

GLI ATTORI DEL DIRITTO INTERNAZIONALE: GLI STATI

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- Il problema della soggettività (nel diritto internazionale) è il problema di stabilire quali entità, operanti sul piano delle relazioni internazionali, sono direttamente investite di diritti e obblighi di origine internazionale e hanno la capacità di farli valere (capacità giuridica, capacità di agire). Qui di seguito una sinossi che sarà ulteriormente precisata nei moduli che seguono.
- Soggetti del diritto internazionale sono principalmente, e storicamente, **gli Stati**, enti che governano (una comunità collocata entro un territorio definito) con caratteri di effettività e stabilità.
- L'autorità di governo dev'essere caratterizzata dall'esercizio di «poteri sovrani», ossia originari, effettivi (sul piano interno) e caratterizzati da indipendenza (sul piano esterno).
- Il **modello** dello Stato-soggetto è applicato per valutare la soggettività attuale di altri enti. Per esempio, enti che si manifestano durante la vita dello Stato (enti *sui generis* quali: **Insorti, Movimenti di liberazione nazionale**, governi in esilio, ecc.) o in connessione con l'evoluzione della soggettività statale (casi di **incorporazione o fusione** di Stati, da un lato, o di **secessione o smembramento** di Stati, dall'altro).

GLI ATTORI

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- Soggetti sono anche **le organizzazioni internazionali (Organizzazioni governative)**. Tale soggettività s'esprime nella titolarità di diritti e obblighi sia di origine consuetudinaria (diritto dei trattati, diritto della responsabilità internazionale o da illecito) sia di origine convenzionale.
- Anche **gli individui** (**persone fisiche, lo «straniero», la «persona»**) sono «soggetti del diritto internazionale», tuttavia per effetto di specifiche norme internazionali, di natura (in genere) convenzionale, che **attribuiscono loro talune garanzie e correlativi «diritti di azione»** (v. **disciplina dei «diritti fondamentali dell'individuo»**) ovvero che costituiscono il presupposto di divieti rivolti a taluni individui (il divieto di porre in essere violazioni gravi e diffuse dei diritti fondamentali della persona, specificamente in tempo di guerra) e delle relative conseguenze giuridiche in caso di violazione (i c.d. **crimini internazionali dell'individuo**)

NOZIONE DI SOGGETTIVITÀ

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- **Nozione di soggettività internazionale:** la soggettività è fondata, come detto, su due criteri fondamentali:
- a) riconoscimento (da parte dell'ordinamento internazionale) che un ente è caratterizzato dalla **titolarità di diritti e obblighi internazionali** (o: come destinatario diretto di norme internazionali) e
- b) riconoscimento che detto ente gode della **capacità di far valere tali prerogative sostanziali e processuali sul piano internazionale** (sono la «capacità giuridica» e la «capacità di agire» riconosciute nei vari settori del diritto interno)
- V. es. art. 1 ss. CEDU per la prima qualità; art. 34 CEDU per la seconda, ossia la legittimazione statale (e individuale) ad agire dinanzi alla Corte EDU. Secondo tale ultima norma, la Corte EDU *«può essere investita di un ricorso da parte di una persona fisica, un'organizzazione non governativa o un gruppo di privati che sostenga d'essere vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi protocolli»*.

NOZIONE DI SOGGETTIVITÀ INTERNAZIONALE

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- La soggettività (conferita o, secondo la dottrina classica, presupposta dal diritto internazionale) è una **qualità «oggettiva» con effetti generali** (è disposta dal diritto consuetudinario).
- Può esser fatta valere o rivendicata *universalmente* sul piano internazionale, sebbene con riferimento alle sole regole internazionali da cui l'ente è riguardato (parere della CIG dell'11.4.1949 sulla *Riparazione per i danni subiti al servizio delle Nazioni Unite - caso dell'uccisione del conte Bernadotte*, in relazione alla capacità dell'ONU, costituita per Trattato, di rivendicare esistenza e funzioni dinanzi a altri soggetti internazionali «terzi», come lo Stato di Israele, dove si era verificato un illecito a danno dell'Organizzazione)
- Il concetto (politico) di soggettività su delineato si è affermato in modo progressivo a partire dalla nozione di Stato e dall'epoca della *Pace di Westfalia*, 1648, in corrispondenza con la nascita di «un nuovo ordine internazionale».

GLI STATI SOVRANI

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- Detto ordine si fonda sul **concetto (politico) di «sovranità statale»** quale la conosciamo oggi. Si tratta di una qualità «esistenziale» propria agli Stati, che si definiscono come «*enti che governano in modo stabile, effettivo e indipendente su una comunità territoriale*».
- Presupposti fattuali della nozione **di Stato** sono, dunque, tre elementi («**governo**» **stabile e indipendente di una «comunità» stanziata su un territorio**) (concezione triadica).
- Si tratta di presupposti confermati dalla **prassi internazionale e giudiziaria interna**.
- La definizione è codificata dalla Convenzione di Montevideo del 1933 sui *Diritti e obblighi degli Stati*. La qualità di Stato (soggetto internazionale) è definita come segue: «*The State as a person of international law should possess the following qualifications: a permanent population; a defined territory; government; and capacity to enter into relations with the other States*»

GLI STATI SOVRANI

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- Ulteriori conferme sono rinvenibili nella prassi internazionale, ad esempio:
- Secondo il **Parere n. 1 della Commissione arbitrale mista (c.d. Commissione Badinter)**, reso il 29.11.1991, lo Stato è «*una comunità che consiste di un territorio e di una popolazione sotto un'autorità politica organizzata*». Il parere risponde negativamente alla questione della (perdurante) soggettività dello Stato Jugoslavo (Repubblica Socialista federale di Jugoslavia), affermando l'avvenuta estinzione per «smembramento» del medesimo.
- Secondo la **sentenza Corte Cassazione, n. 1981 del 28.6.1985**, sul caso [Arafat](#), difetta della qualità di «Stato», con le prerogative che gli sono connesse (immunità dalla giurisdizione straniera), il capo del Movimento di liberazione della Palestina (OLP), poiché detto movimento è privo dei caratteri statuali espressi dalla triade «popolo-governo-territorio»

GLI STATI SOVRANI. PRESUPPOSTI

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- Esaminiamo brevemente **i tre elementi di cui si compone la soggettività statale** (esistenza di un governo stabile e indipendente, che esercita poteri pubblici su una comunità territoriale).
- Il **governo** è valutato «in fatto»: deve essere in grado di svolgere effettivamente la sua funzione. Oggetto di valutazione è dunque la capacità del governo statale d'esercitare e mantenere, secondo uno standard medio, **il controllo effettivo e indisturbato, stabile ed esclusivo, su territorio e popolazione** (per es. preservando su tutto il territorio nazionale **l'ordine pubblico**, ossia un minimo di convivenza ordinata tra i consociati, e garantendo **il rispetto degli obblighi discendenti dal diritto internazionale**). Cruciale è dunque l'effettività dell'esercizio del potere di governo (*ex facto oritur ius*).
- Irrilevante è invece **l'origine dell'autorità di governo**, che può sorgere attraverso procedimenti costituzionali o attraverso movimenti rivoluzionari o sommovimenti extra-costituzionali (per es. bellici); irrilevante è altresì **la rispondenza dell'azione di governo ai principi democratici o dello stato di diritto** (v. riconoscimento).

IL GOVERNO

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- Corollario della **sovranità interna**, come sopra definita, è **l'indifferenza o la neutralità** del diritto internazionale **rispetto all'organizzazione costituzionale o amministrativa dello Stato** (**dominio riservato** di questi ultimi: salvo **accordi** in senso contrario).
- *Esempio: i soggetti in concreto autorizzati ad agire, a nome dello Stato, sul piano internazionale (a rappresentare lo Stato: per esempio: a stipulare trattati, in qualità di «plenipotenziari»: v. art. 7 CVDT 1969) sono stabiliti dal diritto interno (valutazioni eventualmente corrette alla luce del principio di effettività).*
- Lo Stato ai sensi del diritto internazionale **è libero nei fini** (c.d. «competenza sulla competenza»), salvo il diritto internazionale. La sovranità qualifica lo Stato come ente **«superiorem non recognoscens»** (teorici della «sovranità» in prospettiva storica: Bodin, Pufendorf).
- Ciò è anche implicito nel principio «della **sovrana uguaglianza** degli Stati» (art. 1, par. 2, Carta ONU)

IL GOVERNO

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- Il governo dev'essere **sovrano anche sul piano esterno.**, ambito nel quale opera come «rappresentante» dello Stato d'appartenenza.
- Il requisito che esprime la sovranità esterna è **l'indipendenza politica** del governo (e dunque dello Stato) rispetto a enti esterni. Essa s'articola:
 - a) nel **carattere originario («costituzionalmente conferito»)** del potere di governo
 - b) **nell'inesistenza di un'autorità superiore (esterna)** da cui il Governo tragga legittimazione, ovvero che sia in grado di determinarne o condizionarne la condotta (è «criterio del controllo»: v. giurisprudenza CEDU).
- L'indipendenza politica, qualità esistenziale dello Stato sovrano, è protetta da norme di importanza fondamentale: v. **art. 2, par. 4, Carta ONU**, che recita: *«I Membri devono astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite».*

IL GOVERNO

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- Conseguenze del principio di sovranità, sul piano interno ed esterno, come sopra definito, sono:
- L'assenza di rilevanza internazionale dei governi «delocalizzati» e dunque sprovvisti di effettività (c.d. *governi in esilio*: prassi storicamente abbondante);
- La temporanea «moltiplicazione» degli enti di governo in caso di coesistenza di più centri di potere organizzati: quando cioè sul territorio statale *insistano più autorità di governo «effettive»*: governi rivoluzionari o insorti, nonché movimenti di liberazione nazionale, a partire dal secondo dopoguerra. Es. caso della Libia.
- L'assenza di soggettività internazionale dei governi di **Stati c.d. fantoccio**.

IL GOVERNO

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- Si tratta di governi in **fatto controllati** (militarmente o con altri mezzi) da altri Stati e dunque privi di indipendenza o di effettività (per un esempio di scuola si veda la situazione di Cipro Nord, Stato retto dal governo della c.d. Repubblica turco-cipriota del Nord, a sua volta militarmente controllato dalla Turchia: v. Corte EDU, sentenza del 23.3.1995 sul caso *Loizidou c. Turchia (eccezioni preliminari)*, ricorso n. 15318/89)
- L'assenza di «rilevanza internazionale» delle **ripartizioni amministrative interne allo Stato** così come degli *Stati federati*.
- Gli Stati federati per il diritto internazionale «scompaiono» all'interno dello Stato federale, unico soggetto internazionale (anche se legislativamente o amministrativamente decentrato sul piano interno).
- Gli Stati federati, in particolare, sono enti non «originari», ritenuti dipendenti dallo Stato centrale o dal governo federale, secondo quanto previsto dalla costituzione dello Stato (cfr. es. art. 117 Cost. italiana).
- **Territorio e popolazione sono presupposti materiali della soggettività statale**, ossia costituiscono gli ambiti (spaziali e soggettivi) su cui s'esplica l'autorità (il potere pubblico) dello Stato.

IL TERRITORIO

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- Il **territorio** su cui s'esercita il governo e la sovranità dello Stato **include**: il suolo e lo spazio aereo sovrastante; il sottosuolo (sfruttabile); nonché la porzione di mare compresa nel c.d. **mare territoriale** (entro le 12 miglia marine dalla linea di bassa marea, definita secondo le alternative poste dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, CDM, c.d. Convenzione di Montego Bay, 10.12.1982, art. 3-7; v. art. 2 codice della navigazione italiano).
- Il territorio ha anche la funzione di **circoscrivere l'ambito spaziale della sovranità dello Stato**: esso costituisce, in principio, il limite d'esercizio della giurisdizione penale, civile, esecutiva statale. Il diritto internazionale salvaguarda «**l'integrità territoriale**» degli Stati (art. 2, par. 4 Carta ONU), **comunque conseguita**. *Ad esempio si limita a prendere atto di fenomeni «secessione», ossia dell'instaurazione di un nuovo Stato o dell'ampliamento di uno Stato preesistente, apprezzandola secondo il principio di effettività (caso del referendum «indipendentista del 1.10.2017 in Catalogna).* Irrilevanti sono i «**modi di acquisto**» del territorio (occupazione di territori *nullius*: es. *Antartide*; conquista, accessione o cessione). Irrilevante è altresì la **dimensione territoriale** dello Stato (micro-Stati), e la precisa definizione dei confini su cui insiste il governo statale.

TERRITORIO E GIURISDIZIONE

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- Affermare che la sovranità (e l'esercizio del potere pubblico / coercitivo a essa connessa) è di **natura essenzialmente territoriale** significa affermare che l'esercizio del potere coercitivo statale sugli individui «oltre» le frontiere nazionali (ossia in situazioni di **extraterritorialità**) va valutato come un'eccezione o una deroga (restrittivamente intesa). Invero l'esercizio di giurisdizione statale sulla base di criteri diversi da quello territoriale (ove stabiliti dal diritto interno pertinente), può generare un **esercizio concorrente, ed eventualmente conflittuale, di giurisdizione statale** (dunque a una sorta di «**conflitto positivo**» di **giurisdizioni**, con soluzioni potenzialmente contraddittorie).
- I criteri alternativi posti a fondamento della giurisdizione, civile o penale, di un determinato Stato possono essere di varia natura. S'annoverano i criteri soggettivi della **personalità attiva** (la giurisdizione sussiste se il soggetto privato cui è imputabile l'illecito è un cittadino dello Stato) o della **personalità passiva** o (la giurisdizione sussiste se la vittima dell'illecito è cittadino nazionale); o il criterio oggettivo detto «dell'effetto dell'illecito», che riconosce competenza allo Stato sul cui territorio (in assenza di un «comportamento» o di un «fatto» rilevante) si sono prodotti «**gli effetti dannosi**» dell'illecito. In tal caso la giurisdizione è connessa al luogo in cui le conseguenze del fatto illecito si sono prodotte.
- **Salvo limite convenzionale, il principio internazionale applicabile sembra essere quello della «libertà degli Stati» in materia.**

IL TERRITORIO

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- La Corte internazionale di giustizia (CIG) ha così affermato, nella sentenza del 7.9.1927 sul caso *del Lotus (Francia c. Turchia)*, il principio della libertà degli Stati in materia di giurisdizione penale per incidenti avvenuti in alto mare.
- Ha dunque riconosciuto la possibilità di un esercizio concorrente della giurisdizione, da parte della Francia e della Turchia, in caso di speronamento e affondamento di un natante turco riconducibile all'azione di un natante francese. Ha dunque ammesso la legittimità dell'azione penale condotta, in Turchia, contro il comandante francese dell'imbarcazione all'origine dell'incidente (la giurisdizione turca sarebbe stata fondata, nel caso, sulla nazionalità del natante e delle vittime dell'incidente) (cfr. col caso dei [marò italiani](#) accusati di omicidio di cittadini indiani dinanzi alle corti penali indiane).
- Il [riparto territoriale delle autorità di governo garantisce](#) che tutti gli individui – ovunque situati – siano governati (e protetti) da una qualche autorità territoriale.
- Tale ripartizione territoriale delle autorità di governo contribuisce dunque a evitare una sorta di «[conflitto negativo di giurisdizione](#)» ovvero di lacune nell'esercizio del potere pubblico statale.

LA POPOLAZIONE

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- La **popolazione costituisce, per contro, la base «personale» dello Stato**: si tratta del gruppo di individui che risiedono stabilmente sul territorio.
- La popolazione può non coincidere con la cittadinanza «nazionale». Numerosi sono, infatti, gli Stati c.d. **plurinazionali** (il cui diritto riconosce diversi «status» di cittadinanza e diritti residenziali connessi: es. il Regno Unito). Numerosi sono anche gli Stati la cui popolazione non è etnicamente o linguisticamente o culturalmente omogenea (la protezione delle **minoranze nazionali** – linguistiche, etniche, culturali, religiose è affidata al diritto interno (es. in Italia l'art. 6 Costituzione), spesso nel quadro di convenzione internazionali (v. a esempio in Europa la *Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali fatta a Strasburgo l'1.2.1995*, che stabilisce il divieto di assimilazione culturale o linguistica – art. 3 – e il divieto di discriminazione – art. 4 – dei gruppi minoritari presenti nel territorio statale).
- Il diritto internazionale **riconosce allo Stato discrezionalità** nel definire **tanto il «legame di cittadinanza»** (i presupposti della qualità di cittadino) quanto **i diritti e doveri di fedeltà e di lealtà** a cui il godimento dello *status* è subordinato (e in carenza dei quali detto status può essere *disconosciuto o revocato*).

LA POPOLAZIONE

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- È dunque cittadino, per il diritto internazionale, colui che **risponde ai requisiti posti dal diritto della cittadinanza nazionale** (in Italia v. art. 1 ss. l. n. 91 del 5.2.1992, *Nuove norme sulla cittadinanza*).
- Analogamente allo Stato **è riservata la competenza** per quanto riguarda la definizione delle **condizioni di perdita o di revoca della cittadinanza** (a es. per indegnità: v. in ambito europeo, Corte di giustizia UE, sentenza 2.3.2010, C-135/08, *Rottmann*; o in ragione del protratto soggiorno all'estero: v. sentenza 12.3.2019, C-221/17, *Tjebbes*, entrambe con riferimento alla cittadinanza europea)
- Nei vari Stati del mondo **vari sono i criteri d'acquisto** della cittadinanza nazionale. Si riconoscono **criteri di acquisto originario della cittadinanza e criteri di acquisto derivato**.
- Tra i primi: l'acquisto (automatico) di cittadinanza per nascita (o adozione) da genitori cittadini (o da parte di un solo genitore cittadino) c.d. **iure sanguinis** (è statisticamente il **criterio prevalente**);

LA POPOLAZIONE

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- l'acquisto per effetto della nascita sul territorio nazionale, c.d. *iure soli*; il criterio indicato è impiegato dalla maggioranza degli Stati, in via residuale, con riguardo ai minori figli di immigrati che risulterebbero altrimenti sprovvisti di ogni cittadinanza.
- l'acquisto di cittadinanza attraverso varie combinazioni dei criteri suddetti.
- I criteri di **acquisto derivato (per naturalizzazione)** sono variamente concepiti:
 - a) durata della residenza sul territorio nazionale e la correlativa integrazione culturale/linguistica;
 - b) i legami familiari;
 - c) altri.
- Tali criteri danno luogo a un diritto d'acquisto della cittadinanza su richiesta ovvero a una **mera possibilità d'acquisto** (permanendo allora la discrezionalità dell'autorità nazionale accertante in materia)

LA POPOLAZIONE

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- La combinazione di detti criteri, da parte degli Stati, rende possibili situazioni di **cittadinanze plurime** (c.d. *dual* o *multiple Citizenship*) ovvero di privazione di qualunque cittadinanza nazionale (**apolidia, statelessness**). Il diritto internazionale convenzionale prevede misure di contrasto al fenomeno dell'apolidia (v. *Convenzione relativa allo statuto delle persone apolidi*, New York, 1954 e *Convenzione sulla riduzione dell'apolidia*, New York, 1961, entrambe adottate sotto gli auspici delle Nazioni Unite).
- L'acquisizione e il possesso di cittadinanze plurime, ritenuto in passato problematico (con contestuale obbligo di scelta o elezione di cittadinanza), è invece attualmente tollerato o ammesso da molti Stati.
- Il 47% dei 175 Stati considerati consentono la c.d. *dual Citizenship* sia per gli immigrati sia per i propri cittadini emigrati (v. <https://migrationdataportal.org/> o anche <http://globalcit.eu/databases/>). La tolleranza per la coesistenza di più cittadinanze in capo a un medesimo individuo è fatta discendere talora dal principio della «parità di genere» in materia di cittadinanza (sia la madre che il padre debbono poter trasmettere, in applicazione del criterio dello *ius sanguinis*, cit., la propria cittadinanza ai discendenti).

LA POPOLAZIONE

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- Analogamente lo Stato ha discrezionalità anche nell'attribuzione della propria «nazionalità» **alle persone giuridiche**, ossia alle società di diritto civile o commerciale, salvo limitazioni convenzionali. Le condizioni, stabilite dai vari Stati, per l'acquisizione della nazionalità «societaria» sono altrettanto varie.
- Sul piano convenzionale regionale il diritto dell'Unione riconosce come «società europee» (beneficiarie nei vari Stati membri del principio del trattamento nazionale in quanto assimilate ai cittadini di uno Stato membro) quelle **costituite secondo il diritto di uno Stato membro, a condizione che la sede amministrativa o sociale ovvero l'attività principale dell'ente si collochi entro il territorio dell'Unione** (cfr. art. 54 Trattato sul Funzionamento dell'Unione, TFUE).
- Ulteriori criteri sono talora adottati a livello extraeuropeo (es. la nazionalità degli amministratori, o della maggioranza dei detentori del capitale sociale o degli amministratori, ecc.).
- L'attribuzione della nazionalità alle persone giuridiche le assoggetta integralmente ai diritti e agli obblighi (sostanziali e processuali) discendenti dal diritto nazionale.

CITTADINANZA E PROTEZIONE DIPLOMATICA

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- Il rapporto di cittadinanza o di nazionalità conferisce allo Stato interessato **speciali poteri (di rilevanza internazionale)** a difesa dell'individuo (o della società commerciale) leso dal comportamento illecito di altri Stati.
- Il fondamentale istituto che consente allo Stato di assumere le difese del proprio cittadino nei confronti di qualsiasi Stato estero che abbia violato la normativa internazionale è detto «**protezione diplomatica**» (protezione attraverso mezzi diplomatici). Si tratta di un «diritto» dello Stato che s'attiva in caso d'illecito subito all'estero dal proprio cittadino, il quale è **soggetto indiretto** della protezione (v. CIG, sentenza 27.6.2001 sul caso *LaGrand (Germany v. United States of America)*).
- La protezione diplomatica è tuttavia istituto di limitata effettività, in assenza di collaborazione dello Stato responsabile (v. caso *Giulio Regeni, dottorando di ricerca a Cambridge coinvolto, torturato e ucciso, al Cairo nelle rappresaglie incrociate fra milizie di Morsi e di Al-Sisi, all'indomani della caduta del presidente egiziano Mubarak sull'onda delle «primavere arabe»*) e di mezzi di accertamento giurisdizionale attivabili.

CITTADINANZA E PROTEZIONE DIPLOMATICA

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- Secondo la giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia in caso di individui forniti di più cittadinanze la protezione diplomatica spetta (prioritariamente) allo Stato della c.d. **cittadinanza effettiva**, ossia dello Stato con cui il cittadino ha concreti e stretti legami (v. CIG, sentenza 6.4.1955 sul caso *Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala)*).
- Per converso, con riguardo alle persone giuridiche la Corte, nella sentenza del 5.2.1970 sul caso della *Barcelona Traction*, si è rifiutata di ampliare il novero degli Stati abilitati a intervenire in protezione di una società commerciale al di là dello Stato cui la società è legata dal «vincolo di nazionalità» (per es. lo Stato o gli Stati di cui la maggioranza degli azionisti sociali ha la cittadinanza). Ha conseguentemente escluso che il diritto d'azione in protezione diplomatica dello Stato di cui la società ha la nazionalità (**il Canada**) possa essere «affiancato» o surrogato da quello dello **Stato della cittadinanza degli azionisti (il Belgio)**.
- Pertanto, secondo la sentenza, il Belgio non ha titolo per lamentarsi dell'esproprio, senza indennizzo, dei beni di una società canadese (posseduta da azionisti belgi), operata dalla Spagna (Stato nel quale filiali della Barcelona Traction erano insediate) (v. anche infra, l'individuo nel diritto internazionale)

IL RICONOSCIMENTO DI STATI. NOZIONE

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- Nei secoli s'è affermato un importante istituto del diritto internazionale, detto del **riconoscimento di Stati**. Si tratta della prassi della c.d. ammissione di Stati nuovi tradizionalmente operato in modo *unilaterale o collettivo* dagli altri membri della Comunità internazionale (ossia dagli Stati «preesistenti»)
- In fatto gli Stati occidentali tendono a subordinare il riconoscimento al rispetto, da parte dello Stato o del governo nascente, **di regole o principi prevalenti in un dato momento storico** («fondamenti di legalità internazionale»). Si tratta, oggi, dei **principi dello Stato di diritto** (dunque lo svolgimento di libere elezioni, il rispetto delle minoranze, dei diritti fondamentali).
- Tali prese di posizione, per quanto importanti, non sono giuridicamente decisive per quanto riguarda la soggettività internazionale. **Non hanno, in particolare, valore «costitutivo» della personalità del nuovo Stato** (o del nuovo Governo al suo interno).
- Come su illustrato, in presenza di un «governo effettivo» l'ente rappresentato si qualifica come «Stato», anche se, per motivi politici, non ottiene il riconoscimento degli altri Stati o delle Nazioni Unite (prospettiva esterna).

IL RICONOSCIMENTO. NATURA

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- Attualmente dunque il riconoscimento è ritenuto **un atto unilaterale, discrezionale e di rilevanza politica** (es. governo italiano e riconoscimento del «legittimo governo venezuelano»: Maduro o Guaidó).
- Può avere valore «dichiarativo»: attraverso di esso uno Stato esprime una valutazione che può essere fondata su **elementi di fatto** oppure (**più spesso**) su **considerazioni politiche** (volontà di stabilizzare una situazione in fieri; di intrattenere rapporti diplomatici o economici col nuovo Stato). Se l'ente riconosciuto non è ancora stabilizzato come Stato, si parla di «riconoscimento prematuro».
- Il riconoscimento può avere effetti sulle relazioni internazionali intrattenute dal nuovo ente e favorire la sua «stabilizzazione» (per «accrescimento» di legittimità politica e di «effettività»). Il disconoscimento ha, invece, effetti simmetrici.
- In ogni caso l'interprete (anche di diritto interno: il giudice, l'operatore giuridico) è libero di valutare il fondamento giuridico (ovvero politico) del riconoscimento, con riguardo ai parametri della nozione di Stato su delineati.

IL RICONOSCIMENTO. ESEMPI

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- Un problema decennale, esemplificativo in tal senso, è costituito dall'ammissione della Palestina (rappresentata in passato dall'Organizzazione per la liberazione della Palestina, OLP e, recentemente, dall'Autorità palestinese, ANP) alle Nazioni Unite. L'art. 4 della Carta ONU (sulla quale infra) prevede che solo «gli Stati» possano aderire, a certe condizioni, all'Organizzazione, e che l'ammissione sia disposta «con decisione dell'Assemblea Generale su proposta del Consiglio di Sicurezza».
- Il procedimento di ammissione, non ancora concluso, illustra i condizionamenti politici che intervengono nell'accertamento della qualità di «Stato» di tale ente.
- Così, mentre il 29 novembre 2012 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha qualificato la Palestina (Stato palestinese) come «Stato osservatore» (non membro), modificando lo status precedentemente goduto di «ente» osservatore; il Consiglio di Sicurezza non ha preso posizione in proposito, ritenendo insoddisfatti i requisiti relativi alla «sovranità territoriale» della ANP quali stabiliti dalla cit. Convenzione di Montevideo.
- Attualmente la Palestina è riconosciuta come Stato da 136 Paesi. Altri Stati non riconoscono lo Stato di Palestina, ma solo un'entità politica non statale palestinese (Stati Uniti, Germania, Australia, Canada e Regno Unito).

I MOVIMENTI INSURREZIONALI

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- Quale rilevanza internazionale hanno **i movimenti insurrezionali** sulla scena internazionale? Si tratta di **gruppi di individui che perseguono fini politici** e, in genere, **rivendicano il rovesciamento del «governo legittimo» ovvero la secessione e l'autonomia di parte del territorio statale** (o l'unione con altro Stato)
- La **soggettività internazionale dei «ribelli» è pacifica se**, e nella misura in cui essi: a) dispongono di una certa organizzazione (di un «gruppo» o «comando» responsabile) e b) controllano in fatto una parte del territorio dello Stato (principio di effettività).
- Si tratta tuttavia di **soggettività parziale**, limitata alle norme rilevanti del diritto internazionale: tutela degli stranieri e rispetto dei diritti dell'uomo; immunità di organi stranieri; diritto umanitario (ius in bello o diritto della guerra); diritto dei trattati.
- Si tratta altresì di **soggettività temporanea**: se l'insurrezione o la rivolta fallisce, si espande la soggettività piena dello Stato (i ribelli ritornano «terroristi» o delinquenti di diritto comune per le azioni poste in essere); se ha successo, permane la soggettività (unica) dello Stato territoriale

I MOVIMENTI INSURREZIONALI

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- Questioni problematiche, connesse alla soggettività degli insorti, sono quelle relative:
- i) **all'imputazione della responsabilità internazionale per atti dannosi** (a persone e cose riconducibili a Stati terzi) commessi dai ribelli durante l'insurrezione, alla sua conclusione.
- Se questa fallisce, il governo legittimo non risponde dei danni, se non a titolo omissivo, essendo detti danni imputati all'azione di «privati». Se l'insurrezione ha successo, il governo insurrezionale o in fieri dello Stato risponde dei danni causati dall'insurrezione e da quelli provocati dalle forze del governo legittimo
- ii) **alla liceità internazionale dell'assistenza o sostegno forniti da Stati terzi agli insorti o al governo legittimo** (liceità della seconda, illiceità della prima, in quanto comporta un'ingerenza negli affari interni di altro Stato)

AUTO- DETERMINAZIONE E SOGGETTIVITÀ DEI MOVIMENTI DI LIBERAZIONE NAZIONALI (MNL)

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- Diversamente dai movimenti insurrezionali, i **movimenti di liberazione nazionale** hanno una «presenza» pacificamente riconosciuta sul piano internazionale in quanto beneficiari (e, dunque, per effetto) del **principio di autodeterminazione dei popoli**.
- Si tratta di un **principio consuetudinario** (sorto a partire dal 1945), **di valore cogente e a efficacia diffusa** (tutti gli Stati interessati possono invocarlo: è un principio «erga omnes»). È sancito dalla Carta ONU («auto-governo»: art. 1 par. 2, 55 e 56 Carta: leggere) ed è stato sviluppato nella pratica «quasi normativa» dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (infra). Ne **sono «beneficiari» i popoli** (entità non statali di difficile ricostruzione in diritto) o meglio gli enti esponenziali delle rivendicazioni di tali popoli che aspirano a costituirsi in Stato indipendente (i Movimenti di liberazione nazionale o MLN, appunto).
- **Effetti «esterni»** del principio di autodeterminazione (dimensione internazionale). In conseguenza del principio, i movimenti di liberazione nazionale sono titolari di un «**diritto alla secessione**» dallo Stato d'appartenenza riconosciuto e garantito dal diritto internazionale.
- Ma solo in **situazioni storicamente determinate**.

AUTO- DETERMINAZIONE E SOGGETTIVITÀ DEI MLN

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- L'ambito d'applicazione del principio è definito dalla «sussunzione» giuridica delle **situazioni storiche** attraverso le quali il principio è maturato. Si tratta di tre situazioni. Il principio concerne dunque i MLN che lottano per l'emancipazione dei popoli soggetti **a dominazione coloniale, straniera o a situazioni di apartheid** (es. Angola soggetto a dominazione coloniale portoghese; territori palestinesi «occupati» da Israele; territori dove vigeva la segregazione razziale, c.d. Bantustans, nel territorio della Repubblica sudafricana e della Rhodesia del Sud/Zimbabwe). Esso beneficia ai MLN operanti sul territorio dello Stato interessato, come anche, e soprattutto, a **quelli operanti dall'estero** (privi cioè di base o di controllo territoriale: caso dell'Organizzazione per la liberazione della Palestina con sede a Tunisi).
- Quali i diritti conferiti? Il principio di autodeterminazione conferisce ai MLN il diritto di operare, nelle sedi internazionali multilaterali (conferenze e organizzazioni internazionali) o sul piano bilaterale, come rappresentante del popolo e di negoziare le condizioni del suo autogoverno.
- Dal principio discendono inoltre taluni corollari:
 - i) La possibilità degli Stati terzi di **assistere il movimento nella sua lotta**, con aiuti finanziari, concessioni doganali o finanche con armi o mezzi militari.

AUTO- DETERMINAZIONE E SOGGETTIVITÀ DEI MLN

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- ii) Gli atti organizzati dei membri del MLN per la liberazione non sono «automaticamente» qualificabili come atti di «terrorismo internazionale»
- iii) I trattati internazionali che regolano il trattamento commerciale dei territori rivendicati dal MLN vanno interpretati in modo tale da non pregiudicare il loro status politico (interpretazione dei trattati in conformità col principio di autodeterminazione dei popoli)
- La CGUE nella importante sentenza del 21.12.2016, C-104/16 P, *Consiglio c. Front Polisario* (punto 92: <http://curia.europa.eu>) ha, ad esempio, «ridotto» in via interpretativa l'efficacia territoriale di un accordo internazionale fra la UE e il Marocco, in modo da far salvo il territorio del Sahara occidentale, oggetto di rivendicazione da parte del Fronte Polisario. Ha affermato che detto accordo **non coinvolge la parte di territorio del Marocco contesa tra il governo nazionale e il «Front Polisario»**, ente esponenziale del popolo del Sahara occidentale dal 1973 a oggi. Infatti, *«alla luce dello status separato e distinto riconosciuto al territorio del Sahara occidentale, in forza del principio di autodeterminazione, rispetto a quello di qualsiasi Stato, compreso il Regno del Marocco, i termini «territorio del Regno del Marocco» figuranti all'articolo 94 dell'accordo di associazione non possono [...] essere interpretati in modo da includere il Sahara occidentale nell'ambito di applicazione territoriale di detto accordo»*

IL PROBLEMA DELLA AUTO- DETERMINAZIONE INTERNA

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- Il principio **non concerne invece, allo stato attuale di sviluppo del diritto internazionale, «situazioni puramente interne»**, di «secessione democratica» dei popoli dallo Stato di appartenenza.
- Al riconoscimento di un «diritto di secessione» delle comunità territoriali «interne» agli Stati s'oppone, infatti, **il principio di integrità territoriale dello Stato**, ex art. 2.4 Carta ONU (CIG, parere del 22.7.2010 *relativo alla conformità al diritto internazionale della proclamazione unilaterale di indipendenza da parte dell'Autorità provvisoria del Kosovo*, punti 79 ss.), che andrebbe limitato di conseguenza.
- In forma attenuata, parte della dottrina configura il principio (di autodeterminazione «interna») come **«diritto a una autentica rappresentanza politica»** (democratica) (v. diritti umani: CEDU e Patti ONU e relativi meccanismi di controllo), che comporterebbe un diritto alla secessione come rimedio estremo (c.d. **«remedial secession»**). Secondo tale tesi, ove manchi all'autonomia territoriale una «adeguata» rappresentanza politica (democratica), il principio attribuirebbe, ma solo come rimedio ultimativo per evitare gravi violazioni dei diritti fondamentali (inderogabili) della persona, un vero e proprio «diritto alla secessione». Entrambi i detti requisiti dovrebbero sussistere. La teoria della «remedial secession» sembra valere, tuttavia, in un'ottica di «sviluppo progressivo» del diritto internazionale.