occupati, inclusa Gerusalemme Est, e nel territorio del Golan siriano; 5) rapporto della *United Nations Fact-FindingMission on the Gaza Conflict*; 6) rapporto della *Independent International Fact-Finding Mission on the Incident of the Humanitarian Flotilla*.

Con riferimento al rispetto dei diritti umani nel Golan siriano, il Consiglio esprime profonda preoccupazione per le sofferenze a cui sono sottoposti i cittadini di tali zone a causa delle continue e sistematiche violazioni dei loro fondamentali diritti umani da parte di Israele. Contesta ad Israele la mancata collaborazione con le indagini dello *Special Committee to Investigate Israeli Practices Affecting the Human Rights of the Palestinian People and Other Arabs of the Occupied Territories*. Il Consiglio, quindi, esorta Israele a desistere dall'imporre la propria legislazione, giurisdizione ed amministrazione ai territori del Golan siriano e invita gli Stati membri delle Nazioni Unite a non riconoscere queste misure. Nelle risoluzioni relative al punto n. 2, il Consiglio riafferma il diritto «inalienabile, permanente e incondizionato» del popolo palestinese ad autodeterminarsi. Con riferimento alla costruzione di insediamenti israeliani nei Territori palestinesi, inclusa Gerusalemme Est, e nel territorio del Golan siriano, il Consiglio contesta ad Israele l'espansione degli insediamenti, la demolizione di case, la confisca e la distruzione di proprietà, l'espulsione di palestinesi. Sollecita, dunque, Israele a cambiare rotta nelle politica degli insediamenti, come primo passo verso un loro smantellamento, e gli chiede di adempiere agli obblighi menzionati nel parere consultivo emesso, su richiesta dell'Assemblea Generale, dalla Corte Internazionale

[57] Dal 2006 ad oggi sono state tenute, sul tema, 5 sessioni speciali (2 nel 2006, 1 nel 2008 e 2 nel 2009).

di Giustizia in data 9 luglio 2004, concernente le conseguenze giuridiche della costruzione del 'muro'.

Con riferimento alle risoluzioni contenenti il *follow-up* del rapporto della *United Nations Fact-Finding Mission on the Gaza Conflict*, è opportuno ricordare che tale Commissione internazionale indipendente di inchiesta (istituita dal Presidente del Consiglio dei Diritti Umani il aprile 2009) aveva come mandato «to investigate all violations of international human rights law and international humanitarian law that might have been committed at any time in the context of the military operations that were conducted in Gaza during the period from 27 December 2008 and 18 January 2009, whether before, during or after». La Commissione, presieduta dal giudice sudafricano Richard Goldstone, ha presentato il suo rapporto il 25 settembre 2009 durante la 12ª sessione ordinaria[58]. Il Consiglio, nelle pertinenti risoluzioni, innanzitutto richiama espressamente le due risoluzioni delle sessioni speciali del 2009 e del 2010, nonché il rapporto appena citato. Ribadisce poi il suo appello a tutte le parti interessate affinché siano attuate le raccomandazioni della Commissione di inchiesta, nonché la richiesta fatta all'Assemblea Generale di rimanere interessata alla questione. Per quanto riguarda, invece, il *follow-up* del rapporto della *Independent International Fact-Finding Mission on the Incident of the Humanitarian Flotilla*, è opportuno ricordare la crisi umanitaria scoppiata il 31 maggio 2010 con l'intercettazione, da parte delle forze navali israeliane (nell'ambito dell'operazione denominata '*Sea Breeze*'), di una flotta di navi che trasportavano aiuti umanitari verso Gaza, tentando di forzarne l'isolamento, e che componevano la cosiddetta '*Freedom Flotilla*'[59]. Il Consiglio, nelle pertinenti risoluzioni, si dichiara profondamente contrariato dalla mancata cooperazione di Israele con gli esperti che hanno condotto la missione d'inchiesta e approva le conclusioni contenute nel rapporto della missione, invitando tutte le parti coinvolte ad attuarle. Prende nota del rapporto dell'Alto Commissario per i Diritti Umani (A/HRC/17/47) e lo invita a portare all'attenzione del Segretario Generale delle Nazioni Unite sia le conclusioni del rapporto della Commissione d'inchiesta che quelle dei successivi rapporti di *follow-up*. Decide infine di rimanere attivo sulla questione.

Analizzando brevemente le votazioni finali sulle risoluzioni prese in esame, fra gli Stati che spesso hanno dissentito dalle posizioni del Consiglio, una costante risulta essere l'atteggiamento degli Stati Uniti d'America. Ancora una volta è da sottolineare la frattura all'interno di questo organo in ragione di specificità geopolitiche rispetto ad alcune decisioni 'critiche' che esso è chiamato a prendere.

9. *Siria*.- In Medio Oriente anche la situazione della Siria è altrettanto drammatica. Fin dall'inizio della guerra civile il Consiglio dei diritti umani ha lavorato attivamente e ha dedicato numerose risoluzioni (adottate durante sessioni

---

[58] UN Doc. A/HRC/12/48, *Report of the United Nations Fact-Finding Mission on the Gaza Conflict*.

[59] Quest'episodio ha portato, tral'altro, all'uccisione e al ferimento di molti civili innocenti ed anche per tale motivo è stato deciso di inviare una missione d'inchiesta internazionale allo scopo di investigare sulle violazioni del diritto internazionale (inclusi il diritto umanitario e i diritti umani), causate dall'attacco israeliano alla flotta di navi che trasportavano gli aiuti umanitari. Tale missione ha poi portato alla stesura del rapporto, molto articolato, contenuto nel documento A/HRC/15/21 del 27 settembre 2010, che presenta delle informazioni dettagliate circa gli eventi che hanno portato all'intercettazione delle navi della '*Freedom Flotilla*'. Riporta, inoltre, precise descrizioni degli avvenimenti accaduti a bordo di ogni nave, che hanno portato all'uccisione di 9 persone e al ferimento di molti civili, nonché alla detenzione dei passeggeri. Il rapporto definisce quali sono stati i maggiori reati commessi dalle forze israeliane.

sia ordinarie sia speciali) alla questione siriana. Il Consiglio, in questi documenti, ha più volte dichiarato la sua preoccupazione per il continuo deterioramento della situazione in Siria, a causa – in particolare – della persistente violazione dei diritti umani e del ricorso alla violenza da parte delle autorità nei confronti della popolazione civile. Il Governo siriano, infatti, ha ripetutamente e sistematicamente violato numerosi diritti dell'uomo e libertà fondamentali sanciti dai più importanti documenti internazionali in materia; ha commesso azioni disumane, come la tortura o la proibizione dell'accesso alle cure mediche; ha utilizzato la forza contro la popolazione (compresi i bambini); ha provocato la morte di migliaia di civili. Ha, in sostanza, causato una vera e propria crisi umanitaria. Nel triennio in esame il Consiglio ha approvato numerose risoluzioni che trattano la situazione dei diritti umani nella Repubblica araba siriana: 19/22, 20/22, 21/26, 22/24, 23/1, 23/26, 24/22.

Nella risoluzione 22/24, del 22 marzo 2013[60], il Consiglio – dopo aver richiamato tutte le risoluzioni precedentemente adottate (1° *considerando*) – condanna le continue violenze che il Governo siriano infligge ai propri cittadini, non adempiendo così al fondamentale dovere di proteggere la popolazione, e lo esorta a sospendere tutti gli atti di violenza e a rispettare tutti gli obblighi previsti dal diritto internazionale. Il Consiglio decide di prolungare il mandato della Commissione internazionale indipendente d'inchiesta sulla Siria, creata con risoluzione S-17/1 per indagare su tutte le violazioni dei diritti umani commesse dal marzo 2011 nel Paese[61]. Richiede alla Commissione di presentare un rapporto nell'ambito del dialogo interattivo che si terrà nelle prossime sessioni ordinarie del Consiglio.

Nel corso della 23ª sessione sono state emanate due risoluzioni. Nella prima, la risoluzione 23/1 del 29 maggio 2013[62], adottata con 36 voti favorevoli (tra cui l'Italia), uno contrario e 8 astenuti, il Consiglio affronta il problema del deterioramento della situazione dei diritti umani in Siria, anche alla luce del massacro di Al-Qusayr[63]. La città, occupata dai ribelli, è stata attaccata dall'esercito siriano che ha scatenato una violenta offensiva provocando migliaia di morti tra i civili, compresi donne e bambini. Alla luce di questa cruenta battaglia, il Consiglio condanna tutte le violazioni del diritto internazionale umanitario e tutte le azioni armate contro i civili, commesse dalle autorità siriane e dalle milizie filo-governative (par. 1); sollecita il Governo siriano a interrompere immediatamente tutti gli attacchi contro la città di Al-Qusayr e a proteggere effettivamente la popolazione civile (par. 3). Il Consiglio ricorda che i responsabili del massacro e delle violazioni del diritto internazionale umanitario e dei diritti dell'uomo dovranno rispondere dei loro atti (par. 4) e condanna anche l'intervento dei militari stranieri che combattono a fianco dell'esercito siriano (par. 5). Il Consiglio chiede alle autorità siriane di permettere alle agenzie delle Nazioni Unite e agli organismi umanitari di muoversi liberamente in modo da

---

[60] UN Doc. A/HRC/RES/22/24, *Situation of human rights in the Syrian Arab Republic*.

[61] La Commissione ha presentato il suo primo rapporto il 2 dicembre 2011 e il successivo il 12 marzo 2012. Il mandato della Commissione è stato poi esteso dal Consiglio sia con riferimento alla sua durata che al suo oggetto (v. www.ohchr.org). Anche il numero dei membri della Commissione (inizialmente erano Paulo Sergio Pinheiro, Karen Koning Abu Zayd, Yakin Erturk) è stato aumentato (sono stati nominati anche Carla Del Ponte e Vitit Muntarbhorn).

[62] UN Doc. A/HRC/RES/23/1, *The deteriorating situation of human rights in the Syrian Arab Republic, and the recent killings in Al-Qusayr*.

[63] Al-Qusayr è una città del governatorato di Homs, situata molto vicino al confine con il Libano ed è considerata molto importante dal punto di vista strategico perché si trova sulla strada che da Damasco porta alla costa occidentale della Siria.

poter aiutare i civili e raccomanda a tutte le parti coinvolte nel conflitto di proteggere il personale medico, le strutture sanitarie e di facilitare il trasporto sanitario (par. 6). Nella risoluzione 23/26 del 14 giugno 2013[64], approvata con 37 voti favorevoli (compresa l'Italia), uno contrario e 9 astensioni, oltre a registrare l'incessante deterioramento della situazione dei diritti umani in Siria, il Consiglio espone principalmente la necessità di garantire l'accesso immediato alla Commissione d'inchiesta. Il Consiglio ribadisce il suo sostegno agli sforzi internazionali intrapresi per organizzare una conferenza che miri a trovare una soluzione politica alla crisi siriana e a tal proposito chiede a tutte le parti coinvolte di collaborare con il Rappresentante speciale per raggiungere gli obiettivi stabiliti dal Gruppo d'Azione per la Siria il 30 giugno 2012 (8° *considerando*). Il Consiglio invita le autorità siriane e la coalizione d'opposizione a cooperare pienamente con la Commissione, fornendo un accesso immediato e senza ostacoli all'interno del territorio siriano e rispondendo in modo tempestivo alle varie richieste (par. 4); chiede ancora che tutte le parti coinvolte nel conflitto rinuncino immediatamente a qualsiasi atto che potrebbe contribuire a un'*escalation* delle violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario (par. 7); richiama le autorità alla loro 'responsibility to protect' la popolazione siriana (par. 16); deplora il fatto che, nonostante gli impegni e le sollecitazioni, la situazione dei diritti umani in Siria sia peggiorata e la consegna degli aiuti umanitari nelle zone colpite dai combattimenti sia diventata impossibile da attuare (par. 17); decide, infine, di rimanere attivo sulla questione (par. 25).

L'ultima risoluzione che, nel triennio in esame, ha trattato la situazione dei diritti umani in Siria è la 24/22 del 27 settembre 2013[65], adottata con 40 voti favorevoli, uno contrario e 6 astensioni. Nel rapporto[66] presentato al Consiglio dei Diritti Umani, la Commissione d'inchiesta sulla Siria ha segnalato una situazione particolarmente critica e in continuo peggioramento. Il Consiglio, quindi, condanna le continue violazioni dei diritti umani, l'impiego di armi chimiche altamente dannose per la salute della popolazione, gli incessanti massacri e gli attacchi contro i civili, il mancato rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario e, infine, la mancata collaborazione del Governo con la Commissione. Il Consiglio rileva, dunque, l'urgente necessità di condannare i responsabili delle violazioni commesse e invita gli Stati ad adottare ogni misura che possa facilitare tali azioni.

GIUSEPPE GIOFFREDI

---

[64] UN Doc. A/HRC/RES/23/26, *The deterioration of the situation of human rights in the Syrian Arab Republic, and the need to grant immediate access to the commission of inquiry.*

[65] UN Doc. A/HRC/RES/24/22, *The continuing grave deterioration of the human rights and humanitarian situation in the Syrian Arab Republic.*

[66] UN Doc. A/HRC/24/26, *Updated report on the work of the Commission of Inquiry on the situation in the Syrian Arab Republic.*

ISITUTI SPECIALIZZATI DELLE NAZIONI UNITE
E ALTRE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

L'ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI REGIONALI IN AMERICA LATINA E NEI CARAIBI ED IN ASIA-PACIFICO NEL 2013

1. La rassegna sulle attività delle organizzazioni regionali, che inizia con il presente fascicolo, intende rendere conto dell'attività delle forme associative regionali, dotate di competenze multiple di carattere politico-economico, realizzate nelle differenti aree politico-geografiche. La loro diffusione è, ad oggi, particolarmente significativa, tanto da far ipotizzare la presenza di un livello intermedio di cooperazione istituzionalizzata regionale operante fra la dimensione statuale individuale e quella rappresentata dalle organizzazioni universali[1].

Nel presente fascicolo, dedicato all'anno 2013, si darà conto dell'attività delle forme associative operanti in due aree: l'America Latina ed i Caraibi e quella dell'Asia-Pacifico, mentre nel prossimo fascicolo ci si riferirà alle organizzazioni operanti nell'Africa sub-sahariana, nel mondo arabo-islamico e nell'area dei Paesi già socialisti[2]. La rassegna darà conto degli sviluppi realizzati in ambito istituzionale, a quelli di carattere materiale e, ove presenti, anche a pronunce di organi giurisdizionali.

2. Per quanto riguarda l'area latino-americana e caraibica, è agevole rilevare la presenza di un accentuato pluralismo di forme associative, che operano come soggetti distinti, se non talora concorrenti, distinguendosi rispetto alla più ampia iniziativa continentale dell'OSA[3].

In quest'area la cooperazione interstatale ha origine remota (anni '50-'60), ma i risultati sono complessivamente contraddittori, in particolare per le organizzazioni con una ampia partecipazione soggettiva. Rileva la citata partecipazione di singoli Stati a più organizzazioni caratterizzate da attribuzioni di competenze spesso simili e la carenza di una volontà politica solida e condivisa fra gli Stati membri aderenti alla singola organizzazione.

Per quanto riguarda gli strumenti della cooperazione (di cui si dirà analiticamente), trova ampia diffusione il modello forte a base pattizia, con una

---

[1] Tale tesi è resa popolare in ambito politologico in particolare da VAN LANGENHOVE, in *Multilateralism 2.0*, Bruges, EU-GRASP Working Paper n.21, agosto 2010, e *Building Regions. The Regionalization of the World Order*, Aldershot, 2011. In realtà, tale tesi non sembra poter essere pienamente condivisa per la contemporanea presenza di differenti organizzazioni operanti nella medesima area geografica con competenze d'attribuzione identiche o simili.

[2] La definizione delle zone geografico-territoriali considerate è ovviamente di carattere soggettivo ma, a nostro avviso, nelle diverse aree possono ritrovarsi comuni ispirazioni politico-giuridiche. In concreto, nel presente contributo si farà riferimento anche a talune forme associative (IORA, TPP, APEC) che si estendono anche a Stati di altre aree geografiche.

[3] Come si avrà modo di vedere, l'area dell'America Latina e dei Caraibi si caratterizza per l'esistenza di una pluralità di forme associative fra loro concorrenti, alla maggior parte delle quali sono attribuite competenze pressoché simili in materia economico-commerciale. Lo stesso fenomeno non si manifesta con la medesima intensità e rilevanza nell'area dell'Asia-Pacifico; sul tema sia consentito il rinvio a PENNETTA, *Organizzazioni internazionali regionali*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, IV, 2011, 844 ss.

organizzazione (CAn) operante secondo il modello di integrazione. Altre, più numerose, operano secondo il modello cooperativo (SELA, ALADI, UNASUR, MERCOSUR, ACS) in cui talora si introducono, gradualmente ed in maniera a volte contraddittoria, elementi integrazionisti (OECS, SICA/SIECA, CARICOM). Non mancano, infine, esempi di forme associative operanti secondo il modello di concertazione o *soft organization*, come nella recente iniziativa della CELAC, evoluzione dello storico Gruppo di Rio ovvero *Mecanismo permanente de consulta y concertación política*[4]. Lo stesso modello utilizzano l'*Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos* ed il *Foro del Arco del Pacifico Latinoamericano*[5]. Sempre fra i Paesi del Pacifico è di recente sorta l'*Alianza del Pacífico*, caratterizzata, come si vedrà, da un accentuato dinamismo sia istituzionale sia materiale che, al momento, assume la veste di accordo multilaterale.

3.1. Nel periodo considerato l'attività del *Sistema Económico Latino Americano* (SELA)[6], storica organizzazione di cooperazione, consultazione e coordinamento interstatuale, estesa anche ai Paesi dei Caraibi, ha realizzato una ridotta attività da parte degli organi intergovernativi[7]. In occasione dell'unica riunione tenuta dal *Consejo Latianoamericano*, formato dai rappresentanti degli Stati membri, è stato approvato un articolato *Programa de Trabajo* caratterizzato da una intensa attività di studio e di elaborazione scientifica. Tale attività, realizzata dalla *Secretaría* in collaborazione con gli Stati membri, appare spesso di elevata qualità scientifica (anche se raramente gli Stati membri vi danno seguito)[8]. Nell'ambito di tali attività appare significativa la scelta di operare in stretto collegamento con la più recente forma associativa della CELAC (di cui si dirà), cui aderiscono sostanzialmente gli stessi Stati membri.

3.2. L'*Asociación Latinoamericana de Integración* (ALADI)[9], storica iniziativa di carattere intergovernativo, ha come obiettivo la creazione in prospettiva

---

[4] *Declaración Conjunta de la Cumbre Extraordinaria de los paieses integrantes del Mecanismo de diálogo y concertación de Tuxtla*, El Salvador, 12.3.2001; *Acta que institucionaliza el Mecanismo del Plan Puebla Panamá*, Managua, 25.3.2004. Aderiscono al PPP gli Stati membri del SICA più Colombia e Messico. Nel 2013 sono state tenuter il 18.4. e l'11.6 a Managua due riunioni della *Comisión Ejecutiva* per una valutazione dei risultati conseguiti, in funzione del XIV *Summit* che si terrà nel 2014.

[5] *Prímer Foro Sobre la Iniciativa de la Cuenca del Pacifico Latinoamericano. Declaración Conjunta*, Cali, 30.1.2007; Stati membri: Cile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Messico, Nicaragua, Panama e Perù. Tale iniziativa dopo una relativamente intensa attività di concertazione risulta inattiva dal 2011, ma la maggior parte dei suoi Membri partecipano a diverso titolo (membri, osservatori candidati, osservatori) all'*Alianza del Pacífico* .

[6] *Convenio de Panamá constitutivo del Sistema Económico Latino Americano*, Panamá, 2.8.1975, cui aderiscono 28 Stati: Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolivia, Brasile, Cile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Giamaica, Grenada, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, Messico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Perù, Repubblica Dominicana, Suriname, Trinidad and Tobago, Uruguay e Venezuela.

[7] *XXXIX Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano*, Caracas, 27-29.11.2013.

[8] La preziosa attività di ricerca documentale del SELA si articola tradizionalmente in i) relazioni extra-regionali, ii) relazioni intra-regionali, iii) cooperazione economica e tecnica.

[9] *Tratado de Montevideo istitutivo de la Asociación Latinoamericana de Integración*, Montevideo, 12.8.1980; 13 Stati membri: Argentina, Bolivia, Brasile, Cile, Colombia, Cuba, Ecuador, Messico, Panama, Paraguay, Perù, Uruguay e Venezuela. Per Nicaragua ed El Salvador è in corso il processo di adesione.

di un mercato comune latinoamericano. A tal fine, anche nel 2013 si è proceduto, seguendo la metodologia tradizionale, alla conclusione di *Acuerdos de Alcance Regional* e *de Alcance Parcial* sottoscritti fra singoli Stati membri ovvero fra Stati membri e Paesi terzi, soprattutto dell'area caraibica e centroamericana[10]. Inoltre, di un certo rilievo appare il rafforzamento della dimensione interregionale con i Paesi dell'Asia-Pacifico.

3.3. L'*Unión de Naciones Suramericanas* (UNASUR)[11], sorta su iniziativa brasiliana nel 2008, si caratterizza per la sua dimensione geografica estesa a tutti gli Stati dell'America meridionale, inclusi Suriname e Guyana. Il Paraguay, sospeso dall'Organizzazione nel giugno del 2012 in seguito alla destituzione del Presidente Lugo, è stato riammesso a partecipare alle riunioni degli organi apicali (*Cumbre* e livelli ministeriali). Recentemente, inoltre, Bolivia (27.11.2013) e Suriname (2.8.2013) hanno proceduto al deposito dello strumento di ratifica del *Protocolo sobre compromiso con la Democracia*[12]. Le competenze attribuite a questa Organizzazione sono eccezionalmente ampie e rileva la valenza politica di una cooperazione particolarmente rispettosa della sovranità statuale.

Nei due *Cumbres ordinarios*, tenutisi fra la fine del 2012 e la fine del 2013[13], i Presidenti (in assenza del Paraguay) hanno, come tradizione, approvato la *Declaración Final* e *Declaraciones* su tematiche eterogenee relative sia a materie di carattere interno sia internazionale, nonché *Decisiones* spesso altrettanto eterogenee. Di rilievo, nella *Declaración Final* del VI *Cumbre*, è l'attenzione volta alla necessità di coordinare le attività condotte dalle organizzazioni sub-regionali (in primo luogo, MERCOSUR e CAn)[14]. Di contro, nella successiva *Declaración de Paramaribo*, con riguardo al progetto di istituzione del Parlamento sudamericano, ci si è limitato (*sub* 41) ad una sintetica esortazione a «consesuar el proyecto definitivo», a riprova di come, ad oltre cinque anni dalla firma del Trattato istitutivo dell'UNASUR, pochi siano stati i passi in avanti nella elaborazione del Protocollo Addizionale per l'istituzione di tale organo.

A livello ministeriale estremamente articolata appare la cooperazione sviluppatasi nei diversi specifici settori di competenza, in particolare in quello delle infrastrutture e della pianificazione[15] nell'ambito dell'*Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana* (IIRSA) realizzata attraverso l'azione

---

[10] Ad esempio *Acuerdo Parcial de Complementación Económica N° 70*, Montevideo, 16.7.2013, concluso fra Bolivia, Cuba, Venezuela e Nicaragua nell'ambito dell'ALBA.

[11] *Tratado costitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*, Brasilia, 23.5.2008 cui aderiscono 12 Stati: Argentina, Bolivia, Brasile, Cile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perù, Surinam, Uruguay e Venezuela. Di indubbio rilievo in America meridionale è l'attività congiunta in materia di infrastrutture iniziata con *Declaración sobre la Integración en la Área de la Infraestructura*, Brasilia, 30.9.2005, e nel tempo incorporata nelle attività dell'UNASUR.

[12] *Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del UNASUR sobre Compromiso con la Democracia*, Georgetown, 26.11.2010.

[13] *VI Reunión Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno*, Lima, 30.11.2012; *VII Reunión Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno*, *Declaración de Paramaribo*, Paramaribo, 30.8.2013.

[14] In tal senso, di recente sembra essersi rafforzata l'attività di coordinamento delle altre iniziative di cooperazione già esistenti con la presenza dei loro rappresentanti (ALADI, etc.) alle attività dell'UNASUR o ad alcune articolazioni tematiche.

[15] *III Reunión Ordinaria de Ministros del COSIPLAN*, Santiago, 29.11.2012 che ha approvato il *Plan de Acción Estrategico 2012-2022*; IV *Reunión Ordinaria de Ministros del COSIPLAN*, Santiago, 29.11.2013, su cui cfr. a titolo informativo *UNASUR COSIPLAN Informe de actividades.*

del *Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento* (COSIPLAN). Inoltre sono stati tenuti una pluralità di *Consejos* sub-ministeriali (*Consejo de Delegados*)[16] e tematici su *Desarrollo Social*[17], *Problema Mundial de las Drogas*[18], *Defensa*[19], *Economia y Financias*[20], *Educación*[21], *Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delinquencia Organizada Transnacional*[22], *Energía*[23], *Cultura*[24]. Si tratta di riunioni ministeriali di carattere programmatico, che sinora hanno svolto solo attività di studio e di elaborazione di progetti di azione, con attività operative limitate alla definizione di specifici piani d'azione o piani di lavoro tematici, cui dovrebbe seguire l'attività congiunta dell'Organizzazione e dei suoi Stati membri. La cooperazione di livello ministeriale appare direttamente collegata con l'attività di organi sussidiari di livello sub-ministeriale, caratterizzati da particolari competenze tecniche (*Grupos Expecializados ad Hoc*, *Grupos de Expertos*, *Grupos Tecnicos Ejecutivos*, *Grupos de Trabajo*, etc.). Sia per le oggettive difficoltà e le limitate disponibilità finanziarie che per l'ampiezza delle competenze, l'attività delle diverse articolazioni dell'UNASUR non sembra aver conseguito risultati apprezzabili.

3.4. Le attività del *Mercato Común del Sur* (MERCOSUR)[25], la più sviluppata fra le organizzazioni intergovernative dell'area, si collegano direttamente ai forti contrasti esistenti fra gli Stati membri in relazione allo *status* di membro del Paraguay ed alla problematica adesione del Venezuela. Inoltre, rileva la crisi economica che colpisce pesantemente due Stati membri quali Argentina e Venezuela.

---

[16] *XXXIX Reunión del Consejo de Delegados de la UNASUR*, Lima, 17.6.2013*; XL Reunión del Consejo de Delegados de la UNASUR*, Lima, 21-23.8.2013; *XLI Reunión del Consejo de Delegados de la UNASUR*, Lima, 29.8.2013; *XLII Reunión del Consejo de Delegados de la UNASUR*, Paraimaribo, 9-10.1.2014.

[17] *IV Reunión del Consejo Suramericano de Desarrollo Social*, Lima, 16.7.2013.

[18] *III Reunión del Consejo Sudamericano sobre el Problema Mundial de las Drogas*, Lima, 5.12.2012.

[19] *IV Reunión ordinaria del Consejo Sudamericano de Defensa*, Lima, 28.11.2012; *VIII Reunión de la Instancia Ejecutiva del Consejo de Defensa Suramericano*, 16-17.5.2013; *V Reunión ordinaria del Consejo Sudamericano de Defensa*, Lima, 23-24.10.2013.

[20] *Reunión del Consejo Suramericano de Ecónomia y Finanzas*, Lima, 24.11.2012.

[21] *I Reunión del Consejo Suramericano de Educación*, Lima, 18.3.2013; *I Reunión de Ministros del Consejo Suramernicano de Educación*, Lima, 31.5.2013; *II Reunión del Consejo Suramericano de Educación*, Montevideo, 22-23.4.2013.

[22] *III Reunión de la Instancia ejecutiva del Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de acciones contra Delincuencia organizada Transnacional*, Lima, 20.5.2013; *I Reunión de Ministros del Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de acciones contra Delincuencia organizada Transnacional,*Lima, 19.8.2013.

[23] *XV Reunión del Grupo de Expertos en Energía del Consejo Enérgetico del UNASUR*, Caracas, 16.7.2013.

[24] *I Reunión del Consejo Suramericano de Cultura*, Lima, 24-25.6.2013.

[25] *Tratado para la constitutión de un mercato común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental de Uruguay*, Asunción, 26.3.1991, cfr. altresì *Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la estructura institucional del MERCOSUR*, Ouro Preto, 17.12.1994; *Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el MERCOSUR*, Olivos, 18.2.2002; *Protocolo costitutivo del Parlamento del MERCOSUR*, Montevideo, 8.12.2005.; *Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en el MERCOSUR*, Asunción, 19.6.2005. Gli attuali Stati membri sono Argentina, Brasile, Paraguay, Uruguay e, dal 2012, Venezuela. È in corso l'adesione della Bolivia che, in maniera assai singolare data la presenza di un'unione doganale nel MERCOSUR, intende conservare la sua partecipazione alla *Comunidad Andina* ed alla relativa zona di libero scambio.

Nel periodo in esame, sostanzialmente marginali sono le attività sia in ambito istituzionale che sostanziale. Viceversa, di assoluto rilievo appare la ricerca di una soluzione della crisi collegata con la sospensione del Paraguay (per una "presunta" violazione dell'art. 7 del *Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático* in occasione nella destituzione del Presidente Lugo) e con la successiva adesione del Venezuela senza che il Parlamento paraguaiano avesse ratificato il Trattato di adesione. Rileva altresì la sottoscrizione da parte della Bolivia del *Protocolo de Adhesión* in relazione alla quale è in corso la graduale procedura di incorporazione del diritto del MERCOSUR[26]. Pertanto le riunioni sia del livello apicale del *Summit* dei Presidenti[27] che dei livelli meno elevati (*Consejo Mercado Común*[28] e *Grupo Mercado Común*[29]) sono state tenute in assenza del Paraguay e con la presenza dei soli altri quattro Stati (considerati attualmente membri a pieno titolo), nonché della Bolivia.

Il "ristabilimento della democrazia" in Paraguay a seguito della "legittima" elezione del nuovo presidente Horacio Cartes ha solo parzialmente contribuito alla soluzione della crisi ed ha portato alla sua formale riammissione in occasione del *Summit* tenuto nel luglio del 2013[30]. Peraltro, tale decisione non è stata accettata dal Paraguay che considera la partecipazione del Venezuela in contrasto con il diritto internazionale. In ragione di tali ancor evidenti difficoltà e nonostante la ratifica del Trattato di adesione del Venezuela da parte del Parlamento del Paraguay nel dicembre del 2013, il *Summit* previsto per la fine del 2013, e le connesse riunioni dei più importanti organi istituzionali, sono state più volte rinviate. Ciò dovrebbe altresì consentire la fine della contestata presidenza *pro tempore* attribuita nel secondo semestre del 2013 allo Stato caraibico.

Per quanto detto, l'attività degli organi del MERCOSUR ministeriali e sub-ministeriali appare, nel periodo in analisi, estremamente ridotta. Una qualche rilevanza assumono le attività del *Fondo para la Convergencia Estructural* e quelle relative a negoziati commerciali settoriali o bilaterali fra gli Stati membri, finalizzati a superare le residue eccezioni alla creazione della zona di libero scambio. Inoltre, si è proceduto a definire la partecipazione del Venezuela alla stessa zona di libero scambio, alla tariffa esterna comune (*Decisión 31/12*) e, più in generale, al diritto derivato del MERCOSUR (*Decisión 66/12*).

Per quanto riguarda l'attività dell'apparato istituzionale non intergovernativo, non si è avuta l'emanazione di alcun lodo arbitrale ed il Tribunale Permanente di Revisione ha reso la sua ultima pronuncia nel luglio 2012 in relazione alla questione

---

[26] La *XLV Reunión ordinaria del CMC* del dicembre 2012 ha approvato il *Protocolo de Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al MERCOSUR*. Tale adesione (sinora realizzata solo dal Venezuela) si estende ai Trattati principali (di cui alla nota precedente) mentre per il restante *acervo normativo vigente* è stato creato un *Grupo de Trabajo* che stabilirà un calendario per la completa incorporazione della Bolivia.

[27] È stata tenuta una sola riunione dei Presidenti, Montevideo, 12.7.2013, e si è decisa la cessazione dello stato di sospensione del Paraguay. In tale occasione si è affermato che la controversia collegata alla mancata ratifica del Trattato di adesione del Venezuela, evidentemente giuridica, debba essere risolta attraverso una attività diplomatica delle cancellerie. Cfr. *Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados partes del MERCOSUR*, Montevideo, 12.7.2013.

[28] XLV R.O. CMC/ACTA N° 01/13, 11.7.2013

[29] XCII R.O. GMC/ACTA N° 02/13, 10.7.2013

[30] *Decisión sobre el cese de la suspención de Paraguay en el Mercosur en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático,* Montevideo, 12.7.2013

paraguayana[31]. Egualmente ridotta appare l'attività sia del Parlamento[32] che degli altri organi consultivi. Il *Mercociudades*, organo rappresentativo degli enti locali, si è limitato all'organizzazione di seminari e attività di sensibilizzazione ai problemi sociali, cui si sono affiancate periodiche riunioni delle unità tecniche competenti *ratione materiae*, mentre i rappresentanti del *Foro Empresarial* si sono incontrati nella consueta riunione annuale[33]. Risulta pertanto evidente come il MERCOSUR attraversi, in tutte le sue articolazioni, un periodo di profonda difficoltà.

Per quanto riguarda la proiezione esterna del MERCOSUR, continua con difficoltà il negoziato con l'Unione Europea condizionato, fra l'altro, dalla sospensione del Paraguay e dalla controversa adesione del Venezuela[34]. Dopo un incontro ministeriale tenuto a Santiago del Cile nel gennaio 2013, il successivo *round* negoziale, previsto per l'ultimo trimestre del 2013, è stato rinviato ai primi mesi del 2014[35] e, in tale occasione le parti dovrebbero presentare nuove proposte negoziali. Per quanto riguarda le differenziate relazioni con altri Paesi latino-americani e caraibici[36], alla fine del 2012 sono stati sottoscritti gli Accordi di associazione con Suriname e Guyana[37].

3.5. La *Comunidad Andina* (CAn)[38], nonostante la consolidata esperienza sviluppatasi a partire dal 1969 ed il raffinato sistema istituzionale di ispirazione comunitaria europea, soffre da tempo per la mancanza di omogeneità politico-economica fra i suoi Stati membri[39]. Per contribuire a "risolvere" le oggettive difficoltà della cooperazione si è attivato un processo di "*reingenieria del Sistema Andino de Integración*", che dovrebbe portare ad una sua razionalizzazione e ad un ennesimo

---

[31] TPR Laudo n. 1/2012, *Procedimiento excepcional de urgencia solicitado por la República del Paraguay en relación con la suspensión de su participación en los órganos del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y a la incorporación de Venezuela como miembro pleno*, 21.7.2012.

[32] Per quanto riguarda il Parlasur, le attività appaiono estremamente limitate tant'è che la *XXVII session plenaria* si è tenuta nel dicembre 2010; la XXVIII (dicembre 2013) si è limitata ad un'attività estremamente ridotta, relativa in particolare al bilancio del Parlamento stesso e alla proroga del periodo di transizione stabilito nella *Decision CMC 18/11* concernente la ripartizione dei seggi nello stesso Parlasur.

[33] *II Foro Empresarial*, Montevideo, 11.7.2013.

[34] Il negoziato fra MERCOSUR e UE, iniziato nel 2000 e sospeso nel 2004, è stato riaperto nel 2010 con l'attività del *Comité de Negociaciones Birregionales UE-MERCOSUR (CNB)*.

[35] Tale rinvio è stato voluto dall'Unione Europea a causa delle divergenze interne che vedono alcuni membri (Polonia, Francia, Irlanda) intenzionati a limitare l'accesso ai prodotti agricoli del MERCOSUR.

[36] Fra l'altro nel novembre 2013 i Cancellieri riuniti a Caracas hanno in un Comunicato ipotizzato un rafforzamento del Dialogo con i Paesi membri dell'ALBA, di Petrocaribe, del CARICOM per la costruzione di una zona economica complementare regionale.

[37] *Acuerdo Marco de Asociación entre el MERCOSUR y la República Cooperativa de Guyana* y *Acuerdo Marco de Asociación entre el MERCOSUR y la República Cooperativa de Suriname*, Montevideo, 11.7.2013.

[38] *Acuerdo de integración subregional andina*, Cartagena de Indias, 26.5.1969 più volte modificato e ora consolidato con la *Decisión 563* del 26.5.2003; *Decisión 472 Codificación del Tratado de creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina*, Cochabamba, 28.5.1996; *Tratado costitutivo del Parlamento Andino*, La Paz, 25.10.1979, modificato da *Protocolo modificatorio del Acuerdo de Integración Subregional andino*, Trujillo, 10.3.1996, e da *Protocolo adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento andino sobre elecciones directas y universales de sus representantes*, Sucre, 23.4.1997. Gli Stati membri sono Bolivia, Colombia, Ecuador, Perù.

[39] Peraltro le contraddizioni esistenti fra gli Stati membri della CAn si manifestano per la Bolivia con l'adesione in corso al MERCOSUR, pur affermando di non voler recedere dalla CAn, mentre Perù e Colombia sembrano manifestare particolare interesse alle attività della *Alianza del Pacífico* di cui si dirà.

rilancio dell'Organizzazione[40]. Dopo diversi passaggi è stata approvata la costituzione di un *Grupo de Alto Nivel* per la revisione del quadro istituzionale, della disciplina giuridica e del meccanismo di soluzione delle controversie[41], nonché per una diversa definizione delle competenze materiali. In proposito sono state fornite alcune indicazioni relative all'apparato istituzionale con, fra l'altro, il "trasferimento" del Parlamento andino nell'ambito del costituendo Parlamento dell'UNASUR ed un rafforzamento del coordinamento con UNASUR e MERCOSUR[42].

Al di là di tali sviluppi istituzionali, nel periodo considerato le attività materiali realizzate nell'ambito della CAn sono state limitate a materie non conflittuali, come la modifiche in materia di *Valorización Aduanera*[43] e di libera circolazione delle persone (*Estatuto Migratorio Andino*)[44], rafforzando altresì la cooperazione nel settore delle infrastrutture energetiche.

Viceversa, come tradizione, intensa è stata l'attività giurisdizionale del Tribunale, la cui disciplina e giurisprudenza risultano ispirate al modello comunitario europeo. I giudici andini sono stati investiti soprattutto di rinvii pregiudiziali, aventi ad oggetto per lo più questioni di diritto materiale, concernenti in particolare diritti industriali. Meno frequenti sono state invece le pronunce rese a seguito di ricorsi per infrazione, in annullamento, carenza, etc., così come rare sono state le sentenze riguardanti aspetti istituzionali e di funzionamento. Fra queste, appare opportuno porre l'accento sul *Proceso 57-IP-2012*[45], in cui si è confermata l'esistenza dell'obbligo in capo agli arbitri nazionali di operare il rinvio pregiudiziale, qualora sussistano le condizioni prescritte dal Trattato[46]. Di assoluto rilievo risulta altresì la sentenza pronunciata nel *Proceso 1-AN-2010* in cui si è riconosciuta la legittimità dell'adozione a maggioranza della decisione della *Comisión*, in quanto conforme alle prescrizioni degli articoli 26 e 27 Trattato istitutivo[47].

Per quanto riguarda le relazioni esterne, ed in particolare quelle con l'UE, sono entrati in vigore (1.8.2013) i Trattati conclusi con Perù e Colombia, mentre è stato aperto il negoziato con l'Ecuador[48].

---

[40] *Decisión 791 Grupo de Trabajo de la Reingenieria del Sistema Andino de Integración*, Lima, 15.6.2013.

[41] *Decisión 792 Implementación de la Reingenieria del Sistema Andino de Integración*, Lima, 19.9.2013.

[42] *Decisión 792*, cit., art. 6. Ovviamente, il Parlamento andino si è espresso in maniera contraria: *Declaración al anuncio de sacar al Parlamento andino del Sistema Andino de Integración*, Bogotá, 25.9.2013.

[43] *Resolución 1574* del 7 maggio 2013.

[44] *Declaración de Bogotá IV Foro Andino de Migraciones*, Bogotá, 10.5.2013, estesa anche al Cile, Paese associato.

[45] TJCA Proceso 57-IP-2012, *Comunicación Celular Comcel S.A.,* 11.7.2012.

[46] Tale interpretazione appare difforme all'approccio adottato in materia dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea nel caso 102/81, *Nordsee*, 23.3.1982.

[47] TJCA Proceso 1-AN-2010, *Estado Plurinacional de Bolivia c. Decisión n° 689 de la Comisión de la Comunidad Andina sobre "Adecuación de determinados artículos de la Decisión 486 – Régimen Común sobre Proprietad Industrial -, para permitir el desarrollo y profundización de Derechos de Propiedad Industrial a través de la normativa interna de los Países Miembros",* 19.6.2013.

[48] Particolare è la posizione della Bolivia, che in ambito andino non ha mai inteso negoziare con l'UE un trattato che prevedesse anche la creazione di una zona di libero scambio. Tuttavia, la Bolivia intende aderire al MERCOSUR, che da tempo sta negoziando con l'UE un trattato di particolare ampiezza comprensivo anche di una zona di libero scambio UE-MERCOSUR.

3.6. Il complesso ed articolato sistema di integrazione centroamericano, fondato in primo luogo sul *Sistema de Integración Centroamericano* (SICA)[49], ha visto l'adesione quale nuovo Stato membro della Repubblica Dominicana, già membro associato[50].

Nel SICA un ruolo fondamentale di impulso politico è svolto dai Presidenti. Infatti, nel periodo dal dicembre 2012 al dicembre 2013, sono stati tenuti ben 5 *Summit*[51]. Tale complessa cooperazione di livello apicale opera sia sul piano interno sia nelle relazioni esterne[52]. Parallelamente si è manifestata una corrispondente attività degli organi di livello ministeriale e sub-ministeriale, in particolare in materia di agricoltura[53] e sanità[54].

Di particolare rilievo appare l'approvazione e l'entrata in vigore del nuovo *Reglamento para la adopción de decisiones del SICA*, che disciplina il processo di adozione degli atti di diritto derivato nonché le tipologie e l'efficacia delle "decisioni" adottate dai diversi organi (*Reunión de Presidentes*, *Consejo de Ministros*, *Comité Ejecutivo*). In tale quadro, un'assoluta rilevanza assume l'art. 9 relativo alla definizione del *Reglamento* le cui caratteristiche tecnico-giuridiche sono quasi letteralmente identiche a quelle ora previste all'art. 288 TFUE[55]. Trova così conferma il graduale processo di imitazione da parte del SICA del modello di integrazione comunitario europeo.

Viceversa, sostanzialmente marginale è stata l'attività degli altri organi non intergovernativi, in particolare del Parlamento Centroamericano, dotato di poteri consultivi di sollecitazione politica, peraltro caratterizzato da una *membership*

---

[49] *Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA*, Tegucigalpa, 13.12.1991 (enmienda, Managua, 27.2.2002); *Protocolo de reformas al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Politicas*, San Salvador, 26.2.2004); *Convenio del Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia*, Ciudad de Panamá, 10.12.1992. Il SICA si caratterizzava originariamente come organizzazione di cooperazione, ma nel tempo sono stati introdotti elementi di integrazione ispirati al modello comunitario europeo; di alcuni di questi si darà conto nella presente rassegna. Gli attuali Stati membri sono 9: Belize, Costa Rica, Repubblica Dominicana, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Nicaragua, Panama.

[50] Lo strumento di adesione della Repubblica Dominicana al SICA è stato depositato l'11.12.2013.

[51] Cfr. *XL Reunión Ordinaria de Jefes de Estados y de Gobierno de los Paises del SICA*, Nicaragua, 13.12.2012; *Reunión Extraordinaria de Jefes de Estados y de Gobierno de los Paises del SICA*, Santiago, 27.1.2013; *Reunión Extraordinaria de Jefes de Estados y de Gobierno de los Paises del SICA*, San José, 20.2.201; *XLI Reunión Ordinaria de Jefes de Estados y de Gobierno de los Paises del SICA*, San José, 27.6.2013; *XLII Reunión Ordinaria de Jefes de Estados y de Gobierno de los Paises del SICA*, Buenaventura, 14.12.2013.

[52] Nell'ambito della *XLII Reunión* dei Capi di Stato e il Governo, il 14 dicembre 2013 si è tenuta la *Cumbre extraordinaria SICA-EU*, in cui i Presidenti degli Stati membri del SICA hanno incontrato il Presidente della Commissione Europea.

[53] *Reunión Ordinaria de Ministros del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC)*, San José, 18-19.2.2013; *Reunión Ordinaria de Ministros del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC)*, Panamá, 1-2.8.2013; *Reunión Ordinaria de Ministros del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC)*, Panamá, 20.11.2013;

[54] XXXVIII *Reunión del Consejo de Ministros de Salud de Centroamerica, Panamá*, 27-28.6.2013; *XXXIX Reunión del Consejo de Ministros de Salud de Centroamerica, Panamá,* 5-6.12.2013.

[55] *Reglamento para la adopción de decisiones del SICA*, San José, 24.6.2013 entrato in vigore il 23.7.2013. In particolare l'art. 9 prevede: "*Los Reglamentos tendrán carácter general, obligatoriedad en todos sus elementos y serán directamente aplicables en todos los Estados que forman parte del SICA*". Viceversa vi è una coincidenza solo parziale sia in termini nominalistici che sostanziali fra la disciplina comunitaria europea e gli altri atti previsti nel citato *Reglamento*. Si tratta di *Declaraciones* e *Mandatos* dei Presidenti, di *Resoluciones*, *Acuerdos* e *Recomandaciones* del Consiglio dei Ministri e, infine, di *Resoluciones* e *Recomandaciones* del Comitato Esecutivo.

parzialmente differente rispetto al SICA. Lo stesso può dirsi per il *Comité Consultivo*, espressione della c.d. società civile centroamericana[56]. Per quanto riguarda l'attività giurisdizionale della CCJ che, in passato, ha contribuito a consolidare in senso integrazionista il processo di cooperazione regionale, non si sono avute pronunce nella sua qualità di Corte regionale[57].

Nel processo di integrazione mesoamericano opera altresì il *Sub-sistema de Integración Económica Centroamericana* (SIECA)[58], che ha visto nel 2013 l'adesione di Panama a seguito della conclusione del *procedimiento de incorporación* previsto dal *Protocolo de Incorporación de la República de Panamá al SIECA* del 29.6.2012[59]. Per quanto riguarda gli sviluppi sostanziali della cooperazione economica centroamericana, procede senza particolare vigore il negoziato per la definizione dell'unione doganale[60]. In tale quadro, ed in relazione ad attività settoriali, il *Consejo Centroamericano de Turismo* ha approvato il *Plan Estrategico de Desarrollo Turistico Sostenible* 2014-2018[61], mentre il COMIECO ha adottato il *Plan de Acción para el primer semestre de 2014*[62], in cui si sono affrontati i temi delle regole d'origine, della regolamentazione tecnica, nonché dell'attuazione degli impegni assunti nell'Accordo di associazione fra Centro-America e Unione Europea e nel Protocollo di adesione di Panama al SIECA.

3.7. Nell'ampia area dei Caraibi rileva la presenza di almeno tre organizzazioni concorrenti: ACS, CARICOM e OECS, che hanno una differente *membership* e differenti caratteristiche giuridiche. La forma più ampia è rappresentata dall'*Association of Caribbean States* (ACS)[63], che si definisce come un *organismo*

---

[56] La disciplina del Parlamento centroamericano, costituito nel 1987, è stata più volte modificata ed integrata e vi partecipano attualmente sei Stati del SICA (non vi aderiscono Costa Rica e Belize). Per quanto riguarda il *Comité Consultivo* l'azione di sollecitazione è svolta soprattutto dalla *Dirección Ejecutiva* e dal *Directorio* mentre *Asamblea Plenaria Ordinaria* del CC-SICA è prevista per il 6-7.2.2014.

[57] Alla CCJ sono attribuite una pluralità di competenze giurisdizionali estremamente eterogenee, sia di diritto interno che di diritto "regionale". Nel corso del 2013 la Corte centroamericana ha operato quasi esclusivamente come giudice costituzionale interno (*ex* art. 22, lett. *f*, *Convenio CCJ*) ed è stata investita di una sola controversia "regionale". Si tratta di un ricorso in annullamento, ancora pendente, *ex* art. 22, lett. *g*), Convenio CCJ. *Expediente n. 147-04-06-06-2013, Demanda contra la Resolución del CRIE-P-22-2012, Administrador del Mercado Mayorista (AMM)* c. *Comisión Regionale de Interconexión Electrica (CRIE)*.

[58] *Protocolo al Tratado General de Integración Economica Centroamericana*, Guatemala, 29.3.1993 (Enmienda, Managua, 27.2.2002) Gli attuali Stati membri sono Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama.

[59] *Resolución N° 308-2013* (COMIECO-LXV), San José, 21.6.2013, e *Resolución N° 309-2013* (COMIECO-LXV), San José, 21.6.2013. La ratifica e l'entrata in vigore del *Protocolo de Adhesión* comporta la successiva partecipazione di Panama ai diversi trattati e regolamenti conclusi nell'ambito del SIECA a partire da *Tratado General de Integración Economica Centroamericana* e dal *Convenio Arancelario y Aduanero Cenrroamericano*.

[60] *Tercera Ronda de negociación para una unión aduanera en Centroamerica*, Costa Rica, 21.6.2013, cui hanno partecipato Viceministros de Integración, alti funzionari e tecnici. Nell'ambito di tale negoziato il 27.11.2013 si è svolta la *Primera Reunión de Directores de Aduanas de Centroamerica* mirante alla *Programa Regional de Seguridad Fronteriza*, che mira a conseguire una gestione integrata delle frontiere.

[61] *XC Reunión Ordinaria del Consejo Centroamericano de Turismo*, Punta Cana, 28.11.2013

[62] *Reunión del Consejo de Ministros de Integración Económica Centroamericana*, Ciudad de Panamá, 11-12.12.2013.

[63] *Convention establishing the Association of Caribbean States*, Cartagena de Indias, 24.7.1993. I 25 Stati membri che aderiscono ad una o più organizzazioni sia insulari che continentali sono: Antigua &

de consulta, concertación y cooperación, ed è competente in particolare nei settori del commercio, del turismo sostenibile, dei trasporti, della riduzione del rischio ambientale esteso all'intera area dei Caraibi. A Pétion Ville (Haiti) il 26.4.2013 si è svolto il V *Summit* dei Capi di Stato e di Governo, che ha confermato nella Dichiarazione finale gli obbiettivi tradizionali, peraltro ulteriormente specificati nel *Plan de Acción de Pétion Ville*. Sono stati poi identificati progetti e attività che dovrebbero realizzarsi attraverso l'azione di distinti organi ed istituzioni (*Comisión del Mar Caribe*, *Consejo de Ministros*, etc.). Va detto come i risultati poco soddisfacenti, conseguiti in passato in ragione della eterogeneità degli Stati membri e della contemporanea adesione ad altre forme associative degli Stati membri dell'ACS, inducono ad esprimere delle perplessità circa la loro effettiva realizzazione.

3.8. La più ristretta *Caribbean Community and Common Market* (CARICOM)[64] può qualificarsi come organizzazione di cooperazione, che opera a geometria variabile sia in ambito istituzionale che materiale[65]. A causa della crisi economica globale proseguono con difficoltà le attività miranti alla piena realizzazione del *Common Single Market and Economy* (CSME), peraltro non esteso a tutti gli Stati membri. Sono così emerse contraddizioni fra gli Stati membri e significative difficoltà nel bilancio comunitario.

Il livello apicale è rappresentato dalla *Conference* dei Capi di Stato e di Governo, che ha tenuto la sua XXIV riunione *intersessional* il 18-19.2.2013 ad Haiti[66] e la XXXIV riunione ordinaria (4-6.7.2013) a Puerto España[67]. In entrambi i casi sono stati espressi *desiderata* piuttosto che approvati atti concreti[68]; sono state

---

Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Repubblica Dominicana, El Salvador, Giamaica, Grenada, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, Messico, Nicaragua, Panama, St Kittis & Nevis, St Lucia, Saint Vincent e Grenadines, Suriname, Trinidad & Tobago, Venezuela.

[64] *Revised Treaty of Chaguaramas establishing the Caribbean Community and Common Market*, Nassau, 5.7.2001; *Agreement establishing the Caribbean Court of Justice*, St Michael, 14.2.2001; *Agreement for the establishment of an Assembly of Caribbean Community Parlamentarians*, Grenada, 7.7.1989. Gli Stati membri sono 15: Antigua & Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Giamaica, Grenada, Guyana, Haiti, Monserrat, St Kittis & Nevis, St Lucia, Saint Vincent e Grenadines, Suriname, Trinidad & Tobago.

[65] Nella disciplina del CARICOM, come di altre organizzazione regionali dei Paesi in via di sviluppo, è ammesso agli Stati membri di non aderire ai trattati conclusi nell'ambito dell'Organizzazione. Tale non partecipazione si estende sia agli aspetti istituzionali (*Caribbean Court of Justice*) che a quelli materiali (CSME, *CARICOM Development Found*).

[66] *Communiqué issued at the Conclusion of the Twenty-fourth inter-sessional meeting of the Conference of Heads of States and Government of the Caribbean Community*, Port au Price, 18.19-2.2013.

[67] *Communiqué issued at the Conclusion of the Thirty-fourth Regular Meeting of the Conference of Heads of State and Government of the Caribbean Community*, Port of Spain, 4-6.7.2013

[68] In occasione del *XXXIV Regular Meeting* della *Conference*, cit., si è realizzata una differenziata attività da parte dei diversi Stati. Così Guyana, Montserrat e Saint Vincent e Grenadines hanno firmato l'*Agreement establishing the Caribbean Community Accreditation Agency for Education and Training*; Barbados ha depositato lo strumento di ratifica dell'*Agreement establishing the Caribbean Disaster Emergency Management Agency*; Monserrat ha firmato l'*Agreement establishing the Caribbean Knowledge and Learning Network Agency*; Giamaica ha aderito all'*Agreement establishing the Caribbean Pacific Health Agency*; Saint Vincent e Grenadines hanno firmato l'emendamento all'*Agreement establishing the Caribbean Aviation Safety and Security System*; Guyana e Montserrat hanno firmato il *Protocol amending the CARICOM Agreement on Social Security,* entrato in vigore il 4.7.2013.

affrontate le problematiche collegate al rilancio della crescita economica, mentre continua con prudenza lo studio di una riforma istituzionale.

La cooperazione a livello ministeriale è realizzata, in primo luogo, dal *Council of Ministers*, che lo scorso 31 gennaio ha tenuto il *XXXIII meeting* in cui si è discusso del rilancio della cooperazione, soprattutto sul piano economico-commerciale[69]. A tale organo si affiancano consigli ministeriali *ratione materiae*[70], fra i quali di assoluto rilievo appare il *Council for Trade and Economic Development* (COTED), per l'intensità delle riunioni ed i temi affrontati. Nel corso del 2013, infatti, si sono tenuti due incontri ordinari, in cui si è discusso delle relazioni esterne economico-commerciali, degli sviluppi relativi al negoziato CARICOM-Canada e dello *status* di implementazione degli accordi EPA[71], nonché *special meetings* su questioni specifiche[72].

Fra gli organi non governativi[73], di rilievo appare l'attività della Corte di Giustizia che, nei suoi primi anni di attività, investita su istanza di privati di controversie riguardanti l'applicazione del diritto materiale (tariffa esterna comune, libera circolazione delle persone) ha saputo fornire un contributo al processo di integrazione, talora ispirato alla giurisprudenza comunitaria europea. Particolarmente rilevante, in tal senso, appare la sentenza *Shanique Myrie* c. *Barbados e Jamaica*. La Corte caraibica ha affermato, al di là del dettato normativo, la diretta applicabilità delle norme del diritto derivato CARICOM (nello specifico della *2007 Conference Decision*), senza che gli Stati membri ne abbiano provveduto all'incorporazione, nonché il primato del diritto del CARICOM sulle norme interne confliggenti[74].

Nelle relazioni internazionali si è definita una strategia globale aperta alle diverse aree geografiche[75]. Restano tuttavia privilegiate le relazioni con i Paesi del nuovo continente, in particolare gli Stati Uniti, con cui è stato sottoscritto un Accordo-quadro in materia di commercio ed investimenti[76], ed il Canada, con il quale è in corso il negoziato per un accordo commerciale. Egualmente consolidati sono i rapporti con l'UE, peraltro realizzati nell'ambito del CARIFORUM[77].

---

[69] *Thirty-third Meeting of Community Council of Ministers*, Georgetown, 31.1.2014.

[70] *Meeting of Energy Officials*, Port-of-Spain, 27.2.2013; *Sixteenth Meeting of the Council for Foreign and Community Relations*, Basseterre, 23.5.2013; *Forth Special Meeting of Ministerial Council of the Caribbean Regional Fisheries Mechanism*, Georgetown, 15.10.2013.

[71] *Thirty-sixth Meeting of the Council for Trade and Economic Development*, Georgetown, 2.5.2013; *Thirty-seventh Meeting of the Council for Trade and Economic Development,* Georgetown, 8.11.2013.

[72] *Forty-first Special Meeting of the COTED on Energy*, Trinidad & Tobago, 1.3.2013, in cui è stata approvata la CARICOM Energy Policy; Special Meeting of the COTED on Agriculture, Georgetown, 14.10.2013; *Forty-eighth Special Meeting of COTED on Information, Communication and Technology,* Georgetown, 17.1.2014.

[73] Assolutamente marginale appare l'attività dell'unico organo consultivo attivo rappresentato dal *CARICOM Business Council*, mentre da tempo inesistente è quella dell'*Assembly of Caribbean Community Parlamentarians*.

[74] Caribbean Court, judgment [2013] CCJ 3 (OJ), *Shanique Myrie v. State of Barbados, State of Jamaica*, 4.10.2013.

[75] *Communiqué issued at the Conclusion of the Sixteenth Meeting of the Council for Foreign and Community Relations (COFCOR)*, Port of Spain, 14-15.5.2013.

[76] *Trade and Investment Framework Agreement Between the Caribbean Community and the Government of the United States of America*, Port of Spain, 28.5.2013.

[77] Il CARIFORUM è costituito dai Paesi caraibici membri dell'Accordo di Cotonou ed ha una partecipazione soggettiva quasi identica del CARICOM. I Paesi del CARIFORUM hanno sottoscritto il 15.10.2008 l'*Acuerdo de Complementación Económica* con l'UE. In tale ambito si prevede un'intensa attività di sostegno allo sviluppo realizzata nell'ambito del Programma Indicativo Regionale finanziato dal FES.

3.9. Sempre nei Caraibi opera l'*Organization of Eastern Caribbean States* (OECS)[78] che, fondata nel 1981, si caratterizza per un relativo dinamismo ed è stata oggetto nel 2010 di una completa revisione. Infatti il *Revised Treaty of Basseterre establishing the OECS*, entrato in vigore 21.1.2011, mira, fra l'altro, alla creazione di una unione economica e prevede la presenza di taluni elementi che si ispirano al modello sovranazionale comunitario europeo. In realtà, talune previsioni, in particolare quelle relative alla diretta applicabilità (ed al primato del diritto dell'Organizzazione), appaiono estremamente "contorte" e non consentono una agevole qualificazione giuridica della natura dell'Organizzazione[79]. Nello stesso senso rileva la presenza di una pluralità di meccanismi di soluzioni delle controversie che appaiono ispirati ad una visione classica del diritto internazionale, pur prevedendo anche la presenza di una Corte di Giustizia dell'Organizzazione.

Peraltro, nessun chiarimento può sinora cogliersi dalla prassi relativa al nuovo Trattato in quanto, in occasione dei *meeting* semestrali[80], l'attività congiunta si è realizzata con metodologie tipicamente intergovernative e senza che emergano elementi integrazionisti pur astrattamente presenti nel *Revised Treaty*.

3.10. L'*Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos* (ALBA-TCP)[81] costituisce una forma associativa assai particolare, caratterizzata fra l'altro da una forte carica ideologico-politica e nel cui ambito un ruolo particolare è svolto dai due Paesi-guida, Venezuela e Cuba. Fondata su una dichiarazione di carattere politico, opera attraverso specifici strumenti settoriali (Petrocaribe, SUCRE, etc.).

In occasione del *XII Cumbre*, tenuto a Guayaquil il 30.6.2013, oltre alla *Declaración de Guayaquil* relativa al rafforzamento istituzionale, all'ampliamento del *Sistema Unitario de Compensación Regionale (SUCRE)*, all'impegno sociale, sono state approvate una serie di Dichiarazioni di carattere politico su questioni specifiche[82]. Inoltre, quali iniziative settoriali, si è tenuto il II *Summit* ALBA-TCP-Petrocaribe, in cui si è ribadita l'intenzione di creare una zona economica esclusiva fra le due organizzazioni, aperta al coinvolgimento delle altre forme associative dell'area, soprattutto il MERCOSUR[83]. Frequenti sono stati poi, nel corso del 2013,

---

[78] *Revised Treaty of Basseterre establishing the Organization of Eastern Caribbean States - Economic Union*, St. Lucia, 18.6.2010. Gli Stati membri, tutti aderenti anche al CARICOM, sono 6: Antigua & Barbuda, Dominica, Grenada, St Kittis & Nevis, St Lucia, Saint Vincent e Grenadines.

[79] Cfr. art. 5 del *Revised Treaty of Basseterre establishing the OECS.*

[80] Da ultimo *Fifty-Sixth Meeting of the OECS Authority*, Dominica, 22-23.11.2013*, Fifty-Seventh Meeting of the OECS Authority*, Antigua, 2-4.6.2013, *Fifty-Eighth Meeting of the OECS Authority*, Monserrat, 21-22.11.2013

[81] *Declaración Conjunta*, La Habana, 14.12.2004; *Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos,* La Avana, 29.4.2006. Stati membri, non geograficamente contigui, sono 9: Antigua and Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominica, Ecuador, Nicaragua, Saint Vincent e Grenadines, Venezuela e, da ultimo, Santa Lucia, la cui adesione all'Organizzazione è stata formalizzata in occasione della *XII Cumbre* dei Capi di Stato nel luglio 2013.

[82] *Resolución especial sobre reforma del Sistema inter-americano de derechos humanos*; *Resolución especial sobre espionaje masivo*; *Resolución especial sobre Arbitraje y Transnacionales; Declaración de Alba desde el Pacífico.*

[83] *II Summit ALBA-TCP – Petrocaribe, Joint Declaration*, Caracas, 18.12.2013.

i *meeting* degli organi di livello ministeriale (*Political Council*[84], *Social Council*[85]), così come attivo è stato altresì l'*ALBA Social Movements Council*, struttura rappresentativa degli interessi sociali della società civile, che fornisce supporto attivo agli organi intergovernativi nella lotta alla povertà e agli squilibri economici[86].

3.11. La *Comunidad des Estados LatinoAmericanos y Caribeñsos* (CELAC) costituisce, per la partecipazione soggettiva e l'ampiezza delle competenze attribuitele, la forma più ampia dell'integrazione politica ed economica sinora realizzata in America Latina e nei Caraibi, qualificandosi (esplicitamente) per l'esclusione di Canada e Stati Uniti[87].

Nel I *Cumbre*, tenuto a Santiago del Cile il 27 e 28.1.2013, è stata approvata la lunga (e retorica) *Declaración de Santiago*[88] in cui si ribadiscono i principi generali della cooperazione e la necessità di una posizione condivisa degli Stati partecipanti nelle relazioni internazionali, alla luce della crisi economica e finanziaria. Si affrontano altresì problematiche di ampio respiro, come il commercio internazionale, il problema della droga, il disarmo nucleare, lo sviluppo sostenibile ed il cambio climatico. Si confermano altresì le posizioni in materia di infrastrutture, sottolineando la necessità di un'azione di coordinamento delle iniziative realizzate nell'ambito di forme di cooperazione parziale sia regionali (UNASUR, Mesoamerica, etc.) che sub-regionali. Per quanto riguarda gli aspetti istituzionali, in occasione del I *Cumbre* si è definita la composizione della *Troika* ampliata, operante nel periodo fra due Vertici, e si sono modificate alcune norme procedimentali[89]. Il II *Cumbre*, tenutosi a La Avana il 28 e 29 gennaio 2014, oltre a ribadire l'impegno nella lotta alla fame, alla povertà e alle diseguaglianze sociali, si è concluso con l'adozione di una *Declaración* retorica ed articolata (ben 83 punti) con cui, fra l'altro, si riconosce l'America Latina come un'area di pace, libera dalle armi nucleari ed in cui gli Stati si impegnano a risolvere pacificamente le controversie. Si è poi espresso sostegno all'Argentina in relazione all'annosa questione delle isole Malvinas e, nelle relazioni esterne, sembra essersi raggiunto un accordo sulla creazione del foro di dialogo CELAC-Cina[90].

---

[84] *10th meeting of the Political Council of the Bolivarian Alliance for the Peoples of our America – Peoples' Trade Agreement (ALBA-TCP)*, Caracas, 28.2.2013; *11th meeting of the Political Council of the ALBA-TCP*, Caracas, 30.7.2013; *Extraordinary meeting of the Political Council of the ALBA-TCP*, Caracas, 7.9.2013; *Extraordinary meeting of the Political Council of the ALBA-TCP*, New York, 26.9.2013; *12th meeting of the Political Council of the ALBA-TCP*, Caracas, 16.12.2013.

[85] *IV meeting of the Social Council of the ALBA-TCP*, Caracas, 17.5.2013; *V meeting of the Social Council of the ALBA-TCP*, Caracas, 14.12.2013.

[86] *ALBA Social Movements Summit*, Guayaquil, 29-30.7.2013.

[87] *Declaración de Caracas "En el Bicentenario de la Lucha por la Independencia Hacia el Camino de Nuestros Libertadores"*, Caracas, 3.12.2011, nonché *Procedimientos para el funzionamento orgánico de la CELAC* e *Plan de Acción de Caracas Comunidad des Estados LatinoAmericanos y Caribeñsos.* Gli Stati membri sono 33: Antigua & Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolivia, Brasile, Cile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Giamaica, Grenada, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, Messico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Perù, Repubblica Dominicana, St Kittis & Nevis, St Lucia, Saint Vincent e Grenadines, Suriname, Trinidad and Tobago, Uruguay e Venezuela.

[88] Oltre alla *Declaración de Santiago*, sono state approvate una pluralità di dichiarazioni specifiche e comunicati speciali di carattere prevalentemente politico (Malvinas, Terrorismo, Piccoli Stati insulari in via di sviluppo, Cuba, etc.).

[89] In materia istituzionale (Segretariato, procedure decisionali, riserve) gli Stati membri della CELAC hanno convenuto di rinviare il tema.

[90] *Declaracion II Cumbre de la CELAC*, La Habana, 28-29.1.2014.

Al I *Cumbre* della CELAC hanno fatto seguito riunioni degli organi ministeriali e sub-ministeriali. In particolare, si sono tenuti gli incontri dei Ministri degli affari esteri, finalizzati alla preparazione dei *Cumbre* dei Capi di Stato[91], nonché di quelli dell'economia e delle finanze[92] e dell'energia[93]. Ancora, in applicazione del *Plan de Acción* approvato nel 2011, si sono tenute (le prime) riunioni dei Ministri competenti per educazione, cultura, sviluppo sociale e eradicazione della povertà[94], mentre per altre materie (ambiente, disarmo nucleare, migrazione, scienza e tecnologia) le riunioni si sono realizzate a livelli più bassi (*Grupos de Trabajo, Altos Funcionarios*). Si segnalano altresì gli incontri dei Coordinatori Nazionali, in cui sono stati affrontati una pluralità di temi (assistenza umanitaria, cultura, sviluppo produttivo ed industriale, sviluppo sociale, educazione, energia, finanza, cooperazione, preferenze doganali, infrastrutture, ambiente, migrazioni, etc.)[95].

Per quanto concerne la proiezione esterna dell'Organizzazione, si è tenuto a Santiago, immediatamente dopo il I *Cumbre* (26-27.1.2013), il primo Vertice fra CELAC ed UE, che intende sostituire i precedenti vertici UE-Paesi Latinoamericani e Caraibici e UE-Paesi del c.d. Gruppo di Rio. Il *Summit* strategico bi-continentale si è concluso con l'approvazione della *Declaración de Santiago*[96] e del *Plan de Acción CELAC-UE 2103-2015*. In quest'ultimo si ribadisce il consenso sulla maggior parte delle esperienze precedentemente maturate e si introducono alcune nuove materie come "il genere" e gli "investimenti ed apprendimento per lo sviluppo sostenibile"[97].

3.12. La più recente forma di cooperazione operante nell'ambito dell'Arco del Pacifico Latinoamericano è rappresentata, a partire dal 2011, dalla *Alianza del Pacífico*[98]. Si tratta di un accordo multilaterale che si pone in una prospettiva di *open regionalism*, rivolta soprattutto al continente asiatico, e mira alla creazione di una *integración profunda* in materia di libera circolazione dei fattori produttivi. L'Alian-

---

[91] *I Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la CELAC*, New York, 26.9.2012; *II Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la CELAC*, La Habana, 27.1.2014.

[92] *I Reunión de Ministros de Económia y Finanzas,* Viña de Mar, 12-14.12.2012; *II Reunión de Ministros de Económia y Finanzas*, Quito, 29.11.2013. In occasione di quest'ultimo incontro i Ministri hanno raccomandato agli Stati membri di favorire una maggiore cooperazione fra le banche centrali, l'integrazione dei sistemi di pagamento, la creazione di un fondo di riserva, nonché il finanziamento della cooperazione per lo sviluppo.

[93] *I Reunión de Ministros de la Energia de la CELAC,* Lima, 16.11.2012; *II Reunión de Ministros de la Energia de la CELAC*, Montego Bay, 24-25.10.2013, ove si è approvata la *Declaración de Montego Bay.*

[94] *I Reunión de Ministros de la Educación de la CELAC*, La Habana, 7.2.2013; *I Reunión de Ministros de Cultura de la CELAC*, Paramaribo, 14-15.3.2013; *I Reunión Ministerial de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre y la Pobleza*, Caracas, 22-23.6.2013.

[95] *Reuniónes de Coordinadores Nacionales de la CELAC*: La Habana, 9-10.5.2013; New York, 24.9.2013; La Habana, 14-15.10.2013.

[96] La *Declaración de Santiago* affronta, in particolare: i) il nuovo dialogo; ii) i valori e le posizioni comuni in ambito internazionale; iii) i progressi nelle relazioni strategiche bi continentali; iv) lo sviluppo sostenibile, promozione degli investimenti di qualità sociale e ambientale.

[97] Come nella precedente esperienza UE-ALC, il *Summit* di Santiago CELAC-UE è stato preceduto dalle riunioni del *I Cumbre Academico*, del *IV Cumbre Empresarial*, nonché dalla riunione dei movimenti politici e sociali.

[98] *Declaración Presidencial de los Gobiernos de Chile, Colombia, México y Perú*, Lima, 28.4.2011, seguita dal *Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*, Antofagasta, 6.6.2012. Gli Stati membri sono 4: Cile, Colombia, Messico e Perù. Si accinge a diventare membro dell'*Alianza del Pacifico* anche Costa Rica, che in occasione del VIII *Cumbre* firmerà il piano d'azione della sua completa incorporazione all'Organizzazione.

za, realizzata a partire da dichiarazioni politiche, ha portato alla sottoscrizione nel 2012 di un Accordo-quadro[99]. Coerentemente con le caratteristiche indicate, l'apparato istituzionale risulta di natura marcatamente intergovernativa, fondato sull'azione della *Presidencia pro Tempore*, anche se è stato completato da una cooperazione fra i Parlamenti nazionali[100], dalla creazione del *Consejo Empresarial* e, recentemente, dal *Comité Conjunto Mixto sobre Servicios e Inversión*. Sul piano della partecipazione soggettiva, in occasione del VIII *Cumbre* dei Capi di Stato e di Governo, si è definita la procedura per l'adesione di Costa Rica (osservatore candidato insieme a Panama), mentre si è ulteriormente esteso lo *status* di osservatore a ben 30 Stati di tutti i continenti, compresa l'Italia[101].

Sul piano sostanziale, la cooperazione fra gli Stati membri, accomunati dalle medesime caratteristiche politiche ed economiche, si sta affermando con particolare intensità in ragione dei frequenti incontri tanto a livello apicale che ministeriale[102], che tendono a rafforzare i rapporti soprattutto commerciali già esistenti. Nei tre *Cumbres* realizzati nel corso del 2013 e dei primi mesi del 2014[103], i Presidenti hanno affrontato questioni relative alla realizzazione della zona di libero commercio e alle relazioni con i Paesi osservatori, hanno deciso la creazione di un fondo di cooperazione e l'adozione di un visto particolare per i turisti stranieri, per favorirne la circolazione nel territorio degli Stati membri. In occasione del VIII *Cumbre* si è sottoscritto, fra l'altro, il *Protocol Adicional al Acuerdo Marco* relativo alla creazione di un'ampia zona di libero scambio[104].

3.13. In America Latina e nei Caraibi, in presenza di un attivismo confuso e sovente retorico, la cooperazione in ambito regionale e sub-regionale si realizza con la contemporanea presenza di una pluralità di organizzazioni cui sono attribuite competenze spesso simili (pluralismo associativo). Ne discende la partecipazione da parte dei singoli Stati ad una pluralità di forme associative sia di concertazione (*soft organizations*) sia di cooperazione o, raramente, di integrazione.

Pertanto, soprattutto nelle più recenti forme associative, caratterizzate da un'ampia partecipazione soggettiva e da competenze eccezionalmente ampie, la cooperazione si realizza in iniziative talora ancora allo stato embrionale (CELAC, UNASUR), ovvero in quelle oramai consolidate nel tempo (SELA, ALADI, AEC)

---

[99] L'*Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*, Antofagasta, 6.6.2012, prevede all'art. 2 come requisiti essenziali per la partecipazione: «*a) la vigencia del Estado de Derecho, de la Democracia y de los respectivos ordenes constitucionales, b) la separación de los Poderes de lo Estado; y c) la protección, la promoción, respeto y garantía de los derechos humanos y las libertades fundamentales*».

[100] I Presidenti dei Parlamenti degli Stati membri hanno costituito nel maggio del 2013 una *Comisión de Seguimento al Acuerdo de la Alianza del Pacífico*, mentre funziona il *Consejo Empresarial* che si incontra con i Presidenti in occasione dei *Summit*.

[101] Fra gli Stati osservatori figurano anche Paesi europei (Italia, Francia, Spagna, Portogallo, Germania, Paesi Bassi, Regno Unito, Svizzera, Finlandia, etc.).

[102] Cfr. *III Reunión de Ministros de la Alianza del Pacífico*, Cartagena de Indias, 15.3.2013; *VIII Reunión de Ministros de la Alianza del Pacífico*, Villa de Leyva, 29-30.6.2013; *IX Reunión de Ministros de la Alianza del Pacífico*, Ciudad de Mexico, 27.8.2013; *I Reunión de Ministros de Finanzas de la Alianza del Pacifico*, Lima, 25.4.2013.

[103] *VI Cumbre de la Alianza del Pacífico*, Santiago del Cile, 27.1.2013; *VII Cumbre de la Alianza del Pacífico – Declaración de Cali*, Santiago de Cali, 20-24.5.2013; *VIII Cumbre de la Alianza del Pacífico*, Cartagena de Indias, 10.2.2014.

[104] *Declaración de Cartagena de Indias*, Cartagena de Indias, 10.2.2014 ove, fra l'altro, si forniscono ulteriori indicazioni per i Gruppi tecnici.

in attività sostanzialmente ridotte. Viceversa, nelle organizzazioni sub-regionali, in alcuni casi si procede con grande difficoltà per la mancanza di coerenza politica fra gli Stati membri (CAn), in altri invece si manifesta una certa vitalità, non priva però di contraddizioni legate alla carenza di precise scelte politico-economiche pienamente condivise (MERCOSUR, SICA, CARICOM). Ancora da comprendere sono gli sviluppi reali dell'OECS alla luce del nuovo Trattato di ispirazione comunitaria. Infine, caratterizzate da differenti e fra loro contrapposte scelte di politica economica risultano le iniziative parziali dell'ALBA-TCP e dell'Alianza del Pacífico.

4. La cooperazione nell'Asia-Pacifico, contrariamente all'esperienza latino-americana, è un fenomeno poco diffuso e relativamente recente, in ragione delle differenti caratteristiche culturali, politiche, geografiche (e, talora, demografiche) degli Stati dell'area. Rileva altresì la presenza di economie (talora) estremamente eterogenee e spesso tendenzialmente estroverse, operanti più sul mercato mondiale che su quelli regionali. In particolare, il regionalismo in quest'area risulta dotato di peculiarità proprie. In primo luogo, si caratterizza per l'assenza di una vera organizzazione di dimensione continentale e per l'esistenza di una pluralità di forme associative, con competenze per lo più politico-economiche e a partecipazione soggettiva ridotta, corrispondenti alle diverse e multiple identità del continente. In tale contesto di separatezza e di differenziazione, quindi, eccezionali appaiono le sovrapposizioni (ovvero partecipazioni multiple) di Stati aderenti a diverse forme associative con competenze analoghe, sì che si può parlare di un regionalismo multipolare.

Ulteriore caratteristica del regionalismo dell'Asia-Pacifico consiste in un'ampia diffusione del modello debole di concertazione, soprattutto nel momento genetico. La cooperazione nasce infatti nella forma di *soft organization* e, dopo tempi più o meno lunghi, talora si procede alla formalizzazione della stessa con l'istituzione di un'organizzazione a base pattizia secondo il modello cooperativo che, di regola, "eredita" la precedente esperienza *soft* (ASEAN 1967/ASEAN 2007, RCD/ECO, SARC/SAARC). In altri casi, invece, l'organizzazione continua negli anni ad operare secondo il modello debole di concertazione (APEC, BIMST-EC, IORA). In buona sostanza, nell'area dell'Asia-Pacifico, solo in alcuni casi (ASEAN) la cooperazione interstatale di dimensione regionale e sub-regionale ha conseguito risultati significativi.

Il modello di concertazione o di *soft organization* caratterizza la forma associativa pan-asiatica dell'*Asia Cooperation Dialogue* (ACD)[105]. L'ACD è sorta nel 2002 come foro di concertazione e dialogo a livello ministeriale fra gli Stati asiatici, nella prospettiva della realizzazione di una *Asian Community* che superasse la frammentazione associativa del continente. Per quanto riguarda gli aspetti istituzionali, nel corso del 2013 si è proceduto all'istituzione di un Segretariato provvisorio con sede in Kuwait[106] e alla nomina del primo Segretario Generale. Si è inoltre tenuto,

---

[105] L'ACD è stata istituita in occasione del primo *meeting* dei Ministri degli Esteri tenutosi il 18-19.6.2002 a Cha-Am (Thailandia); attualmente vi partecipano 33 Stati membri: Afghanistan, Bahrain, Bangladesh, Bhutan, Brunei, Cambodia, Cina, India, Indonesia, Iran, Giappone, Kazakistan, Sud Corea, Kuwait, Kirghizistan, Laos, Malaysia, Mongolia, Burma, Oman, Pakistan, Filippine, Qatar, Russia, Arabia Saudita, Singapore, Sri Lanka, Tajikistan, Thailandia, Turchia, Emirati Arabi, Uzbekistan, Vietnam.

[106] *11th ACD Ministers' Meeting*, Dushanbe, 28-29.3.2013.

nell'ottobre del 2012, il primo *Summit* dei Capi di Stato che, nelle intenzioni dei Membri, dovrà riunirsi con cadenza triennale[107]. Quanto alla *membership*, si segnalano le adesioni di Afghanistan (ottobre 2012) e Turchia (settembre 2013); allo stato attuale, quindi, l'Organizzazione conta 33 membri. Nel periodo considerato, si sono svolte regolarmente le riunioni dei Ministri degli Esteri[108], integrate da quelle a livello ministeriale e sub-ministeriale di carattere settoriale[109]. Per quanto concerne gli aspetti sostanziali, si segnala l'adozione dell'*ACD Energy Action Plan*, che delinea una struttura funzionale ad una cooperazione più stretta e coordinata fra gli Stati in materia energetica. Inoltre, si è ribadito l'impegno nella lotta al terrorismo e alla pirateria e nei settori dell'energia, dell'ambiente, delle infrastrutture e del turismo intra-regionale[110].

5. Per quanto concerne le forme associative sub-regionali, come anticipato, di assoluto rilievo appare l'*Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN)[111]. Dopo aver attivamente operato per oltre 40 anni come organizzazione di concertazione ed essersi progressivamente rafforzata con la conclusione di trattati parziali, di natura sia istituzionale sia sostanziale, l'ASEAN è ora disciplinata da un atto di natura pattizia (*ASEAN Charter*, 2007)[112]. Nel periodo considerato l'Organizzazione ha operato con discreto dinamismo, tanto sul piano interno che sulla scena internazionale. Le riunioni degli organi intergovernativi, sia di livello apicale che ministeriale e sub-ministeriale, si sono svolte con regolarità; dalla fine del 2012 alla fine del 2013 i Capi di Stato e di Governo si sono infatti riuniti in tre *Summit*[113]. In particolare, nel corso del XXI *Summit* è stato adottato il *Bali Concord III Plan of Action* (2013-2017), contenente tutte le misure che, tanto sul piano interno quanto nelle relazioni esterne, l'ASEAN si propone di adottare nei diversi settori di cooperazione nel periodo considerato[114]. Nell'ambito della cooperazione politica e di sicurezza si è proceduto all'adozione del Piano d'azione per l'attuazione del *Treaty of Southeast Nuclear Weapons- Free Area* (2013-2017) e si è inaugurata l'istituzione dell'*ASEAN Institute for Peace and Reconciliation*, centro di ricerca sulla gestione e la soluzione pacifica della controversie[115]. Sul piano economico è stato approvato il *Framework for Regional Comprehensive Economic Partnership* per la realizzazione di un'ampia zona di libero scambio fra l'ASEAN e sei Stati

---

[107] *1st Asian Cooperation Dialogue Communiqué*, Kuwait City, 17.10.2012. Al *Summit* hanno preso parte anche i Segretari Generali di SAARC, GCC, LAS, OIC.

[108] *11th ACD Ministers' Meeting…cit.; 12th ACD Ministers' Meeting*, Manama, 25.11.2013.

[109] V. *2nd ACD Energy Forum,* Islamabad, 10.12.2012; *1st ACD Forum on Culture and Globalization in Asia*, Teheran, 20.12.2012; *3rd Senior Officials' Meeting on ACD Cultural Cooperation,*Teheran, 7-8.5.2013; *1st Ministerial Meeting on Cultural Cooperation*, Teheran, 7-8.5.2013.

[110] *12th ACD Ministers' Meeting, Manama Declaration*, 25.11.2013.

[111] *Charter of the Association of Southeast Asian Nations*, Singapore, 20.11.2007; *Protocol to the ASEAN Charter on dispute settlement mechanism*, Hanoi, 8.4.2010. Stati membri: Brunei, Cambogia, Indonesia, Laos, Malesia, Myanmar, Filippine, Singapore, Thailandia, Vietnam.

[112] L'ASEAN, in coerenza con la precedente prassi associativa, continua a perseguire l'obiettivo di rafforzare la cooperazione nei macro-settori politico e di sicurezza, economico e socio-culturale.

[113] *21st Summit, Phnom Penh Declaration*, 15-20.11.2012; *22nd Summit Chairman's Statement*, Bandar Seri Begawan, 24-25.4.2013; *23rd Summit*, Bandar Seri Begawan, 9-10.10.2013. I risultati di maggior rilievo sono stati conseguiti in occasione del *21st Summit*.

[114] *Bali Declaration on ASEAN Community in a global community of nations "Bali Concord III" Plan of Action 2013-2017*, Phnom Penh, 20.11.2012.

[115] *Joint Communiqué 46th Foreign Ministers' Meeting*, Bandar Seri Begawan, 29-30.6.2013.

partner (Australia, Cina, India, Giappone, Repubblica di Corea e Nuova Zelanda). In tale sede sono state inoltre dettate le linee-guida relative a tale negoziato, peraltro già avviato[116]. Sempre in materia economica, nel corso del XXI *Summit* dei Capi di Stato è stato poi firmato un Accordo volto a disciplinare la libera circolazione di persone fisiche che entrano o soggiornano temporaneamente nel territorio di uno Stato membro dell'ASEAN[117]. Inoltre, si segnala l'entrata in vigore del *MoU among the Governments of the Participating Member States of ASEAN on the 2nd Pilot Project for the implementation of a Regional Self-certification System*[118].

Nell'ambito della cooperazione socio-culturale, di assoluto rilievo è l'adozione dell'*ASEAN Human Rights Declaration*, atto non vincolante contenente un catalogo di diritti sia civili e politici sia economici, sociali e culturali che gli Stati membri si impegno a tutelare[119]. Tuttavia tale Dichiarazione non prevede un meccanismo di controllo sul rispetto di siffatti diritti. Inoltre, durante il XXII ed il XXIII *Summit* sono state adottate altre dichiarazioni, non vincolanti, su specifiche tematiche di interesse socio-culturale, che testimoniano il continuo e attivo impegno dell'ASEAN alla cooperazione in questo settore[120].

Oltre agli organi intergovernativi, nel corso del 2013 anche la *General Assembly of the ASEAN Inter-Parliamentary Assembly* si è svolta regolarmente[121], ribadendo l'impegno a sostenere e promuovere misure volte alla realizzazione dell'*ASEAN Vision* e dell'*ASEAN Community*, la cui piena realizzazione è prevista per il 2015. In questa sede si è conferito lo *status* di osservatore al Parlamento di Timor Est.

Infine, con riguardo alle relazioni con l'Unione Europea, quest'ultima è diventata parte del *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia (TAC)*[122] in seguito al deposito dello strumento di ratifica (18.7.2012). Tale adesione è stata resa possibile dall'entrata in vigore, l'8 giugno 2012, del *Third Protocol Amending the TAC*, che estende la *membership* anche ad organizzazioni regionali[123]. Nell'ambito della cooperazione economica fra le due Organizzazioni, in occasione del *XII*

---

[116] *Joint Declaration on the Launch of Negotiations for the Regional Comprehensive Economic Cooperation*, Phnom Penh, 20.11.2012. Il *Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement* disciplinerà gli aspetti relativi al commercio di merci e servizi, all'investimento, alla proprietà intellettuale e alla concorrenza. Nel corso del 2013 si sono quindi svolti i primi *rounds* dei negoziati (Brunei, 9-13.5.2013; Australia, 23-27.9.2013), la cui conclusione è prevista per la fine del 2015.

[117] *ASEAN Agreement on the movement of natural persons*, Phnom Penh, 19.11.2012. Tale Accordo, relativo alla libera circolazione di *business visitors*, *intra-corporate transferees*, *contractual service suppliers*, entrerà in vigore dopo il deposito dello strumento di ratifica di tutti gli Stati membri.

[118] *MoU among the Governments of the Participating Member States of ASEAN on the 2nd Pilot Project for the implementation of a Regional Self-certification System*, Siem Reap, 29.8.2012. V. *Key Outcomes of the 10th AEC Council Meeting, 45th ASEAN Economic Ministerial Meeting*, Bandar Seri Segawan (Brunei Darussalam), 18-21.8.2013.

[119] *ASEAN Human Rights Declaration,* Phnom Penh, 18.11.2012; *Phnom Penh Statement on the Adoption of the ASEAN Human Rights Declaration (AHRD)*, 18.11.2012.

[120] *Declaration on the ASEAN Community's post-2015 Vision*; *Declaration on Youth Enterpreneurship and Employment*; *Declaration on Noncommunicable Diseases in ASEAN*; *Declaration on Enhancing Cooperation in Disaster Management; ASEAN Declaration on Strengthening Social Protection*; *Declaration on the Elimination of Violence against women and Elimination of violence against Children in ASEAN*.

[121] *The 34th General Assembly of the ASEAN Inter-Parliamentary Assembly*, Bandar Seri Begawan, 18-23.9.2013.

[122] *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia – TAC*, Bali, 24.2.1976.

[123] *Third Protocol Amending the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia*, Hanoi, 23.7.2010. Il TAC è stato recentemente ratificato anche dalla Norvegia (1.7.2013).

ASEAN Economic Ministers – EU Trade Commissioner Consultation (Vietnam, 8.3.2013) è stato adottato l'*ASEAN-EU Trade and Investment Work Programme (2013-2014)*. A margine di tale incontro, si è svolto inoltre il *III ASEAN-EU Business Summit*, foro di dialogo fra il settore pubblico e privato finalizzato alla promozione di nuove opportunità di cooperazione economica fra le due regioni. Infine, si è tenuto il *I EU-ASEAN Aviation Summit* per discutere sull'opportunità di relazioni più strette in materia di trasporto aereo[124].

5.1. Una ridotta attività ha caratterizzato, nel corso del 2013, l'*Economic Cooperation Organization* (ECO)[125]. Organizzazione di cooperazione marcatamente intergovernativa, dotata di competenze per lo più politico-economiche, l'ECO ha proceduto, nel periodo considerato, ad integrare il proprio apparato istituzionale con la firma dell'Atto istitutivo dell'Assemblea parlamentare dell'ECO[126] da parte di sei Stati membri[127]. Sul piano sostanziale, invece, si è manifestata una limitata attività degli organi intergovernativi di livello ministeriale, che pure si sono riuniti con regolarità. Il XXI Consiglio dei Ministri[128] ha infatti posto l'accento sulla necessità di rafforzare la cooperazione nei settori del commercio, dei trasporti e dell'energia e, in particolare, di attuare l'*ECO Trade Agreement*[129], Accordo commerciale che prevede la riduzione graduale delle tariffe doganali per favorire gli scambi intra-regionali[130]. Relativamente più intensa è apparsa l'attività di comitati e gruppi di esperti con competenze in ambiti specifici, che si sono riuniti con una certa frequenza[131]. Si segnala, in particolare, il 7° incontro del Consiglio dei Capi dell'amministrazione doganale dell'ECO, durante il quale è stato aperto alla firma l'*Agreement on Mutual Administrative Assistance in Customs Matters*[132].

In ultimo, con riguardo alle relazioni esterne, si segnala il XIII *ASEAN-ECO Ministerial Meeting* (New York, 26.9.2013) in occasione del quale le parti hanno espresso la volontà di intensificare la cooperazione fra le due organizzazioni.

5.2. Diversamente dall'ASEAN e dall'ECO, nel periodo considerato le due organizzazioni operanti nell'area dell'Oceano indiano, la *South Asian Association*

---

[124] *I EU-ASEAN Aviation Summit*, Singapore, 11-12.2.2014.

[125] *Charter of the Economic Cooperation Organization (Revised Treaty of Izmir)*, Izmir, 4.9.1996. Gi Stati membri sono: Afghanistan, Azerbaigian, Iran, Kazakistan, Kirghizistan, Pakistan, Tagikistan, Turchia, Turkmenistan, Uzbekistan.

[126] *Charter of the Parliamentary Assembly of the ECO Countries* – PAECO, Islamabad, 11.2.2013.

[127] Nello specifico, la *Charter of the ECO Parliamentary Assembly* è stata firmata da Pakistan, Azerbaigan, Iran, Tagikistan , Turchia, Afghanistan). Ai sensi del suo art. 9, la stessa entrerà in vigore immediatamente dopo la firma del quarto Stato.

[128] *21st Meeting of the ECO Council of Ministers*, Teheran, 26.11.2013.

[129] *ECO Trade Agreement*, Islamabad, 17.7.2003. Tale Accordo è in vigore dal marzo del 2008.

[130] In tale contesto, si è inserito il 4° *meeting* dell'*ECO Trade Agreement (ECOTA) Cooperation Council* (23.4.2013), durante il quale si è deciso di fissare al 1.9.2013 il termine entro cui gli Stati parti avrebbero dovuto presentare la propria lista di beni ai quali applicare disciplina di libero scambio dettata dall'ECOTA. Ad oggi tale lista è stata depositata solo da Turchia, Afghanistan e Pakistan.

[131] *5th Expert Group Meeting on Standardization, Conformity Assessment, Accreditation & Metrology,* Izmir, 21-22.1.2013; *3rd ECO Ministerial Meeting on Energy/Petroleum*, Teheran, 6.3.2013; *3rd Meeting of the ECO Permanent Steering Committee on Economic Research*, Issyk-Kul, 20-21.8.2013; *3rd Meeting of the ECO Heads of Veterinary Organizations*, Teheran, 19-21.11.2013; *2nd Meeting of ECO Experts Group on Renewable Energy Sources (RES)* e *4th Workshop on RES*, Baku e Gobustan, 20-22.11.2013.

[132] *Agreement on Mutual Administrative Assistance in Customs Matters*, Islamabad, 16.4.2013.

for Regional Cooperation (SAARC)[133] e la *Bay of Bengal Initiative for Multi-sectoral Economic and Technical Cooperation* (BIMST-EC)[134], sono risultate sostanzialmente inattive. La SAARC, organizzazione marcatamente intergovernativa in cui la cooperazione interstatale si basa sul necessario consenso di tutti gli Stati membri (art. 10 *SAARC Charter*), ha svolto nel periodo considerato un'attività particolarmente ridotta, in ragione delle evidenti difficoltà politico-economiche. Nel corso del 2013, infatti, non risulta si siano riuniti né i Capi di Stato e di Governo[135], né il Consiglio dei Ministri[136]. Si registrano solo alcune riunioni di Ministri competenti per materia[137] ed incontri di gruppi di esperti per discutere di questioni specifiche[138]. Si segnala altresì lo svolgimento della VII Conferenza della *Association of SAARC Speakers and Parliamentarians* (ASSP)[139].

5.3. Analogamente, la BIMST-EC, organizzazione di concertazione istituita per favorire lo sviluppo economico ed il progresso sociale della regione del Bengala e, a tal fine, promotrice di un'area di libero scambio fra gli Stati membri, ha registrato nel corso del 2013 una sostanziale inattività di tutti gli organi intergovernativi. Peraltro, il *Summit* dei Capi di Stato e di Governo non si riunisce dal 2008[140], mentre l'ultimo *meeting* del Consiglio dei Ministri degli affari esteri ha avuto luogo nel 2011[141].

5.4. Nel periodo considerato, invece, l'*Indian Ocean Rim Association* (IORA)[142], *soft organization* istituita al fine di promuovere la crescita e lo sviluppo sostenibile della regione, si è mostrata relativamente attiva. Nello specifico, ci si limita a registrare lo svolgimento regolare delle riunioni degli organi intergover-

---

[133] *Charter of the Southern Asian Association for Regional Cooperation*, Dhaka, 8.12.1985. Gli Stati membri: Afghanistan, Maldive, Nepal, Pakistan, Sri Lanka, India, Bhutan, Bangladesh.

[134] L'attuale BIMST-EC è nata sulla base della *Declaration on establishment of Bangladesh India Sri Lanka Thailand Economic Cooperation,* Bangkok, 6.6.1997, e ha inizialmente preso nome dall'acronimo degli Stati aderenti più Myanmar, trovando un ulteriore sviluppo nella *Declaration on the 1st BIMSTEC Summit*, Bangkok, 31.7.2004. Gli Stati membri sono: Nepal, Thailandia, Sri Lanka, India, Bhutan, Bangladesh, Myanmar.

[135] L'ultimo *Summit* dei Capi di Stato e di Governo risale alla fine del 2011 (*17th SAARC Summit - Addu Declaration*, Addu City, 11.11.2011).

[136] L'ultimo Consiglio dei Ministri risale al 2011 (*34th Session of SAARC Council of Ministers*, Addu City, 9.11.2011). Un incontro informale dei Ministri degli esteri si è invece avuto a New York il 2 ottobre 2012.

[137] *3rd meeting of SAARC Ministers on Poverty Alleviation*, 5.4.2013; *7th meeting del SAFTA Ministerial Council*, 23.8.2013.

[138] *2nd Meeting of SAARC Sectoral TC on Jute, Textiles & Leather*, Dhaka, 17-18.4.2013*; 8th Meeting of Committee of Heads of University Grants Commissions/Equivalent Bodies*, Kathmandu, 17-18.4.2013; *Special Meeting of SAFTA Committee of Experts on NTMs/PTMs*, Kathmandu, 31.7.2013-01.8.2013; *8th Meeting of the SAFTA Committee of Experts*, Colombo, 21-22.8.2013;

[139] *7th Conference of the Association of SAARC Speakers and Parliamentarians* (ASSP), Bandos Island, 22.12.2013. L'ASSP, foro di dialogo fra i rappresentanti delle assemblee parlamentari degli Stati membri, svolge autonomamente funzioni di supporto politico alla cooperazione nel sub-continente.

[140] *2nd BIMSTEC Summit*, New Delhi, 13.11.2008.

[141] *13th Ministerial Meeting of the Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation (BIMSTEC)*, Nay Pyi Taw, 22.1.2011.

[142] L'IORA nasce come IOR-ARC sulla base della *Charter of the Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation*, Mauritius, 7.3.1997, atto di natura politico-diplomatica. Gli Stati membri sono: Australia, Bangladesh, Comoros, India, Indonesia, Iran, Kenya, Madagascar, Malesia, Mauritius, Mozambico, Oman, Seychelles, Singapore, Sud Africa, Sri Lanka, Tanzania, Thailandia, Emirati Arabi, Yemen.

nativi, sia a livello ministeriale[143] che sub-ministeriale[144], e di gruppi di esperti[145]. La IORA appare altresì attiva nella promozione e nella realizzazione di *workshop*, esposizioni, conferenze su tematiche socio-culturali di interesse per la cooperazione regionale[146]. Sul piano delle relazioni esterne, si segnala il conferimento agli Stati Uniti dello status di *dialogue partner*.

5.5. Nell'area dell'Oceano Pacifico operano due forme associative "minori" *Pacific Islands Forum* e *Pacific Community* (di cui si dirà) accanto alla più nota ed ampia organizzazione di concertazione rappresentata dall'*Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC)[147] e alla recente esperienza pattizia del *Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement*[148].

L'APEC, istituita nel 1989 secondo il modello di concertazione con l'intento di favorire la cooperazione economica e il libero scambio fra i Paesi dell'Asia-Pacifico, ha registrato nel corso del 2013 lo svolgimento, come da prassi, di un'intensa attività di tutti i suoi organi intergovernativi. In occasione del *25th APEC Ministerial Meeting* si è espresso apprezzamento per i risultati conseguiti e, al contempo, si è ribadito l'impegno dei Membri ad una più stretta cooperazione nei settori del commercio e degli investimenti, dei servizi, delle infrastrutture e dei trasporti, dell'istruzione, etc.[149]. Nel successivo incontro degli *Economic Leaders*[150] si è assunto l'impegno a ridurre al 5% (o anche meno) entro la fine del 2015 le tariffe applicate alle *APEC Lists of Environmental Goods* (EGs) e si è provveduto ad istituire l'*APEC Public Private Partnership on Environmental Goods and Services* (PPEGS). È stato altresì predisposto un *Work Plan on Promoting Cross-Border Education Cooperation* e, in tema di lotta alla corruzione, è stato raggiunto l'accordo sull'isti-

---

[143] Il *Meeting* dei Ministri degli affari esteri si è svolto regolarmente con cadenza annuale. *Gurgaon Communiqué- 12th Meeting of Council of Ministers*, Gurgaon, 2.11.2012; *Perth Communiqué -13rd Meeting of Council of Ministers*, Perth (Australia), 1.11.2013. In occasione dell'ultimo Consiglio dei Ministri è stata adottata la *Declaration of the Indian Ocean Rim Association on the principles for peaceful, productive and sustainable use of the Indian Ocean and its resources*, Perth, 1.11.2013.

[144] *19th Meeting of the Indian Ocean Rim Academic Group (IORAG)*, Perth, 30.10.2013; *13th Meeting of the Working Group on Trade and Investment*, Perth, 30.10.2013; *19th Meeting of the IORA Business Forum*, Perth, 30.10.2013; *15th Meeting of the Committee of Senior Officials*, Perth, 31.10.2013.

[145] *Meeting of Ocean Forecasting Officials to build capacity to progress, validate and apply Indian Forecasting Systems*, Perth, 27-31.5.2013; *Regional Senior Officials Meeting on "New Technology, R&D and Commercialization" IORA Region*, Teheran, 1.7.2013; *IORA Economic and Business Conference*, Mauritius, 4-5.7.2013.

[146] *6th Iran Hotel, Travel & Tourism International Exhibition*, Teheran, 28.01.2013-1.2.2013; *International Seminar on Halal Standard, Halal Science & Technology & Halal Food Product Trade*, Bangkok, 21-22.3.2013; *7th International Exhibition of Exchange, Bank and Insurance*, Teheran, 7-10.5.2013; *2nd National Conference on Technical Skill Enhancement and its Impact on Employment*, Teheran, 8-9.5.2013; *1st International Conference on IT Industry and Export*, Teheran, 8-10.6.2013; *Workshop IT Skill Development and e-Governance*, New Delhi, 23-25.7.2013; *International Workshop on Nanotechnology*, Puspipteck Serpong, 2-4.10.2013.

[147] L'APEC si fonda sull'*Asia-Pacific Economic Cooperation Ministerial Meeting Joint Statement*, Canberra, 7.11.1989, e sul *Chairman's Summary Statement*, Canberra, 7.11.1989, nonché sulla *Seoul APEC Declaration*, Seoul, 14.11.1989. Gli attuali Stati membri sono: Australia, Brunei, Canada, Indonesia, Giappone, Repubblica di Corea, Malesia, Nuova Zelanda, Filippine, Singapore, Stati Uniti, Taiwan, Hong Kong, Cina, Messico, Papua Nuova Guinea, Cile, Perù, Russia, Vietnam.

[148] *Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement* (P4), Wellington, 15.6.2005. Stati parti sono: Brunei, Cile, Nuova Zelanda, Singapore.

[149] *25th APEC Ministerial Meeting – Joint Communiqué*, Bali, 4-5-10.2013.

[150] *21st APEC Economic Leaders' Meeting*, Bali, 7-8.11.2013; *Bali Declaration: "Resilient Asia-Pacific, Engine of a Global Growth*, Bali, 8.11.2013.

tuzione di un *APEC Network of Anti-Corruption and Law Enforcement Authorities* (ACT-NET). Nel corso del 2013 si sono inoltre tenuti incontri ministeriali *ratione materiae*[151] mentre, con riguardo agli organi consultivi, si è registrata un'intensa attività dell'*APEC Business Advisory Council* che si è riunito ben quattro volte[152], elaborando raccomandazioni in tema di investimenti, infrastrutture e sicurezza alimentare da presentare agli *Economic Leaders*. Sul piano sostanziale, si segnala la piena partecipazione della Russia al sistema dell'*APEC Business Travel Card*[153].

5.6. Per quanto riguarda le due organizzazioni più strettamente collegate con l'area dell'Oceano Pacifico, nel periodo considerato il *Pacific Islands Forum* (PIF)[154], istituito con l'intento di contribuire al benessere economico e sociale dalle popolazioni dell'area, ha mantenuto inalterata la propria struttura e normativa istituzionale ed ha tenuto con regolarità le riunioni degli organi intergovernativi. Il *44th Pacific Islands Forum* dei Capi di Stato e di Governo, dedicato in particolare ai problemi connessi ai cambiamenti climatici e all'inquinamento atmosferico, si è concluso con l'adozione della *Majuro Declaration for Climate Leadership*[155]. A livello ministeriale, invece, si sono tenuti il *Forum Trade Ministers Meeting (FTMM)*[156] ed il *Forum Economic Ministers Meeting (FEMM)*[157]. In particolare, in occasione del FTMM si è sollecitata la piena attuazione del *Pacific Islands Countries Trade Agreement*[158] e del *Memorandum of Understanding to establish the Pacific Regional Trade and Development Facility*[159], nonché la ratifica del *PICTA Trade in Services*

---

[151] *Meeting of APEC Ministers Responsible for Trade*, Surabaya, 20-21.4.2013; *2nd APEC Meeting of Ministers Responsible for Forestry*, Cusco, 14-16.8.2013; *8th APEC Transportation Ministerial Meeting*, Tokio, 4-6.9.2013; *20th APEC Small and Medium Enterprises and Women Ministerial Meeting*, Bali, 7.9.2013; *1st Joint Small and Medium Enterprises and Women Ministers' Meeting*, Bali, 7.9.2013; *20th APEC Finance Ministers' Meeting*, Bali, 20.9.2013; *3rd APEC High Level Meeting on Health and the Economy*, Bali, 24-24.9.2013.

[152] *1st ABAC Meeting*, Manila, 20-23.1.2013; *2nd ABAC Meeting*, Singapore, 3-6 .4.2013; *3rd ABAC Meeting*, Tokio, 8-11.7.2013; *4th ABAC Meeting*, Bali, 2-5.10.2013.

[153] Si tratta di un documento di viaggio che consente agli uomini d'affari di circolare nel territorio degli Stati dell'APEC senza la necessità di possedere il visto.

[154] Il PIF è fondato sull'*Agreement establishing the Pacific Islands Forum*, Apia, 17.4.1973, preceduto dalla *South Pacific Forum Joint Final Communiqué*, Wellington, 5-7.8.1971 (già *South Pacific Forum*-SPF). La disciplina è stata ulteriormente modificata con l'*Agreement establishing the Pacific Islands Forum*, Port Moresby, 27.10.2005 (non ancora in vigore) e con l'*Agreement establishing the Pacific Islands Forum Secretariat,* Tarawa, 30.10.2000. Stati membri sono 16: Australia, Isole Cook, Stati federati della Micronesia, Fiji, Kiribati, Nauru, Nuova Zelanda, Niue, Palau, Papua Nuova Guinea, Repubblica delle Isole Marshall, Samoa, Isole Salomone, Tonga, Tuvalu, Vanuatu.

[155] *44th Pacific Islands Forum Leaders' Meeting*, Majuro, 3-6.9.2013; *Majuro Declaration for Climate Leadership*, Majuro, 5.9.2013.

[156] *Forum Trade Ministers Meeting (FTMM),* Apia, 19.7.2013.

[157] *Forum Economic Ministers Meeting (FEMM)*, Nuku'alofa, 3-5.7.2013. A conclusione di tale incontro sono stati approvati una serie di *papers* tematici che illustrano lo stato dell'arte in settori specifici di interesse per l'Organizzazione (turismo, parità di genere, sviluppo sostenibile, malattie non-trasmissibili, sviluppo del settore privato, cambiamenti climatici, etc.) ed individuano i possibili interventi da apportare.

[158] *Pacific Islands Countries Trade Agreement* (PICTA), Nauru, 18.8.2001. Il PICTA è in vigore dal 13.3.2003, in seguito alla ratifica di 12 dei 13 Stati firmatari.

[159] Tale *Memorandum* prevede l'istituzione di meccanismo di coordinamento dei molteplici e variegati strumenti, previsti dalle singole normative nazionali, in materia di assistenza e aiuto al commercio. Nel corso del 2013 hanno proceduto alla sua firma Vanuatu (13.5.2013), Kiribati (12.6.2013), Samoa, Tonga e Tuvalu (19.7.2013), Nauru (4.9.2013), Isole Salomone (13.12.2013).

Protocol[160]. Va sottolineato come si tratti di Accordi che prevedono una disciplina materiale cui, tuttavia, aderiscono solo alcuni Stati membri (c.d. geometria variabile). Sul piano delle relazioni esterne, si è dato nuovo impulso alla conclusione dei negoziati con l'UE per la realizzazione di un *Economic Partnership Agreement* e si è raggiunto l'accordo sul conferimento a Cuba dello *status* di *Post-Forum Dialogue Partner*.

5.7. Nel corso del 2013 anche gli organi intergovernativi della *Pacific Community* (PC), a cui partecipano sia Stati sovrani sia territori sottoposti al controllo di Stati extra-area[161], hanno svolto con regolarità le proprie attività, mantenendo inalterata la propria struttura istituzionale tipicamente intergovernativa. In novembre si è tenuta la *8th Conference of the Pacific Community*[162], che ha svolto le proprie attività sulla base dei lavori preparatori della 43ª riunione del *Committee of Representative of Governments and Administration* (CRGA)[163]. In tale sede, si è confermato l'effetto giuridico di due precedenti decisioni adottate della *Conference* relative al nome e alla *membership* dell'Organizzazione[164]. In relazione a quest'ultimo profilo, si è altresì deciso di estendere l'ambito territoriale dell'Organizzazione, così da consentire anche a Timor Est di diventarne membro, e di creare nuove categorie di *membership* a partecipazione limitata[165]. In ultimo, si è deciso di modificare l'ammontare dei contributi economici che ciascun Membro deve versare per finanziare le attività dell'Organizzazione[166].

Una discreta vivacità si è registrata altresì a livello ministeriale e subministeriale, con la realizzazione di incontri *ratione materiae*[167], nonché di *workshop* e riunioni di esperti su specifiche tematiche[168].

---

[160] *PICTA Trade In Services Protocol*, Cook Island, 28.8.2012. Detto Protocollo è stato recentemente ratificato da Samoa (17.4.2013) e Nauru (21.8.2013); per la sua entrata in vigore è necessario il deposito di sei strumenti di ratifica.

[161] *Agreement establishing the South Pacific Commission*, *as amended*, Canberra, 6.2.1947 (1976, 1980, 1984) (già *South Pacific Commission*-SPC). Stati membri sono: Samoa americana, Isole Cook, Stati Federati della Micronesia, Fiji, Polinesia francese, Guam, Kiribati, Isole Marshall, Nauru, Nuova Caledonia, Niue, Isole Nord Mariana, Palau, Papua Nuova Guinea, Isole Pitcairn, Samoa, Isole Salomone, Tokelau, Tonga, Tuvalu, Vanuatu, Wallis e Futuna, Francia, Nuova Zelanda, USA, Australia.

[162] *8th Conference of the Pacific Community,* Suva, 18-19.11.2013.

[163] *43rd Meeting of the Committee of Representatives of Governments and Administrations (GRDA),* Suva, 12-15.11.2013.

[164] Nello specifico, la *Conference* ha adottato due risoluzioni con le quali si è confermato il valore giuridicamente vincolante delle decisioni, assunte nel 1997 (*37th South Pacific Community Conference*) e nel 1983 (*23rd South Pacific Community Conference*), volte rispettivamente a modificare il nome dell'Organizzazione in *Pacific Community* e a riconoscere *membership* piena ed uguale a tutti gli Stati ed i territori membri dell'Organizzazione.

[165] Al riguardo, è stata approvata, in linea di principio, una *Draft policy for membership and observer status of the Pacific Community* e si è conferito al Segretariato e al *working group on membership* il compito di condurre studi ulteriori per approfondire il contenuto di detto documento.

[166] Nello specifico, si è predisposto il raggruppamento delle 22 isole parti della *Pacific Community* in cinque nuove categorie di contribuzione.

[167] *Pacific Health Ministers Meeting*, Apia, 2-4.7.2013; *5th Pacific Women's Ministerial Meeting and 4th Meeting of Ministers Responsible for Women's Affairs,* Rarotonga (Isole Cook), 24-25.10.2013; *3rd Ministers of Youth Meeting*, Noumea, 7.12.2013; *Heads of Fisheries Meeting*, Noumea, 4-8.3.2013; *Meetings of the Applied Geoscience and Technology (SOPAC) Division*, Rarotonga, 1-5.10.2013.

[168] *19th Regional Disaster Managers Meeting*, Nadi, 1-2.7.2013; *Oceanic Fisheries Stock Assessment Training Workshop*, Noumea, 1-5.7.2013; *Aviation Security Forum*, Suva, 14-15.8.2013; *Regional workshop for the review of draft International Standards for Phytosanitary Measures (ISPMS) and the Pacific Plant Protection Organisation (PPPO) Executive Committee meeting*, Nadi, 9-13.9.2013; *PC*

5.8. Il quadro del regionalismo nell'area dell'Oceano Pacifico si completa con la recente esperienza pattizia del *Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement.* Firmato nel 2005, questo ampio accordo prevede la creazione di una zona di libero scambio fra gli Stati parti[169] ed è aperto all'adesione di tutti gli Stati dell'Asia-Pacifico. In tale prospettiva, dal 2010 sono in corso i negoziati fra i quattro Stati parti del TPSEP e altri 8 Paesi (Australia, Canada, Giappone, Malesia, Messico, Perù, Stati Uniti, Vietnam) per la realizzazione di una più ampia *Trans-Pacific Partnership (TPP)*, estesa altresì alla materia degli investimenti e alla cooperazione economica. Nel 2013 i negoziati, giunti al XIX *Round*[170], hanno registrato un significativo sviluppo con l'ingresso del Giappone e, stando alle dichiarazioni degli Stati parte, proseguiranno con rinnovato vigore[171]. Recentemente, anche Taiwan e Corea del Sud hanno manifestato l'interesse a prendere parte ai negoziati.

5.9. In conclusione, nell'area dell'Asia e del Pacifico si afferma un regionalismo estremamente differenziato, sia per caratteristiche istituzionali e regole di funzionamento, sia *ratione materiae*. Di regola, gli Stati restano saldamente ancorati a forme "pragmatiche" di cooperazione, strumentali rispetto alla sovranità nazionale ed ai propri concreti interessi, politici ed economici, sì che i risultati conseguiti risultano estremamente eterogenei. Così, in alcuni casi, la cooperazione inter-statale si caratterizza per una discreta vivacità (ASEAN, APEC); in altri, invece, gli organi decisionali si limitano a svolgere attività di "ordinaria amministrazione", operando con "prudenza" per il concreto perseguimento degli obiettivi statutari (ECO, IORA, PIF, PC). Infine, talora, la cooperazione regionale appare sostanzialmente inattiva e l'organizzazione sopravvive a sé stessa (BIMST-EC, SAARC).

PIERO PENNETTA – ELISA TINO[*]

Aquaculture expert consultation: Aquaponics for the Pacific islands region: review of opportunities and constraints, Rarotonga, 23-17.9.2013;

[169] Il *Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement* disciplina ampiamente gli aspetti relativi alla libera circolazione delle merci e dei servizi, alle regole d'origine, alle procedure doganali, alle misure sanitarie e fito-sanitarie, etc. Prevede altresì l'istituzione di una Commissione, costituita da rappresentanti degli Stati parti a livello ministeriale, preposta a valutare tutte le questioni relative all'attuazione dell'accordo e le eventuali proposte di emendamento, nonché a supervisionare l'attività dei comitati di esperti (art. 17).

[170] *19th TPP round*, Bandar Seri Begawan, 23-30.8.2013.

[171] *Statement of the Ministers and Heads of delegation for the Trans-Pacific Partnership Countries*, Singapore, 10.12.2013.

[*] La rrassegna è frutto del lavoro congiunto degli autori, tuttavia i paragrafi 1-3 sono da attribuire a Piero Pennetta e i paragrafi 4-5 ad Elisa Tino.

I COLLABORATORI DEL PRESENTE FASCICOLO

Per la sezione *Interventi*:

LUIGI FERRARI BRAVO – Vice Presidente Vicario della SIOI.

Per la sezione *Articoli e Saggi*:

UGO VILLANI – Professore ordinario di Diritto internazionale – Università degli Studi di Bari "Aldo Moro".
ANGELA DI STASI – Professore ordinario di Diritto Internazionale – Università degli Studi di Salerno.

Per la sezione *Osservatorio Diritti Umani*:

ELENA CARPANELLI – Dottoranda di ricerca in Diritto internazionale – Università degli Studi di Parma.

Per la sezione *Attività delle Organizzazioni internazionali*:

DANIELE AMOROSO – Ricercatore a tempo determinato in Diritto Internazionale – Università degli Studi di Napoli "Federico II".
ANGELO LABELLA – Ricercatore in Diritto Internazionale – Università degli Studi di Napoli "Federico II".
GIUSEPPE GIOFFREDI – Ricercatore di Diritto internazionale – Università degli Studi del Salento.
PIERO PENNETTA – Professore ordinario di Diritto internazionale – Università degli Studi di Salerno.
ELISA TINO – Assegnista di ricerca – LUISS "Guido Carli".

Alla redazione del presente fascicolo ha collaborato il Professor Ivan Ingravallo.