



Corso di laurea in Giurisprudenza

Cattedra di Diritto Internazionale

Il potere sanzionatorio delle organizzazioni
internazionali in risposta a violazioni gravi del
diritto internazionale commesse da Stati

Prof. Donato Greco
RELATORE

Prof. Marco Gestri
CORRELATORE

Giulia Massi
Matr. 162553
CANDIDATA

Anno Accademico 2023/2024

INTRODUZIONE	5
I. IL POTERE SANZIONATORIO DEGLI STATI PER “GRAVI VIOLAZIONI” DEL DIRITTO INTERNAZIONALE COMMESSE DA STATI.....	8
1.1 LA CODIFICAZIONE DEL REGIME GENERALE SULLA RESPONSABILITÀ DELLO STATO NEGLI ARTICOLI DEL 2001	8
1.2 LE “GRAVI VIOLAZIONI” DEL DIRITTO INTERNAZIONALE	10
1.3. LE CONSEGUENZE CHE NE DERIVANO SOTTO IL PROFILO DEL POTERE SANZIONATORIO	11
1.3.1 CONTROMISURE.....	13
1.3.2 RITORSIONI	20
1.3.3 MISURE LECITE	25
1.4 IL POTERE SANZIONATORIO DELLO STATO LESO (INCLUSA LA NOZIONE DI STATO LESO)	27
1.5 IL POTERE SANZIONATORIO DEGLI STATI DIVERSI DALLO STATO LESO	31
II. IL POTERE SANZIONATORIO DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI PER “GRAVI VIOLAZIONI” DEL DIRITTO INTERNAZIONALE COMMESSE DA STATI.....	36
2.1. IL CONCETTO DI ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE.....	36
2.2. LA CODIFICAZIONE DEL REGIME GENERALE DI RESPONSABILITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI	42
2.3. LE “GRAVI VIOLAZIONI” DEL DIRITTO INTERNAZIONALE	45
2.4. LE CONSEGUENZE CHE NE DERIVANO SOTTO IL PROFILO DEL POTERE SANZIONATORIO	54
2.4.1. CONTROMISURE.....	56
2.4.2. RITORSIONI	60

2.4.3. SANZIONI	61
2.4.4. MISURE LECITE	64
2.5. IL POTERE SANZIONATORIO DI ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALI NON DIRETTAMENTE LESE.....	65
2.6. LIMITI AL POTERE SANZIONATORIO DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI NEL REGIME CODIFICATO DAGLI ARTICOLI DEL 2011.....	67
 III. LA RISPOSTA ALLE VIOLAZIONI DELLA CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI UMANI DA PARTE DELLA RUSSIA.....	80
3.1 PANORAMICA DEL RAPPORTO TRA UCRAINA E RUSSIA: CONTESTO STORICO-POLITICO	80
3.2. LE VIOLAZIONI REALIZZATE DALLA RUSSIA.....	83
3.3. LA RISPOSTA DEL CONSIGLIO D'EUROPA	87
3.3.1. GLI ATTI PRECEDENTI L'ESPULSIONE	88
3.3.2. L'ESPULSIONE (QUALE BASE GIURIDICA?)	91
 IV. LA RISPOSTA ALLE VIOLAZIONI DELLE CONVENZIONI DELLE NAZIONI UNITE SUI DIRITTI UMANI DA PARTE DELLA RUSSIA.....	97
4.1. IL SISTEMA ONUSIANO E LE CONVENZIONI DELLE NAZIONI UNITE SUI DIRITTI UMANI.....	97
4.2. LE VIOLAZIONI REALIZZATE DALLA RUSSIA.....	101
4.3. LA RISPOSTA DELLE NAZIONI UNITE.....	103
 CONCLUSIONE	109
FONTI NORMATIVE	112
GIURISPRUDENZA	116
BIBLIOGRAFIA	117

Introduzione

Il presente elaborato si propone di analizzare il potere sanzionatorio delle organizzazioni internazionali in risposta a gravi violazioni del diritto internazionale commesse da Stati. Il tema è di particolare rilevanza nel panorama giuridico internazionale contemporaneo, come dimostrano i recenti eventi legati al conflitto russo-ucraino e le conseguenti risposte della comunità internazionale. La trattazione si sviluppa attraverso un'analisi sistematica della responsabilità statale e delle organizzazioni internazionali, per poi esaminare due casi studio significativi: la risposta del Consiglio d'Europa e la risposta delle Nazioni Unite alle violazioni commesse dalla Russia.

Il primo capitolo presenta un'analisi approfondita del potere sanzionatorio degli Stati in risposta a gravi violazioni del diritto internazionale. Particolare attenzione è dedicata alla codificazione del regime generale sulla responsabilità degli Stati attraverso gli Articoli sulla responsabilità degli Stati per atti internazionalmente illeciti (ARSIWA), adottati dalla Commissione di diritto internazionale nel 2001. Il capitolo esplora la definizione di "atto illecito internazionale" e il concetto di "gravi violazioni" del diritto internazionale, queste ultime caratterizzate dal mancato rispetto di norme imperative in modo palese e sistematico e le conseguenze giuridiche che ne derivano. Vengono esaminate le principali categorie di misure a disposizione degli Stati, con particolare attenzione a contromisure, ritorsioni e misure lecite. L'analisi si sofferma, inoltre, sulle condizioni procedurali e sostanziali che legittimano il ricorso alle contromisure, evidenziando come questi strumenti, pur essendo di per sé atti illegittimi, possano divenire leciti quando adottati in risposta a un illecito internazionale precedente. Il capitolo esamina inoltre la distinzione fondamentale tra Stato leso e Stati diversi da quello leso, delineando il diverso potere sanzionatorio riconosciuto a queste due categorie. Di particolare rilevanza è l'esame della legittimità dell'adozione di contromisure da parte di Stati non direttamente lesi, questione ancora oggetto di dibattito nella dottrina e nella prassi internazionale.

Il secondo capitolo estende l'analisi al potere sanzionatorio delle organizzazioni internazionali. L'indagine parte dalla definizione stessa di "organizzazione internazionale", così come formulata negli Articoli sulla responsabilità delle

Organizzazioni Internazionali del 2011 (DARIO), esaminando i requisiti essenziali che caratterizzano questi soggetti di diritto internazionale. Anche qui, vengono esaminate le conseguenze che derivano da tali violazioni, con particolare attenzione alle contromisure, alle ritorsioni, alle sanzioni propriamente dette e alle misure lecite. Nuovamente, nel capitolo si propone un'analisi che distingue tra il potere sanzionatorio delle organizzazioni internazionali direttamente lese e quello delle organizzazioni non direttamente lese, evidenziando i limiti che il diritto internazionale pone all'esercizio di tale potere. Il capitolo si conclude con lo studio dei limiti al potere sanzionatorio delle organizzazioni internazionali, considerando la complessità derivante dalla coesistenza di diversi livelli di sanzioni e le problematiche legate al coordinamento tra misure regionali e universali, con specifica attenzione al ruolo del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nel coordinamento di queste misure.

Il terzo capitolo applica il quadro teorico precedentemente delineato al caso della risposta del Consiglio d'Europa alle violazioni della Convenzione europea dei diritti umani da parte della Russia. Dopo aver presentato il contesto storico del conflitto russo-ucraino, si illustrano le principali violazioni commesse dalla Federazione Russa sia in Ucraina che nei territori dalla stessa governati. Il capitolo analizza la risposta del Consiglio d'Europa, esaminando l'espulsione e gli atti che l'hanno preceduta. Si conclude, proponendo un'analisi critica della legittimità dell'espulsione della Russia dal Consiglio d'Europa, che evidenzia come il Comitato dei Ministri abbia proseguito per questa via, nonostante la comunicazione della volontà di recedere da parte della Russia, senza fornire spiegazioni sull'inapplicabilità del recesso volontario ai sensi dell'articolo 7 dello Statuto. Si esplorano diverse teorie che tentano di trovare una base giuridica alternativa per giustificare l'azione del Consiglio d'Europa, inclusa la possibilità di inquadrare l'espulsione nella categoria delle contromisure.

Il quarto capitolo completa l'analisi esaminando la risposta delle Nazioni Unite alle violazioni delle Convenzioni sui diritti umani da parte della Russia. Dopo aver illustrato il sistema di protezione dei diritti umani dell'ONU, con particolare riferimento alle principali Convenzioni (la Dichiarazione universale dei diritti umani, il Patto internazionale sui diritti civili e politici e il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali), il capitolo analizza le specifiche violazioni commesse dalla Federazione. Viene quindi esaminata la risposta dell'Organizzazione, con particolare

attenzione agli ostacoli procedurali che hanno impedito l'adozione di misure più incisive. Il capitolo evidenzia come la posizione della Russia quale membro permanente del Consiglio di Sicurezza, dotato del potere di veto, abbia di fatto paralizzato la capacità dell'ONU di adottare misure sanzionatorie significative contro la Federazione. Viene analizzata la decisione dell'Assemblea Generale di sospendere la Russia dal Consiglio dei diritti umani e viene sottolineato come questa rappresenti una delle poche risposte concrete che l'Organizzazione sia riuscita a fornire. Il lavoro di ricerca ha lo scopo di evidenziare la complessità del sistema sanzionatorio nel diritto internazionale, caratterizzato dalla coesistenza di molteplici attori e livelli di intervento. L'analisi dei due casi studio vuole dimostrare come, nonostante l'esistenza di un quadro normativo codificato, sia assente una disciplina vera e propria che indichi alle organizzazioni internazionali come sanzionare gli Stati in maniera univoca. Infine si vuole evidenziare anche come l'applicazione pratica delle misure sanzionatorie rimanga soggetta a interpretazioni divergenti e a considerazioni politiche che talvolta prevalgono sugli aspetti giuridici.

I. Il potere sanzionatorio degli Stati per “gravi violazioni” del diritto internazionale commesse da Stati

SOMMARIO: 1. La codificazione del regime generale sulla responsabilità dello Stato negli Articoli del 2001 - 2. Le “gravi violazioni” del diritto internazionale - 3. Le conseguenze che ne derivano sotto il profilo del potere sanzionatorio – 3.1 Contromisure – 3.2 Ritorsioni – 3.3 Misure lecite – 4. Il potere sanzionatorio dello Stato leso (inclusa la nozione di Stato leso) - 5. Il potere sanzionatorio degli Stati diversi dallo Stato leso

1.1 La codificazione del regime generale sulla responsabilità dello Stato negli Articoli del 2001

La Commissione di Diritto Internazionale è un organo istituito dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1947, per assumere mandato dalla stessa e veder demandati gli scopi stabiliti nell’articolo 13, par.1, lett. a) della Carta delle Nazioni Unite, secondo il quale l’Assemblea deve «intraprendere studi e fare raccomandazioni [...] ed incoraggiare lo sviluppo progressivo del diritto internazionale e la sua codificazione»¹.

Questi obiettivi costituiscono certamente il punto di partenza per ricostruire l’oggetto dell’attività della Commissione di diritto internazionale, così come descritto nel testo dell’articolo 1 dello Statuto della Commissione, ma l’Assemblea, all’inizio del secondo capitolo, nell’articolo 15 St., ha voluto delinearli con maggior precisione, fornendone “per convenienza” la corretta interpretazione. Dunque, la Commissione di diritto internazionale si interessa della «promozione del progressivo sviluppo del diritto internazionale» intesa come «l’elaborazione di progetti di convenzioni su materie non ancora regolate dal diritto internazionale o riguardo alle quali il diritto non è ancora sufficientemente sviluppato nella pratica» e della sua “codificazione”, ossia «la formulazione e la sistematizzazione più precisa delle norme di diritto internazionale in campi in cui esiste già un’ampia pratica, precedente e dottrina statale»². Questi due aspetti

¹United Nations Conference on International Organization, *Charter of United Nations*, 1945, Article 13 (1) (a).

²General Assembly of United Nations, *International Law Commission Statute* (Resolution 174 (II) of 21 November 1947), Article 15.

sono strettamente legati tra di loro, tanto da venir coinvolti entrambi in tutte le attività della Commissione di diritto internazionale, seppur con equilibri differenti a seconda dell'argomento in questione.

Al principio, la Commissione svolgeva il suo lavoro organizzando singole sessioni annuali a Ginevra, della durata di dieci o dodici settimane. Dal 2000, invece, la Commissione iniziò ad organizzare la propria attività in due sessioni, più o meno equilibrate, con un ragionevole periodo di tempo nel mentre. Tale cambiamento nella pianificazione venne testato per la prima volta, in via sperimentale, nella sessione di lavoro del 1998 e, non avendo trovato svantaggi ma solo aspetti favorevoli, la Commissione la trasformò da eccezione a caratteristica definitiva dell'organizzazione.

Durante la sua 53esima sessione, nel 2001, oggetto del lavoro della Commissione fu la relazione del comitato di redazione sul tema della responsabilità degli Stati e il Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act (successivamente indicato come Progetto del 2001 o ARSIWA), un progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati per atti illeciti a livello internazionale. Il Progetto del 2001, presentato per la prima lettura nel 1996 durante la 48esima sessione, venne adottato in seconda lettura nelle riunioni n. 2683 del 31 Maggio 2001 e n. 2701 del 3 Agosto 2001. Inoltre, la Commissione di diritto internazionale raccomandò all'Assemblea Generale di "prendere atto" del Progetto, allegandolo in una risoluzione, e sottolineò la necessità di convocare una conferenza internazionale per trasformarlo in un vero e proprio accordo internazionale³. Nonostante non sia mai stato convertito in un accordo di codificazione, il Progetto riflette ampiamente il diritto internazionale generale esistente in materia.

Il Progetto del 2001 ha lo scopo di definire le regole fondamentali del diritto internazionale riguardanti la responsabilità degli Stati per i loro atti illeciti a livello internazionale. Tuttavia, come sottolineato da Roberto Ago, Relatore Speciale del Progetto, il testo degli articoli non definisce il contenuto degli obblighi internazionali che non devono essere violati. Al contrario, l'attenzione è posta sulle norme secondarie, e cioè sulle condizioni generali che devono sussistere affinché uno Stato possa essere considerato responsabile di atti illeciti, nonché sulle conseguenze che da essi derivano⁴.

³ [International Law Commission \(un.org\)](http://www.un.org)

⁴ International Law Commission, *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act* (Yearbook of the International Law Commission, 2001, vol II, Part Two 2001).

1.2 Le “gravi violazioni” del diritto internazionale

La comunità internazionale imputa la responsabilità ad uno Stato, soggetto di diritto internazionale, se esso pone in essere un atto che non è conforme a quanto richiesto da una norma di diritto internazionale. Inoltre, la Corte internazionale di giustizia, con riferimento al progetto di articoli che la Commissione di diritto internazionale aveva adottato provvisoriamente nel 1976, nel caso relativo al *progetto Gabčíkovo-Nagymaros*, ha affermato che è «well established that, when a State has committed an internationally wrongful act, its international responsibility is likely to be involved whatever the nature of the obligation it has failed to respect»⁵. Conseguentemente, esiste e trova applicazione un solo regime di responsabilità statale, non valendo, nel diritto internazionale, alcuna distinzione tra responsabilità civile e penale o tra responsabilità contrattuale ed extracontrattuale. L'incongruenza del comportamento tenuto dallo Stato rispetto a quello che avrebbe dovuto tenere, se avesse ottemperato all'obbligazione, configura un atto illecito a livello internazionale.

Ai sensi dell'art. 2 degli ARSIWA, costituisce un atto illecito «un'azione od omissione che, secondo il diritto internazionale, è attribuibile allo Stato e che costituisce una violazione di un'obbligazione»⁶, e ciò a prescindere, come stabilito dall'articolo successivo, se la condotta costituisca un illecito nell'ordinamento interno dello Stato agente⁷. Si tratta di un principio a cui tutti gli Stati, espressamente o implicitamente, già avevano aderito in conclusione al dibattito avvenuto nel 1930 nella Hague Conference, una conferenza tenutasi all'Aja dal 13 Marzo al 12 Aprile del 1930 il cui obiettivo principale era concludere la prima convenzione internazionale sul conflitto tra le “national laws”⁸.

⁵ *GabCikovo-Nagymaros Project* (Hungary v. Slovakia), Judgment, [1997], ICJ Reports, p. 7.

⁶ International Law Commission, *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act* (Yearbook of the International Law Commission, 2001, vol II, Part Two 2001), Article 2.

⁷ Ibid. Article 3.

⁸ League of Nations, “*Acts of the Conference for the Codification of International Law*” (1930), vol. 4.

Ivi, Third Committee of League of Nations nell'articolo 5 stabiliva che “A State cannot avoid international responsibility by invoking the state of its municipal law”.

Tuttavia, un atto che presenti tutti gli elementi tipici della definizione non configura illecito se sussistono delle circostanze, indicate come cause di esclusione della illiceità, quali: il previo consenso dello Stato leso, la forza maggiore, l'estremo pericolo, lo stato di necessità, la legittima difesa e le contromisure⁹.

In base al livello di gravità dell'illecito che viene in rilievo, è possibile distinguere tra un regime ordinario di responsabilità e un regime aggravato di responsabilità. Quest'ultimo sussiste, secondo l'art. 40 ARSIWA, in presenza di due condizioni, tra loro coesistenti. Da un lato, è richiesto che lo Stato sia inadempiente verso un «obbligo derivante da una norma imperativa del diritto internazionale generale»¹⁰ ovvero una norma accettata e riconosciuta dalla comunità internazionale nella sua totalità e che non ha possibilità di subire deroghe se non da una norma generale successiva della stessa natura. Gli obblighi cui si fa riferimento nell'articolo trovano la loro origine in tutte quelle condotte che costituiscono minacce per la sopravvivenza degli Stati e delle loro popolazioni, come il divieto dell'uso della forza. Dall'altro lato, è richiesto che il comportamento inottemperante dello Stato sia palese e sistematico.

1.3. Le conseguenze che ne derivano sotto il profilo del potere sanzionatorio

Generalmente le conseguenze che derivano da un atto illecito hanno come unico destinatario lo Stato attore, al quale di regola viene imposto l'obbligo di cessare la condotta illegittima di cui è artefice e di riparare nella sua interezza i danni causati (artt. 28 – 31 ARSIWA). Le conseguenze sono identificabili come provvedimenti unilaterali con finalità punitiva, adottati da soggetti di diritto internazionale che percepiscono di aver subito una violazione e la loro disciplina, essendo coperta dal diritto internazionale

⁹ International Law Commission, *"Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act"* (Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol II, Part Two 2001), Article 20-27. .

¹⁰ International Law Commission, *"Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act"* (Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol II, Part Two 2001), Article 40 and Chapter III, Part II Commentary.

generale, impone obbligatoriamente il coinvolgimento di soggetti che non possono appartenere ad un unico quadro istituzionale.

La Commissione di diritto internazionale, nei casi in cui fa riferimento alle violazioni gravi, intende coinvolgere l'intera comunità internazionale, e non solo i singoli Stati direttamente lesi, imponendo il rispetto di due obblighi: il dovere di cooperazione, finalizzato a far cessare la condotta illecita e il dovere di astensione, che si estrinseca nel non legittimare il quadro delineatosi come effetto dell'inottemperanza dello Stato colpevole e non favorirlo, nel commercio, con accordi o altri mezzi. Posizione, questa, confermata anche dal Segretario di Stato statunitense in una dichiarazione concernente la Crisi in Manciuria nel primo biennio degli anni '30, il quale affermò che gli Stati Uniti, in coerenza con la grande maggioranza dei membri delle Nazioni Unite non avrebbero «admit[ed] the legality of any situation de facto nor ... recognize any treaty or agreement entered into between those Governments, or agents thereof, which may impair the ... sovereignty, the independence or the territorial and administrative integrity of the Republic of China, ... [nor] recognize any situation, treaty or agreement which may be brought about by means contrary to the covenants and obligations of the Pact of Paris [...] (1928)»¹¹.

Nel terzo *Report on State Responsibility*, davanti la Commissione di diritto internazionale, il Professor Arangio-Ruiz ha presentato l'esistenza, nella prassi internazionale, di una varietà di provvedimenti che gli Stati pongono in essere per garantire l'adempimento dell'obbligazione non soddisfatta o reagire alla commissione di un atto illecito internazionale¹².

Da quando il testo finale degli ARSIWA è stato adottato, gli Stati hanno iniziato ad adottare sanzioni “targeted” e “smart” con il fine di applicare misure che siano mirate e il più adeguate possibili al comportamento illecito dello Stato, di enti privati o di individui¹³. Le “targeted sanctions” sono infatti sanzioni finanziarie, restrizioni

¹¹ Green Haywood Hackworth, “*Digest of International Law*” (US Government Printing Office, 1940), vol. I, p. 334.

¹² Gaetano Arangio-Ruiz, “Third Report on State Responsibility” (International Law Commission 1991), para 8.

¹³ Alexandra Hofer, “The ‘Curiouser and Curiouser’ Legal Nature of Non-UN Sanctions The Case of the US Sanctions Against Russia”, (Journal of Conflict & Security Law, Vol. 23no. 1, 2018), pp. 75-104.

commerciali aventi ad oggetto un determinato bene o servizio, il traffico aereo o gli spostamenti, restrizioni culturali e sportive che hanno come unico destinatario un determinato individuo, compagnia e organizzazione. Questa innovazione ha portato alla sostituzione delle “comprehensive economic sanctions” che, al contrario, agiscono indiscriminatamente su tutto lo Stato comportando, talvolta, anche gravi conseguenze da un punto di vista umanitario¹⁴.

Tornando al *Report*, Arangio-Ruiz osservò che vi erano alcune misure più largamente usate di altre come: autodifesa, sanzioni, ritorsioni, rappresaglie, contromisure, rescissione e sospensione del trattato. Successivamente, nel capitolo, analizzeremo le misure più rilevanti che vengono adottate dagli Stati, con particolare riferimento alle contromisure, alle ritorsioni e alle misure lecite.

1.3.1 Contromisure

Le contromisure sono uno strumento di cui uno Stato può valersi quando subisce una lesione, a causa di un atto internazionalmente illecito, commesso da un altro Stato, che danneggia il rapporto giuridico tra lo Stato “leso” e quello responsabile dell’illecito. Nel ricorrere a questi comportamenti, lo Stato leso mira a ripristinare il rapporto interrotto ed avocare i propri diritti¹⁵. Le contromisure, dunque, possono essere definite come azioni reversibili di per sé contrarie agli obblighi internazionali, ma che acquisiscono legittimità se realizzate in risposta ad un atto illecito internazionale. Non devono essere intese come mezzo punitivo, piuttosto come strumento atto a conseguire la conformità degli obblighi dello Stato responsabile. La natura necessaria e proporzionata delle misure giustifica l’adozione di comportamenti in deroga a trattati esistenti e mira al raggiungimento di uno

¹⁴ State Secretariat for Economic Affairs, *Smart Sanctions – Targeted sanctions* (2017).

¹⁵ International Law Commission, “*Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act*” (Yearbook of the International Law Commission, 2001, vol II, Part Two 2001), Chapter II, Part III.

scopo specifico: la cessazione e la riparazione della situazione¹⁶. Essendo misure temporanee e strumentali¹⁷, esse possono ritenersi giustificate, e dunque lecite, solo fino a quando non si è perseguito l'obiettivo. Siccome non sempre la sussistenza di un atto internazionalmente illecito è sufficiente ad escludere l'illegittimità delle contromisure, il loro è un effetto relativo. Inoltre, se uno Stato decide di applicare delle contromisure sulla base di una valutazione unilaterale, laddove sunnominata valutazione dovesse essere errata, sarà lo Stato – non più considerabile – leso ad assumersi la responsabilità per gli atti illegittimi posti in essere.

In teoria, l'unico destinatario di queste misure deve essere lo Stato "responsabile", ossia colui che ha commesso l'atto illecito¹⁸. Il ricorso alle contromisure, ipoteticamente, può, però, non coinvolgere solo lo Stato responsabile o il singolo obbligo che l'atto illecito viola ma anche terze parti, uno Stato terzo oppure una pluralità di obblighi tra loro diversi e coesistenti. Ciò nonostante, l'articolo 50 degli ARSIWA dà indicazione di specifici obblighi, il cui adempimento non può venire compromesso dall'applicazioni di contromisure.

Il Progetto del 2001 stabilisce dei limiti e delle garanzie cui gli Stati devono attenersi quando ricorrono alle contromisure. Dal momento che questa tipologia di sanzione è soggetta di per sé a potenziali abusi, circostanza amplificata dalle disuguaglianze che di fatto sussistono tra i diversi Stati, il loro rispetto è fondamentale. In primo luogo, devono essere presi in considerazione i limiti procedurali, ovverosia una serie di comportamenti che lo Stato leso deve attuare prima di ricorrere alle contromisure, le quali devono essere valutate solo come ultima *ratio*. Tali limiti svolgono una funzione di prevenzione e tutela per lo Stato leso. Difatti, quando viene valutata la possibilità di adottare contromisure, la sussistenza del fatto ancora non è stata accertata, tantomeno la sua illiceità. In quel momento, non sussistono quindi ragioni oggettive che possano giustificare il ricorso ad azioni, che come anticipato nella definizione, sono di per sé illegittime.

¹⁶ International Law Commission, "Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act" (Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol II, Part Two 2001), Article 49 paragraph 2 and 3.

¹⁷ Ibid. Article 49 para. 1 and Article 53.

¹⁸ Ibid. Article 49 para. 1 and 2.

La prima condizione richiede allo Stato leso di sollecitare lo Stato responsabile, in combinato disposto con l'articolo 43¹⁹, all'adempimento degli obblighi di cessazione e riparazione, specificando quale sia la condotta da cessare e quale forma di riparazione adottare. Il requisito appena enunciato, a volte identificato con il termine "sommazione", trova la sua origine nel diritto internazionale consuetudinario ed è stato citato *inter alia* da diversi tribunali arbitrali nei casi *Naulilaa*²⁰ e *Air Service Agreement* e dalla Corte internazionale di giustizia nel caso relativo al *Progetto Gabčikovo-Nagymaros* dove l'applicazione è stata estesa anche alle "*non-armed countermeasures*"²¹.

Il secondo limite obbliga lo Stato leso a notificare anticipatamente allo Stato responsabile la decisione di ricorrere alle contromisure e a proporre una negoziazione²². La *ratio* che sottende il secondo limite ha l'obiettivo, data l'eccezionalità dell'istituto, di far acquisire consapevolezza allo Stato-bersaglio delle potenziali gravi conseguenze delle contromisure e di dare un'opportunità per fare qualche reclamo o dare una risposta.

I limiti stabiliti dall'articolo 52 para. 1, lett. a) e b) da un punto di vista meramente temporale, non sono strettamente correlati. Possono, infatti, essere soddisfatti sia conseguenzialmente sia in sintonia.

Il Progetto stabilisce, infine, un ultimo, anche se controverso, limite: il previo esaurimento dei mezzi di risoluzione delle controversie²³.

La questione nasce dal dubbio sulla liceità o meno dell'applicazione di contromisure anche quando gli Stati protagonisti sono impegnati in trattative o negoziati. Da un lato, il tribunale arbitrale che si è occupato dell'*Air Service Agreement*²⁴ ha sostenuto che, quando le trattative sono in corso, viene meno il requisito sostanziale della necessità che comporta il divieto di ricorrere a queste misure straordinarie. Dall'altro lato, è stato

¹⁹ Ibid. Article 52, para 1. lett a) and Article 43.

²⁰ *Responsibility of Germany for Damage Caused in the Portuguese Colonies in the South of Africa – "Naulilaa case"* (Portugal v Germany), (1928), 2 RIAA, p. 1026.

²¹ *Gabčikovo-Nagymaros Project* (Hungary v Slovakia), Judgments, [1997] ICJ Rep 7, p. 56 (para 84).

²² International Law Commission, "*Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act*" (Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol II, Part Two 2001), Article 52 para. 1 lett. b).

²³ Pierre-Emmanuel Dupont, "*Countermeasures and Collective Security The Case of the EU Sanctions against Iran*", (Journal of Conflict and Security Law, 2012), p. 324-325.

²⁴ *Air Services Agreement of 27 March 1946 case* (United State of America v. France) (1978), 54 ILR, p. 304, 339-40.

obiettato che il principio appena citato vale esclusivamente per lo Stato responsabile che si impegna *bona fide* nelle trattative. Poiché, lo Stato che vi partecipa in mala fede fa tornare attuale il principio di necessità e rende, dunque, necessario il ricorso alle contromisure.

Tuttavia, la valutazione fin qui esposta sulla presenza o meno della *bona fide* non è di facile esecuzione a causa della non agevole individuazione del grado di non cooperazione dello Stato responsabile/Stato bersaglio o, in proiezione di future trattative, della sua eventuale buona fede.

In secondo luogo, è opportuno approfondire i requisiti sostanziali, fino ad ora solo accennati nella esposizione iniziale di questo capitolo. Il progetto di articoli del 2001 indica a questo proposito l'esistenza di un atto illecito, la qualità di Stato leso e la proporzionalità della contromisura ²⁵.

Il riconoscimento dell'esistenza dell'atto illecito come requisito necessario per l'autorizzazione a ricorrere alle contromisure è antecedente al Progetto di articoli del 2001. Il principio di diritto in oggetto, difatti, trova affermazione dapprima, nel 1930, durante la *Hague Conference* dove si stabiliva che «a prior wrongful act was an indispensable prerequisite for the adoption of reprisals»²⁶. Successivamente, nel 1997, con il paragrafo 83 della sentenza della Corte internazionale di giustizia sul caso relativo al *Progetto Gabčíkovo Nagymaros* ²⁷ si dichiarava, in linea con quello che poi è divenuto il testo dell'articolo 49 degli ARSIWA ²⁸, che le contromisure devono essere intraprese contro lo Stato che è responsabile per l'atto internazionalmente illecito.

In conclusione, affinché la misura sia legittima, è necessario verificare la sussistenza di tale atto e indirizzare la reazione contro lo Stato autore dello stesso. Con attinenza al primo aspetto, si sollevano due questioni: l'esigenza che sia solo un tribunale

²⁵ Pierre-Emmanuel Dupont, “Countermeasures and Collective Security The Case of the EU Sanctions against Iran”, (Journal of Conflict and Security Law, 2012), p. 301-336.

²⁶ League of Nations, “Acts of the Conference for the Codification of International Law” (1930). At the 1930 Hague Conference, all States which responded on this point took the view that a prior wrongful act was an indispensable prerequisite for the adoption of reprisals.

²⁷ *Gabčíkovo-Nagymaros Project* (Hungary v Slovakia), Judgments, [1997] ICJ Rep 7, 56 (para 83).

²⁸ International Law Commission, “Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act” (Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol II, Part Two 2001), Article 49.

internazionale a poter fare questa attestazione, e l'importanza del coinvolgimento di tribunali o corti internazionali nella sentenza²⁹. La inorganicità della comunità internazionale e l'assenza di "compulsory adjudications" sono la causa del fatto che spesso gli Stati lesi rimangono *judex in re sua*, e, in assenza di una valutazione terza e oggettiva, danno origine ad una serie di reazioni cui ogni Stato-autore soggettivamente attribuisce legittimità³⁰.

Con inerenza al secondo profilo, si vuole sottolineare la necessità di porre al centro del mirino solo lo Stato responsabile, poiché la giustificazione applicabile alle contromisure non ha validità *erga omnes*. Laddove, dunque, uno Stato terzo sia debitore di un obbligo internazionale verso lo Stato leso, se le contromisure adottate in risposta all'atto illecito ledono quell'obbligo, esse perdono la scusabilità nei confronti dello Stato terzo. Ciò nonostante, effetti indiretti o collaterali, a volte, sono inevitabili.³¹

Della questione relativa alla qualità di Stato leso ci si occuperà successivamente, in quanto è necessario un approfondimento su chi, secondo la comunità internazionale, la consuetudine e la giurisprudenza, si possa considerare "leso".

In questa sede è sufficiente affermare che, sebbene nell'articolo 42 degli ARSIWA³² si faccia riferimento allo Stato leso, inteso come entità singola, la Commissione di diritto internazionale vuole includere tra i soggetti qualificati ad invocare la responsabilità dello Stato attore, oltre allo Stato tipicamente leso, anche gli Stati terzi che integrano le condizioni dell'articolo 48 degli ARSIWA³³. Come conseguenza, si potrebbe verificare una situazione in cui tra i legittimi fruitori delle contromisure siano presenti sia lo Stato ferito sia altri Stati "indirettamente" coinvolti.

Da ultimo, affinché le contromisure possano essere definite legittime, deve venire integrato il principio di proporzionalità, attraverso «la commisurazione della lesione

²⁹ Pierre-Emmanuel Dupont, "Countermeasures and Collective Security The Case of the EU Sanctions against Iran", (Journal of Conflict and Security Law, 2012), p. 327

³⁰ Tarcisio Gazzini, "The Normative Element Inherent in Economic Collective Enforcement Measures: United Nations and European Union Practice", Economic Sanctions in International Law / Les sanctions économiques en droit international, (Brill 2004), p. 302.

³¹ Ibid.

³² International Law Commission, "Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act" (Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol II, Part Two 2001), Article 42.

³³ Ibid. Article 48.

sofferta, tenendo in considerazione la gravità dell'atto illecito e i diritti coinvolti»³⁴. Questo principio di diritto, riconosciuto come consuetudine da dottrina e giurisprudenza, ha funzione di garanzia sia per lo Stato responsabile, così da evitare di divenire obiettivo di misure sproporzionate, sia per lo Stato leso, come parametro da tenere in considerazione per evitare l'integrazione della responsabilità internazionale. Tuttavia, come osservato nel menzionato caso *Air Service Agreement*, valutare la proporzionalità delle contromisure non è sempre agevole, anzi, spesso la stima avviene in modo approssimativo³⁵. In tale sede, infatti, la circostanza che le contromisure e il fatto illecito avessero in comune la matrice e producessero conseguenze nello stesso settore, sebbene quelle delle contromisure avessero una maggiore incidenza economica, ha portato il tribunale arbitrale a prendere in considerazione anche le questioni di principio evidenziate dalle violazioni e non solo i danni subiti dagli Stati.

La sproporzionalità, che può essere testata con l'applicazione da parte di una corte o un tribunale internazionale dell'*Air Service Agreement* test³⁶, è sicuramente presente nel caso dell'utilizzo dell'«estrema coercizione economica o politica volta a mettere in pericolo l'integrità territoriale o l'indipendenza statale»³⁷ come contromisura. Nonostante la Commissione di diritto internazionale abbia tentato di introdurre questa disposizione nel Progetto di articoli del 2001, la proposta non è stata accolta e, ad oggi, la coercizione economica estrema rimane una misura illegale, così come affermato nell'articolo 50, comma 1, lettera (a), dove si menziona l'obbligo delle Nazioni Unite di non usare la forza nell'applicazione di contromisure (art. 2.4 della Carta UN)³⁸.

Nella trattazione dei requisiti sostanziali, nonostante non sia considerato una condizione fondamentale, è debito esporre la questione che analizza il comportamento degli Stati lesi nei casi in cui sia già intervenuto il Consiglio di Sicurezza dell'ONU

³⁴ Ibid. Article 51.

³⁵ *Air Services Agreement of 27 March 1946 case* (United States of America v. France) (1978) 54 ILR, p. 304, 339-40.

³⁶ *Air Services Agreement of 27 March 1946 case* (United States of America v. France) (1978) 54 ILR, p. 304, 339-40.

³⁷ Pierre-Emmanuel Dupont, "Countermeasures and Collective Security The Case of the EU Sanctions against Iran", (Journal of Conflict and Security Law, 2012), p. 301.

³⁸ United Nations Conference on International Organization, "Charter of United Nations", 1945, Article 2 para.4.

adottando misure ai sensi del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite³⁹. Essendo un quesito ancora oggetto di discussione, sussistono sul tema interpretazioni divergenti. Da un lato, si sostiene che l'intervento del Consiglio di Sicurezza non rappresenti un ostacolo all'applicazione di misure da parte degli Stati, in virtù della portata limitata delle sue risoluzioni a tema sanzioni.⁴⁰ Dalla prospettiva opposta, si attribuisce valore costrittivo all'azione del Consiglio che permette ai singoli Stati di agire fino ad una sua operazione nel merito⁴¹. Secondo un esponente di questa visione, il professor Pellet, l'organo delle Nazioni Unite che adotta misure previste dal Capitolo VII della Carta, con particolare riferimento agli articoli 41 e 42, agisce in rappresentanza dei singoli Stati sostituendosi alle azioni potenzialmente esercitabili dagli stessi, in virtù del suo ruolo di autorità centrale e massima del sistema di sicurezza collettiva che le Nazioni Unite hanno creato⁴². In generale, la sicurezza collettiva necessita, per essere efficace, di coerenza e collaborazione⁴³. Quindi, in un sistema in cui si adottano misure collettive contro un membro di una comunità per aver violato uno o più valori alla base della comunità stessa, l'attività coercitiva dei singoli Stati può considerarsi libera o vincolata in dipendenza delle scelte del Consiglio di Sicurezza⁴⁴. Secondo l'opinione del professor Sicilianos, in conclusione, in assenza di un intervento del Consiglio ai sensi del Capitolo VII, per incapacità, ritardo o impossibilità, gli Stati individualmente sono liberi di adottare misure. In seguito a tale azione, i singoli attori hanno l'obbligo di sospendere, se in contrasto, o di adeguare i provvedimenti fin lì eseguiti, al fine di armonizzarsi con le Nazioni Unite⁴⁵.

Il Progetto di articoli, infine, all'articolo 52, par. 3 prevede che, accertata la compresenza sia delle precondizioni procedurali sia dei requisiti sostanziali fin qui esposti,

³⁹ N Jansen Calamita, *"Sanctions, Countermeasures, and the Iranian Nuclear Issue"* (National University of Singapore, 2009), p.1398.

⁴⁰ Ibid. p.1418-19.

⁴¹ International Law Commission, *"Yearbook of the International Law Commission Vol. I"* (United Nations publications, 1992). p. 144.

⁴² Ibid.

⁴³ Pierre-Emmanuel Dupont, *"Countermeasures and Collective Security The Case of the EU Sanctions against Iran"* (Journal of Conflict and Security Law, 2012), p. 301.

⁴⁴ International Law Commission, *"Yearbook of the International Law Commission Vol. I"* (United Nations publications, 1992). p. 144.

⁴⁵ Linos-Alexandre Sicilianos, *"Countermeasures in Response to Grave Violations of Obligations Owed to the International Community"* in James Crawford and others (eds), *The Law of International Responsibility* (1st edn, Oxford University Press 2010), p. 1142.

gli Stati non sono autorizzati ad adottare contromisure e devono adoperarsi per la sospensione, laddove esse siano già state poste in essere, se lo Stato responsabile abbia cessato la condotta origine dell'atto internazionalmente illecito, o se la questione è oggetto di discussione in una corte o tribunale con poteri coercitivi ⁴⁶.

1.3.2 Ritorsioni

Con il termine “ritorsione” nella comunità internazionale si suole fare riferimento alla «‘unfriendly’ conduct which is not inconsistent with any international obligation of the State engaging in it even though it may be a response to an internationally wrongful act»⁴⁷. Dalla definizione possiamo dedurre come, nell'ampia categoria delle ritorsioni, la comunità internazionale riconduca tutte le condotte “unfriendly”, ossia i comportamenti legittimi ma politicamente scorretti, immorali o di semplice scortesia, posti in essere da uno Stato, indipendentemente se esse siano in risposta ad una violazione del diritto internazionale oppure ad un atto ostile da parte di un altro Stato.

Questa definizione può far pensare che la definizione di ritorsione si sovrapponga a quella di contromisura. Tuttavia, questa coincidenza è solo apparente.

In primo luogo, una differenza tra gli istituti risiede nello scopo che gli Stati vogliono perseguire attraverso l'applicazione delle misure unilaterali. Pertanto, l'uso di contromisure è finalizzato alla cessazione e riparazione della situazione creatasi in conseguenza dell'illecito internazionale, mentre l'applicazione delle ritorsioni mira a produrre un effetto punitivo o deterrente, talvolta primario talaltra accessorio. In virtù del loro proposito, le ritorsioni possono essere utilizzate come misure temporanee e risolubili o come misure definitive e irreversibili. In generale, a causa di motivazioni politiche e per evitare che gli equilibri delle relazioni internazionali vengano compromessi, vengono utilizzate principalmente con accezione transitoria. In secondo luogo, l'esistenza di un

⁴⁶ International Law Commission, “*Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act*” (Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol II, Part Two 2001), Article 52, para. 3.

⁴⁷ International Law Commission, “*Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act*” (Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol II, Part Two 2001), Commentary.

atto che viola il diritto internazionale è condizione necessaria per poter ricorrere alle contromisure ma è solo uno dei possibili presupposti per le ritorsioni. In terzo luogo, l'utilizzo di contromisure, autorizza lo Stato leso a violare il diritto internazionale per difendersi e rispondere ad una violazione pregressa che ha danneggiato lo stesso. Poiché le contromisure sono causa di esclusione dell'illecito, al contrario delle ritorsioni dove nulla di ciò che riferisce ad esse legittima il ricorso all'illecito.⁴⁸

Per questa ragione, gli Stati, nonostante non siano vincolati da requisiti procedurali e siano nell'esercizio del loro potere discrezionale, hanno l'obbligo di agire rimanendo sempre nel rispetto degli obblighi internazionali che li vincolano nei confronti dello Stato bersaglio. In merito, laddove uno Stato, nella volontà di agire secondo ritorsione, erroneamente violasse il diritto internazionale, non sempre avrebbe la possibilità di convertire l'errore, a causa della rigida disciplina delle contromisure sui requisiti procedurali e sostanziali. Tuttavia, l'assenza di presupposti e la flessibilità della disciplina delle ritorsioni, non trovano consenso unanime.⁴⁹

Secondo Schachter, ad esempio, questo tipo di misura unilaterale può divenire illegale se adottata per finalità illegali come un abuso ai sensi dell'articolo 41 della Carta delle Nazioni Unite oppure in violazione di una norma primaria che contrasta questa coartazione.⁵⁰ Allo stesso modo, non è condivisibile l'uso della ritorsione come strumento di subordinazione dell'esercizio o di compressione dei diritti sovrani di cui ogni Stato è titolare, al fine di ottenerne vantaggio⁵¹.

Inoltre, non è completamente vero che il ricorso alle ritorsioni non sia subordinato al rispetto di determinati requisiti e condizioni. Secondo Giegerich⁵², vi sarebbero dei divieti specifici e dei limiti nell'utilizzo di questo strumento.

⁴⁸ Thomas Giegerich, "Retorsion", Max Planck Encyclopedias of International Law (Oxford University Press 2020).

Oscar Schachter, "International Law in Theory and Practice: General Course in Public International Law" (Martinus Nijhoff, Hague Academy of International Law 1982), p. 1-395.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Oscar Schachter, "International Law in Theory and Practice: General Course in Public International Law" (Martinus Nijhoff, Hague Academy of International Law 1982), p.119.

⁵¹ UN. General Assembly (25th sess.: 1970), "Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation among States in Accordance with the Charter of the United Nations." (1971), p. 1057.

⁵² Thomas Giegerich, "Retorsion", Max Planck Encyclopedias of International Law (Oxford University Press 2020).

Per quanto concerne i divieti specifici l'autore ne individua due tipologie. Il primo va a tutelare gli Stati terzi e neutrali che si propongono per agevolare la risoluzione di una controversia, anche offrendosi come possibili mediatori. La *ratio* alla base di questo divieto consente agli Stati terzi di intervenire, nei limiti previsti dalle convenzioni internazionali (p.e. Conferenza di pace dell'Aja⁵³; Convenzione per la risoluzione pacifica delle controversie internazionali⁵⁴; Convenzione sul rispetto dei diritti e doveri delle potenze neutrali nella guerra navale⁵⁵) senza veder il proprio intervento qualificato come "ostile" dai Paesi protagonisti della controversia e quindi senza correre il rischio che questo possa essere usato come pretesto per porre in essere ritorsioni.

Il secondo divieto ha come oggetto gli accordi di risoluzione delle controversie e le clausole compromissorie, che rappresentano dei limiti procedurali e temporanei all'uso di ritorsioni. Infatti, se durante le procedure di risoluzione di una controversia le parti partecipano in *bona fide*, non sussistono condizioni per la loro applicazione. Al contrario, se una delle parti non collabora durante il processo di risoluzione o non rispetta gli accordi presi, renderla bersaglio di ritorsioni potrebbe divenire funzionale all'acquisizione di un comportamento più adeguato e collaborativo. Allo stesso modo, si potrà agire in tutti i casi in cui, al fine di risolvere una questione, senza successo, sono stati esauriti i mezzi di risoluzione⁵⁶.

Secondo lo stesso autore, un limite di natura procedurale, sarebbe poi rappresentato dal dovere in capo ai membri delle Nazioni Unite di risolvere pacificamente le controversie internazionali ai sensi degli articoli 2 (3)⁵⁷, 33-38 della Carta delle Nazioni

⁵³ International Peace Conference, "*Convention (IV) respecting the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land*", (The Hague, 1907).

⁵⁴ International Peace Conference, "*Convention (I) for the Pacific Settlement of International Disputes*", (The Hague, 1899), Article 3, para. 3.

⁵⁵ International Peace Conference, "*Convention (V) respecting the Rights and Duties of Neutral Powers and Persons in Case of War on Land*", (The Hague, 1907).

⁵⁶ Thomas Giegerich, "*Retorsion*", Max Planck Encyclopedias of International Law (Oxford University Press 2020).

Oscar Schachter, "*International Law in Theory and Practice: General Course in Public International Law*" (Martinus Nijhoff, Hague Academy of International Law 1982), p. 1-395.

⁵⁷ United Nations Conference on International Organization, "*Charter of United Nations*", 1945, Article 2, para. 3.

Unite⁵⁸, con l'obbligo di «astenersi da qualsiasi azione che possa aggravare la situazione in modo da mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale»⁵⁹ (Principio 2 Dichiarazione sulle relazioni amichevoli [1970]). Il ragionamento alla base di quest'obbligo si fonda sul fatto che, durante un conflitto, il ricorso alle contromisure è strumentale alla risoluzione delle controversie. Diversamente, alle ritorsioni non viene riconosciuta capacità risolutiva del conflitto, piuttosto la possibilità di aggravarlo. Tuttavia, sono rari i casi in cui sono proprio le misure di ritorsione la causa di una escalation tale da compromettere la pace mondiale. Nonostante il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, nell'attuazione del Capitolo VII, possa imporre un divieto in proposito, non sussiste, nel diritto internazionale, alcun obbligo generale di astensione dall'adozione di misure che possano aggravare la controversia in corso.

Parimenti, se la questione è pendente davanti a una corte internazionale od un tribunale arbitrale con il potere di emettere decisioni provvisorie vincolanti, le parti potrebbero divenire destinatari di un divieto di utilizzo delle ritorsioni solo se ci fosse un ordine derivante dalla corte competente per il caso pendente⁶⁰. In generale, non esiste, neanche in questi casi, un obbligo universale di astensione in quanto l'obbligo di entrambe le parti «di astenersi da qualsiasi azione che possa rendere più difficile la risoluzione della presente controversia», affermato nel caso *Pulp Mills* è stato accolto dalla stessa Corte internazionale di giustizia come un invito, più che come un vincolo⁶¹.

Alla base della seconda categoria di limiti, categorizzati come “sostanziali”⁶², vi è il principio, già richiamato, secondo cui «Nessuno Stato può utilizzare o incoraggiare l'uso di misure economiche, politiche o di qualsiasi altro tipo per costringere un altro

⁵⁸ Ibid. Article 33 and 38.

⁵⁹ UN. General Assembly (25th sess.: 1970), “*Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation among States in Accordance with the Charter of the United Nations*.” (1971), p. 1057.

⁶⁰ Thomas Giegerich, “*Retorsion*”, Max Planck Encyclopedias of International Law (Oxford University Press 2020).

Oscar Schachter, “*International Law in Theory and Practice: General Course in Public International Law*” (Martinus Nijhoff, Hague Academy of International Law 1982), p. 1-395.

⁶¹ *Pulp Mills on the River Uruguay* (Argentina v. Uruguay), Judgment, [2010], ICJ Rep, p. 14.

⁶² Thomas Giegerich, “*Retorsion*”, Max Planck Encyclopedias of International Law (Oxford University Press 2020).

Stato al fine di ottenere da esso la subordinazione nell'esercizio dei suoi diritti sovrani e per assicurargli vantaggi di qualsiasi tipo»⁶³ (Principio 3 Dichiarazione sulle relazioni amichevoli). Di conseguenza, anche laddove la misura di ritorsione fosse lecita e il suo scopo legittimo, se la sua forza coercitiva comprimesse l'autodeterminazione dello Stato-bersaglio, ledendo il suo "domaine réservé"⁶⁴ il provvedimento sarebbe comunque illegittimo. Rileva, dunque, ai fini della legalità della misura, il rapporto mezzo-fine.

In più, se uno Stato, nell'adozione di queste misure, perseguisse un obiettivo incompatibile con le norme di diritto internazionale, starebbe agendo illegalmente già solo per aver attuato un abuso del diritto. Acquista, dunque, sempre meno rilievo la clausola Martens⁶⁵, poiché se un provvedimento violasse la clausola non rispettando le «leggi dell'umanità e i dettami della coscienza pubblica» automaticamente verrebbe infranto il limite sostanziale fin qui esposto⁶⁶. La clausola, comune alle quattro Convenzioni di Ginevra e pilastro del diritto internazionale umanitario, afferma che «the inhabitants and the belligerents remain under the protection and the rule of the law of nations, as they result from the usages established among civilized peoples, from the laws of humanity and the dictates of public conscience»⁶⁷. Ad ogni modo, è raro che le misure di ritorsione vadano a violare il diritto internazionale in quanto il loro utilizzo è ancora una questione di discrezione politica.

In conclusione, è opportuno indicare che le azioni che tipicamente rappresentano atti di ritorsione, come l'embargo, la sospensione di programmi di aiuto volontario o la limitazione dei rapporti diplomatici o di altre relazioni, non devono essere confusi con le

⁶³ Thomas Giegerich, "Retorsion", Max Planck Encyclopedias of International Law (Oxford University Press 2020).

Relations and Cooperation among States in Accordance with the Charter of the United Nations. (1971), p. 1057.

⁶⁴ Thomas Giegerich, "Retorsion", Max Planck Encyclopedias of International Law (Oxford University Press 2020).

Oscar Schachter, "International Law in Theory and Practice: General Course in Public International Law" (Martinus Nijhoff, Hague Academy of International Law 1982), p. 1-395.

⁶⁵ International Peace Conference, "Convention (IV) respecting the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land", (The Hague, 1907), Preamble.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ibid.

misure adottabili ai sensi dell'articolo 41 della Carta delle Nazioni Unite⁶⁸. Nonostante, infatti, entrambe le tipologie di sanzioni costituiscano espressione di autotutela, le sanzioni delle Nazioni Unite non essendo atte a rispondere agli atti ostili ricevuti, non hanno il compito di riparare le violazioni di diritto internazionale. Al contrario, in virtù della loro appartenenza al sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite, la loro funzione consiste nel ristabilire la pace quando viene minacciata o violata⁶⁹. A ragion di questo e in conclusione, chi ha approfondito «il rapporto tra responsabilità statale e sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite»⁷⁰ ha considerato le sanzioni come «creation of international institutional responses to violations of [...] core norms».⁷¹

1.3.3 Misure Lecite

Ai sensi dell'articolo 54 del Progetto del 2001⁷², le misure lecite sono strumenti adottabili da Stati non direttamente lesi per invocare la responsabilità dello Stato agente, nell'interesse dello Stato leso o dei beneficiari dell'obbligazione non soddisfatta. Nel testo si parla appositamente di “*lawful measures*”⁷³ piuttosto che di “*countermeasures*” per indicare il diverso comportamento che gli Stati non lesi possono integrare,

⁶⁸ United Nations Conference on International Organization, “*Charter of United Nations*”, 1945, Article 41.

⁶⁹ Thomas Giegerich, “*Retorsion*”, Max Planck Encyclopedias of International Law (Oxford University Press 2020).

⁷⁰ Mirko Sossai, “*Sanzioni Delle Nazioni Unite Ed Organizzazioni Regionali*”, (vol. 4, Roma Tre Press, 2020), p. 16.

⁷¹ Nigel D White, “*Autonomous and Collective Sanctions in the International Legal Order*” (The Italian Yearbook of International Law Online, 2018), p.11.

⁷² International Law Commission, “*Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act*” (Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol II, Part Two 2001). Articolo 54, *Measures taken by States other than an injured State* “*This chapter does not prejudice the right of any State, entitled under article 48, paragraph 1, to invoke the responsibility of another State, to take lawful measures against that State to ensure cessation of the breach and reparation in the interest of the injured State or of the beneficiaries of the obligation breached.*”

⁷³ Ibid.

prevedendo un ricorso alle seconde esclusivamente nei casi in cui gli obblighi violati sono di tutela di interesse collettivo o dovuti all'intera comunità internazionale⁷⁴.

La dottrina sostiene che la non inclusione del termine contromisure all'interno del testo sia finalizzata all'introduzione di una reclusione per l'utilizzo di provvedimenti, *prima facie*, illeciti.⁷⁵

In generale, per quanto non vi sia una definizione univoca di misure lecite, nella prassi esse si sono sostanziate nell'applicazione di misure economiche, interruzione di rapporti, sospensione di trattati o dei diritti da essi derivanti⁷⁶.

La Commissione di diritto internazionale ha approvato il testo degli ARSIWA in seconda lettura. Alla versione che era stata presentata per la prima lettura sono state apportate delle modifiche, contribuendo all'adozione nel 2001. Una delle innovazioni principali concerne l'invocazione della responsabilità di uno Stato, intesa, in questo contesto, come processo formale di reclamo. Infatti, se secondo la teoria tradizionale, sono legittimati ad invocare la responsabilità solo gli Stati i cui diritti soggettivi sono stati violati e, «only the party to whom an international obligation is due can bring a claim in respect of its breach», come pronunciato dalla Corte Internazionale di Giustizia nella decisione del caso *Barcelona Traction*⁷⁷. Successivamente all'adozione del Progetto, il diritto di sollevare tale responsabilità è riconosciuto anche ad un qualunque Stato od organizzazione titolare di una legittima richiesta a fronte di un comportamento inadempiente⁷⁸.

⁷⁴ International Law Commission, “*Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act*” (Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol II, Part Two 2001), Article 54, Commentary para. (7).

⁷⁵ James Crawford, “*The Claims Process*”, State Responsibility: The General Part (Cambridge: Cambridge University Press (Cambridge Studies in International and Comparative Law), 2013), p. 541- 565.

⁷⁶ International Law Commission, “*Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act*” (Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol II, Part Two 2001), Commentary Article 54, para. (3) and (4).

⁷⁷ *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited* (Belgium v. Spain), Judgment, [1970], ICJ Rep 3, p. 33.

⁷⁸ *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, [1949], ICJ Rep 174, pp. 181-182.

Ad ogni modo, nella versione definitiva del Progetto del 2001, si afferma una chiara distinzione tra la posizione dello Stato leso e la posizione di Stati diversi dallo Stato leso, delineando le differenti prerogative relative al diritto al risarcimento⁷⁹.

1.4 Il potere sanzionatorio dello Stato leso (inclusa la nozione di Stato leso)

L'articolo 42 del Progetto del 2001, rubricato "Invocazione di responsabilità da parte di uno Stato leso"⁸⁰, si pone come obiettivo la definizione di Stato leso, evidenziando la differenza sia con gli Stati non direttamente lesi, la cui disciplina è demandata all'articolo 48 (*infra*, capitolo 2), sia con gli Stati che «criticize that State for a breach and call for observance of the obligation, or even reserve its rights or protests».⁸¹ Per quanto concerne quest'ultima categoria, non sono richiesti particolari requisiti affinché essi possano esercitare legittimamente la capacità di protestare contro violazioni del diritto internazionale o di sollecitare il rispetto di un trattato o altri obblighi, a meno che non si coinvolga un tribunale internazionale o si adottino contromisure, in tali casi non si parlerebbe più di informali contatti diplomatici ma di vere e proprie invocazioni di responsabilità⁸². Ritornando alla responsabilità invocata da parte di uno Stato leso è fondamentale comprendere la comunità internazionale cosa voglia intendere con la locuzione "Stato leso" e quali conseguenze derivino dalla integrazione di questo *status*. L'articolo 42, succitato, afferma che «A State is entitled as an injured State to invoke the responsibility of another State if the obligation breached is owed to: (a) that State individually; or (b) a group of States including that State, or the international community as a whole, and the breach of the obligation: specially affects that State; or is of such a

⁷⁹ James Crawford, "The Claims Process", *State Responsibility: The General Part* (Cambridge: Cambridge University Press (Cambridge Studies in International and Comparative Law), 2013), p. 541- 565.

⁸⁰ International Law Commission, "Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act" (Yearbook of the International Law Commission, 2001, vol II, Part Two 2001), Article 42.

⁸¹ Ibid. Commentary Article 42, para. (2).

⁸² Ibid.

character as radically to change the position of all the other States to which the obligation is owed with respect to the further performance of the obligation»⁸³.

Dal testo si deduce che uno Stato può considerarsi leso quando subisce un danno causato da un atto internazionalmente illecito o dalla negazione di un suo diritto individuale e che in virtù di questa lesione diviene titolare del diritto di servirsi di tutti i mezzi di ricorso, giudiziali ed extragiudiziali, previsti nell'ARSIWA⁸⁴.

La struttura dell'articolo 42 richiama fortemente quella dell'articolo 60 della Convenzione di Vienna⁸⁵, nonostante la materia e le finalità dei due strumenti di diritto siano differenti. La Convenzione del 1969, infatti, disciplina i trattati e la loro sospensione a seguito di violazioni materiali senza fare, però, alcun riferimento alla questione della responsabilità di tale violazione, la sussistenza di una correlazione è evidente⁸⁶.

Nel progetto di articoli, la prima macrocategoria legittimata ad invocare la responsabilità è lo Stato titolare di un diritto individuale. Nel testo, quest'ultimo viene indicato come "*State individually*"⁸⁷, dove "individualmente" non diviene sinonimo di "esclusivamente". Al contrario, tale avverbio ha la sola finalità di evidenziare la particolare posizione di uno Stato, in quanto destinatario del corretto adempimento di una particolare obbligazione. Ciò non va ad escludere l'eventuale diritto di altri Stati che, contemporaneamente o sotto condizioni diverse, sono in credito per lo stesso inadempimento. Parimenti, nella Convenzione di Vienna, quando, nel secondo paragrafo dell'articolo 60, si parla di trattati multilaterali, si riconosce anche alle altre parti del trattato la facoltà di porre fine o sospendere l'accordo nei casi in cui gli Stati

⁸³ International Law Commission, "*Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act*" (Yearbook of the International Law Commission, 2001, vol II, Part Two 2001), Article 42.

⁸⁴ International Law Commission, "*Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act*" (Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol II, Part Two 2001), Commentary Article 42, para. (3).

⁸⁵ International Law Commission, "*Vienna Convention of the law of treaties*", 1969 (United Nations, Treaty Series, vol. 1155), p. 331.

⁸⁶ International Law Commission, "*Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act*" (Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol II, Part Two 2001), Commentary Article 42, para. (4).

⁸⁷ Ibid. Article 42, subpara. (a).

alternativamente hanno un interesse generale; sono divengono lesi a causa di una violazione, tale da minare la corretta attuazione del trattato.⁸⁸

La seconda macrocategoria individuata nel Progetto è quella rappresentata da “*a group of States*” (Articolo 42, lett. b))⁸⁹ inteso come insieme di Stati del mondo o di una regione, considerabili come una comunità funzionale di Stati, che si uniscono per raggiungere uno scopo collettivo, escludendo, in questo modo, l’interpretazione che richiedeva l’esistenza di un gruppo a sé stante o dotato di personalità giuridica distinta. La Commissione di diritto internazionale ha voluto proseguire la stesura dell’articolo con un approfondimento sulla natura della violazione dell’obbligo.

Ai sensi dell’articolo 42, lettera b)(i)⁹⁰ la qualifica di Stato leso viene estesa a chiunque possa considerarsi particolarmente colpito dall’inosservanza dell’obbligazione. In questo modo, si assicura tutela non solo a chi subisce una lesione diretta ed è membro di un gruppo, ma anche a chi diviene destinatario di particolari effetti negativi come conseguenza dell’estensione implicita degli effetti dell’atto illecito all’intero gruppo o alla comunità internazionale. La locuzione “*specially affects*”⁹¹, costituisce un altro punto di contatto con l’articolo 60 VCLT⁹² e, esattamente come nella Convenzione di Vienna, neanche in questa sede viene definita la natura o la portata che la lesione deve avere affinché lo Stato rientri nella disciplina dell’articolo 42, preferendo una valutazione caso per caso che vada ad indagare come lo Stato è stato “*specically affected*”⁹³ rispetto alla

⁸⁸ International Law Commission, “*Vienna Convention of the law of treaties*”, 1969 (United Nations, Treaty Series, vol. 1155), p. 331. Article 60.2(c): any party other than the defaulting State to invoke the breach as a ground for suspending the operation of the treaty in whole or in part with respect to itself if the treaty is of such a character that a material breach of its provisions by one party radically changes the position of every party with respect to the further performance of its obligations under the treaty.

⁸⁹ International Law Commission, “*Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act*” (Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol II, Part Two 2001), Article 42, lett. b).

⁹⁰ Ibid. Article 42, lett. b) (i).

⁹¹ Ibid.

⁹² International Law Commission, “*Vienna Convention of the law of treaties*”, 1969 (United Nations, Treaty Series, vol. 1155), p. 331, Article 60.

⁹³ Ibid. Article 60, para. 2 lett. b).

generalità degli altri soggetti.⁹⁴ Il paragrafo successivo, articolo 42, lettera b)(ii)⁹⁵ illustra le situazioni in cui la violazione di obblighi interdipendenti ha conseguenze su tutti gli Stati facenti parte del gruppo, indipendentemente dal loro peculiare coinvolgimento.

Al pari di quanto espresso nell'articolo 60, paragrafo 2, lettera c) VCLT⁹⁶, anche il Progetto di Articoli del 2001 dà la possibilità agli Stati, facenti parte di un determinato gruppo ed essenti vittime di un'inadempienza, di risolvere o cessare un determinato rapporto prescindendo dall'entità del danno subito. Tanto più, se può avvenire che gli Stati, seppur lesi, non possano avvalersi della disciplina dell'articolo 36 ARSIWA a causa della entità del danno.⁹⁷

In sintesi, sebbene il testo non indichi la fonte degli obblighi o una limitazione degli stessi a quelli derivanti da trattati, lo Stato è considerabile leso ai sensi della lettera b)(ii) solo se la violazione è tale da pregiudicare il godimento di diritti o l'adempimento delle obblighi degli altri membri del gruppo.⁹⁸

Tuttavia, l'articolo 42 non è l'unica disposizione che si occupa di disciplinare i casi in cui vengono lesi più Stati. Infatti, secondo l'articolo 46 ARSIWA una pluralità di Stati è legittimata ad invocare la responsabilità di un altro Stato quando agli Stati è dovuta un'obbligazione interdipendente ai sensi del succitato articolo 42 b) (ii); per invocare la responsabilità per interesse generale ai sensi dell'articolo 48; per invocare la responsabilità comune. Nei casi qui esposti, gli Stati, senza necessità di venire categorizzati in una o in un'altra categoria, possono invocare la responsabilità separatamente, senza obbligo di coordinamento o cooperazione. In ogni caso, ci si aspetta che due Stati lesi dallo stesso atto illecito che reclamano la stessa responsabilità

⁹⁴ International Law Commission, *"Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act"* (Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol II, Part Two 2001), Commentary, Article 42, para. (11) and (12).

⁹⁵ International Law Commission, *"Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act"* (Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol II, Part Two 2001), Article 42, lett. b) (ii).

⁹⁶ International Law Commission, *"Vienna Convention of the law of treaties"*, 1969 (United Nations, Treaty Series, vol. 1155), p. 331, Article 60, para. 2 lett. c).

⁹⁷ International Law Commission, *"Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act"* (Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol II, Part Two 2001), Article 36.

⁹⁸ Ibid. Commentary Article 46, para. (1) and (2).

coordinino le richieste⁹⁹. Come ha sottolineato la Corte internazionale di giustizia nel suo parere consultivo sulla riparazione degli infortuni, «i tribunali internazionali hanno già familiarità con il problema di una controversia in cui sono interessati due o più Stati nazionali, e sanno come tutelare lo Stato convenuto in tale situazione».¹⁰⁰

1.5 Il potere sanzionatorio degli Stati diversi dallo Stato leso

Il Progetto del 2001, dopo aver legittimato l'invocazione della responsabilità da parte di uno Stato leso, ha completato la disciplina riconoscendo la stessa facoltà anche a qualsiasi Stato "*other than an injured State*"¹⁰¹. Lo Stato non direttamente leso che invoca la responsabilità dello Stato agente agisce nell'interesse collettivo del gruppo a cui è dovuta l'obbligazione violata o della comunità internazionale nel suo insieme; al contrario dello Stato direttamente leso, che si muove secondo la propria capacità individuale¹⁰². Questa legittimazione trova conferma anche nella sentenza della Corte internazionale di giustizia nel caso *Barcelona Traction*¹⁰³, in quanto la stessa Corte ha riconosciuto che "*all States can be held to have a legal interest*"¹⁰⁴ nella soddisfazione di questi diritti. L'Articolo 48 non va a qualificare la posizione degli Stati di cui lo stesso articolo parla¹⁰⁵ ma va solo a riconoscere agli stessi il diritto di adottare, in risposta ad uno Stato responsabile e autore di un atto intenzionalmente illecito ai sensi del Capitolo I della Terza Parte, misure legittime che mirano alla cessazione e riparazione della

⁹⁹ Ibid. Commentary Article 46, para. (4).

¹⁰⁰ *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, [1949], ICJ Rep 174, p. 184.

¹⁰¹ International Law Commission, "*Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act*" (Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol II, Part Two 2001), Article 48.

¹⁰² International Law Commission, "*Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act*" (Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol II, Part Two 2001), Commentary, Article 54, para. (2) and Article 48, para. (1).

¹⁰³ *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited* (Belgium v. Spain), Judgment, [1970], ICJ Rep 3, p. 32. para. 33.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ International Law Commission, "*Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act*" (Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol II, Part Two 2001), Commentary, Article 48, para. (2).

violazione.¹⁰⁶ La norma, rubricata “*Invocation of responsibility by a State other than an injured State*”¹⁰⁷ al primo comma indica quali categorie di obblighi danno origine ad un più ampio regime di invocazione della responsabilità:

«1. *Any State other than an injured State is entitled to invoke the responsibility of another State in accordance with paragraph 2 if:*

(a) *the obligation breached is owed to a group of States including that State, and is established for the protection of a collective interest of the group; or*

(b) *the obligation breached is owed to the international community as a whole*¹⁰⁸».

Innanzitutto, la locuzione «any State» è stata introdotta dalla Commissione di diritto internazionale allo scopo di non provocare dubbi o porre vincoli sulle modalità di intervento di più Stati, lasciandoli liberi di agire tanto in modo simultaneo quanto indipendente. Inoltre, non è considerata rilevante la qualifica della pluralità di soggetti coinvolti, potendo essere dunque sia uno Stato direttamente leso legittimato dall’articolo 42 e uno o più Stati indirettamente coinvolti ai sensi dell’articolo 48 oppure tutti Stati “*other than the injured State*”. In secondo luogo, vengono classificate due tipologie di obblighi.

Le “*collective obligations*”¹⁰⁹, oggetto del paragrafo 1 a) dell’articolo 48, sono obblighi aventi come scopo la tutela di un interesse collettivo e derivanti dal diritto consuetudinario o da trattati multilaterali, ogni tanto anche definite *erga omnes partes*. Affinché però uno Stato possa invocare la responsabilità di un altro, la norma richiede la soddisfazione di 2 requisiti. Innanzitutto, l’obbligazione deve essere dovuta ad un gruppo, cui lo Stato che invoca la responsabilità è parte; in secondo luogo, l’obbligo deve essere scelto con il fine di proteggere un interesse collettivo.

¹⁰⁶ Ibid. Commentary, Chapter II, Part Three.

¹⁰⁷ International Law Commission, “*Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act*” (Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol II, Part Two 2001), Article 48.

¹⁰⁸ Ibid. Article 48, para. 1.

¹⁰⁹ International Law Commission, “*Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act*” (Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol II, Part Two 2001), Article 48, para. 1, lett. a).

Quest'ultima condizione richiede che gli Stati proteggano questo interesse collettivo al di là di eventuali interessi individuali.¹¹⁰

L'articolo 48 paragrafo 1(b) illustra gli obblighi dovuti «to the international community as a whole». Per quanto concerne tali obblighi, la Corte internazionale di giustizia, nella sentenza *Barcelona Traction* ha affermato che «[i]n 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*»¹¹¹. Tuttavia, seppur condividendo il concetto, il Progetto di articoli del 2001 non li considera obblighi *erga omnes* sia perché è suo compito definire solo le “*secondary rules*” sia perché un'ipotetica lista di obblighi diverrebbe presto anacronistica¹¹².

Per quanto concerne la comunità internazionale nel suo insieme si fa riferimento *tout court* a tutti gli Stati, poiché ciascuno di per sé ne è membro.¹¹³

L'articolo 48, para.2 del Progetto espone una lista di azioni, esaustiva ma comunque limitata, se confrontata con il ventaglio di opzioni offerto dall'articolo 42, che lo Stato non direttamente leso può porre in essere a seconda delle sue pretese. Esso può richiedere allo Stato autore la cessazione e, se lo reputa necessario, delle garanzie di non reiterazione oppure un risarcimento nell'interesse dello Stato leso o dei beneficiari dell'obbligazione violata.

L'articolo 48, para. 2 lett. b) specifica che lo Stato deve agire «in the interest of the injured State or of the beneficiaries of the obligation breached»¹¹⁴. Ciò avviene per due ragioni. Innanzitutto, questa previsione serve a giustificare le situazioni in cui uno Stato

¹¹⁰ International Law Commission, “*Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act*” (Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol II, Part Two 2001), Commentary Article 48 para. (6) and (7).

¹¹¹ *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited* (Belgium v. Spain), Judgment, [1970], ICJ Rep 3, p.32. para. 33.

¹¹² International Law Commission, “*Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act*” (Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol II, Part Two 2001), Commentary Article 48 para. (8) and (9).

¹¹³ International Law Commission, “*Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act*” (Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol II, Part Two 2001), Commentary Article 48 para. (10).

¹¹⁴ International Law Commission, “*Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act*” (Yearbook of the International Law Commission, 2001, vol II, Part Two 2001), Article 48, para. 2, lett. b).

non direttamente leso chiede a titolo di assunzione di responsabilità qualcosa in più di una dichiarazione o della cessazione del comportamento illecito ed è chiamato a dare spiegazioni sul suo intervento affinché dimostri che stia agendo “nell’interesse di...”.¹¹⁵ In secondo luogo, questa condizione è imposta per evitare interventi superflui e opportunistici, impedendo agli Stati non lesi di intervenire quando lo Stato direttamente leso non può chiedere la riparazione in modo autonomo.¹¹⁶

Per concludere la normativa applicabile agli Stati “others than the injured States”, il Progetto del 2001 con l’ultimo comma dell’articolo 48 ha stabilito l’applicazione *mutatis mutandis* della disciplina prevista negli articoli 43, 44 e 45 ARSIWA, in tema di condizioni necessarie per l’invocazione della responsabilità da parte di uno Stato leso.¹¹⁷

Per completezza nell’esposizione, è necessario riportare, in breve, il dibattito, già accennato, sulla legittimità dell’applicazione di contromisure da parte degli Stati non lesi. Durante la stesura del progetto di articoli del 2001, si sono evidenziate delle posizioni contrapposte¹¹⁸. Da un lato, l’idea sostenuta dal Relatore Speciale James Crawford¹¹⁹ ha evidenziato come la soluzione migliore fosse quella di mantenere le “*third-party countermeasures*” come “*saving clauses*” così come poi adottato dalla Commissione del diritto internazionale.¹²⁰ Ciò in virtù di una prassi crescente caratterizzata dall’utilizzo di contromisure in risposta alle violazioni di obblighi *erga omnes* da parte degli Stati non direttamente lesi.

Dall’altro lato, gli studiosi ritenevano che queste misure fossero strumenti consolidati del diritto internazionale, anche in virtù dell’adozione nel 2005 della risoluzione sulle ‘Obligations *Erga Omnes* in International Law’ dall’ Institut de Droit International (IDI). Tuttavia, l’IDI non ha preso in considerazione la posizione dei singoli

¹¹⁵ International Law Commission, “*Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act*” (Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol II, Part Two 2001), Commentary Article 48 para. (12).

¹¹⁶ Ibid. Commentary Article 48 para. (13).

¹¹⁷ Ibid. Commentary Article 48 para. (14).

¹¹⁸ International Law Commission, “*Yearbook of the International Law Commission Vol. I*” (United Nations publications, 1992). p. 144.

¹¹⁹ Gaetano Arangio-Ruiz, “Third Report on State Responsibility” (International Law Commission 1991), p. 104, para. 395.

¹²⁰ Gaetano Arangio-Ruiz, “*Fourth Report on State Responsibility*” (Yearbook of the International Law Commission Vol. 1, 1992) (A/CN.4/444 and Add.1-3), p.73, para. 47.

Stati che furono l'ago della bilancia durante la redazione degli ARSIWA e il motivo per il quale si decise per la clausola di salvaguardia.

Il contributo fornito dalla Corte internazionale di giustizia al dibattito è limitato. Per quanto concerne il concetto di “obblighi erga omnes partes”, dopo il caso *Barcelona Traction*¹²¹, la Corte raramente ha trattato questo tema e anche quando ciò è avvenuto, essa si è sempre espressa «with parsimony and provided little by way of elaboration of its possible legal effects, including in the field of law enforcement»¹²². Per quanto riguarda le “third party countermeasures”, la cui *fons et origo* sono gli obblighi *erga omnes*, neanche gli Stati hanno contribuito alla formazione di una giurisprudenza, non portando davanti la corte controversie concernenti questo tema. Per questo motivo si può affermare che l'opinione della corte sulle contromisure poste in essere da Stati non direttamente lesi è costituita da analisi indirette e inferenze tratte dalle valutazioni della giurisprudenza della Corte sul concetto di *erga omnes*¹²³.

In generale, tra chi sostiene che non vi sia una prassi sufficiente e chi ritiene che ciò non possa avvenire in virtù della assenza di un elemento soggettivo, la questione non è ancora stata risolta.¹²⁴

¹²¹ *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited* (Belgium v. Spain), Judgment, [1970], ICJ Rep 3, p.32. para. 33.

¹²² Martin Dawidowicz, “Third-Party Countermeasures: A Progressive Development of International Law?” in *Questions of International Law*, (vol. 29, 2016), p. 36-43.

¹²³ Ibid.

¹²⁴ Alexandra Hofer, “The ‘Curiouser and Curiouser’ Legal Nature of Non-UN Sanctions The Case of the US Sanctions Against Russia”, (Journal of Conflict & Security Law, Vol. 23no. 1, 2018), pp. 75-104.

II. Il potere sanzionatorio delle organizzazioni internazionali per “gravi violazioni” del diritto internazionale commesse da Stati

SOMMARIO: 1. Il concetto di organizzazione internazionale - 2. La codificazione del regime generale di responsabilità delle organizzazioni internazionali - 3. Le “gravi violazioni” del diritto internazionale - 4. Le conseguenze che ne derivano sotto il profilo del potere sanzionatorio - 4.1 Contromisure – 4.2 Ritorsioni – 4.3 Misure lecite - 5. Il potere sanzionatorio di organizzazione internazionali non direttamente lese - 6. Limiti al potere sanzionatorio delle organizzazioni internazionali nel regime codificato dagli Articoli del 2011

2.1. Il concetto di organizzazione internazionale

La Commissione di diritto internazionale, nel 2011, a quasi 10 anni di distanza dall’elaborazione del Progetto ARSIWA, ha approvato un nuovo Progetto di articoli concernente l’imputazione della responsabilità in capo le organizzazioni internazionali. I *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations* (DARIO)¹²⁵ si concentrano sulle modalità, le ragioni e i limiti per e nei quali è possibile imputare la responsabilità internazionale alle organizzazioni internazionali. A tale scopo, la Commissione ha ritenuto opportuno esplicitare sin da principio la definizione di “organizzazione internazionale” (IO) usata durante la stesura del progetto al fine di cristallizzarne e chiarirne il significato. In particolare, secondo l'articolo 2, paragrafo 1 lettera a) DARIO, «“International organization” means 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»¹²⁶.

Questa definizione contiene solo gli elementi che la Commissione ha ritenuto funzionali e pertinenti al tema oggetto del progetto. Accade spesso che si preferiscano definizioni strumentali, concentrate solo sui fattori più utili e opportuni, alle definizioni complete ed esaustive, che possono deviare l’attenzione dagli aspetti essenziali creando

¹²⁵ International Law Commission, “*Draft Articles on the Responsibility of International Organizations*” (Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two.).

¹²⁶ Ibid. Article 2, para. 1, lett. a).

confusione. Nella Convenzione di Vienna del 1969¹²⁷, ad esempio, l'organizzazione internazionale viene definita, seppur discutibilmente, come "organizzazione intergovernativa"¹²⁸ ossia una associazione tra più governi; nella Convenzione di Vienna del 1986 si consideravano organizzazioni solo gli enti in grado di concludere trattati¹²⁹. In altre parole, sarebbe un errore attribuire alla lettera a) dell'articolo 2 DARIO valore universale.

Dalla lettera dell'articolo in oggetto è possibile, dunque, comprendere quali caratteristiche la Commissione di diritto internazionale reputa essenziali ai fini della responsabilità delle organizzazioni internazionali.

In primo luogo, vengono trattate le modalità di costituzione delle organizzazioni. Si sottolinea la possibilità per questi organismi di essere fondati per mezzo di un trattato o attraverso un altro strumento disciplinato dal diritto internazionale. Così facendo la Commissione ha, non solo, rispettato la prassi generale per cui la maggior parte delle IOs è costituita tramite trattato, ma ha incluso tutte quelle organizzazioni altrimenti istituite (p.e con una risoluzione adottata da un IO oppure da una conferenza di Stati). Ponendo l'attenzione solo sugli strumenti disciplinati dal diritto internazionale, viene da sé la non applicabilità del DARIO alle organizzazioni costituite per mezzo di strumenti disciplinati

¹²⁷ International Law Commission, "*Vienna Convention of the law of treaties*", 1969 (United Nations, Treaty Series, vol. 1155), p. 331, Article 2, para. 1, lett. i).

¹²⁸ International Law Commission, "*Vienna Convention on the Representation of States in their Relations with International Organizations of a Universal Character*", 1975 (United Nations publications), Article 1, para. 1.

International Law Commission, "*Vienna Convention on the Succession of States in respect of treaties*", 1978 (United Nations, Treaty Series, vol. 1946), p.3, Article 2, para. 1, lett. (n).

International Law Commission, "*Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations*", 1986 (United Nations publications), Article 2, para. 1, lett. i).

¹²⁹ International Law Commission, "*Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations*", 1986 (United Nations publications), Article 6 and Commentary Article 2, para. (22): "Either an international organization has the capacity to conclude at least one treaty, in which case the rules in the draft articles will be applicable to it, or, despite its title, it does not have that capacity, in which case it is pointless to state explicitly that the draft articles do not apply to it".

dalle leggi statali. Da questo assunto sono esclusi i casi in cui un trattato o uno strumento di diritto internazionale vengono adottati successivamente¹³⁰.

In secondo luogo, la Commissione individua nell'“*international legal personality*”¹³¹ il secondo requisito che le organizzazioni, per poter essere definite tali, hanno l'obbligo di possedere. Questa capacità consiste in uno status concesso dal sistema legale internazionale¹³² attraverso il quale le organizzazioni possono essere titolari di diritti ed obblighi in una dimensione e interna e internazionale¹³³. Inoltre, nell' *advisory opinion “Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations”*¹³⁴, la Corte internazionale di giustizia attribuisce alla personalità giuridica il valore di precondizione, ossia un requisito necessario affinché l'organizzazione sia legittimata a presentare reclami davanti la Corte internazionale in ambito di responsabilità internazionale.

Non è del tutto pacifico come un'organizzazione possa acquisire la personalità giuridica. Perciò, diverse teorie si alternano sul tema.

Secondo una prima tesi, denominata “objective theory”¹³⁵, un'organizzazione internazionale acquista soggettività internazionale se e quando soddisfa i requisiti prescritti dall'ordinamento giuridico internazionale. Per spiegare questo pensiero l'avvocato internazionale Norvegese Finn Seyersted ha messo a confronto le modalità di acquisizione della personalità giuridica degli Stati con quelle delle organizzazioni internazionali. In altre parole, così come uno Stato deve soddisfare i criteri dello “statehood” per vedersi riconosciuta la soggettività giuridica, allo stesso modo un'organizzazione internazionale dovrebbe possedere una sorta di “organization-hood”¹³⁶.

¹³⁰ International Law Commission, “*Draft Articles on the Responsibility of International Organizations*” (Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two.), Commentary Article 2, para. (5).

¹³¹ Ibid. Article 2, para.1, lett. a).

¹³² Jan Klabbbers, “*An Introduction to International Organizations Law*” (4th edn, Cambridge University Press 2022), Chapter III, 42.

¹³³ Christiane Ahlborn, “*The Rules of International Organizations and the Law of International Responsibility*” (International Organizations Law Review, 2011, vol. 8), p. 416.

¹³⁴ *Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, [1949], ICJ Rep 174, pp. 181-182.

¹³⁵ Jan Klabbbers, “*An Introduction to International Organizations Law*” (4th edn, Cambridge University Press 2022), Chapter III, p. 46.

¹³⁶ Ibid. p. 48.

Tuttavia, mentre lo “statehood” trova fondamento nella Convenzione di Montevideo del 1933¹³⁷, che all’articolo 1 stabilisce i requisiti per il riconoscimento di uno Stato – ossia «(a) una popolazione permanente; (b) un territorio definito; (c) un governo; e (d) la capacità di intrattenere relazioni con altri Stati»¹³⁸ – il concetto di “organization-hood” non gode della stessa autorevolezza né è stato formalmente codificato.

Sebbene Seyersted non sia stato l’unico a menzionare l’idea di “organization-hood”, non è mai stata formulata una definizione universalmente accettata né sono stati individuati criteri specifici per determinarne l’esistenza. Ai fini della presente trattazione, si fa riferimento all’interpretazione dello stesso Seyersted, secondo cui un’organizzazione possiede “organization-hood” quando ha una “distinct will”, ovvero una volontà autonoma e indipendente da quella dei suoi membri. Secondo la sua definizione, questa autonomia deve essere tale da escludere persino il voto a maggioranza come metodo decisionale, garantendo così un’indipendenza effettiva dell’ente¹³⁹.

Una seconda corrente, nonché la più accreditata e maggiormente coerente con il pensiero positivista, è costituita dalla “will theory”¹⁴⁰. Secondo questa concezione e i suoi esponenti, tra cui il professore Roland Bieber e il giudice Christiaan Timmermans, la personalità giuridica di un’organizzazione è strettamente correlata alla volontà dei membri fondatori. Quindi, se la loro intenzione è di dotare l’organismo di tale capacità, esso ne sarà provvisto. Diversamente, se questa attribuzione non riflette l’interesse dei fondatori, allora l’organizzazione sarà priva di personalità giuridica. Di conseguenza, non ha rilevanza la presenza di una disposizione, all’interno del trattato costitutivo dell’organizzazione, che dichiari l’esistenza della personalità giuridica internazionale della stessa. Infatti, se i membri si comportassero come se l’organismo fosse privo di tale capacità, pur in presenza di una tale previsione, il concetto stesso di personalità giuridica risulterebbe vuoto. Al contrario, se i membri, concretamente, riconoscessero la soggettività dell’ente, l’assente menzione nell’atto costitutivo sarebbe ininfluenza.

¹³⁷ Seventh International Conference of American States, “*Montevideo Convention on the Right and Duties of States*” (Montevideo, 1933).

¹³⁸ Ibid. Article 1.

¹³⁹ Jan Klabbers, “*An Introduction to International Organizations Law*” (4th edn, Cambridge University Press 2022), Chapter III, p. 49.

¹⁴⁰ Jan Klabbers, “*An Introduction to International Organizations Law*” (4th edn, Cambridge University Press 2022), Chapter III, p.46.

Esplicativo è l'esempio citato da Timmermans, secondo cui uno Stato terzo non potrebbe non riconoscere la personalità giuridica della ex Comunità Europea, in quanto una molteplicità di altri Stati prima di lui ne hanno affermato l'esistenza, nonostante l'assenza di una disposizione *ad hoc* nel trattato.¹⁴¹

La Corte internazionale di giustizia, invece, pur non avendo disciplinato dei particolari presupposti, ha adottato in diversi pareri consultivi un punto di vista concorrente con la “will theory”¹⁴². Nel parere consultivo relativo all'interpretazione dell'Accordo del 25 marzo 1951 tra OMS ed Egitto, la Corte ha infatti affermato che le «[i]nternational organizations are subjects of international law and, as such, are bound by any obligations incumbent upon them under general rules of international law, under their constitutions or under international agreements to which they are parties»¹⁴³. La Corte vuole che l'acquisizione della “legal personality” sia oggettivamente riconosciuta e che non sia subordinata all'esistenza di una clausola nell'atto costitutivo, finalizzata ad obbligare gli Stati membri a riconoscere tale personalità giuridica secondo le leggi nazionali, come avviene nell'articolo 104 della Carta dei diritti delle Nazioni Unite¹⁴⁴. Chittharanjan Felix Amerasinghe, membro dell'Institut de Droit International, afferma che il solo aver previsto una disposizione concernente la concessione della personalità giuridica internazionale non ha valore decisivo per il riconoscimento della stessa. Al contrario, essa esprime solo la volontà dei fondatori dell'organizzazione di volere istituire una entità separata e acquista valore probatorio in eventuali casi di attribuzione e distribuzione della responsabilità tra l'organizzazione stessa e i suoi membri¹⁴⁵.

In conclusione, l'articolo 2, para. 1, lett. a) specifica che la personalità giuridica deve essere “*its own personality*”¹⁴⁶. Sottolineando quindi l'essenzialità della differenza tra la

¹⁴¹ Ibid. p.48.

¹⁴² Ibid. Commentary Article 2, para. (8).

¹⁴³ *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 (WHO v. Egypt)*, Advisory Opinion, [1980], ICJ Rep 73, pp. 89–90, para. 37.

¹⁴⁴ United Nations Conference on International Organization, “*Charter of United Nations*”, 1945. Article 104: *The Organization shall enjoy in the territory of each of its Members such legal capacity as may be necessary for the exercise of its functions and the fulfilment of its purposes.*

¹⁴⁵ Jan Klabbbers, “*An Introduction to International Organizations Law*” (4th edn, Cambridge University Press 2022), Chapter III, p.50.

¹⁴⁶ International Law Commission, “*Draft Articles on the Responsibility of International Organizations*” (Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two.), Article 2, para. 1, lett a).

personalità della organizzazione e quella dei singoli Stati suoi membri. In questo modo, gli Stati conferiscono all'ente poteri senza rinunciare alla loro personalità giuridica né sul piano internazionale né sul piano nazionale. Di conseguenza, la loro autonomia subisce una lieve limitazione al solo fine di permettere all'organizzazione di prendere decisioni in modo indipendente¹⁴⁷. Questa distinzione, tuttavia, non esclude la possibilità di vedere attribuita la responsabilità di una determinata condotta tanto all'organizzazione quanto ad uno o più Stati, suoi membri¹⁴⁸.

In terzo luogo, la lettera a) dell'articolo 2 prevede che le «international organizations may include as members in addition to states other entities»¹⁴⁹. La Commissione di diritto internazionale, aggiungendo quest'ultima frase alla definizione del ha voluto dare indicazioni sulla legittima composizione di una organizzazione internazionale. Infatti, la possibilità di riconoscere come membri soggetti diversi dagli Stati, esclude l'obbligatorietà di avere una pluralità di Stati tra i membri. Al contrario, coerentemente con la locuzione “in addition to”¹⁵⁰ è considerabile “organizzazione internazionale” anche quell'organismo istituito da un solo Stato e un'altra organizzazione internazionale¹⁵¹. Inoltre, per soddisfare l'esigenza di incrementare la cooperazione in determinati settori, la costituzione delle organizzazioni vede come protagonisti membri misti. Infatti, tra le “other entities”¹⁵² si includono anche organizzazioni territoriali ed enti privati¹⁵³.

Infine, l'ambito di applicazione di questo progetto si estende ad una pluralità di organizzazioni che sono diverse tra loro per dimensioni, funzioni e risorse. Pertanto, siccome le organizzazioni internazionali sono soggette a norme speciali, i principi e le

¹⁴⁷ Christiane Ahlborn, “*The Rules of International Organizations and the Law of International Responsibility*” (International Organizations Law Review, 2011, vol. 8), p. 416.

¹⁴⁸ Ibid. Commentary Article 2, para. (10).

¹⁴⁹ Ibid. Article 2, para. 1, lett. a).

¹⁵⁰ Ibid.

¹⁵¹ United Nations Security Council, “*Agreement between the United Nations and the Government of Sierra Leone and Statute of the Special Court for Sierra Leone*” (United Nations Security Council, 2002) (Treaty Series, vol. 2178, No. 38342), p. 137.

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ International Law Commission, “*Draft Articles on the Responsibility of International Organizations*” (Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two.), Commentary Article 2, para. (12), (13) and (14).

disposizioni di carattere generale disciplinate nel DARIO trovano attuazione nel rispetto delle circostanze specifiche, di fatto e di diritto, della organizzazione interessata¹⁵⁴.

2.2. La codificazione del regime generale di responsabilità delle organizzazioni internazionali

Della stesura del Progetto si è occupata la Commissione di diritto internazionale, la quale pianificando il lavoro in due sessioni separate, così come provato nel 1999, ha adottato un modello organizzativo che le ha permesso di svolgere con efficacia il proprio mandato.

Oggetto principale del DARIO è la responsabilità internazionale delle organizzazioni internazionali. Secondo le conclusioni della Commissione di diritto internazionale, un'organizzazione è considerata internazionalmente responsabile quando diviene autrice di un atto internazionalmente illecito, quando il comportamento tenuto dall'IO risulta essere tra le condotte tipizzate nelle fattispecie disciplinate dagli articoli 16 a 18 degli ARSIWA¹⁵⁵, quando un altro soggetto di diritto internazionale commette un atto illecito e l'organizzazione gli fornisce aiuto morale o materiale¹⁵⁶, quando essa è membro di una organizzazione internazionale che ha commesso un atto illecito¹⁵⁷.

La prima volta che il tema della responsabilità internazionale imputabile alle organizzazioni internazionali ha interessato i lavori della Commissione, è stato durante la cinquantaquattresima sessione di lavoro, nel 2002. In quella sede, fu nominato Relatore Speciale Giorgio Gaja e istituito uno specifico gruppo di lavoro che si dedicò alla disciplina di questa materia. Nelle sessioni a seguire, la Commissione ha ricevuto 7 rapporti dal relatore speciale e commenti ed osservazioni da governi e organizzazioni

¹⁵⁴ Ibid. Commentary Article 2, para. (15).

¹⁵⁵ International Law Commission, *"Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act"* (Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol II, Part Two 2001), Article 16, 17 and 18 and Commentary Chapter IV, Part One.

¹⁵⁶ International Law Commission, *"Draft Articles on the Responsibility of International Organizations"* (Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two.), Commentary Article 1, para. (4).

¹⁵⁷ Ibid.

internazionali. Nel 2009, questi documenti hanno trovato epilogo nell'approvazione in prima lettura di 66 articoli con annessi commenti¹⁵⁸. In accordo con quanto disciplinato nello Statuto¹⁵⁹, la Commissione di diritto internazionale tramite il Segretario Generale ha voluto trasmettere il Progetto a Stati ed organizzazioni con l'obiettivo di ottenere, entro il 1° Gennaio 2011, pareri ed osservazioni su ciò che era stato approvato in prima lettura¹⁶⁰.

Durante la sessantatreesima sessione, dunque, tenuto conto dell'ottavo rapporto del Relatore Speciale e valutati i commenti presentati al Segretario Generale da organizzazioni e Stati, la Commissione ha approvato anche in seconda lettura la serie di 67 articoli corredati dai relativi commenti.¹⁶¹

Ed esattamente come avvenne per il progetto ARSIWA, ai sensi dell'articolo 23 del suo Statuto¹⁴¹, la Commissione di Diritto Internazionale ha raccomandato all'Assemblea Generale di prendere atto e allegare la serie di articoli ad una risoluzione e di valutare la redazione di una convenzione. Ad eccezione dell'ultimo punto, nella risoluzione 66/100 del 9 dicembre 2011, l'Assemblea Generale ha effettivamente eseguito le raccomandazioni della Commissione, affidando gli articoli all'attenzione delle organizzazioni internazionali e dei governi¹⁶².

Gli articoli del Progetto DARIO, pur cambiando la prospettiva e spostando l'attenzione dagli Stati alle IOs, nascono dalle stesse esigenze ed espongono la medesima disciplina degli ARSIWA. I due progetti, però, sono legati anche da un rapporto di derivazione. L'articolo 57 ARSIWA,¹⁶³ che disciplina esclusivamente la responsabilità

¹⁵⁸ Giorgio Gaja, Special Rapporteur, *"Eighth Report on Responsibility of International Organizations"*, (International Law Commission, Report of the International Law Commission - Sixty-third session, 2011) (A/CN.4/640), Chapter V: Responsibility of International Organization.

¹⁵⁹ General Assembly of United Nations, *"International Law Commission Statute"* (Resolution 174 (II) of 21 November 1947).

¹⁶⁰ Giorgio Gaja, Special Rapporteur, *"Eighth Report on Responsibility of International Organizations"*, (International Law Commission, Report of the International Law Commission - Sixty-third session, 2011) (A/CN.4/640), Chapter V: Responsibility of International Organization.

¹⁶¹ Ibid.

¹⁶² UN. General Assembly (66th sess.: 2011), *"Responsibility of International Organizations"* (2012).

¹⁶³ International Law Commission, *"Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act"* (Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol II, Part Two 2001), Article 57.

secondaria degli Stati, rappresenta una clausola di salvaguardia e lascia aperte, in attesa di definizione, diverse questioni concernenti la responsabilità delle organizzazioni. Dagli aspetti lasciati in sospeso nel Progetto del 2001 deriva l'ambito di applicazione delle bozze degli articoli del 2011, ossia: la responsabilità di una IO per un atto internazionalmente illecito e la responsabilità di uno Stato per la condotta di un'organizzazione¹⁶⁴.

Il contenuto delle disposizioni DARIO, esattamente come nel Progetto ARSIWA, trova fondamento nella distinzione che sussiste tra “primary rules” e “secondary rules”, concentrandosi nuovamente solo sulle ultime. Anche nel 2011, infatti, obiettivo della Commissione di diritto internazionale non era stabilire quali obblighi dovessero ottemperare i soggetti, e quindi nel caso di specie le organizzazioni internazionali, piuttosto, quello di definire le conseguenze di potenziali violazioni del diritto internazionale commesse dagli stessi.

Tuttavia, la redazione degli articoli non è stato un lavoro semplice per la Commissione. A causa dello sviluppo, solo recente, della imputabilità della responsabilità in capo alle organizzazioni internazionali, la prassi pertinente a disposizione della Commissione era limitata.¹⁶⁵

In altre parole, il confine tra codificazione e sviluppo progressivo nel DARIO è molto sottile. In generale, l'appartenenza di una disposizione ad una o all'altra categoria dipende da come i soggetti, destinatari di queste norme, recepiscono il contenuto.

Per questi motivi, gli articoli sulla responsabilità degli Stati vengono considerati rappresentanti la codificazione mentre i progetti concernenti la responsabilità delle organizzazioni internazionali, essendo fondati su prassi limitate, vengono ascritti nella categoria dello sviluppo progressivo. Nonostante il contenuto degli articoli del Progetto del 2011 sia, talvolta, pienamente corrispondente a quanto stabilito nel 2001, la comunità internazionale non gli riconosce la stessa autorità¹⁶⁶.

¹⁶⁴ International Law Commission, “*Draft Articles on the Responsibility of International Organizations*” (Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two.), Commentary, General Commentary, para. (2).

¹⁶⁵ International Law Commission, “*Draft Articles on the Responsibility of International Organizations*” (Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two.), Commentary, General Commentary, para. (5).

¹⁶⁶ Ibid.

In conclusione, risulta necessario sottolineare, per completezza di esposizione, che il DARIO è un testo autonomo e ogni questione affrontata dalla Commissione sul tema dell'imputazione della responsabilità, è stata analizzata dalla prospettiva e in relazione alle organizzazioni internazionali e alle loro peculiarità. Pertanto, quando la Commissione di diritto internazionale è giunta a soluzioni analoghe a quelle previste nel Progetto del 2001, è sempre avvenuto per ragioni appropriate e mai per l'applicazione di default dei medesimi principi¹⁶⁷.

2.3. Le “gravi violazioni” del diritto internazionale

Dopo aver soddisfatto le prodromiche questioni della definizione dello “scope of the draft articles”¹⁶⁸ e della spiegazione del corretto “use of terms”¹⁶⁹, il testo procede con la trattazione iniziando, nella Parte Seconda, la sezione dedicata all’«international wrongful act of an international organization»¹⁷⁰. Ancora prima di dare una definizione di atto illecito, la Commissione ha voluto statuire il principio da cui discende l'intera disciplina.

Nell'articolo 3, infatti, si afferma che «every internationally wrongful act of an international organization entails the international responsibility of that organization»¹⁷¹. Questo principio, espresso in modo identico a quanto asserito nell'articolo 1 degli ARSIWA, non sussistendo ragioni che imponevano una formulazione differente, trova origine in un rapporto sulle operazioni di *peacekeeping* del Segretario generale delle Nazioni Unite del 1996. Nel documento si afferma che il «damage caused in breach of an international obligation and which is attributable to the State (or to the Organization) entails the international responsibility of the State (or of the Organization) »¹⁷².

¹⁶⁷ Ibid. Commentary, General Commentary, para. (4).

¹⁶⁸ Ibid. Article 1, title.

¹⁶⁹ Ibid. Article 2, title.

¹⁷⁰ Ibid. Part Two “The international wrongful act of an international organization”.

¹⁷¹ Ibid. Article 3.

¹⁷² UN Secretary General, “*Report of the Secretary General*”, (UN 1996) (A/51/358/Add.1), p.4, para. 6.

Il rapporto del 1996, nell'andare a delineare i casi in cui sorge la responsabilità di un'organizzazione, ha evidenziato i requisiti essenziali che devono sussistere affinché un atto possa considerarsi internazionalmente illecito. La condotta posta in essere dalle organizzazioni internazionali, che può essere di tipo commissivo od omissivo, deve integrare due requisiti¹⁷³.

In primo luogo, deve sussistere l'elemento soggettivo, quindi il comportamento deve essere imputabile all'organizzazione¹⁷⁴. La Commissione, esattamente come nel 2001, ha scelto di adottare criteri positivi di attribuzione, escludendo dalla trattazione tutti i casi in cui un comportamento non è imputabile¹⁷⁵.

Dunque, un'organizzazione è considerata responsabile per una determinata condotta se essa è stata posta in essere da organi o agenti che hanno agito nell'esercizio delle loro funzioni¹⁷⁶. Un atto o un'omissione compiuti da organi o agenti di un'organizzazione altra integrano la responsabilità dell'organizzazione internazionale in tutti i casi in cui essa eserciti un controllo effettivo sulla prima¹⁷⁷. La condotta è attribuibile all'organismo se essa è stata posta in essere da organi o agenti che hanno agito *ultra vires*, ossia superando i limiti del potere che l'organizzazione ha riconosciuto loro o contravvenendo alle istruzioni, pur rimanendo nel rispetto delle funzioni complessive dell'ente¹⁷⁸. Infine, si integra la responsabilità se la condotta illecita altrui, successivamente al suo compimento, viene adottata dall'organizzazione come propria¹⁷⁹. L'ultimo caso, disciplinato dall'articolo 9¹⁸⁰, risulta ancora oggi controverso. Basato sul principio

¹⁷³ International Law Commission, “*Draft Articles on the Responsibility of International Organizations*” (Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two.), Article 4.

¹⁷⁴ Ibid. Article 4, para. 1, lett. a).

¹⁷⁵ Ibid. Part Two, Chapter II, Commentary para. (5).

¹⁷⁶ International Law Commission, “*Draft Articles on the Responsibility of International Organizations*” (Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two.), Article 6.

¹⁷⁷ Ibid. Article 7.

¹⁷⁸ International Law Commission, “*Draft Articles on the Responsibility of International Organizations*” (Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two.), Article 8.

¹⁷⁹ International Law Commission, “*Draft Articles on the Responsibility of International Organizations*” (Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two.), Article 9.

¹⁸⁰ Ibid.

dell'“acknowledgment and adoption”¹⁸¹, ha una natura residuale e trova applicazione solo quando la condotta «is not attributable to an international organization under articles 6 to 8»¹⁸² di questo progetto. Tuttavia, non essendo ancora chiaro se le organizzazioni siano competenti e, in caso, quale organo o agente all'interno di un'organizzazione abbia la capacità di “acknowledge and adopt” ed essendo una regola *ad hoc* altamente improbabile, la disciplina viene demandata alle regole interne dei singoli soggetti¹⁸³.

La disposizione contenuta all'articolo 7 DARIO, che prevede la responsabilità dell'organizzazione che esercita il controllo per condotta altrui, richiede l'esercizio di un controllo effettivo sulle attività che gli organi e gli agenti dell'organizzazione controllata svolgono in suo nome. Nella teoria, affinché il controllo possa considerarsi “effettivo” esso deve comprendere una serie di elementi, la cui coerenza deve essere tale da giustificare la fedeltà effettiva dell'agente o dell'organismo all'organizzazione controllante. Questi elementi, che non devono sussistere obbligatoriamente in ogni situazione, risultano fondamentali ai fini dell'attribuibilità, anche nei casi più complessi, in cui il soggetto agente sia comune a due o più organizzazioni. Il criterio del controllo effettivo, talvolta può sostituire persino il criterio del legame organico, secondo cui le azioni di un organo o di un agente sono imputabili all'organizzazione sulla base dell'esistenza di un rapporto organico prescritto nell'atto costitutivo o in un atto successivo. La Comunità Europea, ad esempio, non possedendo i mezzi necessari, affida ai suoi Stati membri l'esecuzione di alcuni doveri. Le Nazioni Unite, invece, non avendo delle risorse militari proprie, spesso ricorrono alle unità messe a disposizione dai suoi membri, accettando la responsabilità per eventuali atti illeciti commessi nel contesto di queste operazioni¹⁸⁴.

Nella pratica, però, le organizzazioni non sempre riescono a tenere fede all'esercizio di questo tipo di controllo¹⁸⁵.

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² Ibid. Article 9, para. 1.

¹⁸³ Ibid. Commentary Article 9, para. (5).

¹⁸⁴ Pierre Klein, “*The Attribution of Acts to International Organizations*”, in James Crawford and others (eds), *The Law of International Responsibility* (1st edn, Oxford University Press 2010), pp. 298-301.

¹⁸⁵ Ibid.

Ai sensi del DARIO e sulla base dell'ordinamento giuridico internazionale, la *ratio* che sottende all'attribuibilità dell'illecito all'organizzazione, quando esso è commesso da un suo organo (o agente) nelle fattispecie sopracitate, risiede nell'inesistenza di una personalità giuridica propria dell'organo (o dell'agente). Grazie al principio di "unità di organizzazione" è l'organizzazione l'unica entità giuridica a cui è possibile imputare la responsabilità sul piano internazionale¹⁸⁶. Il principio appena citato, che trova applicazione anche per gli Stati, è il fondamento della regola generale di attribuzione adottata dalla Commissione di diritto internazionale, secondo cui «the conduct of an organ or agent of an international organization in the performance of functions of that organ or agent shall be considered as an act of that organization under international law whatever position the organ or agent holds in respect of the organization»¹⁸⁷.

In generale, la disciplina prevede anche la possibilità che un comportamento possa essere attribuito simultaneamente ad uno o più Stati o ad un'altra o più organizzazioni e viceversa. Il principio della doppia attribuzione è strettamente proporzionale al margine di manovra riconosciuto ai membri. Minore è la loro autonomia, maggiori sono le possibilità che gli atti illeciti vengano attribuiti all'organizzazione. Maggiore è la loro autonomia, minore è la probabilità di un loro non coinvolgimento¹⁸⁸.

In secondo luogo, la condotta deve comportare la violazione di un obbligo internazionale, integrando così l'elemento oggettivo della fattispecie. Secondo l'articolo 10 DARIO ciò accade quando «an act of that international organization is not in conformity with what is required of it by that by that obligation, regardless of the origin or character of the obligation concerned». È un'"obbligazione internazionale", dunque, un obbligo vincolante per la IO «at the time the act occurs»¹⁸⁹ e la cui origine risiede in un trattato o in altra fonte di diritto internazionale vincolante per l'organizzazione.¹⁹⁰ L'obbligazione internazionale «may be established by a customary rule of international

¹⁸⁶ Pierre Klein, *"The Attribution of Acts to International Organizations"*, in James Crawford and others (eds), *The Law of International Responsibility* (1st edn, Oxford University Press 2010), pp. 298-301.

¹⁸⁷ Ibid.

¹⁸⁸ Ibid.

¹⁸⁹ Ibid. Article 11.

¹⁹⁰ International Law Commission, *"Draft Articles on the Responsibility of International Organizations"* (Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two.), Article 10, para. 1.

law, by a treaty or by a general principle applicable within the international legal order»¹⁹¹ ed è un onere che può essere dovuto alla comunità internazionale, ad uno o più Stati indipendentemente dal loro status di membro della IO o ad altre organizzazioni internazionali¹⁹².

Nel menzionato parere consultivo adottato dalla Corte internazionale di giustizia sull'interpretazione dell'Accordo del 25 marzo 1951 tra OMS ed Egitto, si afferma che le organizzazioni internazionali «are bound by any obligations incumbent upon them under general rules of international law, under their constitutions or under international agreements to which they are parties»¹⁹³. Nell'affermazione della Corte, si anticipa ciò che poi la Commissione di diritto internazionale ha fatto diventare regola, prima nel 2001 e poi nel 2011: la classificazione di un atto di uno Stato o di un'organizzazione internazionale come illecito dipende dal diritto internazionale. Questa disposizione, nel progetto per la responsabilità degli Stati, continua specificando che tale classificazione «is not affected by the characterization of the same act as lawful by internal law»¹⁹⁴, impedendo così che la volontà unilaterale di uno Stato potesse essere usata per giustificare eventuali violazioni del diritto internazionale, definendo tali comportamenti come leciti nel diritto interno. Una simile prescrizione è difficile, se non impossibile, da statuire per le organizzazioni internazionali in virtù della inscindibilità della disciplina interna con il diritto internazionale, essendo esse costituite sulla base di un trattato o di altro strumento regolato dal diritto internazionale stesso. Inoltre, il regolamento interno di un'organizzazione può influenzare la definizione di un atto come internazionalmente illecito solo nelle relazioni con i suoi membri e non anche con terzi¹⁹⁵.

¹⁹¹ Ibid. Commentary, Article 10, para. (2).

¹⁹² International Law Commission, “*Draft Articles on the Responsibility of International Organizations*” (Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two.), Commentary, Article 10, para. (3).

¹⁹³ *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 (WHO v. Egypt)*, Advisory Opinion, [1980], ICJ Rep 73, at pp. 89–90, para. 37.

¹⁹⁴ International Law Commission, “*Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act*” (Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol II, Part Two 2001), Article 3.

¹⁹⁵ International Law Commission, “*Draft Articles on the Responsibility of International Organizations*” (Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two.), Commentary Article 5, para. (3).

È discusso se gli obblighi che sorgono dal diritto interno delle organizzazioni siano considerabili obblighi internazionali e se la disciplina in oggetto sia applicabile.

Alcuni pensano che solo le organizzazioni che hanno raggiunto un alto grado di integrazione possono contrarre obblighi internazionali. Opinione che trova conferma nella prassi¹⁹⁶.

Secondo altri, l'elemento da prendere in analisi è l'atto costitutivo. All'interno di questo gruppo di autori si sviluppano due filoni principali: i primi credono che indipendentemente dallo strumento di diritto internazionale che costituisce il fondamento degli organismi, il loro diritto interno non costituisca parte del diritto internazionale¹⁹⁷; i secondi, invece, riconoscono questa facoltà solo alle organizzazioni "treaty-based", negando, quindi, la possibilità a tutte le organizzazioni con atto costitutivo diverso da un trattato¹⁹⁸.

Un'ultima opinione si concentra sulla materia oggetto dell'obbligo. In questo modo, non si riconosce valore di obbligazione internazionale solo a quegli oneri aventi come oggetto temi di gestione o affari interni, come ad esempio i vincoli di carattere amministrativo.

Nel Progetto del 2011, specularmente alla normativa per la responsabilità degli Stati, la Commissione ha dedicato una particolare attenzione alle violazioni gravi del diritto internazionale. Il capitolo III della Terza Parte¹⁹⁹, dedicato esclusivamente alla trattazione delle «serious breaches of obligations under peremptory norms of general international law»²⁰⁰, non fa altro che riprendere la disciplina già determinata nel Progetto del 2001 ed esposta nel precedente capitolo. L'articolo 41 del progetto DARIO²⁰¹, infatti, cita alla

¹⁹⁶ Ibid. Article 10, para. (5).

¹⁹⁷ Lazar Focsaneanu, *"Le droit interne de l'Organisation des Nations Unies"*, Annuaire français de droit international (Vol.3, 1957), pp.315 et seq.

¹⁹⁸ Matteo Decleva, *"Il diritto interno delle Unioni internazionali"*, (Cedam, Padova, 1962).

Giorgio Balladore Pallieri, *"Le droit interne des organisations internationales"*, (Collected Courses of The Hague Academy of International Law, 1969, vol. 127), p. 1.

¹⁹⁹ International Law Commission, *"Draft Articles on the Responsibility of International Organizations"* (Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two.), Part Three, Chapter III.

²⁰⁰ Ibid. Part Three, Chapter III, title.

²⁰¹ International Law Commission, *"Draft Articles on the Responsibility of International Organizations"* (Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two.), Article 41.

lettera il testo dell'articolo 40 degli ARSIWA²⁰² sostituendo solo il termine “Stato” con quello di “Organizzazione Internazionale”. Laddove un'organizzazione internazionale dovesse violare gravemente un'obbligazione dello *jus cogens*, gli effetti sarebbero gli stessi previsti per gli Stati²⁰³. Nel dettaglio, l'articolo 42 DARIO, oggetto di approfondimento nel paragrafo successivo, che determina gli obblighi che nascono come conseguenza di tali comportamenti, afferma il sorgere dell'obbligo di cooperare alla cessazione della violazione, dell'obbligo di non riconoscere come lecite le conseguenze della violazione e dell'obbligo di astenersi da ogni tipo di aiuto²⁰⁴.

Nei suoi lavori sulla responsabilità delle IOs, la Commissione riconduce nuovamente l'esistenza delle violazioni in oggetto alla copresenza di due eventi: la violazione di una norma imperativa del diritto internazionale e la gravità della violazione stessa²⁰⁵. Relativamente all'ultimo requisito, anche per le organizzazioni internazionali, una violazione di un'obbligazione avente origine dallo *jus cogens* «is serious if it involves a gross or systematic failure by the responsible international organization to fulfil the obligation»²⁰⁶.

Come precedentemente affermato, le violazioni per essere definite “gravi” non devono essere solo evidenti e sistematiche, ma devono avere ad oggetto una norma imperativa del diritto internazionale che, ai sensi dell'articolo 53 della Convenzione di Vienna «is a norm accepted and recognized by the international community of States as a whole as a norm from which no derogation is permitted and which can be modified only by a subsequent norm of general international law having the same character»²⁰⁷. Secondo il progetto di conclusioni sulle “Peremptory norms of general international law (*jus*

²⁰² International Law Commission, “*Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act*” (Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol II, Part Two 2001), Article 40.

²⁰³ Ibid. Commentary Article 41, para. (2).

²⁰⁴ International Law Commission, “*Draft Articles on the Responsibility of International Organizations*” (Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two.), Article 42.

²⁰⁵ Ibid. Article 41, Commentary

²⁰⁶ International Law Commission, “*Draft Articles on the Responsibility of International Organizations*” (Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two.), Article 41, para.2.

²⁰⁷ International Law Commission, “*Vienna Convention of the law of treaties*”, 1969 (United Nations, Treaty Series, vol. 1155), Article 53, p.18.

cogens)”²⁰⁸, presentato nel 2019 dal Relatore Speciale Dire Tladi alla Commissione di diritto internazionale e inserito nel rapporto annuale della stessa, le «peremptory norms of general international law (*jus cogens*)» quali norme che «give rise to obligations owed to the international community as a whole (obligations *erga omnes*), in which all States have a legal interest»²⁰⁹. Questa relazione tra le norme imperative del diritto internazionale generale (*jus cogens*) e gli obblighi *erga omnes* è stata riconosciuta nella prassi degli Stati.

Sebbene il testo definisca la relazione solo su un piano generale, nella stessa direzione si pongono la prassi degli Stati e la giurisprudenza delle corti. La Repubblica Democratica del Congo, ad esempio, in una dichiarazione al Sesto Comitato della Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ha proposto la redazione di un trattato sul divieto dell’uso della forza, sostenendo che le norme contenute nel trattato avrebbero avuto un’efficacia *erga omnes*, considerando che il divieto dell’uso della forza è una norma imperativa del diritto internazionale generale (*jus cogens*).²¹⁰ Analogamente, la Corte internazionale di giustizia, pur non avendo mai affermato esplicitamente l’esistenza di una connessione, ne ha tenuto conto in diverse sentenze e pareri consultivi, come quando ha applicato le conseguenze giuridiche previste per la violazione di norme imperative dall’articolo 41 ARSIWA alle violazioni degli obblighi *erga omnes*²¹¹. Ancora, la corte federale australiana nel caso *Nulyarimma and Others v. Thompson* ha condiviso il principio secondo cui «il divieto di genocidio è una norma imperativa del diritto internazionale consuetudinario (*jus cogens*) che dà origine a obblighi non *derogabili erga omnes* [...]»²¹². Infine, la corte distrettuale del Massachusetts in *Kane v. Winn* ha

²⁰⁸ International Law Commission, “*Report of the International Law Commission, 71st Session (29 April-7 June and 8 July-9 August 2019)*” (International Law Commission 2019) (A/74/10), Chapter V: Peremptory norms of general international law (*jus cogens*).

²⁰⁹ Ibid. p. 145, Conclusion 17, para.1.

²¹⁰ Sixth Committee UN. General Assembly (35th sess.: 1980), “*Official Records of the General Assembly*” (1980, 32nd meeting), para 38.

²¹¹ International Law Commission, “*Report of the International Law Commission, 71st Session (29 April-7 June and 8 July-9 August 2019)*” (International Law Commission 2019) (A/74/10), Chapter V: Peremptory norms of general international law (*jus cogens*), p. 191, Conclusion 17, para. 2.

²¹² *Nulyarimma and Others v Thompson*, Appeal Decision, [1999] FCA 1192, para. 81.

affermato che “il divieto di tortura” è un obbligo *erga omnes* che, «come [una] norma di *jus cogens* ... [è] ‘non derogabile e perentoria’». ²¹³

Altresì, la Commissione di diritto internazionale, nel Commentario al Progetto ARSIWA ha indicato, in modo non esaustivo, esempi di norme cogenti che danno origine ad obblighi *erga omnes*: il crimine di aggressione, il divieto di schiavitù, di genocidio, di apartheid, di discriminazione razziale, di tortura e tutte quelle disposizioni che se violate minano la sopravvivenza dello Stato, della popolazione o dei valori umani. ²¹⁴

Prima di approfondire quale sia la posizione delle organizzazioni in questo dibattito, è opportuno specificare che da quanto precede è corretto dedurre che da tutte le norme imperative derivano obblighi *erga omnes*. Ma sarebbe ingannevole presumere la fondatezza di questa implicazione logica anche a fattori invertiti, infatti non tutti gli obblighi *erga omnes* trovano la loro origine nelle norme imperative ²¹⁵.

Per comprendere in quale modo e misura le IOs possono intervenire nei casi di violazioni di obblighi *erga omnes*, è opportuno fare riferimento, un'altra volta, alla Conclusione n. 17. Il secondo paragrafo, sebbene non includa espressamente le organizzazioni e sia stato scritto sulla falsariga dell'articolo 48 del Progetto ARSIWA, nell'imporre agli Stati l'obbligo di agire collettivamente, produce i suoi effetti anche agli organi di Nazioni Unite e organizzazioni regionali ²¹⁶. Pertanto, un'organizzazione internazionale che abbia il potere e la discrezionalità di agire, a seguito di una violazione di una norma imperativa del diritto internazionale ha il dovere di agire secondo le sue competenze. Inoltre, essendo le organizzazioni soggetti di diritto distinte dai loro membri, esse hanno il compito di far valere il diritto anche per conto di altri soggetti ²¹⁷. Gli Stati membri, a loro volta, hanno il dovere di sollecitare la propria organizzazione affinché

²¹³ *Kane v. Winn*, District Court Judgment, [2004] D Mass 319 F.Supp. 2d 162.

²¹⁴ International Law Commission, “*Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act*” (Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol II, Part Two 2001), Commentary, Article 40, para. (3).

²¹⁵ International Law Commission, “*Report of the International Law Commission, 71st Session (29 April-7 June and 8 July-9 August 2019)*” (International Law Commission 2019) (A/74/10), Chapter V: Peremptory norms of general international law (*jus cogens*), p. 191, Conclusion 17, para. 3.

²¹⁶ *Ibid.* p.196, Conclusion 19, para. 5.

²¹⁷ Mirko Sossai, “*Sanzioni Delle Nazioni Unite Ed Organizzazioni Regionali*”, (vol. 4, Roma Tre Press, 2020), p. 162.

essa intervenga esercitando la propria discrezionalità e le competenze che gli stessi le hanno attribuito e delegato²¹⁸.

In generale, le organizzazioni internazionali e regionali hanno acquisito un ruolo sempre più centrale nell'individuazione delle violazioni e nell'intervento in tutela degli interessi lesi.

2.4. Le conseguenze che ne derivano sotto il profilo del potere sanzionatorio

Successivamente al compimento di un atto internazionalmente illecito da parte di un'organizzazione internazionale, sorgono una pluralità di conseguenze in capo tanto all'organizzazione-attrice, quanto alle entità lese. Questi effetti, talvolta generali talaltra particolari, indicano agli organismi coinvolti i limiti entro i quali possono reagire e a quali obblighi devono ottemperare.

Nella Terza Parte, il Progetto DARIO presenta una serie di “legal consequences”²¹⁹ generali che sorgono di per loro ogni qualvolta viene posto in essere un atto illecito e che sono speculari agli effetti previsti in materia di responsabilità statale dal Progetto ARSIWA.

Nel Capitolo I della Parte Terza del Progetto, l'articolo 29 le conseguenze giuridiche di un atto illecito internazionale ai sensi della medesima Parte non incidono sull'obbligo dell'organizzazione internazionale responsabile di continuare ad adempiere all'obbligo violato²²⁰. Questo, infatti, non accade solo quando l'obbligo ha origine da un trattato e l'organizzazione avoca a sé il diritto di ottenere, a seguito della violazione, la sospensione o la conclusione di quel trattato, così come previsto dall'articolo 60 VCLT²²¹.

²¹⁸ International Law Commission, “*Report of the International Law Commission, 71st Session (29 April-7 June and 8 July-9 August 2019)*” (International Law Commission 2019) (A/74/10), Chapter V: Peremptory norms of general international law (jus cogens), p. 196, Conclusion 19, para. 5.

²¹⁹ International Law Commission, “*Draft Articles on the Responsibility of International Organizations*” (Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two.), Article 28, Title.

²²⁰ Ibid. Article 29.

²²¹ Ibid. Commentary Article 29, para. (1).

Mentre la disposizione appena citata adempie uno scopo informativo generico, il successivo articolo 30 illustra le linee-guida che le organizzazioni internazionali-attrici devono adottare successivamente al compimento dell'atto illecito. La IO ha l'obbligo di interrompere l'atto, laddove la violazione fosse ancora in corso, e di garantire un risarcimento adeguato, assicurando la non-ripetizione.²²²

Nascono, inoltre, in capo alle organizzazioni responsabili anche una serie di obblighi di azione finalizzati alla riparazione della violazione²²³. La lesione, nel Progetto intesa come «any damage, whether material or moral»²²⁴, deve essere risarcita nella sua interezza, ai sensi dell'articolo 34, attraverso «the form of restitution, compensation and satisfaction, either singly or in combination»²²⁵.

Linee-guida differenti vengono indicate dall'articolo 42 del Progetto DARIO, con riferimento alle gravi violazioni di norme imperative²²⁶. In questo caso, viene stabilito che le organizzazioni, insieme con gli Stati, devono «cooperate to bring to an end through lawful means any serious breach within the meaning of article 41»²²⁷, non devono «recognize as lawful a situation created by a serious breach»²²⁸ e non devono «render aid or assistance in maintaining that situation»²²⁹. Innanzitutto, è necessario sottolineare come la Commissione di diritto internazionale, nel redigere questa disposizione, citi sia le IOs che gli Stati. In proposito, l'organizzazione per la *Prohibition of Chemical Weapons* afferma che gli «States should definitely be under an obligation to cooperate to bring such a breach to an end because in the case when an international organization acts in breach of a peremptory norm of general international law, its position is not much

International Law Commission, “*Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations*”, 1986 (United Nations publications), Article 60.

²²² International Law Commission, “*Draft Articles on the Responsibility of International Organizations*” (Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two.), Article 30, para. 1, lett. a) and b).

²²³ Ibid. Chapter II, Part Three.

²²⁴ Ibid. Article 31.

²²⁵ Ibid. Article 34.

²²⁶ Ibid. Article 42.

²²⁷ International Law Commission, “*Draft Articles on the Responsibility of International Organizations*” (Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two.), Article 42, para. 1.

²²⁸ Ibid. Article 42, para. 2.

²²⁹ Ibid. Article 42, para. 3.

different from that of a State»²³⁰. Parimenti, gli stessi obblighi sono applicabili alle organizzazioni quando la violazione viene commessa da uno Stato, sebbene ciò non sia indicato nel testo dell'articolo 41 ARSIWA²³¹, corrispondente ed identico a quello in oggetto.

Un'altra tipologia di conseguenze sono quelle concernenti il profilo del potere sanzionatorio. La comunità internazionale riconosce alle vittime dell'atto internazionalmente illecito, la facoltà di poter porre in essere misure a scopo sanzionatorio. Affinché questo potere venga esercitato in modo legittimo, innanzitutto la violazione di un obbligo internazionale costituisce la *condicio sine qua non*, in assenza della quale le possibili reazioni di IOs o Stati lesi non sono giustificabili. Sulla base di questo assunto, il capitolo V del Progetto del 2011 introduce le circostanze che precludono l'illegittimità, ossia una serie di situazioni, come la legittima difesa, la forza maggiore, lo stato di pericolo o lo stato di necessità²³², che motivano la violazione dell'obbligo, escludendo l'illegittimità di un atto che, senza la presenza di queste circostanze, sarebbe illecito e comporterebbe l'imputazione di una responsabilità.²³³

In questo capitolo, saranno oggetto di approfondimento, per quanto permesso dalla normativa, le seguenti misure a scopo sanzionatorio di cui le organizzazioni possono disporre: contromisure, ritorsioni, sanzioni e misure lecite.

2.4.1. Contromisure

Nella proposta iniziale del Progetto DARIO, il relatore speciale Roberto Ago, per indicare una delle cause di esclusione della illiceità delle reazioni delle organizzazioni a

²³⁰ International Law Commission, “*Yearbook of international commission vol. II Part One*”, (United Nations Publication 2007), p. 13, para. 56.

²³¹ International Law Commission, “*Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act*” (Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol II, Part Two 2001), Article 41.

²³² International Law Commission, “*Draft Articles on the Responsibility of International Organizations*” (Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two.), Article 21, 23, 24 and 25.

²³³ International Law Commission, “*Draft Articles on the Responsibility of International Organizations*” (Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two.), Commentary Part Two, Chapter V, para. (1).

fronte di una violazione del diritto internazionale ricorre al termine “sanzione”.²³⁴ Nell’elaborato finale, il vocabolo viene sostituito in favore della locuzione “contromisura” che viene introdotta, insieme all’espressione “misura lecita”, solo successivamente, nel testo approvato dalla Commissione di diritto internazionale²³⁵. Sul tema concernente l’idoneità di questi lemmi esiste un ampio dibattito. Sebbene la Commissione modificando il testo, abbia seguito la direzione indicata dall’*accordo relativo ai servizi aerei del 27 marzo 1946 tra gli Stati Uniti e la Francia*²³⁶, dall’affare degli *Ostaggi a Teheran*²³⁷, dalla prassi internazionale e dal lavoro sul Progetto ARSIWA, non vi è unanimità nel considerare distinti i concetti di “sanzione” e “contromisura”.

Secondo alcuni autori, il tratto distintivo della sanzione risiede nella sua natura di reazione a un illecito, ragione per cui essa comprenderebbe sia le contromisure sia le cosiddette “sanzioni centralizzate” per la violazione di norme internazionali²³⁸. Tuttavia, quest’opinione è contestabile sotto diversi punti di vista. In primo luogo, essa pone sotto uno stesso genere specie eterogenee e molto differenti tra loro. Adottando questa interpretazione, infatti, si andrebbero a porre sullo stesso piano le misure poste in essere dai singoli Stati come risposta ad atti illeciti che hanno leso direttamente loro od uno Stato terzo e gli atti afflittivi di un’entità che, invece, agisce nel nome e nell’interesse della comunità internazionale.²³⁹ In secondo luogo, se si seguisse questa interpretazione, si ignorerebbe la ragione per cui si ricorre alle misure centralizzate. Nonostante il ricorso a questi strumenti rimane espressione di un’autotutela, meglio identificata in difesa privatistica²⁴⁰, come anticipato nel precedente capitolo, la loro adozione adempie al solo

²³⁴ Roberto Ago, “*Eight Report on State Responsibility*”, (Yearbook of the International Law Commission, 1979, vol. II, Part One,) pp. 39-47.

²³⁵ International law commission, “*Report of the International Law Commission on the work of its thirty-first session*”, (Yearbook of the International Law Commission, 1979, vol. II, Part Two), p. 115.

²³⁶ *Air Services Agreement of 27 March 1946 case* (United State of America v. France) (1978), 54 ILR, p. 417 ss and 443 – 444.

²³⁷ *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*, (United States of America v. Iran), Judgment, [1980] ICJ Rep, p. 3 ss. and p. 28, par. 53.

²³⁸ Mirko Sossai, “*Sanzioni Delle Nazioni Unite Ed Organizzazioni Regionali*”, (vol. 4, Roma Tre Press, 2020), p. 15.

²³⁹ Alain Pellet and Alina Miron, “*Sanction*”, Max Planck Encyclopaedia of Public International Law (Oxford University Press 2013).

²⁴⁰ Maria Laura Forlati Picchio, “*La Sanzione Nel Diritto Internazionale*”, (vol. LXVII, CEDAM, 1974), p.24.

ed unico scopo di mantenere la pace e la sicurezza internazionale²⁴¹. Queste misure rappresentano il riconoscimento di una comunità internazionale, la centralità della sua società e l'affermazione del ruolo delle organizzazioni come “custodi della legalità globale”²⁴². L'adozione di questo tipo di decisione deve basarsi, parimenti a quanto previsto per gli Stati, su un accertamento accompagnato da una decisione che ordini e raccomandi le misure da adottare, piuttosto che su una mera auto-interpretazione della controparte²⁴³.

Nonostante queste incertezze, Occorre peraltro precisare che, allo stato attuale dell'evoluzione del diritto internazionale, è possibile fissare alcuni punti fermi.²⁴⁴

Per esempio, è ormai pacifica la distinzione tra “contromisure individuali” e “sanzioni istituzionali o collettive”. Le prime costituiscono espressione di un rapporto “orizzontale” e rappresentano strumenti di autotutela e giustizia privata. Le seconde, essendo previste per le sanzioni verso i membri dell'organizzazione, rappresentano un rapporto di natura “verticale” e sono finalizzate alla tutela e al rispetto dei valori e delle disposizioni contenute nel trattato costitutivo dell'ente²⁴⁵. Diversamente, alcune manifestazioni della prassi risultano più difficili da inquadrare. Tra queste vi è l'ipotesi, contemplata dall'articolo 22 DARIO, relativa all'applicazione delle contromisure nei confronti dei membri delle organizzazioni. Il paragrafo 3 dell'articolo affermando che le «countermeasures may not be taken by an international organization against a member State [...] in response to a breach of an international obligation under the rules of the organization unless such countermeasures are provided for by those rules»²⁴⁶, rischia di confondere nuovamente le idee sulla differenza che sussiste tra l'applicazione di sanzioni e contromisure. Se poi si andasse a dare seguito a chi sostiene la possibilità per

²⁴¹ Jeremy Matam Farrall, *“United Nations Sanctions and the Rule of Law”*, (1st edn, Cambridge University Press 2007), p.7.

²⁴² Alain Pellet and Alina Miron, *“Sanction”*, Max Planck Encyclopedia of Public International Law (Oxford University Press 2013).

²⁴³ Ibid.

²⁴⁴ Ibid.

²⁴⁵ Denis Alland, *“The Definition of Countermeasures”* in James Crawford and others (eds), *The Law of International Responsibility* (1st edn, Oxford University Press 2010), p. 1127 ss.

²⁴⁶ International Law Commission, *“Draft Articles on the Responsibility of International Organizations”* (Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two.), Article 22, para. 3.

un'organizzazione di porre in essere contro i suoi membri contromisure non previste dal suo trattato costitutivo, gli effetti sarebbero molteplici e inammissibili. Tra gli altri, si andrebbero a giustificare condotte altrimenti non scusabili, si consentirebbe agli organismi di agire al di fuori delle proprie regole e si interpreterebbe in modo errato la disposizione dell'articolo 22²⁴⁷.

In conclusione, preso atto che il contenuto dell'articolo 22 è il prodotto dell'applicazione analogica della normativa sulle contromisure del Progetto del 2001, così come voluto dal relatore speciale Gaja, e considerata l'opinione prevalente nella comunità internazionale, è corretto preferire la tesi, sostenuta anche da Germania, Francia e Grecia per cui «as a general rule, countermeasures had no place in the relations between an international organization and its members»²⁴⁸.

Fatte queste premesse terminologiche, va notato che il progetto DARIO, come abbondantemente ripetuto, adotta integralmente la disciplina delle contromisure prevista nel Progetto ARSIWA²⁴⁹, adattando le poche incompatibilità. Avendo già trattato la normativa nel capitolo precedente, in questa sede si pone particolare attenzione sulla necessità di applicare le contromisure tenendo conto dell'esistenza di alcune limitazioni. La ratio ha lo scopo di tutelare il regolare funzionamento dell'organizzazione, impedendo che il ricorso a queste misure possa paralizzare l'attività dell'ente od ostacolare il raggiungimento dei suoi obiettivi. L'articolo 52 disciplina nel dettaglio quali sono le condizioni che devono essere rispettate²⁵⁰. Le contromisure devono essere adottate «to permit the resumption of performance of the obligations in question»²⁵¹ e «to limit their effects on the exercise»,²⁵² devono essere coerenti con lo statuto dell'organizzazione ma

²⁴⁷ Maria Laura Picchio Forlati, *“Sanctions institutionnelles et contre-mesures: tendances récentes”* in M. L. Picchio Forlati and L. A. Sicilianos (eds.), *Les sanctions économiques en droit international/Economic Sanctions in International Law*, (Brill M. Nijhoff, 2004), pp. 3-98.

²⁴⁸ Sixth Committee UN. General Assembly (63rd sess.: 2008), *“Official Records of the General Assembly”* (2008), 19th meeting, para. 86; 20th meeting, para. 40; 21th meeting, para. 1.

²⁴⁹ International Law Commission, *“Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act”* (Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol II, Part Two 2001), Article 49 and 53.

²⁵⁰ International Law Commission, *“Draft Articles on the Responsibility of International Organizations”* (Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two.), Article 52.

²⁵¹ Ibid. Article 52, para. 1, lett. a) and Article 51, para. 3.

²⁵² Ibid. Article 52, para. 1, lett. a) and Article 51, para. 4.

non per forza devono essere previste dallo stesso e bisogna ricorrervi solo in *ultima ratio*. Il Progetto infatti impone ai soggetti di prediligere strumenti che siano legittimi e che producano effetti ragionevoli e proporzionati. Tuttavia, è importante sottolineare che il mancato previo intervento degli “*appropriate means*”²⁵³ non autorizza l’uso automatico delle contromisure. Infatti, quando due Stati membri dell’allora Comunità Europea hanno provato a giustificare le loro azioni invocando l’inottemperanza del Consiglio della CEE, la Corte di Giustizia è intervenuta dichiarando che «except where otherwise expressly provided, the basic concept of the [Treaty establishing the European Economic Community] requires that the Member States shall not take the law into their own hands. Therefore, the fact that the Council failed to carry out its obligations cannot relieve the defendants from carrying out theirs»²⁵⁴.

2.4.2. Ritorsioni

La disciplina sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali contenuta nel DARIO non menziona in nessun caso la possibilità per le IOs di ricorrere alle ritorsioni come mezzo di risposta ad un atto illecito. Al contrario, nel 2001, anche se non sono state oggetto di specifici commenti, queste misure sono state citate per fare un paragone e delineare le differenze con le contromisure. Sebbene rimanga pacifico che per la comunità internazionale le ritorsioni siano misure ostili e inimichevoli, conformi alle norme primarie e secondarie del diritto internazionale ma non corrispondenti alla violazione di un obbligo positivo, non sussiste un’ampia prassi sulla loro applicazione da parte delle IOs²⁵⁵.

In dottrina, è stato sostenuto che queste “unfriendly conducts” rappresentano una possibile soluzione applicabile dalle organizzazioni internazionali²⁵⁶: da un lato in

²⁵³ Ibid. Article 52, para. 1, lett. c).

²⁵⁴ *Commission of the European Economic Community v. Grand Duchy of Luxembourg and Kingdom of Belgium* (Commission v. Luxemburg and Belgium) (Joined cases 90/63 and 91/63), Judgment, [1964], CJEU, Rep., p. 626 and p. 636.

²⁵⁵ Matthias Ruffert, “*Reprisals*”, Max Planck Encyclopaedia of Public International Law, (Oxford Public International Law 2012).

²⁵⁶ Kirsten Schmalenbach, “*International Organization or Institutions, Supervision and Sanctions*”, in Max Planck Encyclopaedia of Public International Law (Oxford Public International Law, 2020).

relazione agli enti terzi, come avvenne con l’embargo per il commercio di armi che l’Unione Europea applicò contro il Sudan del Sud (non più in vigore)²⁵⁷; dall’altro lato in relazione agli Stati membri dell’organizzazione, poiché queste misure sono spesso indicate nell’atto costitutivo, come espressione di un regime autonomo²⁵⁸.

Un ultimo esempio che suggerisce l’insufficienza della disciplina sulle ritorsioni e, quindi, la rarità della sua applicazione riguarda un caso in cui 14 Stati membri dell’Unione Europea, all’inizio del 2000, dopo la formazione in Austria di un nuovo governo di estrema destra, isolarono da un punto di vista diplomatico e politico l’Austria²⁵⁹. La legittimità di questo isolamento è sempre stata dubbia. Se da un lato le “reprisals” erano vietate in quanto in contrasto con gli scopi dell’Unione, le ritorsioni non erano state proibite in modo altrettanto rigido, sebbene anche esse non rispettassero lo scopo principale del TEU ossia la creazione di «an ever closer union among the peoples of Europe»²⁶⁰. Per quanto l’ammissibilità o l’inammissibilità delle misure non abbia mai trovato l’unanimità, le ricadute politiche hanno impedito lo sviluppo di una prassi ulteriore all’interno della UE ²⁶¹.

2.4.3. Sanzioni

Nel commento all’articolo 22 DARIO la Commissione di diritto internazionale definisce le sanzioni che un’organizzazione è legittimata ad adottare nei confronti dei propri membri come atti che sono «*per se lawful measures and cannot be assimilated to*

²⁵⁷ *Restrictive measures against Sudan and South Sudan and repealing Common Position* (European Council v. Sudan and South Sudan), Decision, [2011], EC OJ L/188.

²⁵⁸ Kirsten Schmalenbach, “*International Organization or Institutions, Supervision and Sactions*”, in Max Planck Encyclopedia of Public International Law (Oxford Public International Law, 2020).

²⁵⁹ Portuguese Presidency of the European Union, “*Statement on Behalf of XIV Member States*”, Lisbon, 2000.

²⁶⁰ European Union, “*Consolidated Version of the Treaty on European Union*”, (2008), OJ C115/1, Article 1, para. 2.

²⁶¹ Thomas Giegerich, “*Retorsion*”, Max Planck Encyclopedias of International Law (Oxford University Press 2020).

Oscar Schachter, “*International Law in Theory and Practice: General Course in Public International Law*” (Martinus Nijhoff, Hague Academy of International Law 1982), p. 1-395.

countermeasures»²⁶². Tuttavia, a questa specie di misure è ascrivibile una pluralità di interpretazioni tale che, nonostante esse siano comunemente riconosciute e utilizzate dalla comunità internazionale, non vi sono dei confini unanimemente condivisi e molteplici teorie si alternano a riguardo.

Gli autori Johnathan Law ed Elizabeth Martin delineano il concetto di sanzione prendendo origine da una analogia con la sfera nazionale. Siccome in uno Stato la sanzione rappresenta un'azione applicabile contro persone a causa di un'inosservanza della norma²⁶³, allora è possibile considerare la sanzione internazionale come misura «taken against a State to compel it to obey international law or to punish it for a breach of international law»²⁶⁴.

Una differente prospettiva è presentata da Georges Abi-Saab, secondo cui le sanzioni sono «[c]oercive measures taken in execution of a decision of a competent social organ, ie. an organ legally empowered to act in the name of the society or community that is governed by the legal system»²⁶⁵. Secondo questa autorevole opinion dottrinale, le sanzioni si qualificano di tre caratteristiche cumulative: «they are coercive (constraint) measures; they bear an afflictive dimension; and they are based upon a collective decision»²⁶⁶.

Un approccio diverso è adottato dalla Commissione di diritto internazionale, la quale nel trattare la tematica delle misure sanzionatorie raramente le definisce “sanzioni” facendo più propriamente riferimento a “contromisure” e “ritorsioni”. Se nel commentario agli ARSIWA con questo termine si sono volute identificare le «measures taken in accordance with the constituent instrument of some international organization, in particular under Chapter VII of the [UN Charter]»²⁶⁷, nel commentario ai DARIO la

²⁶² International Law Commission, “*Draft Articles on the Responsibility of International Organizations*” (Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two.), Commentary Article 22, para. 3.

²⁶³ Jeremy Matam Farrall, “*United Nations Sanctions and the Rule of Law*” (Cambridge Univ Pr 2007), p.6.

²⁶⁴ Jonathan Law and Elizabeth A. Martin, “*A Dictionary of Law*” (7th edn, Oxford University Press 2009), “Sanctions”.

²⁶⁵ Alain Pellet and Alina Miron, “*Sanction*”, Max Planck Encyclopaedia of Public International Law (Oxford University Press 2013).

²⁶⁶ Ibid.

²⁶⁷ Tom Ruys, “*Sanctions, Retorsions and Countermeasures: Concepts and International Legal Framework*” (SSRN Electronic Journal, 2016), p. 2.

locuzione è usata con un'accezione ancora più restrittiva, indicando le misure «which an organization may be entitled to adopt against its members according to its rules»²⁶⁸.

Un'ultima interpretazione è quella della “teoria sulle relazioni internazionali” secondo cui, sono sanzioni solo le misure economiche come embarghi o restrizioni commerciali, mentre non sono ritenute tali le misure istituzionali, quali l'espulsione di un membro dall'organizzazione o la sospensione del suo diritto di voto²⁶⁹. Negli ultimi decenni, molti paesi ed organizzazioni internazionali hanno iniziato ad adottare sanzioni di natura generale e a stilare liste di persone ed entità da attenzionare, in quanto possibili futuri target di sanzioni mirate. Come precedentemente affermato, gli Stati ricorrono a queste misure talvolta per implementare le misure adottate dal Consiglio di Sicurezza, talaltra per intervenire autonomamente. Un esempio di questa autonomia, è avvenuto nel 2014 a seguito dell'intervento russo in Ucraina, quando Unione Europea, Stati Uniti, Nuova Zelanda e altri Stati hanno applicato sanzioni autonome contro la Russia, prima che il Consiglio di Sicurezza si fosse ancora espresso²⁷⁰.

In conclusione, sebbene, occasionalmente, il termine “sanzione” venga ancora utilizzato per indicare reazioni unilaterali, esso designa più correttamente le misure imposte da organizzazioni internazionali competenti. Nonostante la prima categoria sia ascrivibile alla nozione “contromisure”, termine che negli ultimi anni è stato oggetto di un'importante evoluzione²⁷¹, oggi diversi attori di diritto internazionale ricorrono alle sanzioni interpretandole come meglio ritengono: l'ONU adotta le sanzioni per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale; gli Stati adottano sanzioni come strumento di politica estera «less dangerous than military force, but more serious – and sometimes more effective – than diplomacy alone»²⁷²; l'Unione Africana per sanzionare i suoi membri; l'Unione Europea adotta le “misure restrittive” per sanzionare Stati terzi²⁷³.

²⁶⁸ Ibid.

²⁶⁹ Ibid.

²⁷⁰ Ibid. p. 3.

²⁷¹ Alain Pellet and Alina Miron, “*Sanction*”, Max Planck Encyclopaedia of Public International Law (Oxford University Press 2013).

²⁷² Andreas F. Lowenfeld, “*International Economic Law*” (2. ed., Oxford University Press 2008), p. 925.

²⁷³ Ibid. p. 3.

Da quanto fino a qui esposto, è possibile, dunque, riassumere che le sanzioni sono strumenti utilizzati per rispondere a violazioni del diritto internazionale o per influenzare il comportamento di un determinato soggetto. Esse prevedono una pluralità di conseguenze che spaziano da reazioni organizzate ad effetti flebili e senza struttura e che possono includere o meno l'uso della forza e avere o meno conseguenze coercitive, la cui origine risiede nella violazione di una norma giuridica internazionale²⁷⁴. Con le sanzioni condividono il principio le contromisure, forme di autotutela che pur violando un obbligo internazionale, essendo conformi al diritto e rappresentando la risposta ad una precedente violazione, sono considerate lecite. Le ritorsioni, al contrario, sono misure “unfriendly” ma coerenti con l'ordinamento internazionale e devono obbligatoriamente corrispondere ad un precedente atto illecito²⁷⁵.

2.4.4. Misure Lecite

Specularmente a quanto affermato in tema di ritorsioni, anche la disciplina concernente l'applicazione di misure lecite in materia di responsabilità internazionale delle organizzazioni è scarna.

Se infatti nel Progetto ARSIWA, l'articolo 54 ne disegna i contorni in relazione alla responsabilità degli Stati, indicando anche la ragione per la quale la Commissione di diritto internazionale ha optato per l'uso dell'espressione “lawful measures”²⁷⁶ al posto di quello di “contromisure”, nel 2011 sembra quasi venga affermato il contrario. Nonostante il testo dell'articolo 57 DARIO²⁷⁷ sia identico al testo dell'articolo 54 ARSIWA, dal Commentario allegato al progetto dalla Commissione si deduce come in tale sede per uso di misure lecite si intenda il ricorso alle contromisure e il dibattito sia

²⁷⁴ Alain Pellet and Alina Miron, “*Sanction*”, Max Planck Encyclopedia of Public International Law (Oxford University Press 2013).

²⁷⁵ Tom Ruys, “*Sanctions, Retorsions and Countermeasures: Concepts and International Legal Framework*” (SSRN Electronic Journal, 2016), p. 4–5.

²⁷⁶ International Law Commission, “*Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act*” (Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol II, Part Two 2001), Article 54.

²⁷⁷ International Law Commission, “*Draft Articles on the Responsibility of International Organizations*” (Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two.), Article 57.

concentrato sulla legittimità o meno dell'applicazione delle ultime verso un'organizzazione internazionale responsabile da parte di un organismo "other than injured"²⁷⁸.

A prescindere dal cambio di direzione, il diritto internazionale riconosce ugualmente la possibilità alle organizzazioni di ricorrere alle misure lecite, solo che ciò non avviene ai sensi dell'articolo 57. *In primis*, la misura a scopo sanzionatorio in esame può essere applicata come mezzo di *self-defence* ai sensi dell'articolo 21 DARIO.²⁷⁹ In tale sede la locuzione "lawful" si intende come «the action taken respects those obligations of total restraint applicable in international armed conflict, as well as compliance with the requirements of proportionality and of necessity inherent in the notion of self-defence»²⁸⁰. *In secundis*, dalla comunità internazionale sono considerate "lawful" anche le sanzioni applicate da un'organizzazione verso i suoi membri. Non solo in virtù del rapporto verticale sopramenzionato²⁸¹, ma in considerazione del fatto che gli Stati o le organizzazioni hanno accettato il potere sanzionatorio dell'organizzazione di cui stavano diventando parte, attribuendo la liceità a questo tipo di misure *ab initio*.²⁸²

2.5. Il potere sanzionatorio di organizzazione internazionali non direttamente lese

La Commissione di diritto internazionale nel continuare a delineare la disciplina concernente la responsabilità delle organizzazioni internazionali che hanno commesso un atto internazionalmente illecito, nella Parte Quattro del Progetto ha posto l'attenzione

²⁷⁸ International Law Commission, "Draft Articles on the Responsibility of International Organizations" (Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two.), Commentary, Article 57, para. (2).

²⁷⁹ Ibid. Article 21.

²⁸⁰ International Law Commission, "Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act" (Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol II, Part Two 2001), Commentary Article 21, para. (6).

²⁸¹ Ibid. Commentary, Article 22, para. (3).

²⁸² Mirko Sossai, "Why and how do regional organizations impose sanctions on their member States? A Comparative approach", in Sezione VI Le sanzioni oggi. Legalità, efficacia e implicazioni sistemiche nel diritto internazionale e dell'Unione europea, in Pasquale de Sena e altri (eds.), QUADERNI DI SIDIBLOG (2021), p. 313.

sulla invocabilità della responsabilità. Anche in questo caso, come avvenne nel 2001, i soggetti legittimati a richiamare questa responsabilità sono ascrivibili a due macrocategorie: le entità direttamente lese, autorizzate ai sensi dell'articolo 43 DARIO²⁸³, e gli organismi «other than an injured States or Organizations».²⁸⁴

Essendo applicabile per i primi la stessa normativa espressa nel Progetto ARSIWA e destinata agli Stati direttamente lesi, argomento di questo paragrafo è solo il potere sanzionatorio delle organizzazioni internazionali non direttamente lese.

L'articolo 49 autorizza un'organizzazione internazionale ad invocare la responsabilità di un'altra organizzazione internazionale, al fine di ottenere la «cessation of the internationally wrongful act, [...] assurances and guarantees of non-repetition»²⁸⁵ ai sensi dell'articolo 30²⁸⁶ e la «performance of the obligation of reparation [...] in the interest of the injured [...] international organization or of the beneficiaries of the obligation breached».²⁸⁷ L'organizzazione, pur non potendo essere considerata un'entità lesa ai sensi dell'articolo 43 DARIO, si vede riconosciuta dalla comunità internazionale la legittimazione ad invocare la responsabilità di un altro organismo, poiché debitrice, anch'essa, dell'obbligo violato. Affinché ciò si verifichi, devono sussistere specifiche circostanze ai sensi dei paragrafi 1, 2 e 3 dell'articolo 49.

In primo luogo, l'obbligazione inottemperata deve essere «owed to a group of States or international organizations, including the State or organization that invokes responsibility, and is established for the protection of a collective interest of the group»²⁸⁸. La violazione dell'obbligazione comporta, dunque, un danno all'interesse collettivo del gruppo che da essa doveva essere tutelato. I membri, pur non potendosi considerare particolarmente colpiti, ai sensi dell'articolo 43, lett. b), paragrafo (i),²⁸⁹ sono autorizzati ad intervenire anche individualmente in quanto custodi dell'interesse dell'organizzazione.

²⁸³ International Law Commission, “*Draft Articles on the Responsibility of International Organizations*” (Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two.), Article 43.

²⁸⁴ Ibid. Article 49.

²⁸⁵ Ibid. Article 49, para. 4.

²⁸⁶ Ibid. Article 30.

²⁸⁷ Ibid. Article 49, para. 4.

²⁸⁸ Ibid. Article 49, para. 1.

²⁸⁹ Ibid. Article 43, lett. b), para. (i).

Fanno eccezione a questa disciplina i casi in cui il diritto di invocare la responsabilità di un'organizzazione è limitato dalla stessa dal suo regolamento interno²⁹⁰.

In secondo luogo, «the obligation breached is owed to the international community as a whole».²⁹¹ La seconda circostanza riferisce all'invocazione della responsabilità degli Stati contenuta nell' Articolo 48, para. 1, lett. b) ARSIWA²⁹², poiché, come afferma l'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche (OPAC), «there does not appear to be any reason why States—as distinct from other international organizations—may not also be able to invoke the responsibility of an international organization».²⁹³

In terzo luogo, infine, l' «obligation breached is owed to the international community as a whole and safeguarding the interest of the international community as a whole underlying the obligation breached is within the functions of the international organization invoking responsibility»²⁹⁴. È richiesto, dunque, che la protezione dell'interesse rientri nelle funzioni dell'organizzazione così come supponibile dal carattere e degli obiettivi contenuti nello statuto della stessa. Ad una identica conclusione si era giunti durante i lavori della VI Commissione dell'Assemblea generale nel corso della sessantatreesima sessione²⁹⁵.

2.6. Limiti al potere sanzionatorio delle organizzazioni internazionali nel regime codificato dagli Articoli del 2011

Il potere sanzionatorio riconosciuto alle organizzazioni dal diritto internazionale nel Progetto del 2011 incontra dei limiti a causa della coesistenza di diversi livelli di sanzioni.

²⁹⁰ Ibid. Commentary Article 49, para. (1), (3) and (4).

²⁹¹ Ibid. Article 49, para. 2.

²⁹² International Law Commission, “*Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act*” (Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol II, Part Two 2001), Article 48, para. 1, lett. b).

²⁹³ International Law Commission, “*Yearbook of international commission vol.II Part One and Add.1 (Comments and observations received from international organizations)*”, (United Nations Publication 2008), p. 36.

²⁹⁴ International Law Commission, “*Draft Articles on the Responsibility of International Organizations*” (Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two.), Article 49, para. 3.

²⁹⁵ International Law Commission, “*Yearbook of international commission vol. II Part One*”, (United Nations Publication 2007), para. 30.

La disciplina sul coordinamento tra le differenti tipologie di misure e il possibile controllo da parte del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite non è, però, agevole.

In generale, non sussiste un vero e proprio rapporto di dipendenza tra sanzioni regionali, cosiddette poiché poste in essere da organizzazioni regionali o sub-regionali, e il sistema di sanzioni “universali”, ossia quelle misure imposte dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Questa mancanza di subordinazione tra i due strumenti trova spiegazione nelle diverse finalità perseguite dagli organismi. Se nel caso delle organizzazioni internazionali le sanzioni hanno lo scopo di soddisfare gli obiettivi e le finalità dell’ente, le Nazioni Unite intervengono al solo fine di preservare la pace e la sicurezza internazionali da possibili minacce²⁹⁶, nel caso delle organizzazioni regionali esiste un ventaglio più ampio di motivazioni per cui si può decidere di ricorrere alle sanzioni: tutelare i diritti umani o i valori costitutivi dell’ente, punire i propri membri o gli Stati terzi, collaborare con le Nazioni Unite, promuovere il pieno coinvolgimento degli Stati nella fase di attuazione²⁹⁷. Tuttavia, la sola assenza di una subordinazione non è sufficiente per affermare e comprendere come le misure regionali e “universali” possano coesistere.

Un primo accenno di una dinamica di cooperazione tra sanzioni universali e regionali è presente nel rapporto del Segretario generale delle Nazioni Unite Boutros Ghali del 1992. Nel report “*An agenda for Peace*” si afferma che «regional action, as a matter of decentralisation, delegation and cooperation with UN efforts could not only lighten the burden of the Council, but also contribute to a deeper sense of participation, consensus and democratisation in international affairs»²⁹⁸.

Più recentemente, nonostante sia sorta la tendenza delle organizzazioni regionali di volersi affermare come autorità indipendenti, la prassi dimostra come sempre più spesso questi enti ricerchino l’appoggio delle Nazioni Unite, che, talvolta, coopera estendendo a tutta la comunità internazionale le misure regionali applicate, rendendole obbligatorie.

²⁹⁶ Mirko Sossai, “*Sanzioni Delle Nazioni Unite Ed Organizzazioni Regionali*”, (vol. 4, Roma Tre Press, 2020), p.132.

²⁹⁷ Ibid. p. 57.

²⁹⁸ Boutros Boutros-Ghali, “*An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping*” (vol. 11, International Relations, 1992), pp. 201-218, para. 64.

Coerentemente con quanto evinto dalla prassi, nessuna organizzazione regionale si è mai mostrata contraria all'obbligo di richiedere un'autorizzazione alle Nazioni Unite per poter porre in essere misure coercitive²⁹⁹. L'articolo 53, che statuisce questo obbligo, afferma infatti che «the Security Council shall, where appropriate, utilize such regional arrangements or agencies for enforcement action under its authority. But no enforcement action shall be taken under regional arrangements or by regional agencies without the authorization of the Security Council [...]»³⁰⁰. La lettera dell'articolo della Carta delle Nazioni Unite è interpretabile in due modi a seconda del significato che viene attribuito al concetto di "enforcement action".

Da un lato, alcuni esperti e alcuni Stati, come Cina e Russia, sostengono che la nozione va a ricomprendere tutte le misure applicabili dal Consiglio di Sicurezza ai sensi del Capitolo VII della Carta, andando ad includere anche le sanzioni economiche³⁰¹.

Dall'altro lato, i sostenitori dell'interpretazione più restrittiva interpretano le "enforcement action(s)" come tutte quelle azioni regionali che implicano l'uso della forza³⁰². Limitando l'applicazione ai soli casi in cui è previsto l'uso della forza, si dà seguito all'opinione secondo la quale l'articolo 53 ha il solo scopo di controllare, attraverso l'autorizzazione, le attività che altrimenti sarebbero illegali. Di conseguenza, quando un'organizzazione decide di applicare delle sanzioni, che sono già previste dal suo trattato costitutivo e che non includono l'uso della forza, contro i suoi membri, nessun intervento del Consiglio è necessario, poiché tali misure sono valide, lecite e già state oggetto del consenso da parte degli Stati membri³⁰³. Non rientrano nella fattispecie prevista dall'articolo 53, neanche quelle misure che sono legittimamente applicabili dalle organizzazioni, ossia le sanzioni regionali che rispettano il diritto internazionale o che risultano essere ascrivibili alla categoria delle contromisure.³⁰⁴

²⁹⁹ Ibid, p.131.

³⁰⁰ United Nations Conference on International Organization, "*Charter of United Nations*", 1945, Article 53.

³⁰¹ Marco Gestri, "*Sanctions, Collective Countermeasures and the EU*" (The Italian Yearbook of International Law Online, vol. 32(1), 2023), p. 80.

³⁰² Mirko Sossai, "Sanzioni Delle Nazioni Unite Ed Organizzazioni Regionali", (vol. 4, Roma Tre Press, 2020), p. 126.

³⁰³ Ibid.

³⁰⁴ Marco Gestri, "*Sanctions, Collective Countermeasures and the EU*" (The Italian Yearbook of International Law Online, vol. 32(1), 2023), p. 80.

Un ulteriore limite al potere sanzionatorio sorge nei casi in cui il Consiglio di Sicurezza non è in grado di fornire l'autorizzazione, ai sensi dell'articolo 53, a causa del veto posto in essere da uno dei suoi membri permanenti. In questa circostanza, l'organizzazione regionale può agire solamente nei limiti indicati dal diritto internazionale. Affermare altrimenti, infatti, implicherebbe aggirare il potere paralizzante che il diritto di veto esercita sull'attività del Consiglio³⁰⁵.

Un ragionamento analogo sottende il principio secondo cui un'organizzazione regionale non può adottare misure contrarie al diritto internazionale, anche nel caso in cui un numero significativo di Stati terzi desideri allinearsi alle sue azioni. E, infatti, come sostenuto dal Professor Ronzitti, «the number of participating States cannot render lawful a measure that is unlawful if it were imposed by an individual State»³⁰⁶.

Sussiste un limite al potere sanzionatorio delle organizzazioni anche quando contro uno stesso obiettivo vengono applicate una pluralità di sanzioni aventi diversa origine. In questi casi il criterio di cooperazione e coordinamento è costituito dal principio di proporzionalità, che permette una valutazione caso per caso della situazione, indicando quale tipo di sanzione sia più efficace e quale tipo di misure sarebbe meglio disapplicare³⁰⁷. Ciò non esclude la facoltà delle organizzazioni regionali di intervenire quando il Consiglio, ritenendo assenti le condizioni prescritte dall'articolo 39 della Carta, estingue le proprie misure.

È necessario chiarire, prima di entrare nel dettaglio dei vari sistemi sanzionatori, che l'applicazione di sanzioni da parte delle Nazioni Unite non produce automaticamente né un effetto preclusivo né un effetto sospensivo sul potere sanzionatorio dell'organizzazione. Tuttavia, può accadere che il Consiglio, nel porre in essere delle sanzioni, ordini alle organizzazioni la sospensione o l'estinzione di misure esistenti oppure il divieto di applicarne di nuove.

Il sistema sanzionatorio delle Nazioni Unite è un sistema a carattere composito ed è caratterizzato dalla presenza di risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza ai sensi del Capitolo VII. Siccome le appena citate deliberazioni possono essere sia decisioni in

³⁰⁵ Ibid. p. 81-82.

³⁰⁶ Ibid. p. 81.

³⁰⁷ Mirko Sossai, *“Sanzioni Delle Nazioni Unite Ed Organizzazioni Regionali”*, (vol. 4, Roma Tre Press, 2020), p.132- 133.

senso proprio sia raccomandazioni, la loro obbligatorietà risulta controversa.³⁰⁸ Nonostante la Corte internazionale di giustizia abbia affermato la necessità di una valutazione caso per caso che tenga conto di tutte le circostanze presenti, per comprendere la natura dell'atto, è divenuta prassi consolidata l'analisi dei verbi che introducono i paragrafi³⁰⁹. Il Consiglio, infatti, utilizza verbi forti come “decidere”, “incidere” *et similia* quando la disposizione è vincolante e verbi esortativi quando essa è discrezionale.³¹⁰

In generale, le Nazioni Unite adottano sanzioni in tre situazioni principali: per contrastare i gruppi terroristici; per risolvere conflitti di carattere internazionale e non; per avversare la proliferazione delle armi di distruzione di massa³¹¹.

Attualmente, in vigore vi sono quattordici regimi sanzionatori, che coprono quattordici aree geografiche, come il Medioriente, lo Yemen e la Corea del Nord, in cui le Nazioni Unite sono dovute intervenire con risoluzioni ai sensi del Capitolo VII³¹².

Nel dettaglio, il sistema sanzionatorio delle Nazioni Unite è contrassegnato, da un lato, dalla progressiva individualizzazione delle sanzioni e, dall'altro, da un processo di formalizzazione nell'applicazione delle stesse³¹³.

Per “individualizzazione delle sanzioni” si intende la sostituzione di interventi a carattere globale con sanzioni a carattere mirato. Se nel primo caso, il bersaglio cui si mirava era l'intero Paese, con conseguenze atroci che indiscriminatamente colpivano intere popolazioni³¹⁴, tali da indurre lo stesso Segretario Generale dell'ONU a definirle “un'arma a doppio taglio”³¹⁵, nel secondo caso l'obiettivo è colpire esclusivamente i responsabili. Le misure che rientrano in questo secondo tipo, come già detto nel

³⁰⁸ Ibid. p. 62.

³⁰⁹ *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276*, Advisory Opinion [1971], ICJ Rep, p.53, para. 114.

³¹⁰ Mirko Sossai, “Sanzioni Delle Nazioni Unite Ed Organizzazioni Regionali”, (vol. 4, Roma Tre Press, 2020), p. 64 – 65.

³¹¹ Ibid. p. 21.

³¹² Ibid.

³¹³ Ibid. p. 20.

³¹⁴ UN Secretary General, “*Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change: A More Secure World: Our Shared Responsibility*” (2004) (A/59/565), p. 32, para. 80.

³¹⁵ UN Secretary General, “*Report of the Secretary-General: Supplement to an Agenda for Peace*” (1995) (A/50/60-S/1995/1), p.16, para. 70.

precedente capitolo, prendono il nome di “smart sanctions” e possono avere come target: leader di Paesi; affiliati ad organizzazioni, anche quando esse sono prive di un legame territoriale; imprese; banche; realtà associative. Nonostante le “targeted sanctions” siano già diffusamente usate, esse sono una novità nell’ordinamento internazionale.

Fino all’evoluzione della dottrina dei diritti umani e alla nascita del diritto internazionale penale, non era comune per gli individui essere destinatari diretti di provvedimenti e misure. Tradizionalmente, solo Stati ed organizzazioni avevano la qualifica di “soggetti” secondo il diritto internazionale e solo loro erano dotati di strumenti necessari per agire in proprio favore e difesa³¹⁶.

Da quanto fin qui esposto, sarebbe corretto chiedersi se l’intervento del Consiglio di Sicurezza nel sanzionare gli individui sia fondato su delle possibili giustificazioni giuridiche. La risposta è affermativa.

Secondo una prima tesi, il potere del Consiglio si fonderebbe su un’interpretazione estensiva dell’articolo 41 della Carta delle Nazioni Unite, che va oltre il suo significato letterale e la semplice disciplina delle misure non implicanti l’uso della forza³¹⁷. La prassi che ne è derivata, rafforzata dal fatto che le prime sanzioni deliberate dal Consiglio ai sensi dell’articolo 41 non avessero come destinatari gli Stati, riconosce allo stesso un’ampissima discrezionalità nell’adozione di misure, al solo fine di adempiere alla tutela della pace e della sicurezza internazionale³¹⁸.

Secondo un’altra opinione, il potere del Consiglio troverebbe fondamento in una consuetudine nata dall’assenza di reazioni da parte degli Stati, in tutte le situazioni in cui il Consiglio intervenendo ha punito persone fisiche e giuridiche, che in quanto tali non avevano nessuna qualifica di organo o di entità statale³¹⁹.

Accanto alla progressiva individualizzazione delle sanzioni, come si è detto, l’evoluzione dei regimi sanzionatori delle Nazioni Unite è stata caratterizzata da un

³¹⁶ Fabrizio Mastromartino, “*La soggettività degli individui nel diritto internazionale*”, in *Rivista di filosofia del diritto e cultura giuridica*, (2010), pag. 419- 421.

³¹⁷ United Nations Conference on International Organization, “*Charter of United Nations*”, 1945, Article 41.

³¹⁸ Annalisa Ciampi, “*Sanzioni del Consiglio di sicurezza e diritti umani*”, (A.Giuffrè, 2007), p. 23.

³¹⁹ Ibid. p. 25 – 26.

parallelo processo di formalizzazione³²⁰. Questa espressione indica lo sviluppo di modelli sanzionatori sempre più strutturati e articolati dal punto di vista procedurale, con l'obiettivo di rendere le misure più efficaci, trasparenti e coerenti con altri strumenti giuridici internazionali. Questo processo può essere apprezzato sotto almeno tre profili.

In primo luogo, con riferimento alla relazione e del coordinamento con altri regimi giuridici, si pensi al fatto che in diversi ambienti accademici e diplomatici si sia esplorata la possibilità, considerata da diversi autori assai controversa, di utilizzare le sanzioni mirate per garantire l'esecutività ai mandati di arresto spiccati dalla Corte internazionale penale³²¹.

In secondo luogo, attraverso un iter di tipizzazione le Nazioni Unite, hanno ricondotto le loro sanzioni a quattro categorie, sulla base del loro contenuto: congelamento dei beni e delle risorse finanziarie, divieto di viaggio o restrizioni al movimento, embargo sulle armi e divieto di importazioni di beni di lusso.

In terzo luogo, sono state approvate una serie di riforme che hanno modificato "come" i nominativi dei destinatari delle sanzioni possono essere aggiunti o rimossi dalle apposite liste, redatte dai Comitati delle Nazioni³²².

Per tutelare la sfera giuridica degli individui dall'ingerenza delle misure sanzionatorie, più volte è stato proposto al Consiglio di Sicurezza di inserire un "meccanismo di riesame giudiziario"³²³. Il Consiglio, tuttavia, a questa opzione ha preferito creare un ufficio *ad hoc*: l'Ombudsperson delle Nazioni Unite, mediatore e organo amministrativo imparziale, nominato dal Segretario Generale, che si occupa, tra le altre cose, di vagliare le richieste di cancellazione dalla lista³²⁴.

³²⁰ Mirko Sossai, "Sanzioni Delle Nazioni Unite Ed Organizzazioni Regionali", (vol. 4, Roma Tre Press, 2020), p. 19.

³²¹ Marina Mancini, "*UN Sanctions Targeting Individuals and Icc Proceedings: How to Achieve a Mutually Reinforcing Interaction*" in Natalino Ronzitti (ed), *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law* (Brill | Nijhoff, 2016), p. 228 – 245.

³²² Mirko Sossai, "Sanzioni Delle Nazioni Unite Ed Organizzazioni Regionali", (vol. 4, Roma Tre Press, 2020), p. 20.

³²³ Ibid.

³²⁴ Edoardo Vittorio Lazzaro, "*Terrorismo: I Regimi Dell'ONU per Il Contrasto al Finanziamento*" (Altalex.com, 2021).

La Corte di giustizia dell'UE e la Corte Europea dei diritti dell'uomo hanno reputato questa scelta inadeguata³²⁵. L'ufficio in oggetto, secondo loro, non è in grado di garantire una tutela giurisdizionale effettiva. In altre parole e più concretamente, quando un individuo si rivolge all'Ombudsperson per richiedere di essere rimosso dalla lista, indipendentemente dalle ragioni che sottendono la richiesta, ottiene una raccomandazione nella quale l'ufficio raccoglie le conclusioni della sua valutazione. Purtroppo, né il Comitato delle Nazioni né il Consiglio hanno il dovere di conformarsi a quanto scritto nel documento, lasciando l'individuo, di fatto, privo di una tutela che, diversamente, dovrebbe garantirgli con una sentenza di annullamento la rimozione retroattiva dell'atto illegittimo, il riconoscimento del vizio per colpa del quale era stato inserito erroneamente nella lista e la riabilitazione del suo nome o la riparazione del danno subito³²⁶.

Per comprendere come il diritto internazionale abbia posto in relazione la disciplina concernente la tutela dei diritti umani e l'applicazione delle sanzioni agli individui, da parte delle organizzazioni, è necessario conoscere il potere sanzionatorio anche delle organizzazioni regionali. Le Nazioni Unite non sono l'unico ente a cui è riconosciuta la capacità di applicare sanzioni, perciò ai fini della trattazione, viene preso in analisi il sistema sanzionatorio dell'Unione Europea.

La comunità internazionale ha costruito un sistema sanzionatorio multi-livello in cui più protagonisti hanno la possibilità di intervenire. Il Consiglio di Sicurezza, come già detto, vede agire al suo fianco tanto organizzazioni regionali (Unione Europea, Unione Africana) e sub-regionali (Comunità economica degli Stati dell'Africa Occidentale), quanto i singoli Stati. L'imposizione di sanzioni è spesso frutto di “una logica cooperativa e multilaterale”³²⁷, che vede la collaborazione di soggetti differenti tra loro (Consiglio di Sicurezza, organizzazioni regionali, organizzazioni per i diritti umani e singoli Stati) ma che non è esente al sorgere di tensioni. A fortiori se si considera la grande varietà di organizzazioni regionali, ognuna con le proprie peculiarità.

³²⁵ *Kadi II Case* (European Commission and Others v. Kadi), Judgment, [2013], CJEU Rep. *Al-Dulimi and Montana management inc. v. Switzerland*, Judgment, [2013], ECtHR Rep, para. 119.

³²⁶ Mirko Sossai, “Sanzioni Delle Nazioni Unite Ed Organizzazioni Regionali”, (vol. 4, Roma Tre Press, 2020), p. 26.

³²⁷ Mirko Sossai, “Sanzioni Delle Nazioni Unite Ed Organizzazioni Regionali”, (vol. 4, Roma Tre Press, 2020), p. 35.

L'Unione Europea (UE), è un'organizzazione regionale fondata nel 1992 con il trattato di Maastricht e composta da 27 Stati membri. Un'unione sovranazionale, spesso definita dalla dottrina un'organizzazione *sui generis* in virtù della sua natura estranea tanto al diritto costituzionale statale, quanto al diritto internazionale interstatale. Evolutasi nel tempo per struttura e interessi, ad oggi è una delle organizzazioni più attive nell'applicazione di sanzioni. Nel 2019, erano attivi quarantatré programmi sanzionatori verso trentatré Paesi destinatari³²⁸. Responsabile, protagonista e autore dell'attuazione del regime sanzionatorio nell'UE è il Consiglio Europeo (EC), organo istituzionale UE composto da capi di Stato e di governo dei paesi membri, la cui attività in materia è fondamentalmente orientata su due livelli: l'intervento contro gli Stati membri e i provvedimenti contro Stati terzi.

Le sanzioni c.d. istituzionali sono misure che un'organizzazione adotta nei confronti dei suoi membri, in tutte quelle situazioni in cui, a causa dei loro comportamenti, gli Stati violano i doveri che derivano dallo status di membro o i valori fondamentali dell'ente normati nell'atto costitutivo. Le organizzazioni possono ricorrere dunque ad un ampio ventaglio di sanzioni finanziarie e misure che incidono direttamente sullo status di membro, la cui liceità è garantita dal fatto che lo Stato accettando la qualifica di membro di un'organizzazione, automaticamente presta il suo consenso a quanto contenuto nel suo statuto o trattato costitutivo³²⁹. La prassi in materia è ampia poiché tale meccanismo sanzionatorio istituzionale è normato direttamente dai trattati costitutivi. L'articolo 7 del Trattato sull'Unione Europea³³⁰ per i paesi della UE o l'articolo 8 dello Statuto del Consiglio d'Europa per i suoi membri, ne sono un esempio³³¹.

Entrando nel dettaglio della disciplina dell'articolo 7 TUE, sopramenzionato, si può notare come l'Unione Europea, in completo contrasto con il comportamento adottato con l'esterno, non sia in grado di applicare in modo efficace le sanzioni contro i suoi membri.

³²⁸ Ibid. p. 37.

³²⁹ International Law Commission, "*Draft Articles on the Responsibility of International Organizations*" (Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two.), Commentary, Article 22, para (3).

³³⁰ European Union, "*Consolidated Version of the Treaty on European Union*", (2008), OJ C115/1, Article 7.

³³¹ Council of Europe, "*Statute of the Council of Europe*", (Treaty Series 001, 1949), Article 8.

Tale meccanismo sanzionatorio istituzionale, che si attiva in caso di violazione dei valori contenuti nell' articolo 2 TUE,³³² si avvia con il sollevamento di un sospetto da parte di uno Stato membro, che un altro si stia rendendo autore di una violazione grave. A ciò consegue l'audizione dello Stato ritenuto responsabile e una votazione per valutare la fondatezza della constatazione. L'origine dell'*impasse* che impedisce al Consiglio di agire con efficacia nasce proprio dalla disciplina della procedura della votazione. Ai sensi del paragrafo 2 dell'articolo 7, per dichiarare il sospetto fondato è necessaria l'unanimità³³³.

Sebbene l'articolo 354 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea escluda dalla votazione lo Stato "accusato"³³⁴, esso non regola o limita, e di fatto sarebbe impossibile da fare, l'esistenza e l'influenza di rapporti politici, economici, strategici e di "buon vicinato" che sono il vero ostacolo al raggiungimento della unanimità³³⁵. La situazione ha raggiunto un'urgenza tale che nel 2020 in una sua risoluzione il Parlamento europeo affermava che questa incapacità del Consiglio può diventare pericolosa perché non va a minare solo la fiducia reciproca interna ma anche la credibilità dell'Unione in generale³³⁶.

Le c.d. misure restrittive costituiscono i provvedimenti che l'organizzazione regionale Unione Europa adotta contro gli Stati c.d. terzi, ossia quegli Stati che sono privi della qualifica di membro.

Attualmente, l'Unione Europea è l'unica organizzazione regionale che impone queste misure anche in assenza di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza³³⁷. Abitualmente, infatti, quando i soggetti di diritto internazionale intervengono contro terze parti, lo fanno di concerto con le Nazioni Unite. L'ex Comunità Europea agisce

³³² European Union, "*Consolidated Version of the Treaty on European Union*", (2008), OJ C115/1, Article 2.

³³³ Ibid. Article 7.

³³⁴ European Union, "*Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of European Union*", (2012), OJ C326/01, Article 354.

³³⁵ Mirko Sossai, "*Sanzioni Delle Nazioni Unite Ed Organizzazioni Regionali*", (vol. 4, Roma Tre Press, 2020), p. 40.

³³⁶ European Parliament, "*Resolution of 16 January 2020 on ongoing hearings under Article 7(1) of the TEU regarding Poland and Hungary*", (2021), (2020/2513(RSP)), OJ C270/10.

³³⁷ Mirko Sossai, "*Sanzioni Delle Nazioni Unite Ed Organizzazioni Regionali*", (vol. 4, Roma Tre Press, 2020), p. 135.

autonomamente e anzi, in contrasto con la unilateralità delle sanzioni, cerca spesso il coordinamento con altri Stati non membri ma geograficamente attigui e con gli Stati Uniti³³⁸. Il sistema di sanzioni UE prevede che l'organizzazione agisca, in linea con la Carta delle Nazioni Unite, in tutte quelle situazioni in cui la comunità internazionale, perseguendo valori condivisi, ossia pace e sicurezza internazionale, si muova come un unico soggetto. Ciò che è fondamentale, però, è la sua indipendenza perché contemporaneamente, le garantisce la libertà, in altri regimi sanzionatori, di porre il focus su valori nodali per l'UE ma non universalmente condivisi, come il sostegno alla democrazia, allo stato di diritto e al buon governo³³⁹.

Tuttavia, parallelamente a come avviene per le Nazioni Unite, anche l'indipendenza del sistema della UE è soggetto a dei limiti. In primo luogo, le misure devono essere adottate nel rispetto della disciplina del diritto internazionale e degli obiettivi della Politica Estera e di Sicurezza Comune UE (PESC). In secondo luogo, le sanzioni devono essere strumentali all'induzione di «un cambiamento nella politica o nelle attività del paese, della regione di un paese, del governo, dell'entità o dei singoli cui sono dirette»³⁴⁰ o alla promozione dei diritti umani.

In passato, in virtù dell'interpretazione secondo cui il diritto internazionale era un diritto per gli Stati, essi erano gli unici possibili destinatari di tali misure. Successivamente, il Trattato di Lisbona del 2007³⁴¹ ha riconosciuto e disciplinato la competenza del Consiglio Europeo di poter applicare le stesse misure restrittive anche «nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali»³⁴².

La reale innovazione del Trattato di Lisbona in materia di c.d. misure restrittive è la disciplina contenuta nell'articolo 215 TFEU. Oltre ad ampliare l'ambito di applicazione includendo gli individui e gli enti non statali, il primo paragrafo disciplina l'iter procedurale straordinario, strumentale alla adozione di queste misure. A differenza di

³³⁸ Ibid.

³³⁹ Ibid. p. 38.

³⁴⁰ Consiglio dell'Unione Europea, *“Orientamenti per le sanzioni – aggiornamento”*, (2018), (Doc. 5664/18), p. 5, para. 4.

³⁴¹ European Union, *“Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community”*, (2007), OJ C 306/01.

³⁴² European Union, *“Consolidated Version of the Treaty on European Union”*, (2008), OJ C115/1, Article 215, para. 2.

quanto stabilito dal procedimento ordinario ex art. 75 TFEU,³⁴³ dove ricopre il ruolo di co-legislatore, il Parlamento Europeo ha, qui, un ruolo secondario e passivo. Il Consiglio, attore principale dell'iter, che delibera a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione e dell'alto rappresentante PESC, coinvolge il Parlamento solo alla fine e per obblighi informativi³⁴⁴. La marginalità dell'organo deputato al "controllo democratico" ha causato incertezza sull'effettività della tutela dei diritti umani. Nel caso *European Parliament v. European Council*³⁴⁵, il Parlamento sosteneva che in virtù dell'incidenza diretta ed elevata che le misure restrittive hanno sui diritti e le libertà fondamentali, il suo ruolo doveva rimanere centrale, poiché unico deputato al controllo democratico. La Corte di giustizia europea in concerto con quanto affermato dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, sull'unicità del ruolo del Parlamento nella tutela dei diritti è di tutt'altro avviso. Secondo la sentenza del 2012, infatti, è responsabilità di tutti gli organi e le istituzioni rispettare i diritti fondamentali. Pertanto, nello svolgere il proprio lavoro, hanno l'obbligo di osservarne i principi e promuoverne l'applicazione secondo le rispettive competenze³⁴⁶. Si arricchisce così la giurisprudenza nata con il caso Kadi e che riconosce, ai sensi dell'articolo 263 paragrafo 4 TFEU, il diritto del privato ad agire in ricorso contro gli atti determinanti effetti giuridici sulla sua persona³⁴⁷.

Il caso Kadi ha avuto un ruolo fondamentale nel porre in evidenza le incongruenze esistenti tra la disciplina delle misure sanzionatorie e la tutela dei diritti umani, con cui si stavano per scontrare sia l'Unione Europea, sia le Nazioni Unite. La vicenda presentata davanti alla Corte di giustizia europea concerne l'applicazione di una serie di sanzioni UN contro Al-Qaeda. Il provvedimento, tra il resto, disponeva anche l'inserimento nella lista, precedentemente citata, di destinatari di sanzioni. Tuttavia, il documento era privo di tutte quelle informazioni necessarie al ricorrente per preparare una difesa. Mancanza che la Corte risolve con una sentenza di annullamento. Ciò che il caso di specie ha fatto

³⁴³ Ibid. Article 75, para. 1.

³⁴⁴ Ibid. Article 215, para. 1.

³⁴⁵ *Parliament v. European*, Judgment, [2012], CJEU C-130/10.

³⁴⁶ *Parliament v. European*, Judgment, [2012], CJEU C-130/10.

European Commission, "*Charter of Fundamental Rights of the European Union*", (2000), OJ C364/01, Article 51.

³⁴⁷ European Union, "*Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of European Union*", (2012), OJ C326/01, Article 263, para. 4.

emergere è la contraddittorietà tra le misure applicate, che dovevano essere di natura amministrativa e temporanea, e i loro effetti che invece sarebbero stati invadenti e indeterminati nel tempo. Inoltre, è divenuta palese l'inadeguatezza dell'ufficio dell'Ombudsperson, che a causa dei suoi poteri esclusivamente raccomandatori, non è in grado di fornire una tutela effettiva.³⁴⁸ In modo indipendente, anche se solo in tempi recenti, l'Unione Europea ha iniziato ad emanare provvedimenti per risarcire il danno da listing³⁴⁹, ossia il danno causato dall'erroneo inserimento nella lista dei destinatari delle sanzioni o dalla violazione di altre norme procedurali o sostanziali³⁵⁰.

Sempre con l'obiettivo di tutelare i diritti umani, già dalla fine del secolo scorso, le Nazioni Unite hanno chiesto all'OCHA, *United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*, di collaborare con il Consiglio, al fine di valutare l'impatto umanitario delle sanzioni che devono essere adottate.³⁵¹ È compito dell'ente garantire, durante l'applicazione di misure, la tutela degli individui listati e l'accesso agli aiuti umanitari concedendo, ove necessario, "deroghe o esenzioni umanitarie"³⁵². Da un lato, il destinatario delle sanzioni deve essere in grado di poter vedere soddisfatto il diritto alla difesa e all'assistenza, anche se ciò significa compiere azioni che normalmente rientrerebbero nel ventaglio delle sanzioni contro di lui applicate. Dall'altro, è impensabile che le misure volte a punire il comportamento illecito di uno Stato, abbiano conseguenze gravissime sulle condizioni di vita della popolazione civile³⁵³.

³⁴⁸ Mirko Sossai, *"Sanzioni Delle Nazioni Unite Ed Organizzazioni Regionali"*, (vol. 4, Roma Tre Press, 2020), p 25.

³⁴⁹ *Safa Nicu Case* (Safa Nicu Sepahan Co. v. Council), Judgment, [2014], CJEU OJ T-384/11.

³⁵⁰ Mirko Sossai, *"Sanzioni Delle Nazioni Unite Ed Organizzazioni Regionali"*, (vol. 4, Roma Tre Press, 2020), p 25 – 26.

³⁵¹ Ibid.

³⁵² High Level Review of UN Sanctions Working Group 3, *"UN Sanctions: Humanitarian Aspects and Emerging Challenges"* (United Nations, 2015).

³⁵³ Mirko Sossai, *"Sanzioni Delle Nazioni Unite Ed Organizzazioni Regionali"*, (vol. 4, Roma Tre Press, 2020), p 27.

III. La risposta alle violazioni della Convenzione europea dei diritti umani da parte della Russia

SOMMARIO: 3.1 Panoramica del rapporto tra Ucraina e Russia: contesto storico-politico - 3.2. Le violazioni realizzate dalla Russia - 3.3. La risposta del Consiglio d'Europa - 3.3.1. Gli atti precedenti l'espulsione - 3.3.2. L'espulsione

3.1 Panoramica del rapporto tra Ucraina e Russia: contesto storico-politico

Lo studio della disciplina, teorizzata dalla Commissione di diritto internazionale e raccolta nel Progetto ARSIWA e nel Progetto DARIO, è necessario e strumentale all'identificazione del quadro normativo nel quale Stati ed organizzazioni quotidianamente agiscono. L'analisi delle prescrizioni cui i soggetti devono adempiere e delle incertezze e divergenze che caratterizzano la materia è, invece, prodromica alla comprensione degli eventi e dei comportamenti che contrassegnano, sempre più spesso, la storia contemporanea. In questa sede, particolare attenzione è dedicata al conflitto russo-ucraino e, nel dettaglio, al comportamento acquisito dalla comunità internazionale, in risposta alle gravi violazioni realizzate dalla Russia. Prima di giungere alle questioni di diritto, è doveroso delineare il contesto storico in cui nasce e si sviluppa questa guerra.

Il conflitto russo-ucraino è tornato tra le priorità dell'agenda internazionale e all'attenzione dell'opinione pubblica nel 2022, a seguito dell'invasione della Russia in territorio Ucraino. Tuttavia, l'origine di questo scontro politico, diplomatico e militare, *de facto*, risale al 2014.

L'Ucraina è uno Stato la cui storia è legata a doppio filo con la Federazione Russa, essa, resasi ufficialmente indipendente nel 1991, da sempre, viene considerata da Mosca un'estensione del suo territorio. E ciò è ancora più vero se consideriamo che la Crimea, regione della Russia donata dallo zar all'Ucraina nel 1954, non è mai ritornata sotto il controllo sovietico, a causa della dichiarazione di indipendenza di Kiev, lasciando una area abitata principalmente da cittadini russi fuori dai confini³⁵⁴. A complicare la

³⁵⁴ Ettore Cinnella, *“Ucraina. Il Passato per Capire Il Presente”* (Della Porta Editori, 2022).

questione, vi è il sentimento della popolazione che vive in territorio ucraino. Non avendo dati ufficiali recenti su analisi demografiche e mappe etnolinguistiche, l'Istituto Sociologico Internazionale di Kyiv ha realizzato dei sondaggi chiedendo alla popolazione abitante in Ucraina di dichiarare a quale etnia si sentivano di appartenere e quale consideravano essere la loro lingua nativa. Il risultato è stato eloquente. Sebbene i dati fotografino correttamente la realtà, con una alta percentuale di ucraini in tutto il territorio e una rilevante concentrazione di russi nel sud-est del Paese, quando le categorie di indagine vengono sovrapposte si evidenzia che il 15% di chi si era definito ucraino ha identificato il russo come lingua madre e il 4% ha dichiarato l'opposto.³⁵⁵ Avendo coscienza del dualismo che convive nel Paese, risulta più semplice comprendere l'escalation degli eventi che hanno portato alla crisi.

La questione trova il suo principio, nella notte tra il 21 e il 22 novembre 2013 quando, a seguito della sospensione, da parte del governo Ucraino, di un *accordo di libero scambio globale e approfondito* tra l'Ucraina e l'Unione Europea³⁵⁶, ebbero inizio una serie di manifestazioni filoeuropee. Le proteste, che sono passate alla cronaca con il nome Euromaidan, si sono da subito caratterizzate per l'uso di una violenza sempre più crescente che, nel febbraio 2014, ha trovato risoluzione nella rivoluzione Ucraina, o rivoluzione di Maidan. Gli scontri, sempre più violenti, erano diventati il modo più efficace che la popolazione ucraina aveva per contrastare un governo che strizzava l'occhio alla Russia, una potenza straniera molto influente nella politica interna e che aveva posto le basi per iniziare una guerra commerciale. Non è stato un caso che le prime decisioni adottate dal popolo ucraino, successivamente la caduta del governo e la fuga dell'ormai ex-Presidente Viktor Janukovyc, siano state il ripristino della Costituzione ucraina del 2004, le elezioni presidenziali e l'abolizione del russo come lingua regionale ufficiale.

In opposizione all'Euromaidan e in rivalsa per la fuga dell'ex-Presidente, proteste filorusse hanno invaso il territorio della Crimea e gli "omini verdi", gruppi di soldati russi senza insegne, hanno preso il controllo della regione. Il successivo 16 marzo, con un

³⁵⁵ Oleksiy Bondarenko, "Un Paese Diviso? Lingua Ed Identità Etnica in Ucraina", (*East Journal*, 30 May 2022)

³⁵⁶ European Union and Ukraine, "DCFTA UE-Ucraina", (*Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, 2014).

referendum non ritenuto valido dalle Nazioni Unite, la Federazione ha annesso la penisola alla federazione. Un destino analogo è toccato alle città del Donbass, dove un conflitto tra governo ucraino e forze secessioniste/filorusse è sfociato nelle dichiarazioni di indipendenza delle repubbliche popolari neocostituite di Doneck e Lugansk³⁵⁷.

Le ostilità sono andate avanti incessantemente fino a quando, tra la fine del 2014 e i primi mesi del 2015 si è cercato di trovare un punto di incontro per il cessate il fuoco ed effettivamente, per due volte, si è anche giunti alla conclusione di un accordo, con i due protocolli di Minsk, che risalgono, rispettivamente al 2014³⁵⁸ e al 2015³⁵⁹. Tuttavia, in entrambe le occasioni, entrambi i protocolli sono stati abbondantemente violati dagli Stati siglanti.

Dopo poco più di 6 anni di conflitto a bassa intensità, la Russia ha dispiegato nuove forze armate sul confine ucraino, causando un innalzamento della preoccupazione per un possibile attacco di Mosca e del livello di allerta del triangolo Ucraina-USA-NATO. Il 21 Febbraio del 2022 sono state riconosciute dalla Russia le repubbliche popolari del Donbass e tre giorni dopo la Federazione Russa ha invaso il territorio Ucraino iniziando uno scontro diretto che è in corso ancora oggi³⁶⁰.

Con l'invasione di uno Stato sovrano indipendente e internazionalmente riconosciuto e la perpetrazione di atti illeciti e inumani, la Russia si è resa protagonista di numerose violazioni di diritto internazionale generale, della disciplina in materia di diritti umani e della quasi totalità degli accordi da essa siglati.

³⁵⁷ UN. General Assembly, *“Territorial integrity of Ukraine: defending the principles of the Charter of the United Nations”*, (United Nations, 2022), ES-11/4.

³⁵⁸ United Nations Security Council, *“Letter dated 24 February 2015 from the Permanent Representative of Ukraine to the United Nations addressed to the President of the Security Council”*, (UN Doc. S/2015/135, 2015).

³⁵⁹ United Nations Security Council, *“Resolution 2202”*, (2015), (S/RES/2202).

³⁶⁰ Presidente della Federazione Russa, “Decreto № 147 del 17 marzo 2014 “Sul riconoscimento della Repubblica della Crimea””; “Decreto № 71 del 21 febbraio 2022 “Sul riconoscimento Repubblica Popolare di Donetsk””; “Decreto № 72 del 21 febbraio 2022 “Sul riconoscimento Repubblica Popolare di Lugansk””; “Decreto № 685 del 29 settembre 2022 “Sul riconoscimento dell’oblast’ di Zaporizžja””; “Decreto № 686 del 29 settembre 2022 “Sul riconoscimento dell’oblast’ di Cherson””, (2022).

Dopo aver firmato l'*Helsinki Final Act*, un documento del 1975, nato con l'obiettivo di migliorare le relazioni tra il blocco comunista e quello occidentale ³⁶¹ e che poi è divenuto la base per l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OCSE), la Federazione Russa ha violato il decalogo ivi contenuto, ossia la "Dichiarazione sui principi che guidano le relazioni tra gli stati partecipanti"³⁶². Lo stesso è avvenuto con gli impegni contenuti nella Carta di Parigi, documento del 1990, divenuto anche esso centrale per la costituzione dell'OCSE, che mirava ad una nuova era di democrazia, pace ed unità in Europa. E anche quando Mosca si è assunta la responsabilità diretta di essere parte di accordi aventi ad oggetto specificatamente il conflitto Mosca-Kiev, ciò non è mai stato sufficiente a garantire il rispetto di questi impegni o l'astensione da qualsivoglia intervento. La firma sul Memorandum di Budapest³⁶³, accordo del 1994 volto a garantire all'Ucraina indipendenza e integrità territoriale, non ha impedito l'invasione della Crimea. Il *Normandy Format*, gruppo di contatto tra capi di Stato e di governo creato con l'ambizione di risolvere i conflitti interni, e i protocolli di Minsk, sopracitati, non ha garantito la pace in Crimea o in Dombass.

Tra gli accordi, le convenzioni e gli atti di cui la Russia è parte, talvolta costituente, talvolta firmataria, in questa sede oggetto di attenzione è la Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e le sue potenziali violazioni commesse da Mosca, nel quadro del conflitto del 2022.

3.2. Le violazioni realizzate dalla Russia

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU o Convenzione) è un trattato internazionale adottato nell'ambito del Consiglio

³⁶¹ Organization for Security and Co-operation in Europe, "*Helsinki Final Act*", (Conference on security and co-operation in Europe final act, Helsinki, 1975).

³⁶² Organization for security and co-operation in Europe final act, "*Declaration on Principles Guiding Relations between Participating States*", (Conference on Security and Cooperation in Europe, 1975).

³⁶³ Ukraine, Russian Federation, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and United States of America, "*Memorandum on security assurances in connection with Ukraine's accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*", (Budapest, 5 December 1994), Volume 3007, I-52241.

d'Europa³⁶⁴. Quest'ultima è un'organizzazione internazionale fondata nel 1949 con il trattato di Londra, ha sede a Strasburgo e attualmente è composta da 46 Stati. Sebbene spesso confuso con il Consiglio Europeo, il Consiglio d'Europa è un ente indipendente ed estraneo all'Unione Europea ed è stato istituito con l'obiettivo di proteggere i diritti umani, lo stato di diritto e di preservare la democrazia. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che è solo una delle convenzioni redatte dal Consiglio d'Europa, è divenuta nel tempo l'elemento nodale della sua attività. Pur essendo stata firmata nel 1950, la CEDU è uno dei trattati esistenti più importanti in materia di tutela dei diritti umani, e anche uno dei più attuali. Grazie al continuo aggiornamento dei diritti protetti nella Carta, attraverso l'adozione di Protocolli, e grazie alla giurisprudenza della Corte, la Convenzione si evolve insieme alle necessità della società, garantendo una effettiva tutela a tutti i cittadini degli Stati membri³⁶⁵. Un'ulteriore peculiarità, che rende la CEDU un *unicum* nel panorama internazionale, è la dotazione di un meccanismo giudiziale permanente che permette ai singoli individui di ricorrere direttamente alla Corte Europea dei diritti dell'uomo, un organo giurisdizionale internazionale con giurisdizione sussidiaria. Ciò garantisce agli individui una soluzione alternativa alla giustizia nazionale, senza obbligo di mediazione dello Stato stesso nei casi in cui persista la violazione di un diritto e siano stati esauriti tutti i mezzi di ricorso interni.

In conseguenza di quanto fin qui detto, ciascun Stato, se vuole divenire membro del Consiglio d'Europa, è obbligato ad accettare sia i doveri impostigli dallo Statuto sia il vincolo di applicazione nell'ordinamento nazionale della Convenzione.

La Federazione Russa è entrata a far parte del Consiglio d'Europa, ratificando la CEDU, qualche anno dopo la fine della guerra fredda, e più precisamente nel 1996. Tuttavia, sin dai primi anni 2000, il comportamento della Russia è stato oggetto dell'attenzione della Corte europea dei diritti dell'uomo che in numerose sentenze ha affermato la sua responsabilità per violazione dei diritti umani, per eventi che hanno avuto luogo sin dagli anni '90³⁶⁶. Non può esserci stupore, dunque, se il 16 marzo 2022, a seguito del compimento, nonché della reiterazione, di molteplici violazioni, il cui apice è

³⁶⁴ Council of Europe, “*European Convention on Human Rights, as amended by Protocols Nos. 11, 14 and 15*”, (1950), (ETS No. 005).

³⁶⁵ Council of Europe, “*La CEDU in 50 Domande*”, (echr.coe.int, 2021).

³⁶⁶ European Court of Human Rights, “*Press Country Profile – Russia*”, (2024).

stato raggiunto con l'invasione del territorio dell'Ucraina, la Russia sia stata espulsa dal Consiglio d'Europa³⁶⁷.

L'escalation di eventi che ha indotto all'espulsione trova la sua origine il 24 Febbraio del 2022, giorno in cui ha avuto inizio la guerra d'invasione. La Russia sin da principio ha violato i diritti e le libertà sanciti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli, e ancora oggi, sistematicamente, perpetra queste condotte.

Nel dettaglio, la popolazione di Kiev è stata privata del diritto alla vita e alla dignità umana, divenendo vittima di sistematici atti di tortura, maltrattamenti e violenze che hanno visto sempre impuniti i loro autori. L'esercito russo arbitrariamente detiene centinaia di persone in condizioni di vita e igieniche altamente degradanti che annullano la dignità di ogni singolo individuo, sebbene la lettera dell'articolo 5 CEDU imponga agli Stati di privare il cittadino della sua libertà solo nei casi previsti dalla legge³⁶⁸. Ai bambini è stato negato il diritto ad un'istruzione adeguata, di qualità e nel rispetto della volontà e delle convinzioni dei genitori, con l'obbligo di partecipare con le famiglie ad eventi di propaganda e a frequentare esclusivamente la scuola russa, pena l'allontanamento dai genitori. Illegittimamente, il 1° Settembre del 2023 agli studenti delle scuole superiori russe e di quelle ucraine, con sede nei territori occupati, è stato consegnato un libro di testo di storia unificato. Il contenuto riscriveva la storia delle relazioni tra i due paesi, giustificando l'invasione del 2022 come un atto di autodifesa e ridimensionando le politiche coloniali e gli abusi compiuti in oltre trent'anni³⁶⁹. Inoltre, la Russia è responsabile anche per i danni ambientali causati dagli episodi di guerra, poiché sebbene non vi sia una norma che specificatamente tutela il diritto all'ambiente salubre, causa l'assenza di una coscienza collettiva ai tempi della redazione, la Convenzione lo garantisce ugualmente applicando in modo estensivo la tutela dei diritti disciplinati ai sensi, ad esempio, dell'articolo 2, articolo 8, Articolo 1 Protocollo 1³⁷⁰. Infine, è venuto

³⁶⁷ Committee of Ministers, *“Resolution on the Cessation of the Membership of the Russian Federation to the Council of Europe”* (16 March 2022), CM/Res (2022)2.

³⁶⁸ Council of Europe, *“European Convention on Human Rights, as amended by Protocols Nos. 11, 14 and 15”*, (1950), (ETS No. 005), Article 5.

³⁶⁹ Amnesty International Italia, *“Il Rapporto sulla situazione dei diritti umani nel mondo 2023- 2024”*, (Infiniti Edizioni, 2024), Russia.

³⁷⁰ Alberto Galanti, *“La Giurisprudenza Della Corte Europea Dei Diritti Dell'uomo Sulla Tutela Dell'ambiente: Approdi, Prospettive e Portata Precettiva”*, (Rivista Giuridica dell'Ambiente, 2022).

meno, da parte di Mosca, il rispetto del principio *nulla poena sine lege*³⁷¹ e del giusto processo, permettendo lo svolgimento di processi in tribunali non riconosciuti, attribuendo valore probatorio ad elementi ottenuti sotto tortura e impedendo l'accesso ai consulenti legali.

Indubbiamente l'invasione di un altro Stato sovrano è stata la causa principale della reazione del Consiglio d'Europa. Tuttavia, è più corretto considerarla la goccia che ha fatto traboccare il vaso, in quanto da tempo ormai la Russia fallisce nel garantire e tutelare i diritti umani anche nel suo territorio e verso la sua popolazione.

Negli ultimi anni, i cittadini russi sono stati privati della possibilità di esercitare i propri diritti e sottoposti alla minaccia di gravi conseguenze, per ovviare qualsiasi tipo di sovversione. Vladimir Rumjantsev, fuochista russo, è stato licenziato poiché colpevole di aver diffuso notizie vere sul conflitto Russo-Ucraino³⁷²; molteplici insegnanti e professori universitari hanno subito intimidazioni per aver criticato le autorità o la scelta dell'invasione, in quanto ogni forma di critica verso il potere e di protesta contro la guerra è severamente repressa³⁷³. L'accesso ai media è controllato e le fonti di notizie indipendenti sono state vietate, posizionando Mosca agli antipodi rispetto a quanto previsto dall'articolo 10 CEDU, secondo cui l'informazione deve essere garantita «senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche».³⁷⁴ Una delle più antiche organizzazioni russe per i diritti umani, Memorial, è stata accusata di «riabilitazione al nazismo», altri organismi sono stati sciolti. Analogamente, membri di gruppi musulmani sono stati accusati di estremismo solo per le loro opinioni religiose e i testimoni di Geova hanno subito persecuzioni.

Per Mosca, la guerra è divenuta anche un'occasione per ridefinire i confini di quella che il governo definisce «Propaganda LGBT»³⁷⁵. Nella piena violazione del principio di

³⁷¹ Council of Europe, *“European Convention on Human Rights, as amended by Protocols Nos. 11, 14 and 15”*, (1950), (ETS No. 005), Article 7.

³⁷² Amnesty International Italia, *“Il Rapporto sulla situazione dei diritti umani nel mondo 2023- 2024”*, (Infiniti Edizioni, 2024), Russia.

³⁷³ AFP, *“Russia jails man for 3 years over Ukraine remarks”*, (The Moscow Times, 30 December 2022).

³⁷⁴ Council of Europe, *“European Convention on Human Rights, as amended by Protocols Nos. 11, 14 and 15”*, (1950), (ETS No. 005), Article 10.

³⁷⁵ Ibid.

non discriminazione³⁷⁶, che già era stato messo a dura prova con le repressioni religiose, il Presidente russo Vladimir Putin ha firmato una legge transfobica che annulla i matrimoni già registrati tra coppie omosessuali e vieta il percorso di affermazione di genere, sia da un punto di vista legale che medico³⁷⁷. Dopo la promulgazione della legge, la Corte Suprema ha definito il “movimento pubblico internazionale LGBT” come un’organizzazione estremista³⁷⁸ e i raid della polizia e la censura su molti film e programmi televisivi sono stati solo una diretta conseguenza.

3.3. La risposta del Consiglio d’Europa

In poco più di venticinque anni di membership, molteplici volte la Federazione Russa è stata protagonista dei procedimenti della Corte europea dei diritti dell’uomo ma anche destinataria dei provvedimenti dell’Assemblea Parlamentare. Nel dettaglio, nel 2000 in relazione al conflitto in Cecenia e nel 2014 a seguito dell’occupazione della Crimea, la Russia già era stata sospesa dalla partecipazione ai lavori³⁷⁹. Nel caso di specie dell’invasione in Ucraina, il Consiglio si è esposto subito condannando gli attacchi di Putin, dichiarando il suo sostegno alla popolazione di Kiev e sollecitando lo Stato aggressore a non perpetrare operazioni militari in Ucraina. Tuttavia, nella seduta tenutasi il giorno dell’invasione, qualcosa è cambiato, poiché, per la prima volta, il Comitato dei Ministri ha dichiarato che all’ordine del giorno della seduta successiva, oltre alla valutazione delle misure da adottare, ci sarebbe stata anche la valutazione sull’adozione del procedimento ai sensi dell’articolo 8 dello Statuto del Consiglio d’Europa.³⁸⁰ Ivi, si disciplina che un qualsiasi Stato membro, venuto a conoscenza delle violazioni commesse

³⁷⁶ Council of Europe, “*European Convention on Human Rights, as amended by Protocols Nos. 11, 14 and 15*”, (1950), (ETS No. 005), Article 14.

³⁷⁷ Rosalba Castelletti, “*La crociata di Putin contro i diritti Lgbt: ora la Russia vieta anche le transizioni di genere*”, (La Repubblica, 24 Luglio 2023).

³⁷⁸ Marta Allevato, “*La corte suprema russa mette al bando il movimento LGBT ‘è estremista’*”, (AGI, 30 Novembre 2023).

³⁷⁹ Andrea Saccucci, “*Brevi considerazioni sull’espulsione della Russia dal Consiglio d’Europa e sulle sue conseguenze*”, (SIDIBlog, 2022), para. 3.

³⁸⁰ Committee of Ministers, “*Situation in Ukraine*” (24 February 2022), CM/Del/Dec(2022)1426bis/2.3

da un altro Stato membro ai sensi dell'Articolo 3, può proporre al Consiglio dei Ministri di considerarne la sospensione. Il Consiglio, solo dopo aver sentito l'Assemblea, inizia a valutare la sospensione, ponendo lo Stato «under question some time to show its willingness to collaborate»³⁸¹. In caso di risposta affermativa, lo Stato membro può decidere di recedere volontariamente. Laddove ciò non dovesse accadere ma le violazioni dovessero persistere, sarà allora il Consiglio a cessare il rapporto unilateralmente³⁸².

3.3.1. Gli atti precedenti l'espulsione

A seguito degli eventi fin qui descritti, in una seduta straordinaria, il Comitato dei Ministri si è confrontato con l'Assemblea Parlamentare sulla grave violazione dell'articolo 3 dello Statuto del Consiglio d'Europa perpetrata dalla Russia. Il mancato rispetto del «principio della preminenza del diritto e del principio secondo il quale ogni persona soggetta alla giurisdizione» del Consiglio d'Europa «deve godere dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali»³⁸³ ha portato i deputati a sospendere con effetto immediato i diritti di rappresentanza della Russia in seno all'organizzazione³⁸⁴.

Il provvedimento adottato dal Comitato dei Ministri ha natura temporanea, in quanto un'applicazione continuativa andrebbe a compromettere la cooperazione e la fiducia che esiste tra gli Stati membri, inficiando il funzionamento e l'efficacia della stessa organizzazione³⁸⁵. La sospensione produce i suoi effetti solo sui diritti di rappresentanza. In primo luogo, ciò implica l'impossibilità per lo Stato di vedersi rappresentato nei vari organi del Consiglio d'Europa. Ciò nonostante, viene lasciato il diritto di partecipazione durante le riunioni del Comitato dei Ministri che hanno per oggetto la supervisione dell'esecuzione delle sentenze. In questa sede, la partecipazione

³⁸¹ Kanstantsin Dzehtsiarou and Donal K Coffey, “*Suspension and Expulsion of Members of the Council of Europe: Difficult Decisions in Troubled Time*”, in *International and Comparative Law Quarterly*, (2019), pp. 451-455.

³⁸² Ibid.

³⁸³ Council of Europe, “*Statute of the Council of Europe (STE no. 001)*”, (1949), STE no.001.

³⁸⁴ Committee of Ministers, “*Situation in Ukraine*” (25 February 2022), CM/Del/Dec(2022)1426ter/2.3

³⁸⁵ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, “*Consequences of the Russian Federation's Aggression against Ukraine*”, (14 March 2022), Doc. 15477, para. 74.

viene concessa priva di diritto di voto e del diritto di adottare una decisione, ma solo poiché strumentale alle esigenze dell'organo. Generalmente, quando il Consiglio deve affrontare dei procedimenti in cui il ricorrente o il convenuto è uno Stato, esso si relaziona direttamente con lui per ricevere o fornire informazioni.³⁸⁶ Dunque, impedendo alla Federazione Russa di partecipare a questo tipo di incontri, si sarebbe ostacolata l'attività del Consiglio in materia.

In secondo luogo, la sospensione non produce nessun effetto sulla qualifica di parte della Russia nelle convenzioni e negli accordi del Consiglio già ratificate o firmate senza riserva. Al contrario, la Federazione rimane vincolata al rispetto degli obblighi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, agli obblighi degli accordi parziali di cui essa è parte e al controllo giudiziale della Corte europea dei diritti dell'uomo. Difatti, qualsiasi istanza coeva e futura presentata contro la Russia dopo la sospensione continua ad essere di competenza della Corte³⁸⁷.

Nonostante la gravità del provvedimento adottato dal Comitato dei Ministri il 25 febbraio 2022³⁸⁸, la Federazione non ha mai dimostrato nessuna incertezza sulle sue azioni. Anzi il Ministro degli Affari Esteri rispondendo al Comitato dei Ministri ha dichiarato che è del Consiglio la responsabilità per il collasso, ormai prossimo, dell'area legale e umanitaria pan-europea³⁸⁹.

Data l'assenza di dialogo, nella seduta del 10 Marzo, il Comitato dei Ministri si è confrontato con l'Assemblea Parlamentare per valutare l'ipotesi del recesso attivo, ossia chiedere alla Federazione Russa di uscire dall'organizzazione in autonomia. Questa possibilità, che costituiva il prosieguo della procedura iniziata con la sospensione dei diritti, ha avuto come effetto principale quello di non vincolare più la Russia al rispetto delle Convenzioni e alla giurisdizione della Corte. A primo impatto, le conseguenze di questa ipotesi possono sembrare disastrose. Tuttavia, anche se così facendo si fossero privati migliaia di cittadini, residenti in Russia o in territori da essa controllati, di

³⁸⁶ Ibid. para. 69

³⁸⁷ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *"Consequences of the Russian Federation's Aggression against Ukraine"*, (14 March 2022), Doc. 15477, para. 69.

³⁸⁸ Committee of Ministers, *"Situation in Ukraine"* (25 February 2022), CM/Del/Dec(2022)1426ter/2.3.

³⁸⁹ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *"Consequences of the Russian Federation's Aggression against Ukraine"*, (14 March 2022), Doc. 15477, para. 72.

un'effettiva protezione dei diritti umani, sottraendo lo Stato alla giurisdizione della Corte europea dei diritti dell'uomo, è altrettanto vero che l'essere parte di strumenti di tutela, come quelli appena citati, avrebbe prodotto i suoi effetti solo se lo Stato parte fosse stato partecipe e si fosse adeguato agli stessi con buona fede, senso di cooperazione e impegno. Caratteristiche che la Federazione, in quasi trent'anni di partnership non ha mai mostrato, lasciando senza risposta sentenze, opinioni o richiami³⁹⁰.

Ancora, il Comitato ha riconosciuto e confermato l'importanza che il Consiglio d'Europa ha in quanto unica organizzazione pan-europea che ha tra i suoi membri sia la Russia che l'Ucraina. È ben noto il ruolo fondamentale che esso ha ricoperto nella comunicazione tra i due membri e nell'instaurazione di un dialogo. Ancora una volta, però, se si tengono in considerazione la moltitudine di risoluzioni e raccomandazioni che negli anni sono state ignorate e non rispettate e la scelta della Federazione di perseguire gli obiettivi di politica estera optando, ancora una volta, per l'uso della forza al posto della diplomazia, si conclude che, de facto, la rilevanza dell'organizzazione in materia è solo apparente³⁹¹.

A causa di un clima immutato e dell'urgenza della situazione, solo 5 giorni dopo, il Comitato dei Ministri, in concerto con l'Assemblea Parlamentare, nell'Opinion 300³⁹², ha ritenuto che la Federazione Russa non potesse più essere parte del Consiglio d'Europa, in virtù della seria e continua violazione dei suoi valori fondamentali e ne chiede formalmente il recesso. Nel documento, il Comitato riepilogava tutti gli eventi storici e politici che hanno caratterizzato il conflitto fino a questo momento: gli attacchi contro i civili, le barbarie compiute nelle città conquistate ma anche il completo disinteresse per le sollecitazioni avanzate dal Consiglio d'Europa e la profonda violazione della fiducia di tutta la comunità internazionale che rende impensabile un proseguimento del rapporto³⁹³.

³⁹⁰ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *"Consequences of the Russian Federation's Aggression against Ukraine"*, (14 March 2022), Doc. 15477, para.78 - 79.

³⁹¹ Ibid. para. 82 – 83.

³⁹² Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *"Consequences of the Russian Federation's Aggression against Ukraine"* (15 March 2022), Opinion 300.

³⁹³ Ibid.

3.3.2. L'espulsione (quale base giuridica?)

«In the context of the procedure launched under Article 8 of the Statute, Russian Federation ceases to be a member of the Council of Europe»³⁹⁴. Con queste parole, che costituiscono l'ultimo paragrafo della risoluzione 2022/2, il Comitato dei Ministri ufficialmente annuncia l'espulsione della Federazione Russa dal Consiglio d'Europa³⁹⁵.

Cronologicamente, gli eventi che hanno portato a questa decisione sono stati appena trattati. Dal giorno dell'invasione, il Consiglio è subito intervenuto per cercare un dialogo con lo Stato aggressore e per richiamarlo ai suoi obblighi e doveri. Tuttavia, la Russia non ha mai mostrato impegno o interesse nel distogliere l'attenzione del suo leader dalle mire espansionistiche. La valutazione dell'adozione del procedimento ai sensi dell'Articolo 8 e la successiva sospensione dei diritti di rappresentanza non hanno intimidito il governo russo, che ha informato della sua volontà di recedere solo venti giorni dopo³⁹⁶. La comunicazione trasmessa dal Ministro degli Affari Esteri russo al Segretario Generale non ha costituito un'accettazione pacifica delle sollecitazioni ricevute. Al contrario, la Federazione ha dichiarato di voler recedere dal Consiglio d'Europa poiché costretta, a causa delle misure discriminatorie applicate contro di lei dalla stessa organizzazione. Inoltre, nella comunicazione si imputavano le conseguenze dirette di questo recesso alla responsabilità di «those who deliberately escalated tensions and turned the Organization into an instrument for achieving their geopolitical goals». Ancora, la Russia ha spiegato che, per via delle «unprecedented pressure of sanctions against Russia and its citizens», non avrebbe esercitato il diritto di recesso unilaterale volontario con termini diversi da quelli da lei presentati³⁹⁷.

A seguito della comunicazione del Ministro degli Affari Esteri russo il Comitato ha comunque deciso di adottare la risoluzione CM/RES(2022)2, con la quale, con effetto immediato, si dichiarava la cessazione dell'appartenenza della Federazione Russa al

³⁹⁴ Committee of Ministers, “*Resolution on the Cessation of the Membership of the Russian Federation to the Council of Europe*” (16 March 2022), CM/Res (2022)2.

³⁹⁵ Ibid.

³⁹⁶ Andrea Saccucci, “*Brevi considerazioni sull'espulsione della Russia dal Consiglio d'Europa e sulle sue conseguenze*”, (SIDIBlog, 2022).

³⁹⁷ Ibid.

Consiglio d'Europa³⁹⁸. Il Comitato dei Ministri giunge a questa decisione seguendo la procedura prescritta nell'Articolo 8 dello Statuto del Consiglio d'Europa. La norma stabilisce che ogni membro del Consiglio d'Europa, responsabile di violazioni ai sensi dell'Articolo 3 St. «può essere sospeso dal diritto di rappresentanza e invitato dal Comitato dei Ministri a recedere nelle condizioni di cui all'articolo 7. Il Comitato può risolvere che il Membro, il quale non ottemperi a tale invito, cessi d'appartenere al Consiglio dal giorno stabilito dal Comitato stesso»³⁹⁹. L'espulsione come si evince dal testo, rappresenta l'atto finale della procedura. Tuttavia, il raggiungimento di questa fase non è condizione obbligatoria per la ben riuscita del procedimento. Il ricorso all'espulsione deve essere valutato solo come ultima *ratio*, come conseguenza della mancata rescissione autonoma da parte dello Stato sospeso.

Rispetto alla prassi del Consiglio d'Europa, l'espulsione di uno Stato è un evento straordinario. La mancanza di ordinarietà non consiste nel fatto che un membro smetta di essere tale, ma nella modalità con cui ciò viene determinato. Dal giorno della sua fondazione ad oggi, sono stati diversi i membri che hanno deciso di lasciare il Consiglio d'Europa. Il discrimine, fondamentale per capire l'elemento di novità, è rappresentato dal fatto che, nel caso di specie, sia stato il Consiglio d'Europa, dall'alto, a determinare l'uscita dello Stato dall'organizzazione, attraverso l'espulsione. Al contrario, in altre situazioni, la volontà era degli stessi Stati membri e la ratio sottesa alla decisione di uscire dall'organizzazione è sempre stata quella di rientrarvi poco dopo con una nuova denominazione. Un esempio sono la Serbia e il Montenegro che sono usciti dal Consiglio d'Europa come Unione Statale e vi sono rientrati come due Stati separati ed indipendenti o ancora il Protettorato della Saar, membro indipendente dell'organizzazione fino al 1957, quando a seguito dell'annessione alla Repubblica Federale Tedesca, formalmente ha smesso di essere parte dell'organizzazione, pur rimanendone sotto la giurisdizione come Stato federato tedesco.

Un'unica eccezione è rappresentata dalla Grecia del 1969. Tuttavia, il caso della Federazione Russa rimane un *unicum*, poiché la non coincidenza degli epiloghi delle due

³⁹⁸ Committee of Ministers, “*Resolution on the Cessation of the Membership of the Russian Federation to the Council of Europe*” (16 March 2022), CM/Res (2022)2.

³⁹⁹ Council of Europe, “*European Convention on Human Rights, as amended by Protocols Nos. 11, 14 and 15*”, (1950), (ETS No. 005), Article 8.

storie impedisce di attribuire agli eventi del 1969 il valore di precedente⁴⁰⁰. Ivi, il Comitato dei Ministri, a seguito delle violazioni dell'Articolo 3 St. commesse dalla Grecia, durante il regime dei colonnelli, aveva avviato la procedura di sospensione ai sensi dell'Articolo 8 St.⁴⁰¹. Tuttavia, la Grecia aveva espresso la volontà di recedere ai sensi dell'Articolo 7 St., causando l'interruzione della procedura⁴⁰².

Definito lo stato delle cose, considerata la procedura ai sensi dell'Articolo 8 St. e che il Consiglio pone questa norma come base giuridica della sua decisione, è corretto verificare la legittimità della citata Risoluzione.

Come si è ricordato, la procedura, il cui principio consiste in una violazione accertata dell'articolo 3 St., si sostanzia in tre fasi: la sospensione dei diritti di rappresentanza dello Stato membro, la richiesta allo stesso di recedere ai sensi dell'Articolo 7 St. e la decisione unilaterale dell'espulsione dall'organizzazione, a cui si può ricorrere solo in caso di inottemperanza della richiesta di recesso⁴⁰³. Se la procedura si conclude durante la seconda fase, lo Stato membro cessa di far parte dell'organizzazione alla fine dell'anno finanziario in corso o di quello successivo, a seconda di quando è stato avviato il⁴⁰⁴. Se invece la richiesta non viene accolta, il Comitato dei ministri ha il potere di decidere unilateralmente la cessazione dell'adesione, stabilendo anche la data in cui il provvedimento entra in vigore⁴⁰⁵.

I dubbi sulla legittimità della Risoluzione 2022/2 sorgono in ragione dell'assenza di una formale richiesta di recesso alla Russia da parte del Consiglio d'Europa. Le violazioni russe della *rule of law* e dei diritti umani⁴⁰⁶, il cui rispetto è richiesto dall'Articolo 3, nella guerra d'invasione con l'Ucraina è indubbia. Correttamente, dunque,

⁴⁰⁰ Andrea Saccucci, *"Brevi considerazioni sull'espulsione della Russia dal Consiglio d'Europa e sulle sue conseguenze"*, (SIDIBlog, 2022).

⁴⁰¹ Council of Europe, *"European Convention on Human Rights, as amended by Protocols Nos. 11, 14 and 15"*, (1950), (ETS No. 005), Article 8.

⁴⁰² Martina Buscemi, *"Outcasting the aggressor: The deployment of the sanction of 'Non-Participation'"*, (Vol. 116:4, Cambridge University Press, 2022), p. 768.

⁴⁰³ Council of Europe, *"European Convention on Human Rights, as amended by Protocols Nos. 11, 14 and 15"*, (1950), (ETS No. 005), Article 8.

⁴⁰⁴ Ibid. Article 7.

⁴⁰⁵ Council of Europe, *"European Convention on Human Rights, as amended by Protocols Nos. 11, 14 and 15"*, (1950), (ETS No. 005), Article 8.

⁴⁰⁶ Mirko Sossai, *"Sanzioni Delle Nazioni Unite Ed Organizzazioni Regionali"*, (vol. 4, Roma Tre Press, 2020), p. 111.

il Consiglio, sentitosi con l'Assemblea Parlamentare ha sospeso i diritti del suo Stato membro. Tuttavia, ra il 25 febbraio 2022, data della sospensione, e il 15 marzo 2022, giorno in cui il Ministro degli Affari Esteri russo ha comunicato il recesso, il Consiglio d'Europa non ha mai formalmente richiesto alla Russia di ritirarsi dall'organizzazione. Probabilmente, ciò è dovuto al fatto che la sospensione è stata decisa in condizioni di estrema urgenza dai delegati ministeriali, a seguito di un semplice «exchange of views» con l'Assemblea parlamentare⁴⁰⁷. Al contrario, una richiesta formale di recesso ai sensi dell'articolo 8 avrebbe richiesto una più approfondita valutazione politica e una consultazione piena dell'Assemblea, che è avvenuta solo il 15 marzo 2022. Soltanto dopo quell'incontro è stato redatto il Parere n. 300, in cui il Comitato dei Ministri ha invitato la Federazione Russa a ritirarsi immediatamente dal Consiglio d'Europa⁴⁰⁸.

Un altro aspetto della questione, ancora più problematico, sta nel fatto che il Consiglio, il 16 Marzo, ha portato a termine la procedura ai sensi dell'Articolo 8, pur essendo in possesso della comunicazione della volontà di recedere, arrivata dalla Russia il giorno prima. Così facendo, il Comitato dei Ministri ha proseguito con l'espulsione di uno Stato membro, consapevole che da quando era stata formalizzata la richiesta di recesso non era trascorso un intervallo di tempo tale da affermare l'inottemperanza della Russia e consapevole della comunicazione formale di recesso da parte della Federazione. Inoltre, il Comitato non ha fornito spiegazioni sul perché il recesso volontario presentato avrebbe dovuto essere ritenuto improduttivo di effetti nei termini stabiliti dall'Articolo 7 St.⁴⁰⁹.

Ancora, seppur si fosse chiuso un occhio sull'applicazione forzata del procedimento, al fine di utilizzare il recesso coatto come strumento per trasmettere al Presidente russo un messaggio forte, la cessazione della membership, causa espulsione da parte del Consiglio, non avrebbe potuto produrre i suoi effetti nell'immediato. Piuttosto, una volta presa la

⁴⁰⁷ Committee of Ministers, *"Situation in Ukraine"* (24 February 2022), CM/Del/Dec(2022)1426bis/2.3.

⁴⁰⁸ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *"Consequences of the Russian Federation's Aggression against Ukraine"* (15 March 2022), Opinion 300.

⁴⁰⁹ Andrea Saccucci, *"Brevi considerazioni sull'espulsione della Russia dal Consiglio d'Europa e sulle sue conseguenze"*, (SIDIBlog, 2022).

decisione, il Consiglio dei Ministri avrebbe dovuto rispettare le scadenze temporali del recesso attivo, disciplinate ai sensi del secondo paragrafo dell'Articolo 7St.

Dunque, per quanto non esista prassi rilevante, è impensabile valutare un'interpretazione degli articoli che consenta di proseguire con la procedura ai sensi dell'Articolo 8, essendo in presenza di una valida accettazione di recesso volontario. Si può quindi concludere affermando l'illegittimità della decisione del Consiglio d'Europa, nonché il suo carattere meramente sanzionatorio⁴¹⁰.

Ci sono stati diversi tentativi, seppur fallimentari, di trovare una base giuridica alternativa che potesse giustificare la repentina applicazione della procedura da parte del Consiglio d'Europa. La teoria più rilevante inquadra l'inosservanza formale del Consiglio nella categoria delle contromisure, ponendo l'espulsione come reazione alla violazione degli obblighi *erga omnes partes* discendenti dall'Articolo 3 dello Statuto. Tuttavia, la legittimità di tale misura rimane incerta dal punto di vista del diritto internazionale⁴¹¹.

E, infatti, nel caso in cui si volesse considerare il comportamento del Consiglio d'Europa una contromisura adottata dalla stessa Organizzazione nei confronti dello Stato membro in reazione alla violazione dell'art. 3 dello Statuto, andrebbero fatti i conti con il disposto dell'Articolo 22 DARIO, il quale vieta alle organizzazioni di ricorrere alle contromisure quando i destinatari sono i suoi Stati membri (a meno che tale possibilità non sia prevista dallo Statuto dell'Organizzazione)⁴¹². E neppure ci sembra sostenibile la tesi secondo cui l'organizzazione potrebbe reagire ad un illecito commesso da uno Stato membro adottando misure non espressamente contenute nel trattato istitutivo o al di fuori delle procedure ivi previsti. Nel caso di specie, certamente l'atteggiamento sanzionatorio del Consiglio d'Europa si è tradotto in una misura che, seppur prevista dallo Statuto, è stata adottata al di fuori della procedura prescritta. Tuttavia, come già riportato, accettare una simile tesi non solo andrebbe contro la lettera dell'Articolo 22 DARIO ma attribuirebbe alle organizzazioni un potere sanzionatorio eccessivo, a discapito dei suoi

⁴¹⁰ Andrea Saccucci, *"Brevi considerazioni sull'espulsione della Russia dal Consiglio d'Europa e sulle sue conseguenze"*, (SIDIBlog, 2022)

⁴¹¹ Ibid.

⁴¹² International Law Commission, *"Draft Articles on the Responsibility of International Organizations"* (Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two.), Article 22.

membri⁴¹³. La prassi in materia non fornisce soluzioni. Per quanto non sia inusuale l'uso di misure che non abbiano fondamento istituzionale, nessuna organizzazione le ha mai definite "misure di *self-help*" o contromisure⁴¹⁴.

Secondo un'ultima teoria l'espulsione della Russia andrebbe considerata una contromisura adottata collettivamente dagli altri Stati membri dell'Organizzazione con la finalità di sanzionare un altro Stato membro per non aver rispettato il divieto di uso della forza sancito dall'Articolo 41 della Carta delle Nazioni Unite. Anche questa interpretazione non è priva di incertezze. Sebbene la Commissione di diritto internazionale si sia espressa in positivo riconoscendo che «the right to take countermeasures should be granted to States other than the injured State with regard to the breaches of obligations established to preserve collective interests»⁴¹⁵, essa non ha mai preso effettivamente una posizione sul punto, lasciando all'evoluzione del diritto internazionale la possibilità di riconoscere agli Stati non direttamente lesi il diritto di adottare contromisure⁴¹⁶.

⁴¹³ Maria Laura Picchio Forlati, "*Sanctions institutionnelles et contre-mesures: tendances récentes*" in M. L. Picchio Forlati and L. A. Sicilianos (eds.), *Les sanctions économiques en droit international/Economic Sanctions in International Law*, (Brill M. Nijhoff, 2004), pp. 3-98.

⁴¹⁴ Martina Buscemi, "*Outcasting the aggressor: The deployment of the sanction of 'Non-Participation'*", (Vol. 116:4, Cambridge University Press, 2022), p. 770.

⁴¹⁵ Martin Dawidowicz, "*Third-Party Countermeasures in International Law*" (1st edn, Cambridge University Press 2017), p. 108.

⁴¹⁶ Ibid.

IV. La risposta alle violazioni delle Convenzioni delle Nazioni Unite sui diritti umani da parte della Russia

SOMMARIO: 4.1. Il sistema onusiano in breve e le Convenzioni delle Nazioni Unite sui diritti umani - 4.2. Le violazioni realizzate dalla Russia - 4.3. La risposta delle Nazioni Unite

4.1. Il sistema onusiano in breve e le Convenzioni delle Nazioni Unite sui diritti umani

L'Organizzazione delle Nazioni Unite è un'organizzazione di carattere mondiale con sede principale a New York. Nel 1945, gli Stati si sono incontrati a San Francisco con l'idea di fondare un'organizzazione intergovernativa che perseguisse obiettivi come la sicurezza nazionale, il mantenimento della pace, la protezione dei diritti umani e che impedisse il ripresentarsi degli eventi più bui che hanno caratterizzato gli anni della seconda guerra mondiale. Ad oggi le Nazioni Unite contano 193 membri e ciò la rende di fatto la più grande e rappresentativa organizzazione esistente.

Il sistema onusiano si compone di sei organi fondamentali, diverse agenzie specializzate e una moltitudine di accordi, convenzioni e trattati che cristallizzano l'impegno nel perseguimento degli obiettivi da parte degli Stati membri. In virtù di tale complessità organica, saranno oggetto di approfondimento solo gli elementi considerati necessari per comprendere come le Nazioni Unite hanno risposto alla Russia successivamente le violazioni delle convenzioni dei diritti umani.

Le Convenzioni internazionali dell'ONU sui diritti umani attualmente sono nove. L'impegno che l'organizzazione dedica alla tutela e alla protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali è considerevole. Sfortunatamente, non viene richiesto lo stesso sforzo agli Stati membri. Essi, infatti, hanno il solo obbligo di firmare o ratificare almeno una convenzione per mantenere lo status di membro, ma spesso sono i primi a macchiarsi delle più grandi atrocità. Il nucleo principale della tutela onusiana sui diritti umani è costituito dalla Carta internazionale dei diritti umani, che si compone della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e di due patti internazionali.

La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (DUDU) è considerata il fondamento del diritto internazionale in materia di diritti umani ed è stata adottata dall'Assemblea Generale nel 1948 con la risoluzione 219077A⁴¹⁷. L'organo, durante i lavori, ha preso ispirazione da trattati già esistenti come il *Bill of Rights*⁴¹⁸ inglese e la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino francese⁴¹⁹ e si è concentrato principalmente sulla disciplina dei diritti della persona. L'importanza di questa Dichiarazione è data dal fatto che essa è stata la prima convenzione a definire universalmente quali diritti spettano all'individuo. Ciò nonostante, alcuni Stati membri ritengono che il trattato non sia vincolante di per sé ma che, a differenza di altri strumenti, lo sia divenuto nel tempo come parte del diritto internazionale consuetudinario⁴²⁰.

I due patti internazionali, adottati nel 1966, nascono dalla necessità di ampliare la disciplina della tutela dei diritti che devono essere riconosciuti all'essere umano e dalla necessità di introdurre obbligazioni cogenti in capo agli Stati membri, assenti nella Dichiarazione del 1948. A differenza della DUDU, le Convenzioni per produrre i loro effetti, vincolare gli Stati e tutelare in modo efficace gli uomini, richiedono sia la firma che la ratifica. Ad oggi la quasi totalità dei membri dell'organizzazione delle Nazioni Unite si è impegnata, almeno formalmente, nel rispetto dei diritti ivi disciplinati.

Ab origine, il patto internazionale che avrebbe dovuto aggiungersi alla Dichiarazione era unico e avrebbe dovuto includere al suo interno la disciplina di tutti i diritti non ancora tutelati dalla DUDU. Tuttavia, l'impossibilità di trovare una soluzione che avesse come oggetto l'ordine e l'importanza da dare alle varie categorie di diritti e che mettesse in sintonia tutti i membri, ha dato origine alla stesura di due convenzioni distinte, presentate all'Assemblea Generale nella seduta del 1954.

⁴¹⁷ UN General Assembly, "*Universal declaration of human rights*", (1948), UNGA RES 217 A(III), (UDHR).

⁴¹⁸ The Heads of Declaration of Lords and Commons, "*Act Declaring the Rights and Liberties of the Subject and Settling the Succession of the Crown*", (1689).

⁴¹⁹ Assemblée nationale constituante "*Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*", (1789).

⁴²⁰ Hurst Hannum, "*The UDHR in national and international law*", (Harvard University, JSTOR, Vol. 3 No.2).

La Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR)⁴²¹ è un trattato redatto dal Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC), un organo competente nelle questioni economiche, sociali e sanitarie e responsabile per il coordinamento di tali attività. Coerentemente con le funzioni svolte, nell'ICESCR sono disciplinati diritti positivi⁴²² concernenti il mondo del lavoro, delle libertà sindacali e della società civile. Trovano tutela, tra gli altri, il diritto all'autodeterminazione, il divieto di discriminazione, il diritto alla libertà, il diritto all'educazione libera e di qualità e il diritto al lavoro e allo sciopero⁴²³. La Convenzione, pretendendo dagli Stati parti un impegno costante e lo sforzo di provvedere almeno il *bare minimum* per ogni diritto, chiede agli stessi di "take steps" in autonomia, in cooperazione con altri Stati e, ove necessario, con l'assistenza della comunità internazionale, arrivando ad adottare, se opportuno, anche misure legislative⁴²⁴.

La Convenzione internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR)⁴²⁵ è un trattato multilaterale adottato dall'Assemblea Generale con la stessa risoluzione con cui si è approvato l'ICESCR. Essa disciplina i diritti civili e politici negativi⁴²⁶ fondamentali per ogni cittadino come il diritto all'autodeterminazione, il diritto alla vita e all'integrità fisica, le libertà di culto, d'espressione e di riunione ma anche tutti quei diritti individuali relativi ad un coinvolgimento nell'attività giudiziaria. Il Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite è l'organo deputato al controllo del rispetto della Convenzione da parte degli Stati membri. Essi infatti hanno l'obbligo di inviare periodicamente al Consiglio una relazione in cui riportano cosa hanno fatto e quali misure hanno adottato per proteggere e garantire i diversi diritti.

⁴²¹ UN. General Assembly, "International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", (United Nations, 1966), RES 2200A (XXI).

⁴²² Paul Sieghart, "The international law of human rights", (Oxford University Press, 1983), p.25.

⁴²³ Ibid.

⁴²⁴ UN. General Assembly, "International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", (United Nations, 1966), RES 2200A (XXI), Article 2, para. 1.

⁴²⁵ UN. General Assembly, "International Covenant on Civil and Political Rights", (United Nations, 1966), RES 2200A (XXI).

⁴²⁶ Paul Sieghart, "The international law of human rights", (Oxford University Press, 1983), p.25.

Insieme alle due Convenzioni, sono stati approvati i Protocolli Opzionali, trattati internazionali, uno per Convenzione, che istituiscono un meccanismo di reclamo che permette ai singoli individui di presentare ricorso per le violazioni dei diritti tutelati dalle Convenzioni, commesse dagli Stati firmatari. Gli organi competenti all'analisi di questi reclami sono il Consiglio dei diritti umani per le violazioni dell'ICCPR e il Comitato ECOSOC per l'ICESCR. Analogamente a quanto previsto per i ricorsi presentati alla Corte europea dei diritti dell'uomo, è possibile fare ricorso agli organi competenti solo dopo aver esaurito tutti i mezzi interni. Inoltre, non sono consentiti reclami in forma anonima e non sono accettati ricorsi concernenti fatti avvenuti prima dell'adesione dello Stato al Protocollo Opzionale⁴²⁷.

Dalla panoramica di questi documenti fondamentali, che costruiscono il *core* della tutela dei diritti umani per la comunità internazionale, si possono trarre due conclusioni. In primo luogo, l'importanza che l'organizzazione delle Nazioni Unite attribuisce al diritto di autodeterminazione. Nato come "principio" nella Carta delle Nazioni Unite⁴²⁸ è divenuto un diritto formalmente riconosciuto grazie ai due Patti internazionali. Per sottolinearne la rilevanza e la trasversalità, l'organizzazione lo tutela sia in quanto diritto civile e politico sia come diritto economico sociale e, utilizzando le stesse parole, lo disciplina in modo univoco, posizionandolo come primo articolo in entrambe le Convenzioni.⁴²⁹

In secondo luogo, rileva l'inadeguatezza degli organi ONU di proteggere i diritti umani nella loro totalità. Poiché se è vero che vi sono una dichiarazione e due patti internazionali che determinano il quadro generale, è ugualmente vero che le Nazioni Unite non sono in grado di isolare e sanzionare opportunamente gli Stati che le violano. Inoltre, per cercare di soddisfare l'aspirazione di fornire una tutela piena ed efficace sono stati necessari altri sei documenti. E siccome la disciplina deve essere in grado di aggiornarsi contemporaneamente all'evolversi della società, probabilmente ne occorreranno altri.

⁴²⁷ UN. General Assembly, "*Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*", (United Nations, 2008), A/RES/63/117, Article 3.

⁴²⁸ United Nations Conference on International Organization, "*Charter of United Nations*", 1945, Article 1, para. 2, Article 55 and Article 76.

⁴²⁹ Centro dell'Università di Padova, "*Autodeterminazione, diritti umani e diritti dei popoli, diritti delle minoranze, territori transnazionali*", (Conferenza generale della Helsinki citizens' Assembly, HCA Bratislava, 1992).

Negli anni, l'organizzazione delle Nazioni Unite ha approfondito alcune tematiche redigendo la convenzione contro la tortura o quella per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata e ha reso più efficace la tutela di alcune categorie di persone attraverso la redazione di documenti specifici sul tema come ad esempio la convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale o quella sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, oppure le convenzioni in tutela dei minori, delle persone con disabilità o dei lavoratori migranti con le loro famiglie.

4.2. Le violazioni realizzate dalla Russia

La serietà delle Nazioni Unite nella tutela dei diritti umani non sempre va in perfetta sintonia con l'impegno mostrato dagli Stati membri e la Federazione Russa ne è un esempio.

Nel precedente capitolo sono stati evidenziati tutti i comportamenti posti in essere da Mosca, dall'inizio del conflitto russo-ucraino ad oggi, che hanno causato gravi e sistematiche violazioni della CEDU. Siccome molte di quelle condotte hanno integrato anche violazioni delle Convenzioni ONU, in particolare dell'ICCPR e sono state la causa della espulsione della Federazione Russa dal Consiglio dei diritti umani, in questa sede sono oggetto di trattazione tanto le condotte già presentate quanto i comportamenti qui delineati.

Dallo scoppio del conflitto, gradualmente, il governo russo ha approvato una serie di misure volte a soffocare la libertà di informazione e ad annientare le piattaforme mediatiche in contrasto con il governo. In merito, sono intervenuti tre relatori speciali del Consiglio dei diritti umani per sottolineare come l'obiettivo di queste decisioni fosse porre «under a total information blackout on the war and in so doing gives an official seal of approval to disinformation and misinformation»⁴³⁰, violando così il diritto alla libertà di espressione garantita dall'Articolo 19 ICCPR.

Una simile preoccupazione è stata condivisa anche dall'Alto Commissario per i diritti umani. Nel rapporto *Situation of human rights in Ukraine in the context of the armed*

⁴³⁰ Human rights council, “UN rights experts raise alarm over Russia’s ‘choking’ media clampdown at home”, (UN News, 2022).

*attack by the Russian Federation*⁴³¹ ha dichiarato come questa continua violazione dei diritti umani è divenuta ormai parte di una strategia governativa finalizzata ad ottenere il pieno controllo tanto sulla popolazione russa, quanto sui cittadini e i territori ucraini. Durante il primo mese di conflitto, il numero di persone che sono state arbitrariamente private della loro vita, violando *ipso facto* l'Articolo 6 ICCPR⁴³², è cresciuto in modo esponenziale. Ancora, gli arresti dei leader delle opposizioni e le intimidazioni verso i dissidenti hanno compromesso la legalità delle elezioni presidenziali e hanno deteriorato le condizioni detentive, già precarie ed inumane. Inoltre, non sono state assicurate le garanzie giudiziali e procedurali, violando il diritto al giusto processo e alla detenzione arbitraria⁴³³.

Il comportamento della Federazione Russa si aggrava maggiormente se si considera che le sue azioni non sono coperte dal regime di deroga previsto ai sensi dell'Articolo 4 ICCPR⁴³⁴. Ivi, si afferma che in caso di emergenza, in situazioni in cui l'esistenza dello Stato stesso è messa in pericolo, lo Stato Parte può derogare alle obbligazioni impostegli dalla convenzione. L'ICCPR, tuttavia, disciplina che, in virtù della loro importanza, i diritti tutelati ai sensi degli Articoli 6, 7, 8 (para. 1 e 2), 11, 15, 16 e 18, devono essere garantiti indipendentemente dallo stato di emergenza. Dunque, il comportamento della Federazione non è giustificabile in alcun modo, non solo essa non è mai stata soggetta all'Articolo 4 ICCPR, ma non ha neanche garantito gli obblighi minimi derivanti da questo regime.

La continua e spregiudicata mancanza di rispetto per il vincolo derivato dalla ratifica delle Convenzioni, con conseguente violazione sistematica dei diritti fondamentali, ha raggiunto l'apice con la profanazione del diritto di autodeterminazione. Invadendo uno Stato sovrano e cercando di riscrivere la sua storia, ha completamente ignorato il principio secondo cui «all peoples have the right of self-determination. By

⁴³¹ Office of the High Commissioner for Human Rights, “*Situation of human rights in Ukraine in the context of the armed attack by the Russian Federation*”, (United Nations, 2022).

⁴³² UN. General Assembly, “*International Covenant on Civil and Political Rights*”, (United Nations, 1966), RES 2200A (XXI), Article 6.

⁴³³ Office of the High Commissioner for Human Rights, “*Situation of human rights in Ukraine in the context of the armed attack by the Russian Federation*”, (United Nations, 2022).

⁴³⁴ UN. General Assembly, “*International Covenant on Civil and Political Rights*”, (United Nations, 1966), RES 2200A (XXI), Article 4.

virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development»⁴³⁵. Questo, insieme all'uso documentato della tortura con l'acquiescenza del governo e delle forze dell'ordine pongono l'organizzazione delle Nazioni Unite in una relazione scomoda con la Federazione russa, obbligandola ad intervenire.

4.3. La risposta delle Nazioni Unite

Le sanzioni c.d di “non-partecipazione” sono delle misure che vanno ad incidere sui benefici che derivano dalla cooperazione internazionale. Lo Stato, destinatario di questi provvedimenti, viene privato dei diritti e dei privilegi, che normalmente gli vengono riconosciuti in virtù della membership con le organizzazioni internazionali. La non partecipazione alle attività comuni, la sospensione e l'espulsione, pur non essendo usate di frequente, sono sempre state un mezzo di intimidazione e di deterrenza.

Negli ultimi anni, però, vi è stata un'inversione di tendenza che ha portato a farne un uso maggiore. Probabilmente si è ritenuto necessario ricorrere maggiormente a questi strumenti inconsueti, a causa della gravità delle situazioni, quali l'Apartheid in Sud Africa e l'invasione della Russia in Ucraina⁴³⁶.

Essendo oggetto della trattazione il conflitto russo-ucraino, analizziamo come ha risposto l'organizzazione internazionale delle Nazioni Unite alle numerose violazioni commesse da un suo membro. Poiché se da un lato un grande numero di organizzazioni politiche e tecniche, come il già visto Consiglio d'Europa, ha privato la Russia dei benefici derivanti dalla membership⁴³⁷, dall'altro lato vi sono organizzazioni che hanno dovuto fronteggiare una situazione ben più complessa.

L'organizzazione delle Nazioni Unite rientra in questa seconda categoria, dal momento che, al suo interno, la Federazione Russa ricopre un ruolo di rilievo. Non solo essa esercita una grande influenza politica su altri Stati membri, ma è membro permanente

⁴³⁵ Ibid. Article 1.

⁴³⁶ Martina Buscemi, “*Outcasting the aggressor: The deployment of the sanction of ‘Non-Participation’*”, (Vol. 116:4, Cambridge University Press, 2022), p. 764-765.

⁴³⁷ Ibid. p. 766.

del Consiglio di Sicurezza, uno degli organi principali delle Nazioni Unite, dotato di potere esecutivo e al quale è conferita «la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale»⁴³⁸. Il Consiglio si compone di quindici membri di cui dieci non permanenti, la cui partecipazione all'organo è dettata da un sistema elettivo a rotazione biennale che garantisce il cambiamento di 1/3 dei membri ogni anno, e cinque permanenti, così definiti poiché la loro presenza non è soggetta a limiti temporali o di mandato. La qualifica di membro permanente è stata riconosciuta a Stati Uniti, Unione Sovietica, Regno Unito e Repubblica di Cina insieme con la Francia, in quanto Stati vincitori della seconda guerra mondiale e fautori dei negoziati che hanno condotto alla fondazione delle Nazioni Unite. Il consiglio di Sicurezza adotta decisioni nella forma di risoluzioni, le quali per essere approvate hanno bisogno del voto di almeno nove membri su quindici, ad eccezione dei casi in cui uno Stato membro sia obbligato ad astenersi sicché parte della controversia oggetto della decisione. Anche in questo ambito ritorna rilevante la qualifica di membro permanente, perché, in aggiunta alla presenza perpetua all'interno del Consiglio di Sicurezza, questa tipologia di membri ha anche la facoltà di esercitare il potere di veto, ossia la facoltà di impedire l'adozione di una risoluzione sostanziale, anche quando l'intero Consiglio è a favore. Come stabilito dagli stessi membri permanenti, però, questo loro potere non può essere invocato durante l'approvazione di risoluzioni procedurali. Ai sensi dell'Articolo 27 della Carta, le modalità di votazione del Consiglio di Sicurezza, «on procedural matters shall be made by an affirmative vote of nine members»⁴³⁹ mentre sulle altre questioni, la prima parte del paragrafo 3 prevede che la votazione, in aggiunta al voto di nove membri su quindici, debba includere «the concurring votes of the permanent members»⁴⁴⁰. Questa disposizione, che costituisce la base giuridica del potere di veto, pur non venendo esso mai citato esplicitamente, rappresenta una violazione del principio di uguaglianza giuridica tra gli Stati e una contraddizione al principio dell'astensione obbligatoria, disciplinato nella seconda parte del terzo paragrafo dell'Articolo 27 della Carta⁴⁴¹.

⁴³⁸ United Nations Conference on International Organization, *“Charter of United Nations”*, 1945, Article 24, para. 1.

⁴³⁹ Ibid. Article 27, para. 2.

⁴⁴⁰ Ibid. Article 27 para.3.

⁴⁴¹ United Nations Conference on International Organization, *“Charter of United Nations”*, 1945, Article 27.

Da quanto precede, è possibile concludere che l'applicazione di qualsivoglia misura o provvedimento ai danni della Russia da parte dell'ONU, in conseguenza delle sue violazioni, è particolarmente ostica, se non impossibile, proprio a causa del ruolo di membro permanente della Federazione.

Nella teoria, l'ONU, durante la stesura della Carta delle Nazioni Unite, ha previsto la possibilità di applicare misure di "non-partecipazione" contro un suo Stato membro.

Ai sensi dell'Articolo 5 della Carta, «a Member of the United Nations against which preventive or enforcement action has been taken by the Security Council may be suspended from the exercise of the rights and privileges of membership»⁴⁴². Analogamente, l'Articolo 6 della Carta afferma che un Membro che «has persistently violated»⁴⁴³ i principi su cui si fondano le Nazioni Unite, può essere espulso dall'organizzazione.

In entrambi gli articoli, poi, si individua come organo competente all'adozione di questi provvedimenti l'Assemblea Generale, organo con funzione consultiva e di coordinamento, a cui partecipano tutti gli Stati membri e alcuni Stati "osservatori". La Carta delle Nazioni dispone che le decisioni concernenti le questioni principali, in cui rientra la materia oggetto dell'Articolo 5 e dell'Articolo 6, siano adottate con l'approvazione di 2/3 dell'Assemblea⁴⁴⁴. Tuttavia, che sia per decidere sulla sospensione dei diritti o sull'espulsione dall'organizzazione, l'Assemblea può esprimersi in merito solo dopo aver ricevuto una raccomandazione dal Consiglio di Sicurezza⁴⁴⁵. Nel caso di specie, è proprio quest'ultima disposizione, la ragione della paralisi del Consiglio di Sicurezza e dell'inapplicabilità, nei fatti, di queste disposizioni. Affinché la raccomandazione possa essere approvata, deve avere il bene placito di tutti i membri permanenti, così da non essere ostacolata dal ricorso al potere di veto. La Federazione Russa, ritrovandosi ad essere contemporaneamente oggetto dei provvedimenti e membro con diritto di veto, in piena violazione del principio dell'astensione obbligatoria⁴⁴⁶, può bloccare qualsivoglia decisione concernente l'applicazione di misure di non-partecipazione, di cui essa è destinataria. A fortiori, se nessuno dei due provvedimenti è ascrivibile alla categoria delle

⁴⁴² Ibid. Article 5.

⁴⁴³ Ibid. Article 6.

⁴⁴⁴ Ibid. Article 18.

⁴⁴⁵ Ibid. Article 5 and Article 6.

⁴⁴⁶ United Nations Conference on International Organization, *"Charter of United Nations"*, 1945, Article 27, para. 3.

questioni procedurali, ai sensi dell'Articolo 18. Ragionando per assurdo, se così non fosse, si potrebbe usufruire del sistema di votazione delle questioni procedurali, il quale non prevede la possibilità di ricorrere al potere di veto⁴⁴⁷.

Nei mesi, alcuni giuristi hanno cercato di individuare metodi alternativi per risolvere l'*impasse*. La ricercatrice Rebecca Barber, prendendo l'idea da ciò che avvenne negli anni '70 con il Sud Africa, ha individuato una possibile soluzione nel ritiro delle credenziali che permettono a Mosca di rappresentare i suoi cittadini all'interno degli organi ONU. In genere, questa procedura amministrativa si applica quando vi sono questioni delicate che rendono difficile individuare chi, all'interno dello Stato, è legittimato a rappresentare il paese. Tuttavia, già quando negli anni '70 se ne fece uso per risolvere la situazione del Sud Africa, non era un colpo di stato o un governo non riconosciuto a richiederne il ricorso, bensì la persistenza dell'Apartheid, un sistema di discriminazione razziale legalizzato, per mezzo del quale il Sud Africa, già da vent'anni, stava violando sistematicamente le norme di diritto internazionale.

Come è avvenuto per la Federazione russa, anche in questo caso il primo tentativo fu ricorrere all'applicazione dell'Articolo 5. Nonostante si arrivò ad una votazione in sede di Consiglio di Sicurezza, il provvedimento non venne approvato a causa del potere di veto, posto in questo caso dagli alleati. Gli Stati africani, allora, iniziarono a chiedere la sospensione delle credenziali, spiegando che il Sud Africa, non rappresentando più la totalità della sua popolazione, aveva perso il diritto di partecipare ai lavori dell'Assemblea. La richiesta fu accolta e approvata con successo dai membri delle Nazioni Unite che riabilitarono le credenziali al Sud Africa solo nel 1994.

Ciò nonostante, la decisione suscitò moltissime critiche, poiché si ritenne che la sospensione delle credenziali non rappresentava altro che un'applicazione forzata dell'articolo 5⁴⁴⁸. Nella Carta infatti non è prevista la possibilità di sospendere i «diritti connessi allo *status* di membro fuori dei presupposti e delle procedure» disciplinate⁴⁴⁹.

In conclusione, la teoria proposta da Barber è solo un'ipotesi alternativa che rimane tale. Nel caso di specie risulta impossibile traslare sulla Russia, gli eventi che hanno

⁴⁴⁷ Ibid.

⁴⁴⁸ Rebecca Barber, "*Could Russia be suspended from the United Nations?*", (EJIL:Talk!, 1 March 2022).

⁴⁴⁹ Benedetto Conforti and Carlo Focarelli, "*Le Nazioni Unite*", (13. ed, Wolters Kluwer CEDAM 2023), p. 56 – 82.

caratterizzato la storia della membership del Sud Africa, per trovare una soluzione all'*impasse* che da tre anni caratterizza l'attività delle Nazioni Unite.

Considerato che nessuno dei membri permanenti vuole rinunciare al potere di veto e tendendo in considerazione la dichiarazione di un portavoce del Segretario Generale Guterres, secondo cui «ogni modifica della composizione del Consiglio di Sicurezza deve essere decisa dagli Stati che ne fanno parte»⁴⁵⁰, nessun cambiamento sembra essere all'orizzonte.

Il sistema onusiano è caratterizzato dalla coesistenza di molteplici istituti specializzati, organizzazioni autonome, programmi. Tale complessità permette grande libertà e indipendenza tale che se vi è un organo impossibilitato a condannare apertamente il comportamento della Federazione Russa per ragioni meramente procedurali, ce ne è un altro che può optare per la sospensione dell'ex Stato sovietico a causa delle violazioni sistematiche e gravi dei diritti umani perpetrate in Ucraina.

Questo è ciò che è avvenuto il 7 Aprile 2022, l'Assemblea Generale ha votato per approvare la sospensione della Federazione dal Consiglio dei diritti umani. Il voto ha raggiunto la maggioranza di 2/3 nonostante la Russia avesse inviato lettere contenenti intimidazioni e minacce agli Stati con cui intrattiene rapporti economici o che sono sotto la sua influenza⁴⁵¹. Il Consiglio dei diritti umani è un organo sussidiario dell'Assemblea Generale istituito nel 2006 con la risoluzione 60/251⁴⁵². Alle sedute del Consiglio partecipano tutti i membri delle Nazioni Unite, tutta via il corpo deputato ad adottare decisione è composto da 47 membri, eletti tra gli Stati membri nel rispetto dei seggi assegnati ad ogni area geografica, è deputato alla supervisione e la promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali. In ragione di quanto sancito nel paragrafo 8 della citata risoluzione, secondo cui è necessario «suspend the rights of membership in the Council of a member of the Council that commits gross and systematic violations of

⁴⁵⁰ William Mauldin and Yuliya Chernova, *“Ukraine’s Zelensky calls for removing Russia from UN Security Council after alleged war crimes”*, (The wall street journal, 5 April 2022).

⁴⁵¹ Akiko Uehara and Julia Crawford, *“La sospensione della Russia dal Consiglio ONU per i diritti umani solleva importanti domande”*, (swissinfo.ch, 13 April 2022).

⁴⁵² General Assembly of United Nations (60th sess: 2006), *“60/251. Human Rights Council”*, (2006), (A/RES/60/251).

human rights»⁴⁵³ e considerato il “*grave concern*”⁴⁵⁴ del Segretario Generale e dell’Alto Commissario per i diritti umani riguardo gli abusi dei diritti umani e la crisi umanitaria sorta in Ucraina, con la risoluzione ES-11/3 viene comunicata la decisione della sospensione della Russia dal Consiglio⁴⁵⁵.

Nonostante, negli anni, il ruolo del Consiglio dei diritti umani sia stato più volte sminuito dalla Federazione e, durante i lavori, la stessa abbia volentieri ostacolato o sviato l’attenzione dagli obiettivi comuni, l’interesse che la Russia ha manifestato nel volerne essere membro ne svela la reale importanza. Se così non fosse, non si spiegherebbe perché Mosca, pur avendo annunciato il proprio ritiro, successivamente l’esito della votazione, abbia realizzato campagne di intimidazione e pressioni pre-voto e nel 2023 si sia ripresentata come membro candidato ai seggi dell’Europa dell’Est per partecipare ai lavori del triennio 2024-2026.

⁴⁵³ General Assembly of United Nations (60th sess: 2006), “60/251. *Human Rights Council*”, (2006), (A/RES/60/251), para. 8.

⁴⁵⁴ General Assembly of United Nations, “*Suspension of the rights of membership of the Russian Federation in the Human Rights Council*”, (2022), ES-11/3.

⁴⁵⁵ General Assembly of United Nations, “*Suspension of the rights of membership of the Russian Federation in the Human Rights Council*”, (2022), ES-11/3.

Conclusione

La presente trattazione ha delineato un quadro analitico del potere sanzionatorio delle organizzazioni internazionali in risposta alle gravi violazioni del diritto internazionale commesse dagli Stati, utilizzando come caso di studio la risposta della comunità internazionale all'invasione russa dell'Ucraina. L'analisi, sviluppata attraverso quattro capitoli, trova il suo principio nell'esame del potere sanzionatorio degli Stati, così come codificato nel Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati per atti internazionalmente illeciti (ARSIWA) del 2001. Questi articoli, pur non essendo mai stati convertiti in un accordo formale, riflettono il diritto internazionale generale esistente e costituiscono un punto di riferimento fondamentale per comprendere la responsabilità internazionale. Si è evidenziato, dunque, come la comunità internazionale abbia sviluppato nel tempo un ventaglio di strumenti sanzionatori: contromisure, ritorsioni e misure lecite, ciascuno con peculiarità, limitazioni e condizioni di applicabilità.

Particolarmente rilevante è stata l'evoluzione dal concetto tradizionale di sanzioni "comprehensive" verso misure "targeted" e "smart", che mirano a colpire specifici individui, entità o settori, riducendo l'impatto umanitario collaterale. Questa tendenza riflette una maggiore consapevolezza riguardo alla proporzionalità e all'efficacia delle sanzioni.

Il passaggio all'analisi del potere sanzionatorio delle organizzazioni internazionali, codificato nel Progetto DARIO del 2011, ha permesso di cogliere analogie e differenze rispetto al regime previsto per gli Stati. Il DARIO, pur riproducendo in larga parte la struttura degli ARSIWA, tiene conto delle peculiarità delle organizzazioni internazionali, entità dotate di personalità giuridica distinta dai propri membri. La ricerca ha evidenziato le difficoltà che caratterizzano questo regime, soprattutto per ciò che concerne il coordinamento tra sanzioni regionali e universali e i limiti del potere sanzionatorio delle organizzazioni nei confronti dei propri membri.

Il potere sanzionatorio delle organizzazioni internazionali codificato nel DARIO concerne esclusivamente la responsabilità degli Stati per atti internazionalmente illeciti commessi in concerto con le organizzazioni internazionali. Tuttavia, il loro potere sanzionatorio è più ampio e si articola in diverse tipologie di misure, dalle contromisure

alle sanzioni istituzionali, dove queste ultime esprimono un rapporto "verticale" tra l'organizzazione e i propri membri. L'analisi ha evidenziato l'assenza di una disciplina univoca, concernente l'applicazione delle sanzioni verticali come punizione alla commissione di atti illeciti, realizzati dagli Stati membri. Questo *vacuum* legislativo è stato colmato dalle singole organizzazioni, che coerentemente con il proprio atto costitutivo, hanno individuato il regime sanzionatorio per loro più efficace.

Ad oggi, dunque, la disciplina è frammentata e il caso di studio, qui analizzato, ne è un esempio concreto. L'analisi della risposta alle violazioni della Convenzione europea dei diritti umani e delle Convenzioni ONU, ha offerto una prospettiva concreta dell'applicazione dei regimi sanzionatori delle singole organizzazioni contro un suo membro, sottolineando i limiti e l'eterogeneità delle soluzioni. Da un lato, l'espulsione della Russia dal Consiglio d'Europa, controversa sul piano procedurale, evidenzia la tensione tra esigenze politiche e vincoli giuridici. Dall'altro, l'impossibilità per le Nazioni Unite di applicare efficacemente l'Articolo 5 o l'Articolo 6 della Carta, a causa del diritto di veto russo, ha mostrato i limiti strutturali del sistema di sicurezza collettiva, parzialmente superati attraverso la sospensione dal Consiglio dei diritti umani.

In conclusione, sebbene i progetti ARSIWA e DARIO hanno contribuito a chiarire il quadro normativo, permangono incertezze e lacune, soprattutto riguardo ai meccanismi di coordinamento tra diverse organizzazioni e all'effettività delle misure adottabili. Il caso trattato, in particolare, ha evidenziato come le attuali strutture della governance globale possano risultare inadeguate di fronte a violazioni commesse da potenze con posizioni privilegiate all'interno delle organizzazioni internazionali, suggerendo la necessità di una riflessione sulla riforma di tali istituzioni per garantire un'effettiva tutela dei diritti umani e del diritto internazionale. Inoltre, si evidenzia l'opportunità di lavorare su un regime unico, concernente il potere sanzionatorio delle organizzazioni in risposta a gravi violazioni del diritto internazionale, in tutti i casi in cui gli Stati agiscono in modo indipendente.

La materia si configura in continua evoluzione, dove le esigenze pratiche si scontrano con la necessità di legittimità giuridica. L'obiettivo sarà continuare a lavorare affinché gli strumenti possano implementare efficacemente la tutela dei valori fondamentali della comunità internazionali, senza compromettere i principi di

proporzionalità, umanità e rispetto dei diritti fondamentali che animano il diritto internazionale contemporaneo.

Fonti Normative

Ago R., “Eight Report on State Responsibility”, (Yearbook of the International Law Commission, 1979, vol. II, Part One)

Assemblée nationale constituante “Déclaration des droits de l'homme et du citoyen”, (1789)

Committee of Ministers, “Resolution on the Cessation of the Membership of the Russian Federation to the Council of Europe” (16 March 2022), (CM/Res(2022)2).

Committee of Ministers, “Situation in Ukraine” (24 February 2022), CM/Del/Dec(2022)1426bis/2.3

Committee of Ministers, “Situation in Ukraine” (25 February 2022), CM/Del/Dec(2022)1426ter/2.3

Council of Europe, “European Convention on Human Rights, as amended by Protocols Nos. 11, 14 and 15”, (1950), (ETS No. 005)

Council of Europe, “La CEDU in 50 Domande”, (echr.coe.int, 2021)

Council of Europe, “Statute of the Council of Europe (STE no. 001)”, (1949), STE no.001

European Parliament, “Resolution of 16 January 2020 on ongoing hearings under Article 7(1) of the TEU regarding Poland and Hungary”, (2021), (2020/2513(RSP)), OJ C270/10.

European Commission, “Charter of Fundamental Rights of the European Union”, (2000), OJ C364/01

European Court of Human Rights, “Press Country Profile – Russia”, (2024)
European Union, “Consolidated Version of the Treaty on European Union”, (2008), OJ C115/1

European Union, “Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of European Union”, (2012), OJ C326/01

European Union, “Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community”, (2007), OJ C 306/01

European Union and Ukraine, “*DCFTA UE-Ucraina*”, (Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea, 2014)

General Assembly of United Nations, “International Law Commission Statute” (Resolution 174 (II), 1947)

General Assembly of United Nations (60th sess: 2006), “60/251. Human Rights Council”, (2006), (A/RES/60/251)

General Assembly of United Nations, “Suspension of the rights of membership of the Russian Federation in the Human Rights Council”, (2022), ES-11/3

High Level Review of UN Sanctions Working Group 3, “UN Sanctions: Humanitarian Aspects and Emerging Challenges” (United Nations, 2015)

Human rights council, “UN rights experts raise alarm over Russia’s ‘choking’ media clampdown at home”, (UN News, 2022)

International Law Commission, “Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act” (Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol II, Part Two 2001)

International Law Commission, “Draft Articles on the Responsibility of International Organizations” (Yearbook of the International Law Commission, 2011, Vol. II, Part Two.)

International law commission, “Report of the International Law Commission on the work of its thirty-first session”, (Yearbook of the International Law Commission, 1979, vol. II, Part Two)

International Law Commission, “Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations”, 1986 (United Nations publications)

International Law Commission, “Vienna Convention on the Representation of States in their Relations with International Organizations of a Universal Character”, 1975 (United Nations publications)

International Law Commission, “Vienna Convention on the Succession of States in respect of treaties”, 1978 (United Nations, Treaty Series, vol. 1946)

International Law Commission, “Yearbook of international commission vol. II Part One”, (United Nations Publication, 2007)

International Law Commission, “Yearbook of international commission vol.II Part One and Add.1 (Comments and observations received from international organizations)”, (United Nations Publication 2008)

International Law Commission, “Yearbook of the International Law Commission Vol. I” (United Nations publications, 1992)

International Law Commission, “Vienna Convention of the Law of Treaties”, 1969

International Peace Conference, “Convention (I) for the Pacific Settlement of International Disputes” (The Hague, 1899)

International Peace Conference, “Convention (IV) respecting the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land” (The Hague, 1907)

International Peace Conference, “Convention (V) Respecting the Rights and Duties of Neutral Powers and Persons in Case of War on Land” (The Hague, 1907)

League of Nations, ‘Acts of the Conference for the Codification of International Law’ (1930)

Mr. Giorgio Gaja, Special Rapporteur, ‘Eighth Report on Responsibility of International Organizations’, (International Law Commission, Report of the International Law Commission - Sixty-third session, 2011) A/CN.4/640

Office of the High Commissioner for Human Rights, “Situation of human rights in Ukraine in the context of the armed attack by the Russian Federation”, (United Nations, 2022)

Organization for Security and Co-operation in Europe, “Helsinki Final Act”, (Conference on security and co-operation in Europe final act, Helsinki, 1975)
Parliamentary Assembly of the Council of Europe, “Consequences of the Russian Federation’s Aggression against Ukraine”, (14 March 2022), Doc. 15477

Parliamentary Assembly of the Council of Europe, “Consequences of the Russian Federation’s Aggression against Ukraine” (15 March 2022), Opinion 300

Portuguese Presidency of the European Union, “Statement on Behalf of XIV Member States”, Lisbon, 2000.

Seventh International Conference of American States, “Montevideo Convention on the Right and Duties of States” (1933)

Sixth Committee UN. General Assembly (35th sess.: 1980), “Official Records of the General Assembly” (1980)

Sixth Committee UN. General Assembly (63rd sess: 2008), “Official Records of the General Assembly” (2008)

The Heads of Declaration of Lords and Commons, “Act Declaring the Rights and Liberties of the Subject and Settling the Succession of the Crown”, (1689)

Ukraine, Russian Federation, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and United States of America, “Memorandum on security assurances in connection with Ukraine’s accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons”, (Budapest, 5 December 1994), Volume 3007, I-52241

UN. General Assembly (25th sess.: 1970), “Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation among States in Accordance with the Charter of the United Nations.” (1971)

UN. General Assembly, “International Covenant on Civil and Political Rights”, (United Nations, 1966), RES 2200A (XXI)

UN. General Assembly “International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”, (United Nations, 1966), RES 2200A (XXI)

UN. General Assembly, “Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”, (United Nations, 2008), A/RES/63/117

UN. General Assembly (66th sess.: 2011), “Responsibility of International Organizations” (2012)

UN. General Assembly, “Territorial integrity of Ukraine: defending the principles of the Charter of United Nations”, (United Nations, 2022), ES-11/4.

UN. General Assembly, “Universal declaration of human rights”, (1948), UNGA RES 217 A(III), (UDHR)

UN Secretary General, “Report of the Secretary General” (UN 1996) (A/51/358/Add.1)

UN Secretary General, “Report of the Secretary-General’s High-level Panel on Threats, Challenges and Change: A More Secure World: Our Shared Responsibility” (2004) (A/59/565)

UN Secretary General, “Report of the Secretary-General: Supplement to an Agenda for Peace” (1995) (A/50/60-S/1995/1)

United Nations Conference on International Organization, “Charter of United Nations” (1945)

United Nations Security Council, “Agreement between the United Nations and the Government of Sierra Leone and Statute of the Special Court for Sierra Leone” (United Nations Security Council, 2002 Treaty Series, vol. 2178, No. 38342)

United Nations Security Council, “*Letter dated 24 February 2015 from the Permanent Representative of Ukraine to the United Nations addressed to the President of the Security Council*”, (2015) (UN Doc. S/2015/135)

United Nations Security Council, “Resolution 2202”, (2015), (S/RES/2202)

Giurisprudenza

Air Services Agreement of 27 March 1946 case (United State of America v. France) (1978), 54 ILR

Al-Dulimi and Montana management inc. v. Switzerland, Judgment, [2013], ECtHR Rep, para. 119.

Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain), Judgment, [1970], ICJ Rep 3

Commission of the European Economic Community v. Grand Duchy of Luxembourg and Kingdom of Belgium (Commission v. Luxemburg and Belgium), Judgment, [1963] CJEU Rep

GabCikovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia), Judgment, [1997] ICJ Report 7

Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 (WHO v. Egypt), Advisory Opinion, [1980], ICJ Rep 73

Kane v. Winn, District Court Judgment, [2004], D Mass 319 F.Supp. 2d 162.

Kadi II Case (European Commission and Others v. Kadi), Judgment, [2013], CJEU Rep.

Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276, Advisory Opinion, [1971], ICJ Rep

Nuloryarimma and Others v Thompson, Appeal Decision, [1999] FCA 1192

Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgment, [2010], ICJ Rep
Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, Advisory Opinion, [1949], ICJ Rep 174

Responsibility of Germany for Damage Caused in the Portuguese Colonies in the South of Africa – “Naulilaa case” (Portugal v Germany), (1928), 2 RIAA

Restrictive measures against Sudan and South Sudan and repealing Common Position (European Council v. Sudan and South Sudan), Decision, [2011], EC OJ L/188.

United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran, (United States of America v. Iran), Judgment, [1980] ICJ Rep

Bibliografia

AFP, “Russia jails man for 3 years over Ukraine remarks”, (The Moscow Times, 30 December 2022).

Allevato M, La corte suprema russa mette al bando il movimento LGBT “è estremista”, (AGI, 30 Novembre 2023)

Ahlborn C, “The Rules of International Organizations and the Law of International Responsibility” (International Organizations Law Review, 2011, vol. 8)

Alland D, “The Definition of Countermeasures” in James Crawford and others (eds), *The Law of International Responsibility* (1st edn, Oxford University Press 2010)

Amnesty International Italia, “Il Rapporto sulla situazione dei diritti umani nel mondo 2023- 2024”, (Infiniti Edizioni, 2024)

Arangio-Ruiz G, “Fourth Report on State Responsibility” (Yearbook of International Law Commission vol. 1, 1992) A/CN.4/444 and Add.1-3

Arangio-Ruiz, G, “Third Report on State Responsibility” (International Law Commission, 1991)

Balladore Pallieri G, “Le droit interne des organisations internationales”, (Collected Courses of The Hague Academy of International Law, 1969, vol. 127)

Barber R, “Could Russia be suspended from the United Nations?”, (EJIL:Talk!, 1 March 2022)

Bondarenko O, “Un Paese Diviso? Lingua Ed Identità Etinca in Ucraina”, (East Journal, 30 May 2022)

Buscemi M, “Outcasting the aggressor: The deployment of the sanction of ‘Non-Participation’”, (Vol. 116:4, Cambridge University Press, 2022)

Calamita NJ, “Sanctions, Countermeasures, and the Iranian Nuclear Issue”, (National University of Singapore, 2009)

Castelletti R, “La crociata di Putin contro i diritti Lgbt: ora la Russia vieta anche le transizioni di genere”, (La Repubblica, 24 Luglio 2023)

Centro dell’Università di Padova, “Autodeterminazione, diritti umani e diritti dei popoli, diritti delle minoranze, territori transnazionali”, (Conferenza generale della Helsinki citizens’ Assembly, HCA Bratislava, 1992)

Ciampi A, “Sanzioni del Consiglio di sicurezza e diritti umani” (A. Giuffrè, 2007)

Cinnella E, “Ucraina. Il Passato per Capire Il Presente” (Della Porta Editori, 2022)

Conforti B and Focarelli C, “Le Nazioni Unite”, (13. ed, Wolters Kluwer CEDAM 2023)

Crawford J, “‘The Claims Process’, State Responsibility: The General Part” (Cambridge: Cambridge University Press (Cambridge Studies in International and Comparative Law) 2013)

Dawidowicz M, “Third-Party Countermeasures: A Progressive Development of International Law?” (2016)

Decleva M, “Il diritto interno delle Unioni internazionali”, (Cedam, Padova, 1962)

Dupont, P, “Countermeasures and collective security: the case of the EU sanctions against Iran”, (Journal of Conflict and Security Law, 2012)

Dzehtsiarou K. e Coffey D. K. , “Suspension and Expulsion of Members of the Council of Europe: Difficult Decisions in Troubled Times”, in *International and Comparative Law Quarterly*, (2019)

Farrall JM, “United Nations Sanctions and the Rule of Law” (1st edn, Cambridge University Press 2007)

Farrall JM, “United Nations Sanctions and the Rule of Law” (Cambridge Univ Pr 2009)

Forlati Picchio ML, “La Sanzione Nel Diritto Internazionale”, vol LXVII (CEDAM 1974)

Forlati Picchio ML, “Sanctions institutionnelles et contre-mesures: tendances récentes” in Forlati Picchio ML and Sicilianos L-A (eds), *Economic Sanctions in International Law / Les sanctions économiques en droit international* (Brill Nijhoff 2004)

Focsaneanu L, “Le droit interne de l’Organisation des Nations Unies” *Annuaire français de droit international* (Vol.3, 1957)

Galanti A, “La Giurisprudenza Della Corte Europea Dei Diritti Dell’uomo Sulla Tutela Dell’ambiente: Approdi, Prospettive e Portata Precettiva”, (*Rivista Giuridica dell’Ambiente*, 2022)

Gazzini T, “The Normative Element Inherent in Economic Collective Enforcement Measures: United Nations and European Union Practice”, *Economic Sanctions in International Law / Les sanctions économiques en droit international*. (Brill 2004)

Gestri M, “Sanctions, Collective Countermeasures and the EU”, (*The Italian Yearbook of International Law Online*, Vol. 32(1), 2023)

Giegerich T, “Retorsion”, *Max Planck Encyclopedias of International Law* (Oxford University Press 2020).

Hannum H, “The UDHR in national and international law”, (*Harvard University, JSTOR*, Vol. 3 No.2).

Haywood Hackworth, G, *Digest of International Law* (Government Printing Office, 1940)

Hofer, A, “The ‘Curiouser and Curiouser’ Legal Nature of Non-UN Sanctions The Case of the US Sanctions Against Russia”, (*Journal of Conflict & Security Law*, Vol. 23no. 1, 2018).

Huffington Post, “Putin: Ucraina Creazione Di Lenin, Non Ha Una Vera Sovranità Nazionale”, (2022).

Klabbers J, “An Introduction to International Organizations Law” (4th edn, Cambridge University Press 2022)

Klein P, “The Attribution of Acts to International Organizations” in James Crawford and others (eds), *The Law of International Responsibility* (1st edn, Oxford University Press 2010)

Law J and Martin EA, “A Dictionary of Law” (7th edn, Oxford University Press 2009)

Lazzaro EV, “Terrorismo: I Regimi Dell’ONU per Il Contrasto al Finanziamento” (Altalex.com, 2021).

Lowenfeld AF, “International Economic Law” (2. ed., Oxford University Press 2009)

Mancini M, “Un Sanctions Targeting Individuals and Icc Proceedings: How to Achieve a Mutually Reinforcing Interaction” in Natalino Ronzitti (ed), *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law* (Brill | Nijhoff 2016)

Mastromartino F, “La soggettività degli individui nel diritto internazionale”, in *Rivista di filosofia del diritto e cultura giuridica*, (2010)

Pellet A and Miron A, “Sanction”, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford University Press 2013)

Ruffert M, “Reprisals”, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford Public International Law 2012).

Ruys T, ‘Sanctions, Retorsions and Countermeasures: Concepts and International Legal Framework’ (SSRN Electronic Journal, 2016)

Saccucci A, “Brevi considerazioni sull’espulsione della Russia dal Consiglio d’Europa e sulle sue conseguenze”, (SIDIBlog, 2022).

Schachter O, “International Law in Theory and Practice : General Course in Public International Law” (Martinus Nijhoff, Hague Academy of International Law 1982)

Schmalenbach K, “International Organization or Institutions, Supervision and Sanctions”, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford Public International law, 2020)

Sicilianos L-A, “Countermeasures in Response to Grave Violations of Obligations Owed to the International Community” in James Crawford and others (eds), *The Law of International Responsibility* (1st edn, Oxford University Press 2010)

Sieghart P, “The international law of human rights”, (Oxford University Press, 1983), p.25.

Sossai M, “Sanzioni Delle Nazioni Unite Ed Organizzazioni Regionali”, vol 4 (Roma Tre Press 2020)

Sossai M, “Why and how do regional organizations impose sanctions on their member States? A Comparative approach”, in *Sezione VI Le sanzioni oggi. Legalità, efficacia e implicazioni sistemiche nel diritto internazionale e dell’Unione europea*, in Pasquale de Sena e altri (eds.), *QUADERNI DI SIDIBLOG* (2021)

Uehara A and Crawford J, “La sospensione della Russia dal Consiglio ONU per i diritti umani solleva importanti domande”, (swissinfo.ch, 13 April 2022)

White ND, “Autonomous and Collective Sanctions in the International Legal Order” (The Italian Yearbook of International Law Online, 2018)