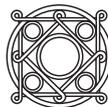


DIRITTO DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

a cura di

ANGELA DEL VECCHIO



Edizioni Scientifiche Italiane

DEL VECCHIO, Angela (*a cura di*)
Diritto delle organizzazioni internazionali
Serie «Manuali», 15
Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2012
pp. 448; 24 cm
ISBN 978-88-495-2419-2

© 2012 by Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a.
80121 Napoli, via Chiatamone 7
00185 Roma, via dei Taurini 27

Internet: www.edizioniesi.it

E-mail: info@edizioniesi.it

I diritti di traduzione, riproduzione e adattamento totale o parziale e con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi.

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4 della legge 22 aprile 1941, n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

Associazione Italiana per i Diritti di Riproduzione delle Opere dell'ingegno (AIDRO)
Via delle Erbe, 2 - 20121 Milano - tel. e fax 02-809506; e-mail: aidro@iol.it

Sommario

<i>Premessa</i>	11
<i>Elenco degli acronimi</i>	15
 <i>Capitolo I (ANGELA DEL VECCHIO)</i>	
Analisi introduttiva ed evoluzione storica del fenomeno dell'organizzazione internazionale	
1. Nozione e sviluppo storico delle organizzazioni internazionali.	19
2. Le unioni internazionali.	20
3. Le organizzazioni internazionali: costituzione e definizione.	23
4. Caratteri generali delle organizzazioni internazionali.	27
5. Classificazione degli enti internazionali.	32
6. Le organizzazioni sovranazionali.	37
 <i>Capitolo II (MARIA ROSARIA MAURO)</i>	
La personalità giuridica internazionale delle organizzazioni internazionali	
1. La personalità giuridica internazionale delle organizzazioni internazionali: origine della questione.	43
2. Il fondamento della personalità giuridica internazionale delle organizzazioni: la tesi volontaristica e la tesi oggettiva.	49
3. La concezione «funzionale» della personalità giuridica internazionale degli enti e il contributo dato al riguardo dalla Corte internazionale di giustizia.	52
4. I requisiti della personalità giuridica internazionale delle organizzazioni.	54
5. I caratteri distintivi della personalità giuridica internazionale delle organizzazioni.	58
6. Le manifestazioni della personalità giuridica internazionale delle organizzazioni.	62
7. La personalità giuridica interna delle organizzazioni internazionali.	70

Capitolo III (MARIA ROSARIA MAURO)

La struttura e il funzionamento delle organizzazioni internazionali

1. La struttura delle organizzazioni internazionali: considerazioni preliminari.	73
2. Classificazione degli organi dell'ente.	79
3. Modelli di struttura organizzativa.	81
4. L'organo assembleare.	83
5. <i>Segue.</i> Organi assembleari di composizione particolare.	87
6. L'organo esecutivo.	90
7. Il segretariato.	92
8. Gli organi giurisdizionali.	93
9. Gli organi di controllo contabile.	98
10. Gli organi sussidiari.	100
11. Il funzionamento delle organizzazioni internazionali.	103
12. La formazione della volontà dell'organizzazione internazionale.	107

Capitolo IV (ROBERTO VIRZO)

Gli atti delle organizzazioni internazionali

1. Gli atti delle organizzazioni internazionali: aspetti generali.	113
2. Irrilevanza della denominazione degli atti ai fini della loro esatta qualificazione giuridica e della loro classificazione.	115
3. Gli atti interni delle organizzazioni internazionali.	117
4. Gli atti diretti ai membri dell'organizzazione: gli atti non vincolanti.	122
5. <i>Segue.</i> Le autorizzazioni.	127
6. Gli atti vincolanti per i membri che li accettano.	129
7. Gli atti vincolanti.	131
8. Gli atti vincolanti di organizzazioni internazionali diretti a soggetti che non ne sono membri.	136

Capitolo V (PIETRO PUSTORINO)Lo *status* di membro delle organizzazioni internazionali

1. La partecipazione all'organizzazione internazionale: profili generali.	141
2. I membri originari.	145
3. I membri aderenti.	148
4. I membri ammessi: le regole generali in tema di ammissione.	151
5. <i>Segue.</i> Le regole in tema di ammissione di Stati.	155
6. <i>Segue.</i> Le regole in tema di ammissione di organizzazioni internazionali.	159
7. La questione dell'ammissione condizionata.	164
8. Ammissione e conflitto fra norme internazionali applicabili al soggetto membro.	166

9. <i>Membership</i> e situazioni giuridiche differenziate: i membri associati ed affiliati. Lo <i>status</i> di osservatore.	169
10. Qualità di membro e rappresentanza nel quadro dell'organizzazione internazionale.	176
11. Successione degli Stati ed incidenza sullo <i>status</i> di membro.	178
12. Mutamenti rivoluzionari di governo, fallimento di uno Stato ed occupazioni militari quali situazioni potenzialmente pregiudizievoli per il mantenimento dello <i>status</i> di membro.	182
13. La riammissione all'organizzazione internazionale.	185
14. La sospensione dello <i>status</i> di membro.	186
15. L'espulsione dall'organizzazione internazionale.	193
16. Il recesso dall'organizzazione internazionale.	197

Capitolo VI (DANIELE GALLO)

Il finanziamento delle organizzazioni internazionali

1. Il finanziamento quale strumento essenziale per l'organizzazione internazionale ed indice rivelatore dei rapporti con i suoi Stati membri.	205
2. Le spese dell'organizzazione: classificazione, nozione e fondamento giuridico.	209
3. Le entrate: la contribuzione obbligatoria a fondo perduto.	214
4. <i>Segue</i> . I criteri di ripartizione delle quote di finanziamento.	216
5. I conferimenti in capitale.	220
6. Mancato pagamento dei contributi e strumenti di «reazione» a disposizione dell'organizzazione.	221
7. La contribuzione volontaria.	224
8. Doni e donazioni.	229
9. L'auto-finanziamento.	231
10. Struttura, formazione ed approvazione del bilancio.	233
11. Il controllo sull'esecuzione del bilancio.	237

Capitolo VII (MASSIMO FRANCESCO ORZAN)

Le immunità ed i privilegi delle organizzazioni internazionali

1. Fondamento e presupposti delle immunità e dei privilegi delle organizzazioni internazionali.	243
2. L'inviolabilità della sede e degli archivi.	247
3. Le esenzioni fiscali e doganali.	250
4. I privilegi in materia di corrispondenza e comunicazioni.	251
5. L'immunità dalla giurisdizione contenziosa.	252
6. <i>Segue</i> . La giurisprudenza dei tribunali interni stranieri ed italiani in materia di immunità dalla giurisdizione contenziosa.	256
7. L'immunità dalla giurisdizione esecutiva e cautelare.	266

Capitolo VIII (DANIELE GALLO)*Status*, privilegi, immunità e tutela giurisdizionale dei funzionari delle organizzazioni internazionali

1. Il personale delle organizzazioni internazionali: le nozioni di agente e funzionario internazionale. 273
2. Il reclutamento dei funzionari. 278
3. L'origine e la natura giuridica del sistema che regola lo *status* dei funzionari. 280
4. Le fonti della disciplina del rapporto di lavoro. 282
5. Le diverse tipologie di rapporti di lavoro. 290
6. Gli obblighi ed i diritti inerenti alla condizione giuridica interna dei funzionari. 292
7. La condizione giuridica esterna dei funzionari: i privilegi e le immunità. 294
8. *Segue*. La tutela della sicurezza dei funzionari. 301
9. La perdita dello *status* di funzionario. 303
10. I procedimenti di garanzia a favore dei funzionari ed i sistemi di tutela giurisdizionale dei loro diritti. 304

Capitolo IX (PIETRO PUSTORINO)

La responsabilità delle organizzazioni internazionali

1. Presupposti e regole generali della responsabilità delle organizzazioni internazionali. 315
2. Analogie e differenze fra la responsabilità internazionale degli Stati e la responsabilità delle organizzazioni internazionali: il progetto di articoli della Commissione del diritto internazionale del 2011. 318
3. Gli elementi costitutivi del fatto illecito commesso dall'organizzazione internazionale: l'elemento soggettivo. 321
4. *Segue*. Le questioni specifiche relative all'attribuzione all'organizzazione di condotte lesive poste in essere nel quadro di operazioni militari. 323
5. L'elemento oggettivo dell'illecito. 329
6. Il problema dell'applicabilità alle organizzazioni internazionali delle norme in tema di diritti umani e di diritto internazionale umanitario. 333
7. La responsabilità delle organizzazioni internazionali per violazione di norme di *jus cogens*. 336
8. Il collegamento fra la responsabilità dell'organizzazione internazionale e la responsabilità di altri soggetti di diritto internazionale: gli accordi misti dell'UE. 338
9. *Segue*. Altri casi di collegamento fra la responsabilità dell'organizzazione e quella di altri soggetti di diritto internazionale. 341
10. La questione della responsabilità sussidiaria dei soggetti membri del-

l'organizzazione in caso di illecito commesso esclusivamente dall'organizzazione.	345
11. Le cause di esclusione dell'illecito dell'organizzazione internazionale.	347
12. Le conseguenze della commissione di un fatto illecito da parte dell'organizzazione internazionale: la riparazione ed il ricorso a contromisure.	349
13. La responsabilità delle organizzazioni internazionali fondata su norme nazionali.	352

Capitolo X (ROBERTO VIRZO)

Le organizzazioni internazionali e la soluzione delle controversie

1. Cenni sui diversi mezzi e procedimenti di risoluzione pacifica delle controversie internazionali.	357
2. Le organizzazioni internazionali e il regolamento di controversie sorte tra propri membri.	360
3. Le organizzazioni internazionali e il regolamento di controversie riguardanti Stati terzi.	366
4. La soluzione di controversie tra organizzazioni internazionali e Stati membri.	368
5. La soluzione di controversie tra organizzazioni internazionali e tra queste ultime e Stati non membri.	373
6. La soluzione di controversie scaturenti da contratti tra organizzazioni internazionali e privati.	375

Capitolo XI (IVAN INGRAVALLO)

Clausole modificative degli atti istitutivi ed estinzione delle organizzazioni internazionali

1. Le vicende evolutive delle organizzazioni internazionali	381
2. Le modifiche degli atti istitutivi.	381
3. L'approvazione degli emendamenti.	383
4. L'entrata in vigore degli emendamenti.	385
5. Le procedure di revisione nell'Unione europea.	389
6. Il recesso a seguito di un emendamento.	390
7. Gli emendamenti e la prassi interpretativa e modificativa dello statuto dell'organizzazione.	393
8. L'estinzione delle organizzazioni internazionali.	394
9. La successione tra organizzazioni internazionali. La differenza con l'ipotesi di trasformazione di un'organizzazione.	397
10. Le conseguenze dell'estinzione di un'organizzazione internazionale e della successione tra organizzazioni internazionali.	404

Capitolo XII (MASSIMO FRANCESCO ORZAN)

L'adattamento del diritto interno ai trattati istitutivi e agli atti delle organizzazioni internazionali

1. Cenni introduttivi sull'adattamento del diritto interno al diritto internazionale. 411
2. L'adattamento del diritto interno italiano ai trattati istitutivi e agli atti delle organizzazioni internazionali. 414
3. La competenza interna in tema di adattamento e di esecuzione degli atti delle organizzazioni internazionali. 418
4. L'esecuzione delle sentenze rese dalle corti istituite nell'ambito di organizzazioni internazionali. 421
5. Il rango dei trattati istitutivi e degli atti delle organizzazioni internazionali nell'ordinamento italiano. 426
6. *Segue*. Il controllo di costituzionalità dei trattati istitutivi e degli atti delle organizzazioni internazionali nell'ordinamento italiano. 432

Bibliografia generale 435

Capitolo IX

La responsabilità delle organizzazioni internazionali

Pietro Pustorino

SOMMARIO: 1. Presupposti e regole generali della responsabilità delle organizzazioni internazionali. – 2. Analogie e differenze fra la responsabilità internazionale degli Stati e la responsabilità delle organizzazioni internazionali: il progetto di articoli della Commissione del diritto internazionale del 2011. – 3. Gli elementi costitutivi del fatto illecito commesso dall'organizzazione internazionale: l'elemento soggettivo. – 4. *Segue*. Le questioni specifiche relative all'attribuzione all'organizzazione di condotte lesive poste in essere nel quadro di operazioni militari. – 5. L'elemento oggettivo dell'illecito. – 6. Il problema dell'applicabilità alle organizzazioni internazionali delle norme in tema di diritti umani e di diritto internazionale umanitario. – 7. La responsabilità delle organizzazioni internazionali per violazione di norme di *jus cogens*. – 8. Il collegamento fra la responsabilità dell'organizzazione internazionale e la responsabilità di altri soggetti di diritto internazionale: gli accordi misti dell'UE. – 9. *Segue*. Altri casi di collegamento fra la responsabilità dell'organizzazione e quella di altri soggetti di diritto internazionale. – 10. La questione della responsabilità sussidiaria dei soggetti membri dell'organizzazione in caso di illecito commesso esclusivamente dall'organizzazione stessa. – 11. Le cause di esclusione dell'illecito dell'organizzazione internazionale. – 12. Le conseguenze della commissione di un fatto illecito da parte dell'organizzazione internazionale: la riparazione ed il ricorso a contromisure. – 13. La responsabilità delle organizzazioni internazionali fondata su norme nazionali.

1. *Presupposti e regole generali della responsabilità delle organizzazioni internazionali*

La necessità di stabilire un regime normativo in tema di responsabilità internazionale delle organizzazioni appare una conseguenza naturale, ed allo stesso tempo indispensabile, della progressiva espansione delle competenze attribuite alle organizzazioni e delle funzioni da esse concretamente svolte a livello internazionale.

Sembra infatti ampiamente superato nella prassi quanto affermato dal relatore speciale Ago, in tema di codificazione delle norme internazionali sulla responsabilità internazionale degli Stati, il quale dubitava che le organizzazioni internazionali potessero commettere illeciti internazionali in ragione del carattere recente del fenomeno dell'organizzazione

internazionale. Pertanto, secondo Ago, non era opportuno procedere ad una codificazione delle norme internazionali in materia di responsabilità delle organizzazioni¹.

A livello terminologico, va rilevato che un ampio studio presentato dall'*International Law Association* nel 2004 sulla *Accountability of International Organizations* utilizza il termine *accountability* in luogo del termine *responsibility*². La distinzione, nota soprattutto agli studiosi di diritto anglosassone, non appare in questa sede di particolare rilevanza, in quanto soltanto il termine *responsibility* assume importanza, riguardando le questioni relative alla violazione di vere e proprie norme internazionali da parte delle organizzazioni. Con il termine *accountability* si indica, invece, un fenomeno assai più ampio, che concerne non soltanto i presupposti e gli effetti della violazione di norme internazionali, ma anche le conseguenze dell'inosservanza di regole non giuridiche (HARTWIG, *International Organization*, 64-65), ivi compresi gli strumenti di *soft law* previsti da alcune organizzazioni per prevenire, accertare e rimediare a tale inosservanza.

Può in proposito rilevarsi che, soprattutto nell'ambito di organizzazioni internazionali di carattere finanziario, ad esempio nell'IBRD, nell'IDB o nell'ADB, sono state di recente istituite forme di controllo riconducibili al fenomeno dell'*accountability* e relative al monitoraggio e alla valutazione delle attività di erogazione dei finanziamenti effettuati da tali organizzazioni. Peraltro, gli organi al riguardo previsti, ad esempio il *panel* d'ispezione dell'IBRD, hanno, in primo luogo, carattere interno all'organizzazione e sono altresì privi dei requisiti di indipendenza ed imparzialità; in secondo luogo, essi non hanno il fine di accertare la violazione di vere e proprie norme internazionali, utilizzando quali parametri giuridici di riferimento regole di *soft law* adottate dalla stessa organizzazione che procede al controllo; in terzo luogo, gli atti conclusivi degli organi di controllo, che spesso devono essere «ratificati» dagli organi politici dell'organizzazione, non sono vincolanti.

È bene precisare che, in relazione alle attività di rilievo internazionale delle organizzazioni, è frequente che si applichino contemporaneamente più regimi giuridici, in particolare il regime sulla responsabilità internazionale degli Stati e quello in tema di responsabilità internazionale delle organizzazioni. Va infatti verificato se, nella fattispecie con-

¹ *Yearbook of the International Law Commission*, 1963, vol. II, p. 229 e p. 234.

² Si veda il *Final Report* presentato alla conferenza di Berlino nel 2004 dai *co-rapporteurs* Shaw e Wellens.

creta, una determinata condotta lesiva sia da attribuire unicamente allo Stato oppure all'organizzazione, oppure ad entrambi i soggetti. È quindi del tutto ammissibile che un medesimo fatto lesivo possa essere disciplinato da diversi regimi normativi.

Il regime generale in tema di responsabilità delle organizzazioni internazionali è destinato ad applicarsi in assenza di **regole speciali sulla responsabilità** contenute negli statuti o in altre regole adottate dall'organizzazione. Pertanto, nei casi in cui lo statuto di un'organizzazione preveda un regime normativo particolare, ad esempio escludendo o limitando la responsabilità dell'organizzazione per i fatti lesivi da essa posti in essere³, occorre applicare tale disciplina speciale. Bisogna tuttavia aggiungere che l'eventuale normativa speciale vincola, in linea di principio, soltanto i soggetti (organizzazione e suoi membri) che hanno accettato il regime speciale in tema di responsabilità per le attività dell'organizzazione, mentre è irrilevante per i soggetti terzi con i quali l'organizzazione intrattiene rapporti giuridici. Quindi, nel caso in cui la responsabilità dell'organizzazione sia fatta valere da soggetti terzi rispetto ad essa, il regime generale troverà applicazione a meno che si dimostri che i soggetti terzi abbiano accettato, esplicitamente o implicitamente, il regime speciale predisposto dall'organizzazione. Al contrario, nel caso di responsabilità invocata da soggetti membri, la disciplina generale troverà applicazione solo nella misura in cui non confligga con le regole speciali stabilite dall'organizzazione.

Nonostante qualche opinione contraria in dottrina (BROWNLIE, 357), il presupposto per accertare la responsabilità internazionale di un'organizzazione è costituito dall'esistenza di una sua **personalità giuridica distinta dagli Stati o da altri soggetti membri**⁴. In assenza di tale personalità, le condotte lesive dell'organizzazione sono da attribuire, sul piano internazionale, ai soggetti membri, qualora essi siano a loro volta dotati di soggettività internazionale. Che la sussistenza della personalità internazionale di un'organizzazione costituisca la *conditio sine qua non* della possibilità di accertare la sua responsabilità internazionale è un ele-

³ È questa l'ipotesi prevista dalla Convenzione sulla proibizione dello sviluppo, produzione, immagazzinaggio ed uso di armi chimiche e sulla loro distruzione, adottata il 13 gennaio 1993, in particolare dall'annesso sulla protezione delle informazioni confidenziali, parte D, par. 22, in cui si esclude che l'OPCW sia responsabile per le violazioni delle norme sulla confidenzialità commesse dai membri del segretariato tecnico durante le ispezioni da essi condotte.

⁴ Si veda in proposito Cap. II.

mento consolidato nella prassi rilevante in materia, come dimostrato, ad esempio, dall'esame del rapporto del Segretario generale dell'ONU del 20 settembre 1996, in cui si afferma che la responsabilità per i danni causati dalle forze di pace è una conseguenza della personalità giuridica dell'Organizzazione⁵.

2. *Analogie e differenze fra la responsabilità internazionale degli Stati e la responsabilità delle organizzazioni internazionali: il progetto di articoli della Commissione del diritto internazionale del 2011*

Il 5 agosto 2011 la Commissione del diritto internazionale ha definitivamente approvato il progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali⁶, di cui l'Assemblea generale dell'ONU ha preso atto, riservandosi di decidere successivamente in merito alla questione relativa alla forma giuridica da assegnare al progetto stesso⁷.

Il progetto del 2011 costituisce il completamento del progetto del 2001 sulla responsabilità internazionale degli Stati. Questo primo progetto contiene infatti una clausola di non pregiudizio circa le questioni concernenti la responsabilità internazionale di un'organizzazione o degli Stati per le attività svolte dall'organizzazione⁸. Il progetto del 2011, in assenza totale o parziale di un'adeguata prassi di sostegno ad alcune delle regole in esso contenute, si ispira in larga parte allo sviluppo progressivo del diritto internazionale, come del resto espressamente ammesso dallo stesso relatore speciale, prevedendo peraltro un contenuto analogo, in diversi punti, rispetto al progetto del 2001.

Diverse argomentazioni, teoriche e pratiche, depongono a favore della scelta di applicare alle organizzazioni internazionali, con opportune modifiche, il regime previsto in tema di responsabilità degli Stati.

⁵ Si veda il rapporto su *Financing of the United Nations Protection Force, the United Nations Confidence Restoration Operation in Croatia, the United Nations Preventive Deployment Force and the United Nations Peace Forces Headquarters, Administrative and Budgetary Aspects of the Financing of the United Nations Peacekeeping Operations: Financing of the United Nations Peacekeeping Operations*, doc. A/51/389, par. 6.

⁶ Il relatore speciale Giorgio Gaja ha presentato, a partire dal 2002, otto rapporti alla Commissione.

⁷ Si veda la ris. del 4 novembre 2011, A/C.6/66/L.22, paragrafi 3-4.

⁸ Art. 57 del progetto del 2001.

Vi è anzitutto l'obiettivo di costituire, per quanto possibile, un **regime uniforme in materia di responsabilità internazionale**, colmando un evidente vuoto normativo alla luce della progressiva rilevanza delle organizzazioni sul piano internazionale. In proposito, rispetto all'asserita difficoltà di ricavare regole uniformi in tema di responsabilità degli Stati e delle organizzazioni internazionali – in ragione della diversità di struttura, competenze e finalità di tali enti – va rilevato che analoghe differenze possono registrarsi fra gli stessi Stati, ad esempio in relazione alle dimensioni del territorio e della popolazione sui quali si esplica la sovranità statale, oppure con riguardo al diverso grado di effettività dei poteri sovrani esercitati dagli Stati. Ciò non ha di certo inibito la formazione di un regime ormai consolidato di diritto internazionale generale riguardante la responsabilità degli Stati. Né la mancanza di prassi può costituire un elemento decisivo al riguardo, dal momento che essa è prevalentemente da ricondurre all'inesistenza o comunque all'estrema scarsità di organi giurisdizionali operanti a livello internazionale e competenti in materia di accertamento della responsabilità delle organizzazioni, mentre, con riferimento alla competenza dei tribunali interni, il limite maggiore è dato dall'applicazione delle regole in tema di immunità delle organizzazioni⁹. Un ulteriore elemento a sostegno della necessità di prevedere una disciplina *ad hoc* in tema di responsabilità internazionale delle organizzazioni è stato individuato nel fatto che l'assenza di regole scritte in materia potrebbe indurre i giudici interni ed internazionali a «creare» regole *ad hoc*, legate esclusivamente alle caratteristiche particolari del caso di specie, favorendo in tal modo un clima di incertezza giuridica quanto al regime normativo generale applicabile in materia (SCHERMERS, BLOKKER, 1020).

Occorre tuttavia ammettere che esistono aspetti problematici circa la scelta della Commissione del diritto internazionale di utilizzare il regime applicabile in tema di responsabilità degli Stati quale parametro pressoché esclusivo di riferimento in materia di responsabilità delle organizzazioni. Anzitutto, non è del tutto errato ritenere che il normale bilanciamento, nei lavori della Commissione, fra le regole di codificazione e le regole di sviluppo progressivo del diritto internazionale sia stato, in materia di responsabilità delle organizzazioni, alterato nel senso di propendere maggiormente per le regole *de jure condendo*. Sebbene ciò sia talvolta avvenuto anche in passato nel quadro dei progetti approvati dalla

⁹ Si veda Cap. VII.

Commissione, la rottura di questo equilibrio nel quadro della responsabilità internazionale appare di maggiore rilevanza, sia per la evidente delicatezza ed importanza della materia, sia perché tale *modus operandi* potrebbe costituire un ulteriore precedente per assegnare in futuro un ruolo preponderante all'obiettivo dello sviluppo progressivo del diritto internazionale. Lo sbilanciamento fra le esigenze di codificazione e di sviluppo progressivo del diritto internazionale risalta in particolare nel quadro della regolamentazione proposta dalla Commissione in cui la scarsità o ridotta significatività della prassi non lascia alternativa se non quella di «proporre» nuove regole internazionali, assegnando una funzione quasi legislativa alla Commissione. Inoltre, se appare verosimile che il progetto della Commissione del 2011 possa indirizzare la prassi nel senso prospettato dal progetto stesso, non è tuttavia affatto da escludere che, proprio per il fatto che alcune regole proposte sono totalmente ispirate allo sviluppo progressivo del diritto internazionale, la prassi possa orientarsi in modo diverso, superando alcune scelte operate dalla Commissione e riducendo di conseguenza il valore complessivo del progetto.

Ciò premesso, è innegabile che il progetto della Commissione costituisca uno strumento giuridico di grande utilità in tema di responsabilità delle organizzazioni, come confermato dal fatto che, anche prima della sua adozione in seconda lettura nel 2011, che ne ha aumentato in modo significativo la rilevanza, il progetto è stato richiamato nella giurisprudenza interna ed internazionale, sia in senso adesivo, allo scopo di accogliere il regime contenuto nel progetto¹⁰, sia in senso critico, al fine di segnalarne la parziale inadeguatezza¹¹.

¹⁰ Si veda la decisione del 12 dicembre 2007 resa dalla *House of Lords*, *R (on the application of Al-Jedda) (FC) v. Secretary of State for Defence*, opinione di Lord Bingham of Cornhill, par. 5, con riferimento all'art. 5 (ora art. 7) del progetto. In senso analogo e con riferimento al medesimo articolo, si veda la sentenza del 5 luglio 2011 resa dalla Corte d'appello dell'Aia, *Mustafic-Mujic e altri c. Paesi Bassi*, par. 5.8.

¹¹ Si veda la decisione della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo del 31 maggio 2007 nei casi *Behrami c. Francia* e *Saramati c. Francia, Germania e Norvegia*, la quale, dopo un'analisi accurata del progetto del 2011 (par. 29 ss.), utilizza, in materia di attribuzione all'ONU di alcune condotte lesive, il criterio del controllo e dell'autorità finali da parte del Consiglio di sicurezza sulle azioni od omissioni concretamente poste in essere (par. 133), in senso diverso da quanto indicato nell'attuale art. 7 del progetto della Commissione del diritto internazionale.

3. Gli elementi costitutivi del fatto illecito commesso dall'organizzazione internazionale: l'elemento soggettivo

In senso analogo a quanto previsto per gli Stati, il fatto illecito commesso da un'organizzazione internazionale presuppone l'accertamento di un **elemento soggettivo**, consistente nell'attribuzione all'organizzazione di una determinata condotta lesiva, e di un **elemento oggettivo**, consistente nella violazione di norme internazionali. Nonostante qualche opinione contraria (DRAETTA, 136), non è da considerare come un ulteriore elemento costitutivo dell'illecito compiuto da un'organizzazione l'esistenza di un danno nei confronti di terzi.

In tema di attribuzione all'organizzazione di una condotta lesiva, occorre ovviamente partire dalle attività svolte dall'organizzazione attraverso i propri organi ed agenti¹². Per quanto concerne gli organi, non importa, ai fini dell'attribuzione della condotta all'organizzazione, che si tratti di organi principali, sussidiari, istituiti a titolo permanente o temporaneo. Il principio dell'attribuzione all'organizzazione delle condotte lesive poste in essere da organi istituiti dall'organizzazione opera quindi anche nel caso in cui a tali organi siano devoluti compiti particolari, come avvenuto ad esempio per l'amministrazione internazionale di territori oggetto di conflitti armati interni o internazionali, in particolare in Kosovo e a Timor Est. Appare quindi corretta, ai fini della determinazione della responsabilità internazionale dell'organizzazione, la qualificazione dell'*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* (UNMIK) quale organo sussidiario dell'ONU da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo nella già citata decisione relativa ai casi *Behrami e Saramati*¹³, sebbene sia criticabile il fatto che la Corte abbia escluso di poter attribuire, nel caso di specie, alcune condotte lesive poste in essere dall'UNMIK e dalla *Kosovo Force* (KFOR) – la forza multinazionale della NATO operante nell'ex Jugoslavia – anche agli Stati partecipanti a tali operazioni internazionali, in base a quanto si dirà nel paragrafo successivo.

Altrettanto irrilevante, in materia di attribuzione della condotta le-

¹² Sulla distinzione si vedano i Capitoli III e VIII.

¹³ Si veda la decisione della Grande Camera del 31 maggio 2007, cit., par. 143. Sull'attribuzione all'ONU delle attività dell'Alto rappresentante dell'ONU per la Bosnia-Erzegovina, si veda la decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo del 16 ottobre 2007, *Berić e altri c. Bosnia-Erzegovina*, par. 26 ss.

siva, è la fonte normativa, primaria o di rango inferiore, sulla base della quale l'organizzazione ha istituito l'organo in questione.

Per quanto attiene alla nozione di agente, la prassi rilevante in materia depone nel senso dell'accoglimento di una definizione particolarmente ampia. Al riguardo, può citarsi il parere consultivo della Corte internazionale di giustizia dell'11 aprile 1949 sulla *Riparazione dei danni subiti al servizio delle Nazioni Unite* secondo cui il termine agente include ogni soggetto incaricato dall'organizzazione di svolgere determinate funzioni, a prescindere dal fatto che esso sia considerato funzionario dell'organizzazione e regolarmente retribuito, sia assunto a tempo determinato o indeterminato¹⁴.

L'art. 6 del progetto della Commissione del diritto internazionale precisa, in linea con quanto appena affermato, che la nozione di agente va determinata senza tenere conto della posizione gerarchica ad esso riconosciuta nell'ambito dell'organizzazione. Di conseguenza, ai fini dell'attribuzione della responsabilità ad un'organizzazione per fatto dei propri agenti, ciò che rileva è che essi siano stati incaricati dall'organizzazione di svolgere determinate funzioni per conto dell'organizzazione stessa e che le relative attività siano esercitate nell'ambito delle specifiche funzioni ad essi assegnate.

Nel caso di attività *ultra vires* di agenti od organi, compiute cioè eccedendo l'ambito delle funzioni ad essi assegnate, l'attribuzione all'organizzazione, fatte salve ovviamente eventuali regole speciali¹⁵, è subordinata al fatto che l'agente o l'organo agiscano in tale capacità e che le attività poste in essere rientrino nel quadro delle funzioni complessive esercitate dall'organizzazione¹⁶. La *ratio* della disposizione sembra risiedere nel fatto che l'eventuale attribuzione all'organizzazione di condotte *ultra vires* non inquadrabili nelle funzioni complessive da essa svolte contrasterebbe con il principio di attribuzione delle competenze dell'organizzazione stessa. Non possono in definitiva attribuirsi all'organizzazione le **condotte poste in essere a titolo privato** dagli agenti dell'organizzazione. Analogamente, non sono da attribuire all'organizzazione le attività di organi od agenti che esorbitino dalle competenze e dalle

¹⁴ *I.C.J. Reports*, 1949, p. 177.

¹⁵ Ad esempio, l'art. 340 del TFUE limita la responsabilità extracontrattuale dell'UE per i danni cagionati dalle istituzioni o dagli agenti alle attività svolte nell'esercizio delle loro funzioni.

¹⁶ Art. 8 del progetto della Commissione.

funzioni generali attribuite all'organizzazione e ricavabili in base ai trattati istitutivi o alle altre regole rilevanti in materia.

In tema di analisi delle azioni condotte *ultra vires*, è appena il caso di chiarire che la responsabilità dell'organizzazione non è affatto subordinata all'accertamento dell'**illegittimità dell'atto** secondo le regole dell'organizzazione, ciò in quanto la responsabilità opera autonomamente sulla base di norme di diritto internazionale generale. Da ciò deriva per un verso che un atto legittimo secondo le regole dell'organizzazione può ben essere produttivo di responsabilità internazionale, per altro verso che all'adozione di un atto illegittimo dell'organizzazione non consegue necessariamente la responsabilità dell'organizzazione per violazione di norme internazionali.

Non è poi escluso, secondo quanto prospettato nel progetto del 2011 in senso analogo a quanto stabilito nel progetto sulla responsabilità internazionale degli Stati¹⁷, che una condotta lesiva possa essere attribuita all'organizzazione in quanto da essa **riconosciuta e adottata**¹⁸. Il criterio di attribuzione in esame opera in presenza di comportamenti lesivi posti in essere materialmente da privati, sebbene non possa escludersi un'applicazione di tale criterio nell'ipotesi in cui si ponga la questione di attribuire condotte di organi o agenti di altre organizzazioni o di Stati, qualora essi non siano disciplinate da altre regole contenute nel progetto della Commissione. In questo caso, la responsabilità dell'organizzazione che riconosce e adotta condotte altrui può essere di carattere esclusivo o concorrere con la responsabilità di altri soggetti di diritto internazionale nella fattispecie concreta.

4. Segue. *Le questioni specifiche relative all'attribuzione all'organizzazione di condotte lesive poste in essere nel quadro di operazioni militari*

L'attribuzione ad un'organizzazione internazionale di una determinata condotta lesiva può sollevare problemi particolari, qualora essa concorra con la condotta illecita di Stati, membri o non membri dell'organizzazione¹⁹. In questo ambito, è raro che siano previste regole speciali

¹⁷ Art. 11 del progetto della Commissione sulla responsabilità degli Stati.

¹⁸ Art. 9 del progetto della Commissione sulla responsabilità delle organizzazioni.

¹⁹ Sul problema del collegamento fra la responsabilità dell'organizzazione e quella di altri soggetti di diritto internazionale, si veda anche *infra*, par. 8.

di attribuzione di una condotta o della responsabilità internazionale per le attività poste in essere sia da organizzazioni, sia da Stati. Un esempio di questo genere è dato dall'art. 139, par. 2, della Convenzione ONU sul diritto del mare del 10 dicembre 1982, che stabilisce la responsabilità solidale delle organizzazioni e degli Stati parti della Convenzione per i danni prodotti da attività congiunte svolte nell'area dei fondi marini²⁰.

Problemi di particolare attualità si pongono, in materia di attribuzione di condotte lesive, per quanto concerne gli illeciti commessi durante operazioni belliche, laddove non sempre è agevole delimitare una ripartizione netta di responsabilità fra organizzazione e Stati che partecipano, a vario titolo, alle operazioni militari.

In particolare, per quanto concerne lo svolgimento delle operazioni di *peace-keeping* o di *peace-enforcement*, da un lato è noto che le attività commesse durante tali operazioni sono attribuibili, almeno in linea di principio, all'organizzazione che le ha istituite, poiché, nei casi suddetti, ci si trova di fronte ad organi sussidiari dell'organizzazione; d'altro lato, gli Stati di invio dei contingenti militari mantengono una responsabilità residuale per quanto attiene soprattutto agli aspetti amministrativi e disciplinari, che viene in rilievo ad esempio nel caso in cui i militari nazionali commettano reati o addirittura crimini internazionali, ferma restando ovviamente la competenza in materia di organi giurisdizionali internazionali. Come è stato osservato (CONDORELLI, 886), i militari nazionali messi a disposizione dell'organizzazione internazionale che istituisce l'operazione militare sono quindi oggetto di un «double rattachement», rispetto allo Stato di invio ed all'organizzazione, che può riflettersi sul piano della responsabilità internazionale di tali soggetti per il medesimo fatto lesivo.

L'elemento della **duplice attribuzione**, allo Stato ed all'organizzazione, di uno stesso fatto lesivo implica l'applicazione a questi soggetti di regimi normativi diversi in tema di responsabilità internazionale. È da notare del resto che anche le discipline normative concernenti le norme primarie di diritto internazionale variano a seconda del soggetto preso in esame. Pertanto, nel caso di attribuzione allo Stato di una determinata condotta, occorrerà verificare il rispetto da parte di tale Stato di tutte le norme primarie ad esso applicabili, ivi comprese le norme in

²⁰ Rilievo assume in materia anche l'art. 139, par. 3, della Convenzione, in base al quale gli Stati contraenti, membri di organizzazioni internazionali, sono tenuti ad adottare misure appropriate per assicurare il rispetto di tale articolo nel quadro delle suddette organizzazioni.

tema di diritti umani. A questo proposito, il Comitato dei diritti umani, organo di controllo sul rispetto del Patto ONU sui diritti civili e politici del 16 dicembre 1966, ha correttamente affermato che i diritti contenuti nel Patto devono essere rispettati dagli Stati parte anche nelle ipotesi in cui essi abbiano inviato contingenti militari operanti nel quadro di operazioni di *peace-keeping* o *peace-enforcement*, a condizione che la presenza militare sul territorio straniero garantisca un controllo effettivo del territorio da parte dello Stato di invio²¹.

Il criterio del **controllo effettivo** sulle attività di un'organizzazione, nel caso in cui altre organizzazioni o Stati mettano a disposizione i propri agenti od organi (anche di natura militare), è stato accolto dal progetto della Commissione del diritto internazionale²².

Va in particolare messo in luce che, nel caso di operazioni di *peace-keeping* o *peace-enforcement*, uno stesso fatto lesivo può essere concretamente attribuito tanto all'organizzazione internazionale che ha formalmente istituito l'operazione militare (es. l'ONU), quanto agli Stati membri o non membri dell'organizzazione che mettono a disposizione i propri contingenti militari, quanto ancora ad altre organizzazioni internazionali (es. la NATO o altre organizzazioni regionali), le quali partecipano alle operazioni belliche su autorizzazione dell'organizzazione che ha istituito l'operazione. In quest'ultimo caso, può quindi sussistere una responsabilità internazionale concorrente di più organizzazioni internazionali.

Bisogna inoltre aggiungere che, sempre in materia di uso della forza da parte di organizzazioni internazionali, l'esame della prassi dimostra come non manchino casi concreti nei quali vengano condotte da più soggetti di diritto internazionale e sul medesimo territorio (o spazio marino ed aereo) operazioni belliche autonome, che non sono cioè stabilite e condotte sulla base di un unico centro di controllo e coordinamento, ma dipendono da diversi centri di controllo politico ed operativo, dando luogo a difficoltà ulteriori quanto all'accertamento delle distinte responsabilità internazionali.

Nella prassi, vengono anzitutto in rilievo le operazioni militari istituite dal Consiglio di sicurezza, che provvede generalmente alla creazione di organi sussidiari dell'ONU, i quali vengono gestiti e controllati direttamente dal Consiglio. Si tratta delle operazioni di *peace-kee-*

²¹ Si veda il *General Comment* n. 31 del 26 maggio 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, par. 10.

²² Art. 7 del progetto.

ping, *peace-enforcement*, *peace-building* e, in casi meno frequenti, di organi internazionali di amministrazione di territori. In tutte queste ipotesi, l'attribuzione all'ONU della condotta lesiva posta in essere dai propri organi è pacifica, fatto salvo l'accertamento concreto del controllo effettivo esercitato dall'Organizzazione. Non è tuttavia escluso, secondo quanto si è detto, che possa accertarsi una responsabilità concorrente degli Stati (o delle altre organizzazioni) partecipanti a tali operazioni militari per la medesima condotta lesiva. Non costituisce necessariamente un ostacolo in materia l'eventuale conclusione fra l'organizzazione e gli Stati di invio dei contingenti militari di accordi di esclusione della responsabilità degli Stati, nemmeno nei casi in cui ciò costituisca una prassi consolidata, come avviene per l'ONU con riguardo all'applicazione del *Model Contribution Agreement*, che stabilisce la responsabilità verso soggetti terzi soltanto dell'ONU, salva la possibilità per l'Organizzazione di rivalersi finanziariamente sugli Stati di invio in caso di danni causati da grave negligenza o violazione volontaria dei propri obblighi²³. L'accordo in questione, infatti, non può pregiudicare i diritti degli Stati (e dei loro cittadini) che non abbiano partecipato all'accordo. Osservazioni analoghe, quanto all'inefficacia degli accordi in esame per i soggetti terzi, possono essere svolte nel caso in cui l'accordo preveda, al contrario dell'ipotesi precedente, la responsabilità verso i terzi soltanto dello Stato sul cui territorio o spazio marino si svolge l'operazione per i danni causati da un'organizzazione durante un'operazione militare da essa istituita e controllata²⁴.

Diversamente, nell'ipotesi di **autorizzazione** del Consiglio di sicurezza all'uso della forza da parte di Stati od organizzazioni internazionali, gli eventuali fatti lesivi sono da attribuire esclusivamente ai soggetti autorizzati, i quali mantengono generalmente il controllo effettivo delle operazioni militari. È tuttavia da notare che i casi concreti non sono sempre inquadrabili perfettamente in una o nell'altra delle tipologie appena messe in luce. Ad esempio, per quanto concerne le autorizzazioni all'uso della forza, il Consiglio di sicurezza, in alcune ipotesi di delega

²³ Si veda l'art. 9 del suddetto accordo, doc. A/50/995 (annesso) e doc. A/51/967 (annesso).

²⁴ È questa l'ipotesi prevista dall'art. 13 dell'accordo del 31 dicembre 2008 fra UE e Somalia sullo *status* della forza navale operante in Somalia nel quadro della missione Atalanta (GUUE del 15 gennaio 2009, L 10, p. 29 ss.). Nella suddetta disposizione si precisa ulteriormente che qualora la Somalia riconosca un risarcimento ai soggetti lesi per attività imputabili alla forza navale dell'UE (EUNAVFOR), quest'ultima è tenuta ad indennizzare la Somalia per l'ammontare della somma in questione (art. 13, par. 3).

di funzioni, si riserva ampi poteri di controllo e coordinamento sull'operato dei soggetti autorizzati. In questi casi, è dubbio che la delega in questione sia tale da esonerare il soggetto delegante, cioè il Consiglio di sicurezza e quindi l'ONU, dalla responsabilità internazionale per gli illeciti materialmente commessi dai soggetti delegati. Non è poi da escludere una responsabilità dell'organizzazione per omissione di controllo sulle attività effettivamente delegate in quanto l'esercizio del potere di delega non può esonerare automaticamente l'organizzazione dal rispetto dei propri obblighi internazionali.

Tutto ciò induce ancora una volta ad evidenziare che, per tutte le operazioni belliche istituite, gestite o autorizzate da un'organizzazione internazionale, l'attribuzione concreta di una determinata condotta lesiva ai diversi soggetti coinvolti dipende dall'analisi delle circostanze proprie del caso specifico (DI BLASE, 264). Di conseguenza, il dato formale, relativo al *nomen* attribuito all'operazione bellica (es. operazione di *peace-keeping* o autorizzazione all'uso della forza), deve eventualmente cedere il passo ai risultati provenienti dalla verifica e di quanto effettivamente accaduto in concreto. Tali risultati, infatti, possono offrire una lettura diversa e talora opposta rispetto a quanto formalmente previsto in tema di ripartizione delle condotte e quindi delle responsabilità internazionali dei soggetti coinvolti. Si badi inoltre che la questione dell'attribuzione di una determinata condotta lesiva all'organizzazione o allo Stato di invio dei contingenti militari deve essere valutata in relazione ad ogni singola operazione militare che viene in rilievo, con la conseguenza che, nel quadro del medesimo conflitto bellico, le singole condotte lesive possono essere attribuite a soggetti diversi sulla base dell'applicazione del criterio del controllo effettivo esercitato su quella specifica operazione militare presa in esame.

La necessità di verificare in concreto quanto effettivamente avvenuto allo scopo di ripartire le responsabilità fra organizzazioni e Stati che partecipano alle operazioni militari è stata sostanzialmente confermata dall'ONU con riferimento alle attività dell'*United Nations Operation in Somalia II* (UNOSOM II). Nel rapporto del 1° giugno 1994 redatto dalla commissione di inchiesta istituita per verificare le responsabilità degli attacchi militari subiti dal personale dell'ONU in Somalia, si afferma che le forze militari impiegate sono state sottratte al controllo effettivo dell'ONU e sottoposte unicamente al controllo degli Stati nazionali²⁵.

²⁵ Si vedano i paragrafi 243-244 del rapporto, UN doc. S/1994/653.

Pertanto, solo essi devono essere ritenuti responsabili sul piano internazionale.

In questa ottica vanno esaminate alcune decisioni di tribunali nazionali che si sono pronunciati in materia. In particolare, la Corte d'appello dell'Aia, nella sentenza del 5 luglio 2011, ha accertato la responsabilità civile dei Paesi Bassi per il massacro di migliaia di individui avvenuto nel 1995 a Srebrenica da parte delle forze militari serbe durante il conflitto nell'ex Jugoslavia. In particolare, la Corte ha stabilito la responsabilità dello Stato nazionale a seguito dell'evacuazione del campo occupato dal contingente militare olandese e della consegna ai militari serbi dei civili presenti nel campo. La Corte afferma anzitutto che il fatto illecito in questione può essere imputato contemporaneamente ai Paesi Bassi ed all'ONU, che ha istituito l'*United Nations Protection Force* (UNPROFOR), pur giudicando, nel caso di specie, solo in merito alla responsabilità dei Paesi Bassi²⁶. Quanto al criterio di attribuzione della condotta lesiva, la Corte fa riferimento, in conformità a quanto indicato nell'art. 7 del progetto della Commissione del diritto internazionale sopra analizzato, al criterio del controllo effettivo, rilevando che le autorità olandesi hanno partecipato, insieme all'ONU, alla decisione di ritiro del contingente nazionale. In proposito, è da notare che la Corte prende in considerazione, in tema di attribuzione della condotta lesiva allo Stato di invio del contingente, la circostanza che i Paesi Bassi avevano il *potere di prevenire* la violazione, ma non sono intervenuti in questa direzione²⁷. Si tratta pertanto di una decisione che va nel senso dell'accertamento di una possibile «dual attribution», all'organizzazione internazionale ed agli Stati di invio dei contingenti militari, di condotte lesive poste in essere nel quadro di operazioni militari. Del resto, seppure in modo piuttosto generico, la responsabilità dell'ONU per il massacro di Srebrenica è stata ammessa dallo stesso Segretario generale nel rapporto del 15 novembre 1999 relativo proprio al caso in questione²⁸.

Diversamente, il Tribunale di prima istanza di Bruxelles, nella sentenza dell'8 dicembre 2010, ha affermato la responsabilità esclusiva del Belgio con riguardo alla decisione di evacuare il campo controllato a Kigali da militari belgi ed occupato da rifugiati. Secondo il Tribunale, in-

²⁶ *Mustafic-Mujic e altri c. Paesi Bassi*, cit., par. 5.9.

²⁷ *Ivi*, paragrafi 5.9 e 5.18.

²⁸ Si veda il *Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35. The fall of Srebrenica*, UN doc. A/54/549, par. 5.

fatti, i caschi blu di nazionalità belga, pur operando nell'ambito dell'*United Nations Assistance Mission for Rwanda* (UNAMIR), non rispondevano più alle istruzioni e agli ordini dell'ONU, bensì soltanto alle autorità belghe²⁹. La suddetta sentenza sembrerebbe quindi deporre nel senso della responsabilità esclusiva dello Stato di invio dei contingenti militari, confermando la necessità di un esame dettagliato delle circostanze relative al caso di specie, al fine di verificare quale soggetto internazionale possieda, al momento del compimento della condotta lesiva, il controllo effettivo sui contingenti impiegati.

La giurisprudenza interna appena richiamata sembra deporre per un ampliamento dell'ambito di applicazione della responsabilità degli Stati partecipanti alle operazioni militari sopra analizzate. La ragione non va forse basata soltanto su considerazioni giuridiche. Va infatti tenuto conto del maggior numero di norme primarie di diritto internazionale applicabili agli Stati, piuttosto che alle organizzazioni internazionali, e, almeno in parte, del più agevole accertamento giudiziario della responsabilità statale, in comparazione all'estrema difficoltà di giudicare nel merito le questioni relative alla responsabilità di un'organizzazione, quasi sempre frustrate dall'applicazione delle regole sull'immunità di cui beneficiano tali enti³⁰.

5. *L'elemento oggettivo dell'illecito*

Occorre adesso esaminare le questioni relative alla determinazione delle norme o principi di diritto internazionale che possono essere violati dalle organizzazioni. La circostanza che le regole primarie applicabili alle organizzazioni siano numericamente inferiori alle regole applicabili agli Stati non sorprende se si considera che le competenze esterne delle organizzazioni, in relazione alle quali è notevolmente aumentato il numero delle norme internazionali vincolanti per le organizzazioni, si sono affermate piuttosto di recente.

Va peraltro rilevato che alcune norme di diritto internazionale generale, ivi comprese alcune norme di *jus cogens*, aventi quali destinatari gli Stati, appaiono applicabili anche alle organizzazioni, senza bisogno di particolari adattamenti o modifiche in ragione dei caratteri peculiari di

²⁹ *Mukeshimana-Ngulinzira e altri c. Belgio, Marchal e altri*, par. 38.

³⁰ Sul problema si veda il Cap. VII.

questi enti. L'obiezione di principio secondo cui le organizzazioni non avrebbero contribuito alla formazione di tali norme è da respingere allo stesso modo in cui è stata storicamente respinta l'obiezione avanzata dagli Stati di nuova indipendenza circa l'applicabilità nei loro confronti delle norme consuetudinarie sorte nel periodo precedente alla loro formazione.

Inoltre, come è stato osservato (CORTÉS MARTIN, 120-122), alcune organizzazioni internazionali contribuiscono esse stesse, ed in modo significativo, alla formazione di nuove norme di diritto internazionale generale, ad esempio in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, di diritti umani, di diritto del mare o di protezione dell'ambiente, in ragione delle ormai ampie competenze attribuite alle organizzazioni in tali settori del diritto internazionale.

Va poi osservato, per quanto concerne le norme internazionali aventi quali destinatari solo gli Stati, che la giurisprudenza internazionale ha talvolta interpretato estensivamente le norme in questione così da renderle applicabili anche alle organizzazioni. Ad esempio, il Tribunale *ad hoc* per l'ex Jugoslavia ha stabilito che l'art. 29 del suo Statuto³¹, concernente la cooperazione e l'assistenza giudiziaria con il Tribunale, può essere applicato tanto agli Stati membri dell'ONU quanto alle organizzazioni internazionali da essi istituite. A livello interpretativo, il Tribunale ha valorizzato l'oggetto e lo scopo dell'art. 29, il quale, secondo il Tribunale, va quindi interpretato nel senso di obbligare anche le organizzazioni internazionali a cooperare con il Tribunale in materia di investigazioni ed esercizio dell'azione penale nei confronti degli individui accusati di gravi violazioni del diritto internazionale umanitario³².

Sempre con riferimento alle norme pattizie applicabili esclusivamente agli Stati, occorre segnalare che, in alcuni casi, è ravvisabile un processo di sostituzione dell'organizzazione internazionale agli Stati membri in tema di destinatarietà di tali norme. Ciò è ad esempio avvenuto nel quadro del GATT in merito alla sostituzione della CE (ora UE) agli Stati membri per quanto concerne la titolarità dei diritti e degli obblighi as-

³¹ Lo Statuto del Tribunale è stato approvato con ris. del Consiglio di sicurezza del 25 maggio 1993, n. 827.

³² Si veda la *Decision on Motion for Judicial Assistance to be Provided by SFOR and Others* adottata dalla *Trial Chamber* il 18 ottobre 2000, *Prosecutor c. B. Simic, M. Simic, Tadic, Todorovic and Zaric*, paragrafi 46-49, relativa alla collaborazione richiesta alla *Stabilization Force in Bosnia-Herzegovina* (SFOR), istituita dall'ONU e resa operativa dalla NATO.

sunti dagli Stati membri e trasferiti di fatto all'organizzazione sulla base dell'attribuzione ad essa di competenze esclusive in materia tariffaria e commerciale. La sostituzione è stata accettata dalle altre parti contraenti del GATT non membri dell'UE³³.

Con riferimento al diritto internazionale pattizio formato direttamente dalle organizzazioni, sono ormai numerosi gli accordi internazionali di cui sono parti le organizzazioni in modo autonomo rispetto ai soggetti membri. Tali accordi possono essere ovviamente conclusi sia con i membri dell'organizzazione, sia con soggetti terzi rispetto ad essa.

Fra le regole internazionali vincolanti applicabili alle organizzazioni vanno inoltre richiamate le decisioni obbligatorie delle organizzazioni stesse³⁴, qualora, fra i membri di esse, siano annoverate anche altre organizzazioni, le quali, alla pari degli altri soggetti membri, sono destinatarie degli atti delle organizzazioni di cui fanno parte. Più complessa è la questione se gli atti vincolanti di un'organizzazione possano essere ritenuti obbligatori anche per organizzazioni non membri di quella che ha adottato l'atto. La risposta è, in linea di principio, negativa, fatta salva ovviamente l'ipotesi dell'accettazione volontaria da parte di un'organizzazione internazionale degli atti di un'altra organizzazione. Ciò avviene ad esempio nel caso in cui siano previsti dallo statuto di un'organizzazione obblighi in materia di accettazione o di presa in considerazione delle risoluzioni di altre organizzazioni, come previsto dall'art. VI, par. 1, dell'accordo di collegamento del 15 novembre 1947 fra ONU e IBRD, nel quale si prevede un obbligo di tenere in debito riguardo le decisioni adottate dal Consiglio di sicurezza ai sensi degli articoli 41 e 42 della Carta dell'ONU. Resta inteso che la norma internazionale contenuta nella risoluzione è sempre applicabile a soggetti non membri dell'organizzazione che ha adottato tale atto, se risulta riprodottriva di norme di diritto internazionale generale applicabili al caso di specie.

Non è di conseguenza da condividere la tesi secondo cui l'obbligatorietà, per gli Stati membri, di una decisione adottata da un'organizzazione implichi automaticamente l'obbligatorietà della medesima risoluzione per altre organizzazioni di cui sono membri gli stessi Stati in questione. Questa tesi, infatti, si pone in contrasto con il principio *pacta tertiis neque nocent neque prosunt*. Nulla toglie, tuttavia, che gli Stati membri di più organizzazioni internazionali si attivino al fine di adot-

³³ Corte di giustizia delle CE (ora UE), sentenza 12 dicembre 1972, cause C 21-24/72, *International Fruit II*, punti 14-18.

³⁴ Sugli atti adottabili da un'organizzazione si veda il Cap. IV.

tare, nel quadro di una determinata organizzazione, atti di contenuto corrispondente a quelli emanati nell'ambito di un'altra organizzazione, come avviene generalmente in materia di atti relativi al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali adottati in sede ONU e recepiti anche in altre organizzazioni internazionali, ad esempio nell'UE. In questo caso, peraltro, gli atti riproductivi di risoluzioni adottate da altre organizzazioni possono essere sottoposti ai meccanismi di controllo, giurisdizionale o di altra natura, previsti nelle organizzazioni che emanano gli atti di riproduzione. Con specifico riferimento alla legittimità degli atti esecutivi adottati dall'UE in relazione a decisioni obbligatorie del Consiglio di sicurezza, la Corte di giustizia dell'UE, nella sentenza del 3 settembre 2008 relativa ai casi *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, ha escluso l'insindacabilità degli atti dell'UE solo perché riproductivi di decisioni del Consiglio di sicurezza, affermando la necessità di garantire un controllo pieno di legittimità su tali atti alla luce dei principi fondamentali del diritto dell'UE³⁵. Siffatto controllo, unitamente al controllo svolto a livello nazionale sugli atti interni di esecuzione delle decisioni del Consiglio di sicurezza, appare di particolare importanza in ragione dell'inesistenza nel sistema dell'ONU di un controllo giurisdizionale sulla legittimità degli atti adottati dall'Organizzazione³⁶.

L'applicabilità di determinate norme di diritto internazionale generale e particolare alle organizzazioni internazionali è stata affermata nella prassi. Ad esempio, la Corte internazionale di giustizia, nel parere del 20 dicembre 1980, relativo all'*interpretazione dell'accordo del 25 marzo 1951 fra OMS ed Egitto*, ha affermato che le organizzazioni internazionali sono obbligate a rispettare le norme consuetudinarie ad esse applicabili, gli atti istitutivi delle organizzazioni stesse e gli accordi internazionali di cui sono parti contraenti³⁷.

Quanto alla natura delle violazioni di norme internazionali da parte delle organizzazioni, può ovviamente trattarsi tanto di **illeciti commissivi** quanto di **illeciti omissivi**. Nella prassi rilevante in materia, sembrerebbero rivestire particolare importanza i contegni di carattere omissivo, assunti ad esempio nell'ambito di operazioni di *peace-keeping* e dovuti principalmente all'assenza di volontà politica da parte dei governi

³⁵ Cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, punti 278 ss., in particolare punti 285 e 299.

³⁶ Sul punto si veda anche *infra*, par. 12.

³⁷ In *I.C.J Reports*, 1980, pp. 89-90 (par. 37).

nazionali e delle stesse organizzazioni di coinvolgere i contingenti militari in situazioni che possano mettere gravemente in pericolo l'incolumità dei militari nazionali impiegati durante conflitti armati interni o internazionali. In questo senso, possono richiamarsi i già citati casi rispettivamente del mancato intervento del contingente olandese partecipante all'UNPROFOR al fine di prevenire il massacro di Srebrenica e dell'analogo contegno omissivo del contingente militare belga facente parte dell'UNAMIR in relazione all'evacuazione del campo profughi di Kigali.

6. *Il problema dell'applicabilità alle organizzazioni internazionali delle norme in tema di diritti umani e di diritto internazionale umanitario*

L'esigenza che le organizzazioni rispettino il diritto internazionale è stata segnalata in dottrina soprattutto con riguardo alle norme consuetudinarie e convenzionali in tema di diritti umani e di diritto internazionale umanitario, talora sostenendosi il carattere obbligatorio degli accordi esistenti in materia – o solo dei principali – in quanto vincolanti gli Stati membri dell'organizzazione o perché conclusi nell'ambito delle stesse organizzazioni interessate, oppure perché facenti ormai parte della cd. costituzione materiale dell'organizzazione, intesa quale complesso di principi, norme e prassi affermatasi nel quadro dell'organizzazione stessa in funzione sostitutiva o integrativa della costituzione formale. Si è persino affermato (SKOGLY, 99 ss.) che il fondamento giuridico dell'applicazione delle norme sui diritti umani possa risiedere nel collegamento particolare esistente fra talune organizzazioni internazionali, in particolare per quanto concerne l'ONU e gli istituti specializzati.

Il problema dell'applicazione delle norme pattizie sui diritti umani e sul diritto internazionale umanitario si pone in termini problematici per la circostanza che le organizzazioni non sono parti contraenti dei relativi trattati internazionali, sebbene, come si vedrà, la tendenza attuale della prassi sembra presentare alcuni elementi di novità. Ciò pone evidenti difficoltà in sede di accertamento della responsabilità internazionale delle organizzazioni. Il problema sarebbe ovviamente risolto in via preliminare qualora gli statuti delle organizzazioni prevedessero disposizioni specifiche in materia di rispetto dei diritti umani, ma occorre ammettere che disposizioni del genere sono piuttosto rare nel panorama delle organizzazioni internazionali. Rappresenta un'eccezione il TUE, che, all'art. 6, par. 1, stabilisce che l'UE riconosce i diritti, le libertà ed i principi contenuti

nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE, la quale ha «lo stesso valore giuridico dei trattati»³⁸. L'art. 6, par. 3, del TUE aggiunge che i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e ricavabili dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri fanno parte del diritto dell'UE in quanto principi generali dell'organizzazione.

La possibilità che le organizzazioni internazionali, nell'esercizio delle loro competenze, violino norme internazionali sui diritti umani è stata segnalata, seppure in via indiretta, dagli organi di controllo sul rispetto di alcuni accordi internazionali in tema di diritti umani. Ad esempio, il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali ha evidenziato tale aspetto sia in relazione all'esame dei rapporti presentati periodicamente dagli Stati parti del Patto ONU del 1966, sia, in termini più generali, nel *General Comment* n. 8, con particolare riguardo all'ipotesi della violazione delle norme del Patto in sede di esecuzione a livello nazionale delle sanzioni adottate dal Consiglio di sicurezza nei confronti di Stati. In quest'ultimo ambito, il Comitato ha sottolineato l'importanza di un adeguato bilanciamento fra gli obiettivi di salvaguardia dei valori della pace e della sicurezza internazionali perseguiti dal Consiglio di sicurezza e le esigenze di tutela quantomeno del nucleo essenziale dei diritti umani garantiti dalle norme del Patto che possiedono un contenuto corrispondente a regole di diritto internazionale generale³⁹.

Nella prassi, non mancano riferimenti alla necessità per le organizzazioni internazionali di rispettare gli obblighi di diritto internazionale concernenti i diritti umani e il diritto internazionale umanitario. Un limitato valore giuridico va anzitutto assegnato, nel quadro dell'ONU, al Bollettino adottato il 6 agosto 1999 dal Segretario generale, nel quale si richiamano, senza alcuna pretesa di esaustività, le norme ed i principi di diritto internazionale umanitario applicabili alle operazioni militari istituite dall'ONU ed operanti nei conflitti armati interni o internazionali⁴⁰. Questo documento costituisce una specificazione di quanto già previsto, seppure in termini più generici, nel *Model Agreement* stabilito dall'ONU per l'impiego di personale militare fornito dagli Stati membri⁴¹. Mag-

³⁸ La Carta è stata approvata a Nizza il 7 dicembre 2000 e modificata il 12 dicembre 2007.

³⁹ Si veda il Commento adottato il 12 dicembre 1997, doc. E/C.12/1997/8, paragrafi 7-8.

⁴⁰ Si veda il Bollettino su *Observance of United Nations Forces of International Humanitarian Law*, doc. ST/SGB/1999/13, in particolare sezioni 4-9.

⁴¹ Si veda UN Doc. A/46/185 del 23 maggio 1991.

giore importanza, sotto il profilo giuridico, deve essere attribuita alla risoluzione del 13 novembre 2000, n. 1327, in base alla quale il Consiglio di sicurezza, in sede di approvazione di alcune linee-guida finalizzate a regolamentare le attività svolte nel quadro delle operazioni di *peace-keeping*, ha chiesto alle parti coinvolte in tali operazioni di rispettare le norme ed i principi diritto internazionale, con particolare riferimento ai settori del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani, ivi compreso il regime normativo a tutela dei rifugiati⁴².

Riferimenti espressi alla normativa internazionale sui diritti umani sono inoltre contenuti in alcuni atti adottati dalle amministrazioni internazionali di territori istituite dall'ONU. Il richiamo in questione appare di particolare importanza in quanto tali amministrazioni, le quali, come si è detto, sono da qualificare come organi sussidiari dell'ONU⁴³, svolgono limitate funzioni di carattere legislativo ed esecutivo sul territorio amministrato. Ad esempio, la già citata UNMIK, istituita sulla base della ris. del Consiglio di sicurezza del 10 giugno 1999, n. 1244, ha stabilito, nel regolamento n. 1999/1 del 25 luglio 1999, che ogni persona che eserciti funzioni pubbliche in Kosovo debba rispettare gli *standard* sui diritti umani riconosciuti a livello internazionale, ivi compreso l'obbligo di non discriminazione⁴⁴. In modo più dettagliato, il successivo regolamento n. 1999/24 del 12 dicembre 1999 richiama un serie di convenzioni internazionali sui diritti umani, di carattere universale e regionale, nonché la Dichiarazione universale dei diritti umani, quale espressione degli *standard* sui diritti umani riconosciuti a livello internazionale e vincolanti per i soggetti che svolgono funzioni pubbliche in Kosovo⁴⁵.

Queste manifestazioni della prassi, pur essendo espressione della necessità, da parte delle organizzazioni internazionali impegnate in operazioni militari, di rispettare i diritti umani ed il diritto internazionale umanitario, presentano il limite di costituire un'adesione volontaria ed unilaterale al regime giuridico vigente a livello internazionale. Inoltre, questa adesione è circoscritta, in quanto sono le stesse organizzazioni a «se-

⁴² Si veda l'annesso alla risoluzione, Parte I. Sulla possibilità di considerare le organizzazioni internazionali responsabili di violazioni del diritto internazionale umanitario si veda anche l'art. 5 della risoluzione 2/2010 sulla riparazione in favore delle vittime di un conflitto armato adottata dall'*International Law Association*, nella sessione dell'Aia del 2010.

⁴³ Si veda *supra*, par. 3.

⁴⁴ Si veda la sezione 2 del regolamento.

lezionare» gli strumenti giuridici ai quali conformarsi durante le operazioni militari.

È quindi da accogliere con favore la nuova tendenza della prassi convenzionale recente, in base alla quale alcuni accordi sui diritti umani sono aperti alla firma ed alla ratifica di organizzazioni internazionali, superando pertanto la difficoltà di applicare alle organizzazioni la normativa pattizia sui diritti umani vigente per gli Stati. In proposito, può anzitutto segnalarsi la ratifica da parte dell'UE della Convenzione ONU sui diritti delle persone disabili del 13 dicembre 2006. Un'analoga possibilità è prevista, sempre in relazione all'UE, sia nella Convenzione sui diritti umani e la biomedicina del 4 aprile 1997⁴⁶, sia nella Convenzione sulla protezione degli individui con riguardo al trattamento automatico dei dati personali del 28 gennaio 1981. È emblematico che quest'ultima Convenzione sia stata modificata, in base ad un emendamento approvato dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ed accettato dagli Stati parte, al fine di permettere all'UE di divenire parte della Convenzione a titolo autonomo rispetto agli Stati membri dell'Organizzazione⁴⁷. È infine nota la questione dell'avvio dei negoziati per l'adesione dell'UE alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo il cui fondamento giuridico si trova rispettivamente nell'art. 6, par. 2, del TUE e nell'art. 59, par. 2, della Convenzione europea così come modificato dal Protocollo 14 addizionale alla Convenzione⁴⁸.

7. *La responsabilità delle organizzazioni internazionali per violazione di norme di jus cogens*

Può considerarsi pacifica l'esistenza dell'obbligo per le organizzazioni internazionali di rispettare le norme di *jus cogens*. In particolare, l'ONU ed alcuni suoi istituti specializzati si sono espressi positivamente circa la questione dell'applicabilità delle norme di *jus cogens* nei loro confronti. Nel medesimo senso si sono espressi alcuni Stati membri dell'ONU a seguito di una specifica richiesta avanzata dalla Commissione del diritto

⁴⁵ Si veda la sezione 1, par. 1.3, del regolamento.

⁴⁶ Si veda l'art. 33, par. 1, della Convenzione.

⁴⁷ L'emendamento è stato approvato dal Comitato il 15 giugno 1999.

⁴⁸ Si vedano il testo del progetto dell'accordo di adesione e il *Draft Explanatory Report* in allegato al rapporto del 14 ottobre 2011 adottato dallo *Steering Committee for Human Rights* del Consiglio d'Europa, CDDDH(2011)009.

internazionale in sede di trasmissione all'Assemblea generale del rapporto del 2006⁴⁹.

Altre organizzazioni internazionali si sono pronunciate in senso favorevole all'applicabilità delle norme di diritto cogente. Ad esempio, il Tribunale di primo grado delle Comunità europee (ora Tribunale dell'UE) ha affermato di avere il potere di controllare la legittimità delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza alla luce dello *jus cogens* «inteso come un ordinamento pubblico internazionale che s'impone nei confronti di tutti i soggetti del diritto internazionale, compresi gli organi dell'ONU, e al quale non è possibile derogare»⁵⁰.

Ciò premesso, appare tuttavia piuttosto incoerente il comportamento adottato da alcune organizzazioni in tema di rispetto delle norme di *jus cogens*. Può in proposito farsi riferimento all'adozione sia nel 2002⁵¹, sia nel 2003⁵², di risoluzioni del Consiglio di sicurezza aventi quale finalità principale la richiesta all'ICC, ex art. 16 del suo statuto, di non procedere, per un periodo di un anno, all'accertamento di responsabilità di funzionari o di altro personale, impegnati in operazioni istituite od autorizzate dall'ONU ed in possesso di cittadinanze di Stati non parti dello Statuto dell'ICC. Pur non riguardando il profilo della responsabilità internazionale dell'ONU o degli Stati partecipanti ad operazioni militari, bensì il profilo della responsabilità penale dei singoli individui partecipanti a tali operazioni, questa prassi, che non ha trovato conferma negli anni successivi al 2003, denota un elemento di contraddizione da parte di alcune organizzazioni internazionali in tema di rispetto delle norme fondamentali di diritto internazionale.

Quanto alle **conseguenze della violazione di norme cogenti**, tema che sarà trattato sul piano generale più avanti⁵³, occorre qui anticipare che, in linea con il regime normativo generale in tema di responsabilità internazionale, un'organizzazione, in caso di violazione di norme cogenti da parte di altre organizzazioni o di Stati, è tenuta a reagire, al fine di contribuire alla cessazione dell'illecito da parte dei responsabili e

⁴⁹ International Law Commission, *Fifty-ninth session, Fifth Report on responsibility of international organizations*, doc. A/CN.4/583, par. 57.

⁵⁰ Si vedano le sentenze di contenuto analogo del 21 settembre 2005, rispettivamente *Yusuf e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, causa T-306/01, punto 277 e *Yassin Abdullah Kadi c. Consiglio e Commissione*, causa T-315/01, punto 226.

⁵¹ Ris. 12 luglio 2002, n. 1422, par. 1.

⁵² Ris. 12 giugno 2003, n. 1487, par. 1.

⁵³ Si veda *infra*, par. 12.

di non riconoscere in alcun modo la situazione venutasi a creare in seguito alla violazione di norme imperative di diritto internazionale⁵⁴. In materia può citarsi il parere consultivo della Corte internazionale di giustizia relativo alle *Conseguenze giuridiche della costruzione di un muro nei territori palestinesi occupati*. Nel parere si afferma che l'ONU ed in particolare l'Assemblea generale ed il Consiglio di sicurezza dovrebbero considerare quali azioni intraprendere al fine di far cessare l'illegittima costruzione del muro da parte di Israele, tenendo in debita considerazione quanto rilevato dalla Corte e quindi considerando i numerosi profili di non conformità al diritto internazionale, con particolare riguardo alle norme sui diritti umani e sul diritto internazionale umanitario, evidenziati dalla stessa Corte⁵⁵.

8. *Il collegamento fra la responsabilità dell'organizzazione internazionale e la responsabilità di altri soggetti di diritto internazionale: gli accordi misti dell'UE*

Si è già accennato, in tema di attribuzione di condotte lesive ad un'organizzazione, che la responsabilità dell'organizzazione stessa può essere talora strettamente connessa a quella di altri soggetti di diritto internazionale⁵⁶. Se, nella gran parte dei casi, i problemi di attribuzione di una specifica condotta lesiva vanno analizzati nel quadro del rapporto fra l'organizzazione ed i suoi Stati membri, va tuttavia evidenziato che le medesime questioni problematiche possono sorgere con riferimento alla responsabilità di Stati non membri dell'organizzazione, di altre organizzazioni, o anche di ulteriori soggetti di diritto internazionale.

In relazione al problema in esame, vanno anzitutto analizzate le questioni relative all'inosservanza di accordi internazionali stipulati congiuntamente dall'organizzazione e dai suoi soggetti membri. In questo caso, l'elemento di connessione è dato dalla contestuale conclusione, da parte dell'organizzazione e di tutti o parte dei suoi membri, di un accordo internazionale con soggetti terzi rispetto all'organizzazione. L'esempio più noto in materia è dato dai cd. *accordi misti*, stipulati dall'UE e dagli Stati membri, in ragione della ripartizione fra tali soggetti delle

⁵⁴ Art. 42 del progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali.

⁵⁵ In *I.C.J. Reports*, 2004, p. 200 (par. 160) del parere reso il 9 luglio 2004.

⁵⁶ Si veda *supra*, paragrafi 3 e 4.

competenze interne relative alle materie oggetto dell'accordo. Al riguardo, va detto che, in alcuni casi, l'accordo misto prevede una distribuzione delle competenze fra UE e Stati membri in tema di rispetto ed esecuzione delle norme pattizie. Per quanto la nozione di competenza sia diversa da quella di responsabilità, è legittimo sostenere che, laddove le parti contraenti abbiano accettato la suddivisione delle competenze fra UE e Stati membri in relazione alle materie disciplinate dall'accordo, la responsabilità di tali soggetti sorga al momento della violazione delle specifiche competenze assegnate a ciascun soggetto. In altre parole, la ripartizione delle competenze fra UE e Stati membri, che di per sé ha valore giuridico solo all'interno dell'UE, diviene parte integrante dell'accordo in questione e quindi il regime della responsabilità internazionale segue la distribuzione di competenze accettata da tutte le parti dell'accordo.

In alcuni accordi internazionali conclusi dall'UE e dagli Stati membri il regime normativo concernente la ripartizione delle competenze ad eseguire l'accordo è particolarmente dettagliato. Ad esempio, l'art. 6, par. 2, dell'allegato IX della Convenzione ONU sul diritto del mare del 1982, ratificata dall'UE, prevede un regime di **responsabilità solidale dell'organizzazione e degli Stati membri** nel caso in cui, di fronte ad una richiesta proveniente dalle altre parti contraenti circa l'esatta portata delle relative competenze, l'organizzazione e gli Stati membri non forniscano indicazioni entro un termine ragionevole, oppure le forniscano in modo contraddittorio. La disposizione in questione sembrerebbe interpretabile nel senso di prevedere la responsabilità solidale dell'organizzazione e dei suoi Stati membri quale sanzione di fronte a comportamenti omissivi circa l'ambito delle competenze e delle conseguenti responsabilità in tema di osservanza delle norme della Convenzione del 1982. L'esame della disposizione fa quindi propendere per la tesi secondo cui, nel caso di corretta indicazione delle competenze fra UE e Stati membri, l'eventuale inadempimento delle norme pattizie da parte dell'UE non abbia effetti sulla posizione giuridica degli Stati membri dell'organizzazione rispetto alle altre parti dell'accordo. In questo caso, quindi, l'unico soggetto responsabile a livello internazionale è l'UE. Ovviamente, nei rapporti interni fra UE e Stati membri, la violazione di norme pattizie da parte dell'UE (o degli Stati membri) può implicare a sua volta l'inosservanza di principi o norme dell'UE, con particolare riguardo al principio di cooperazione fra UE e Stati membri nell'esecuzione di un accordo da essi congiuntamente concluso, oppure con riferimento alla norma speciale, contenuta nell'art. 216, par. 2, del TFUE, secondo cui gli accordi

conclusi dall'UE vincolano anche gli Stati membri. Quest'ultima disposizione costituisce una deroga al principio generale di diritto internazionale dei trattati *pacta tertiis neque nocent neque prosunt*.

Per quanto concerne invece gli accordi misti dell'UE che non prevedono una ripartizione delle competenze fra l'organizzazione e gli Stati membri, è da ritenere sussistente, sul piano internazionale, una **responsabilità concorrente dell'UE e degli Stati membri** per la violazione di qualsiasi norma dell'accordo preso in esame. In questo caso, infatti, la ripartizione interna delle competenze fra UE e Stati membri, non essendo incorporata nell'accordo da eseguire, è irrilevante per le altre parti contraenti, salvo ovviamente che queste ultime non accettino, dopo la conclusione dell'accordo, la ripartizione di tali competenze e delle relative responsabilità ad eseguire l'accordo. Quanto appena affermato trova conferma nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE, la quale, in materia di interpretazione della IV Convenzione di Lomé del 15 dicembre 1989 conclusa dalla CE (ora UE) e dagli Stati membri con i Paesi dell'Africa, Caraibi e Pacifico (ACP), si è pronunciata a favore della responsabilità congiunta della CE e degli Stati membri nei confronti dei Paesi ACP⁵⁷. Nel caso di specie, la Corte afferma che l'accordo in questione ha carattere bilaterale, prevedendo, quali parti contraenti, da un lato la CE e gli Stati membri, dall'altro i Paesi ACP. A prescindere dai dubbi circa la ricostruzione della natura bilaterale dell'accordo in esame, è da ritenere che una soluzione analoga a quella accolta dalla Corte di giustizia dell'UE possa essere applicata ad altri accordi stipulati dall'UE e dagli Stati membri.

Sempre nei casi di accordi misti conclusi dall'UE e dagli Stati membri senza indicazione delle rispettive competenze, può inoltre accadere che la determinazione del soggetto unicamente responsabile sul piano internazionale sia effettuata dagli organi di controllo sul rispetto dell'accordo. Sembra essere questa l'ipotesi ricavabile dalla prassi degli organi di soluzione delle controversie relative all'interpretazione dei vari accordi conclusi nell'ambito della WTO. Tali organi hanno infatti sinora accettato la tesi sostenuta dall'UE, secondo cui, in sede di esecuzione a livello nazionale delle norme dell'UE, le autorità interne agiscono di fatto quali organi dell'UE⁵⁸.

⁵⁷ Sentenza 2 marzo 1994, C-316/91, *Parlamento c. Consiglio*, punto 29.

⁵⁸ Si vedano, ad esempio, il rapporto del *Panel* del 15 marzo 2005 nel caso *Protection of Trademarks and Geographical Indications for Agricultural Products and Food-*

9. Segue. *Altri casi di collegamento fra la responsabilità dell'organizzazione e quella di altri soggetti di diritto internazionale*

Ulteriori casi di connessione fra la responsabilità di un'organizzazione e la responsabilità di altri soggetti di diritto internazionale sono contemplati negli articoli 14-17 del progetto della Commissione del diritto internazionale⁵⁹. Si tratta anzitutto dell'**aiuto o assistenza** posti in essere da un'organizzazione a favore di un'altra organizzazione o di uno Stato nella commissione di un illecito⁶⁰ e della **direzione e controllo** esercitati da un'organizzazione nei confronti dei medesimi soggetti, a condizione, in entrambi i casi, che l'organizzazione sia a conoscenza della condotta lesiva tenuta dagli Stati o dalle altre organizzazioni e che l'azione stessa sarebbe illecita se condotta autonomamente dall'organizzazione presa in esame⁶¹. Diversa è l'ipotesi di una vera e propria **azione coercitiva** condotta da un'organizzazione nei confronti di altre organizzazioni o di Stati in relazione alla commissione di un illecito. In questa ipotesi, la responsabilità dell'organizzazione che pone in essere il comportamento coercitivo sorge, secondo il progetto della Commissione, qualora l'azione condotta dai soggetti che subiscono la coercizione sia illecita e l'organizzazione sia a conoscenza dell'illiceità dell'azione in questione⁶².

Sul piano generale, va detto che, allo stato attuale del diritto internazionale, non sembrano di agevole realizzazione le ipotesi di responsabilità dell'organizzazione prospettate dalla Commissione. Non è tuttavia escluso che queste ipotesi possano in futuro realizzarsi nei casi in cui vi sia un coinvolgimento diretto dell'organizzazione, nelle forme appena prospettate, nella fase di commissione materiale dell'illecito posto in essere da altri soggetti. Meno probabile è invece che le regole sopra richiamate possano trovare applicazione nelle ipotesi in cui non sussista

stuffs, Stati Uniti d'America c. Comunità europee, par. 7.725 (WT/DS174/R) ed il rapporto del Panel del 16 giugno 2006, *Selected Customs Matters, Stati Uniti d'America c. Comunità europee*, paragrafi 4.228-4.229 (WT/DS315/R).

⁵⁹ Tali disposizioni, che riguardano l'attribuzione all'organizzazione di condotte lesive nelle quali appaiono coinvolti altre organizzazioni o Stati, risultano complementari a quelle relative all'accertamento della responsabilità di uno Stato in connessione con la condotta di organizzazioni internazionali (articoli 58-63 del progetto della Commissione).

⁶⁰ Secondo il commentario all'art. 14 l'aiuto o l'assistenza devono essere significativi, ma non vengono ben specificati i criteri in base ai quali desumere la significatività di tale condotta lesiva.

⁶¹ Articoli 14 e 15 del progetto.

⁶² Art. 16 del progetto.

una partecipazione dell'organizzazione alla fase di esecuzione della condotta illecita altrui, ad esempio laddove la responsabilità si fonda sull'adozione di atti vincolanti dell'organizzazione, a meno che l'atto in questione non conceda alcun margine di discrezionalità ai soggetti membri dell'organizzazione in sede di esecuzione dell'atto stesso⁶³.

Quanto all'ipotesi specifica della coercizione condotta da un'organizzazione nei confronti di altre organizzazioni o di Stati, possono, almeno in linea di principio, ipotizzarsi casi di **coercizione assoluta**, nelle quali il soggetto che subisce la coercizione non ha alcuna possibilità di sottrarsi alla condotta dell'organizzazione agente. In questa ipotesi, la condotta lesiva sembrerebbe doversi attribuire unicamente all'organizzazione che pone in essere il comportamento coercitivo secondo i criteri sopra indicati. Invece, nei casi di **coercizione relativa**, nei quali il soggetto che subisce la coercizione mantiene un certo margine di autonomia circa i propri comportamenti, potrebbe sussistere sia la responsabilità dell'organizzazione che svolge l'azione coercitiva, sia la responsabilità dei soggetti che subiscono la coercizione.

Va precisato che l'azione coercitiva in questione può essere a sua volta esercitata dai soggetti membri di un'organizzazione nei confronti di quest'ultima. Ad un'ipotesi del genere sembrerebbe doversi ricondurre l'ipotesi prospettata in dottrina (D'ASPREMONT, 91 ss.) concernente il condizionamento assoluto esercitato da uno o più soggetti membri sul processo decisionale di un'organizzazione allo scopo di indurla a commettere illeciti. Se, in questa ipotesi, appare corretto ritenere responsabili sul piano internazionale soltanto i soggetti membri autori della coercizione o del condizionamento, è tuttavia legittimo domandarsi se, nel caso di controllo *assoluto e prolungato*, effettuato quindi per un ampio periodo di tempo, da parte dei soggetti membri sull'organizzazione, sia giustificato continuare a ritenere che l'organizzazione sia dotata di una personalità giuridica internazionale distinta da quella dei suoi membri.

In tutte le ipotesi delineate dalla Commissione negli articoli 14-17, uno degli aspetti essenziali è rappresentato dalla prova dell'esistenza di una **conoscenza effettiva circa l'illiceità dell'azione** da parte dell'organizzazione che aiuta, assiste o pone in essere atti coercitivi nei confronti di altre organizzazioni o di Stati. È da ritenere che, ai fini dell'accertamento della responsabilità dell'organizzazione, quest'ultima debba avere una conoscenza certa o comunque un'ampia ed oggettiva consapevo-

⁶³ In questo senso il commentario all'art. 15 del progetto della Commissione.

lezza del carattere illecito della condotta lesiva tenuta da altri soggetti. Può sostenersi infatti che sia eccessivo fondare in queste ipotesi la responsabilità dell'organizzazione sulla base di semplici presunzioni di conoscenza, o di situazioni di conoscenza limitata, dell'altrui condotta lesiva. Va comunque ribadito che, nei casi appena indicati, l'esclusione della responsabilità dell'organizzazione non incide affatto sulla possibilità di accertare la responsabilità internazionale dei soggetti (Stati od organizzazioni) aiutati, assistiti o sottoposti ad atti coercitivi ad opera dell'organizzazione in questione.

Suscita quindi qualche perplessità la tesi sostenuta in dottrina (MAGI, 297 ss.) di applicare le ipotesi contemplate nel progetto della Commissione alle attività svolte da alcune organizzazioni internazionali di carattere finanziario, ad esempio l'IBRD per quanto riguarda l'erogazione di prestiti a favore degli Stati membri. In tali casi, è infatti dubbio che possano essere soddisfatte le rigorose condizioni di applicabilità previste dagli articoli in precedenza analizzati, poiché le organizzazioni in esame sono sostanzialmente escluse dalla fase relativa all'esecuzione materiale dei progetti da esse finanziati, mentre il controllo dell'organizzazione è limitato alla verifica della conformità dell'esecuzione del progetto rispetto a quanto da essa stabilito nelle condizioni di erogazione del prestito. Risulta quindi difficile, salvo ovviamente casi eccezionali, ravvisare in queste circostanze la responsabilità delle organizzazioni internazionali in questione.

Occorre infine analizzare l'ipotesi prospettata dalla Commissione nell'art. 17 del progetto, relativa alla *circonvenzione*, da parte dell'organizzazione, di obblighi internazionali in base all'approvazione di atti aventi quali destinatari i membri dell'organizzazione. Gli atti in questione possono consistere sia in decisioni vincolanti per i membri dell'organizzazione, sia in autorizzazioni a tenere specifici comportamenti⁶⁴, ad esempio le autorizzazioni all'uso della forza effettuate dal Consiglio di sicurezza. Lo scopo della regola in esame consiste nell'impedire che l'organizzazione possa eludere il rispetto di norme internazionali, obbligando o autorizzando i propri membri a svolgere determinate attività, le quali, se svolte dall'organizzazione, sarebbero illecite. In questa ipotesi, è quindi irrilevante che l'azione materialmente condotta dai soggetti membri dell'organizzazione costituisca un illecito anche da parte loro.

Come già evidenziato per altre ipotesi di connessione della responsa-

⁶⁴ Sulle diverse tipologie di atti si veda il Cap. IV.

bilità di un'organizzazione e dei suoi membri, occorre rilevare che il tentativo di eludere il rispetto di norme internazionali può essere effettuato non soltanto dall'organizzazione verso i propri membri, ma, viceversa, dagli Stati membri verso l'organizzazione, attraverso la cessione di specifiche competenze in modo da attribuire alla sola organizzazione le condotte configuranti violazioni delle norme internazionali oggetto della convenzione⁶⁵. In questo caso, la finalità illecita è pertanto quella di esonerare lo Stato, attraverso il meccanismo della cessione di competenze all'organizzazione, dal rispetto di determinate norme internazionali, ad esempio le norme contenute negli accordi internazionali sui diritti umani, i quali, come si è detto, sono vincolanti per gli Stati parte, mentre è più problematica l'applicazione alle organizzazioni internazionali.

La questione in esame non è puramente teorica ed infatti è stata ampiamente sviluppata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, con riguardo all'esecuzione di atti dell'UE da parte degli Stati membri. Nella sentenza resa il 30 giugno 2005, la Corte di Strasburgo ha precisato che la Convenzione europea dei diritti dell'uomo non proibisce agli Stati parte di trasferire poteri sovrani ad organizzazioni internazionali (anche di natura sovranazionale) allo scopo di perseguire la cooperazione in determinati settori di attività, aggiungendo tuttavia che tale trasferimento non può implicare che gli Stati siano esonerati dal rispetto della Convenzione con riferimento alle materie oggetto del trasferimento. Per tale motivo, secondo la Corte, la legittimità in base alla Convenzione delle condotte statali adottate in sede di esecuzione degli obblighi assunti nel quadro di organizzazioni internazionali è subordinata all'accertamento della **protezione equivalente**, sotto il profilo della disciplina sostanziale e dei meccanismi di controllo circa le violazioni dei diritti umani, fra il regime predisposto nell'organizzazione e quello previsto nella Convenzione⁶⁶. Qualora, peraltro, lo Stato parte rimanga titolare di un margine di discrezionalità nell'esecuzione degli atti dell'organizzazione, la sua responsabilità ai sensi della Convenzione è integrale, non operando, in questo caso, il criterio della protezione equivalente⁶⁷.

⁶⁵ Si veda in proposito l'art. 61 del progetto della Commissione.

⁶⁶ Si veda la sentenza del 30 giugno 2005 relativa al caso *Bosphorus Hava Yollary Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlanda*, paragrafi 152-155.

⁶⁷ *Ivi*, par. 157. Per un'applicazione specifica della responsabilità degli Stati membri dell'UE, in considerazione del margine di apprezzamento ad essi riconosciuto in sede di applicazione del regolamento dell'UE 343/2003/CE del 18 febbraio 2003, si veda la sentenza del 21 gennaio 2011 della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, paragrafi 338-340.

10. *La questione della responsabilità dei soggetti membri dell'organizzazione in caso di illecito commesso esclusivamente dall'organizzazione stessa*

In relazione al problema della responsabilità dei soggetti membri per le condotte illecite attribuite esclusivamente ad un'organizzazione, va premesso che la questione si pone in termini identici tanto nel caso più frequente in cui i soggetti membri siano Stati, quanto nel caso che siano altre organizzazioni. Diversamente, nell'ipotesi in cui fra i membri di un'organizzazione si annoverino soggetti non aventi la personalità giuridica internazionale, potrà eventualmente essere fatta valere soltanto una responsabilità di diritto interno⁶⁸.

In dottrina, la responsabilità sussidiaria o concorrente dei soggetti membri di un'organizzazione per il fatto illecito commesso solo dall'organizzazione è stata sostenuta in base all'analogia con il diritto interno, in particolare la disciplina di diritto societario in tema di responsabilità, limitata o illimitata, dei soci per l'operato della società, talora ipotizzando la formazione di un principio generale di diritto desumibile dall'esame degli ordinamenti nazionali. Non mancano autori (HIRSCH, 149 ss.) che considerano applicabili in via concorrente più criteri utili a fondare la responsabilità dei soggetti membri, privilegiando tuttavia il criterio della *common intention* dei soggetti membri.

È difficile accogliere, sulla base della prassi, le tesi relative all'esistenza di norme o principi generali in tema di responsabilità dei soggetti membri di un'organizzazione internazionale per le attività a quest'ultima attribuibili. A livello di prassi convenzionale, da un lato vi sono disposizioni che escludono espressamente la responsabilità degli Stati membri per le attività svolte dall'organizzazione. In questo senso possono richiamarsi alcuni statuti di organizzazioni di carattere finanziario, quali l'IBRD⁶⁹ e l'IFAD⁷⁰. D'altro lato ed in senso diametralmente opposto, vi sono disposizioni contenute in accordi internazionali, riguardanti in particolare lo sfruttamento dello spazio extra-atmosferico, che prevedono la **responsabilità solidale** dell'organizzazione che concretamente agisce e dei

⁶⁸ Si veda *infra*, par. 13.

⁶⁹ Art. IV, sezione 9.

⁷⁰ Art. III, sezione 3.

⁷¹ Art. VI del Trattato sui principi che governano le attività degli Stati per l'esplorazione e l'utilizzazione dello spazio extra-atmosferico, inclusi la luna e gli altri corpi celesti, adottato il 27 gennaio 1967.

suoi Stati membri in caso di danni causati da attività spaziali⁷¹, oppure stabiliscono un regime di **responsabilità sussidiaria** degli Stati membri di un'organizzazione per i danni causati da oggetti spaziali impiegati dall'organizzazione stessa, qualora gli Stati membri abbiano ratificato la convenzione in esame e l'organizzazione alla quale occorre chiedere in via prioritaria il risarcimento non vi provveda entro il termine di sei mesi⁷².

In assenza di apposite disposizioni normative è da escludere l'ipotesi della responsabilità dei soggetti membri per la condotta illecita tenuta esclusivamente dall'organizzazione. L'*Institut de droit international*, riunitosi nella sessione di Lisbona (1995), ha adottato in materia una risoluzione nella quale appunto si esclude la responsabilità degli Stati membri di un'organizzazione in ragione esclusivamente della loro *membership*⁷³. In senso analogo, sembrerebbe orientata la giurisprudenza interna, che, complessivamente considerata, appare nettamente contraria all'ipotesi di una responsabilità, sussidiaria o concorrente, dei soggetti membri di un'organizzazione internazionale per la condotta lesiva ad essa soltanto attribuibile. Ad esempio, con riferimento all'inosservanza degli obblighi assunti nei confronti di soggetti terzi, soprattutto di natura privata, dall'ITC – questione che ha dato vita a numerose controversie sottoposte in prevalenza all'esame di tribunali nazionali – la *House of Lords*, partendo dal presupposto che l'ITC avesse una personalità giuridica internazionale distinta dai soggetti membri, ha escluso l'esistenza di regole di diritto internazionale relative alla responsabilità dei membri dell'organizzazione⁷⁴.

Secondo il progetto della Commissione del diritto internazionale, la responsabilità sussidiaria degli Stati membri di un'organizzazione per il fatto illecito ad essa attribuito sorge nell'ipotesi in cui i membri abbiano **accettato la propria responsabilità**, oppure nell'ipotesi in cui la condotta degli Stati membri abbia indotto i soggetti lesi a fare affidamento sulla loro responsabilità⁷⁵. Se la prima disposizione appare da accogliere, sebbene non sia agevole desumere l'accettazione di responsabilità da parte

⁷² Art. XXII, par. 3, della Convenzione sulla responsabilità internazionale per i danni causati da oggetti spaziali, adottata il 29 marzo 1972.

⁷³ Si vedano gli articoli 6, lett. a), e 8.

⁷⁴ Si veda la sentenza del 26 ottobre 1989 resa nei casi *J H Raymer (Mincing Lane) Ltd v. Department of Trade and Industry and Others and Related Appeals*, *Maclaine Watson & Co Ltd v. Department of Trade and Industry* e *Maclaine Watson & Co Ltd v. International Tin Council*, in *International Law Reports*, 1990, vol. 81, in particolare l'opinione di Lord Templeman, p. 676 ss.

degli Stati membri, qualora essa sia desunta da atti di accettazione implicita della responsabilità, la seconda disposizione, basata in sostanza sul principio del **legittimo affidamento dei terzi** circa l'operato dei soggetti membri di un'organizzazione, non appare adeguatamente fondata sui dati che emergono dall'esame della prassi rilevante in materia ed è quindi chiaramente ispirata allo sviluppo progressivo del diritto internazionale.

11. *Le cause di esclusione dell'illecito dell'organizzazione internazionale*

Le cause di esclusione del fatto illecito commesso da un'organizzazione internazionale sono le medesime applicabili all'illecito commesso da uno Stato. Si tratta del consenso, della legittima difesa, del ricorso a contromisure, della forza maggiore, del *distress* e dello stato di necessità. È quindi giustificata, in linea di principio, la scelta della Commissione del diritto internazionale di riprodurre, nel quadro del progetto sulla responsabilità delle organizzazioni e con alcuni necessari adattamenti, il contenuto degli articoli del progetto adottato dalla stessa Commissione sulla responsabilità internazionale degli Stati⁷⁶. Non è quindi necessario, in questa sede, procedere ad un esame analitico delle circostanze escludenti l'illiceità, ma è sufficiente soffermarsi su determinati aspetti problematici relativi ad alcune di queste circostanze.

Con riferimento al **consenso**, è noto che esso, per escludere il carattere illecito della condotta di un'organizzazione, deve essere valido e quindi provenire da soggetti autorizzati e competenti a manifestare a livello internazionale il consenso da parte dell'organizzazione o dello Stato vittima della violazione. Per un'ipotesi piuttosto recente, nella prassi, in cui si è posta la questione della validità del consenso espresso da uno Stato in relazione a condotte lesive attribuibili anche ad organizzazioni internazionali, può citarsi il caso del consenso manifestato dal governo transitorio somalo all'esercizio di azioni preventive e repressive decise dal Consiglio di sicurezza in tema di contrasto alla pirateria sul mare territoriale somalo, nonché sugli altri spazi marini adiacenti alle coste somale, allo scopo di proteggere i convogli commerciali che transitano al largo delle coste della Somalia⁷⁷. L'assenza o comunque la grave ca-

⁷⁵ Art. 62 del progetto.

⁷⁶ Anche la numerazione (articoli 20-27) è la medesima.

⁷⁷ Il consenso del governo transitorio somalo è richiamato nei *consideranda* della ris.

renza di poteri sovrani esercitati sul territorio somalo da parte del governo transitorio induce tuttavia ad esprimere forti perplessità circa la validità del consenso espresso.

Occorre poi richiamare la **legittima difesa**, sebbene essa, come rilevato nel commentario all'art. 21 del progetto della Commissione, sia destinata ad operare per un numero assai limitato di organizzazioni, in particolare quelle aventi competenze in materia di ricorso alla forza armata. È appena il caso di osservare che, da un lato, il ricorso alla legittima difesa da parte di un'organizzazione deve essere distinto da quello proprio degli Stati membri, anche nell'ipotesi in cui l'organizzazione autorizzi, nello statuto (es. art. 51 della Carta dell'ONU) o sulla base di risoluzioni *ad hoc*, gli Stati membri a ricorrervi in forma individuale o collettiva; d'altro lato, la conformità al diritto internazionale del ricorso alla legittima difesa dipende dal rispetto delle norme primarie che regolamentano l'azione in legittima difesa.

Un'ulteriore causa di esclusione dell'illecito di un'organizzazione è rappresentata dal fatto che essa abbia agito in risposta ad un illecito commesso nei suoi confronti, adottando quindi delle **contromisure** pacifiche. In proposito, l'art. 22 del progetto della Commissione stabilisce, fra le diverse condizioni di legittimità del ricorso alle contromisure, che esse non devono risultare contrarie a quanto disposto dalle norme dell'organizzazione e che, inoltre, le contromisure non possono essere adottate nei confronti di soggetti membri responsabili della violazione di norme dell'organizzazione, a meno che il ricorso alle contromisure sia autorizzato dall'ordinamento dell'organizzazione⁷⁸. Il contenuto dell'art. 22 restringe quindi in modo significativo la possibilità per l'organizzazione di adottare contromisure, soprattutto nei confronti di soggetti membri. In considerazione dell'assenza di prassi in materia di adozione di contromisure da parte delle organizzazioni, è tuttavia dubbio se, nel caso in cui non esista un divieto assoluto ed espresso per l'organizzazione di adottare contromisure, sia possibile ammettere il ricorso a contromisure nei confronti di soggetti membri, in relazione a gravi violazioni da parte loro di regole fondamentali dell'organizzazione.

Un ultimo accenno va fatto allo **stato di necessità** in cui può trovarsi un'organizzazione internazionale. In proposito, vale la pena di soffermarsi sul fatto che l'art. 25 del progetto limita il ricorso allo stato di

adottata dal Consiglio di sicurezza il 2 giugno 2008, n. 1816, ed analoghe indicazioni sono contenute nelle successive risoluzioni approvate al riguardo dal Consiglio.

⁷⁸ Art. 22, par. 2, lett. *b*), e par. 3.

necessità di un'organizzazione all'ipotesi in cui essa agisca per salvaguardare, in relazione all'esistenza di un pericolo grave ed imminente, un interesse essenziale dei propri Stati membri o della comunità internazionale nel suo insieme, qualora l'organizzazione abbia, in base al diritto internazionale, la funzione di proteggere tali interessi. Nel commentario all'art. 25, si motiva la limitazione del ricorso allo stato di necessità nel senso appena delineato, che appare assai più restrittiva di quella contenuta nella disposizione relativa al ricorso allo stato di necessità nel quadro della responsabilità internazionale dello Stato⁷⁹, affermando che lo stato di necessità invocato da un'organizzazione ha un ambito di applicazione più ridotto di quello riservato allo stato di necessità invocabile da uno Stato. In proposito, è tuttavia da ritenere eccessivamente restrittiva la disposizione contenuta nel progetto della Commissione, in quanto non si capisce per quale ragione ad un'organizzazione sia preclusa la possibilità di invocare lo stato di necessità per la protezione di interessi essenziali propri, non quindi necessariamente coincidenti con quelli degli Stati membri o della comunità internazionale nel suo insieme, ad esempio quando sia messa in pericolo la sopravvivenza stessa dell'organizzazione o una delle sue finalità essenziali.

12. *Le conseguenze della commissione di un fatto illecito da parte dell'organizzazione internazionale: la riparazione ed il ricorso a contromisure*

Anche il regime previsto dalla Commissione del diritto internazionale nel progetto sulla responsabilità delle organizzazioni in materia di conseguenze della commissione di un fatto illecito è largamente ispirato a quanto stabilito in relazione alla responsabilità internazionale degli Stati.

Pertanto, la violazione di una norma internazionale implica l'obbligo di **cessazione della condotta illecita** nonché l'obbligo di **riparazione del danno causato**, nelle diverse forme riparatorie previste dal diritto internazionale. Inoltre, i soggetti lesi possono adottare, conformemente a quanto previsto dal diritto internazionale, **contromisure nei confronti dell'organizzazione** responsabile, come dimostrato dalla prassi degli organi di soluzione delle controversie sorte nel quadro della WTO, con

⁷⁹ L'art. 25, par. 1, lett. a), del progetto della Commissione del 2001, infatti, dispone che debba accertarsi soltanto l'esistenza di un interesse essenziale dello Stato che risulti pregiudicato da un pericolo grave ed imminente.

riferimento alle contromisure decise nei confronti dell'UE, sebbene esse siano fondate su norme di natura pattizia e quindi speciali.

In merito all'obbligo di riparazione del danno, il commentario all'art. 31 del progetto della Commissione precisa opportunamente che le eventuali difficoltà finanziarie dell'organizzazione non possono costituire una giustificazione legittima per escludere o limitare l'obbligo di riparazione. Il problema, tuttavia, risiede nel fatto che la stragrande maggioranza delle organizzazioni non possiede un'autonomia finanziaria, ma si basa su contributi obbligatori o volontari dei soggetti membri⁸⁰. È questa la ragione che ha indotto la Commissione a prevedere una disposizione secondo cui i membri di un'organizzazione autrice di una condotta illecita devono adottare tutte le misure appropriate per consentire all'organizzazione di far fronte all'obbligo di riparazione⁸¹. Tuttavia, in considerazione dell'inesistenza di un regime generale di responsabilità sussidiaria o concorrente dei soggetti membri in caso di illecito commesso esclusivamente dall'organizzazione, senza cioè che vengano in rilievo profili di responsabilità autonoma dei soggetti membri, la disposizione appena esaminata non appare fondata sulla prassi rilevante in materia e costituisce, al più, un auspicio che i soggetti membri decidano spontaneamente di versare quote aggiuntive rispetto a quelle ordinariamente (e obbligatoriamente) corrisposte allo scopo di far sì che l'organizzazione onori gli impegni finanziari relativi alla riparazione dei danni per violazione di norme internazionali.

L'importanza delle controversie in materia di responsabilità delle organizzazioni internazionali ha talvolta indotto tali enti a disciplinare espressamente le relative questioni sia per quanto concerne la competenza giurisdizionale a conoscere delle controversie sorte in materia, sia con riferimento al diritto applicabile in tema di risarcimento dei danni prodotti. L'art. 288 del TFUE stabilisce, ad esempio, che la Corte di giustizia dell'UE è competente a dirimere le controversie relative alla riparazione dei danni prodotti in materia di responsabilità extracontrattuale dell'UE, secondo quanto stabilito dall'art. 340 del TFUE. Questa norma, non soltanto sancisce il diritto del danneggiato, Stato o privato, al risarcimento dei danni causati dalle istituzioni dell'UE o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni, ma precisa, quanto al diritto applicabile, che il risarcimento deve avvenire «conformemente ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri».

⁸⁰ In proposito si veda Cap. VI.

⁸¹ Art. 40, par. 2, del progetto.

In altre organizzazioni internazionali, occorre tuttavia ammettere che raramente sono previsti organi aventi competenza specifica in tema di accertamento della responsabilità internazionale delle organizzazioni per violazione di norme internazionali. In alcune ipotesi, l'accertamento in questione viene effettuato da organi istituiti *ad hoc* ed operanti all'interno della stessa organizzazione la cui responsabilità bisogna accertare. In altri casi, ad esempio con riferimento alle ipotesi di accertamento della responsabilità dell'ONU o dell'UE nel quadro di operazioni militari, si prevede l'istituzione di organi a composizione mista, con la partecipazione di rappresentanti dell'organizzazione e dello Stato sul cui territorio si svolge l'operazione⁸², mentre più raramente è prevista l'istituzione di tribunali arbitrali⁸³. È appena il caso di evidenziare come, nella gran parte dei casi anzidetti, gli strumenti di accertamento della responsabilità delle organizzazioni appaiono insoddisfacenti in ragione del fatto che tali organi non hanno carattere giurisdizionale, non sono del tutto indipendenti ed operano, in definitiva, sulla base della buona volontà dell'organizzazione di istituirli e farli funzionare in modo efficace. Inoltre, gli organi in questione sono spesso sottoposti a limiti finanziari e temporali prestabiliti in materia di risarcimento dei danni inferti alle vittime.

A quanto appena affermato occorre aggiungere, con riguardo ai beneficiari delle riparazioni economiche accertate, che non sempre i risarcimenti vengono devoluti direttamente alla vittima individuale della violazione, bensì vengono riconosciuti al loro Stato nazionale per il complesso delle violazioni avvenute e da quest'ultimo attribuiti ai privati effettivamente lesi.

⁸² Si veda in particolare il par. 51 del *Model Status-of-Forces Agreement for Peace-keeping Operations* predisposto dall'ONU, che, in materia di ricorsi di natura privata riguardanti i danni causati nel contesto di operazioni belliche controllate dall'ONU, prevede la costituzione di una *Standing Claims Commission*, formata da un membro nominato dal Segretario generale dell'ONU, un membro nominato dallo Stato sul cui territorio si svolge l'operazione, ed un terzo membro designato di comune accordo dai soggetti appena indicati. Il modello è contenuto nel rapporto del Segretario generale del 9 ottobre 1990, *Comprehensive Review of the Whole Questions of Peace-keeping Operations in All Their Aspects*, doc. A/45/594.

⁸³ In questo senso l'art. 15, paragrafi 4-5, dell'accordo del 16 aprile 2008 fra UE e Repubblica centro-africana sullo *status* delle forze impiegate dall'UE in tale Stato (GUUE del 24 maggio 2008, L 136, p. 46 ss.). Le disposizioni in esame limitano il ricorso ad un tribunale arbitrale *ad hoc* all'ipotesi in cui siano falliti altri strumenti di soluzione diplomatica e quasi giurisdizionale di soluzione delle controversie (art. 15, paragrafi 2-3) ed alla condizione ulteriore che il risarcimento richiesto sia di particolare entità (art. 15, par. 4, lett. b).

Alla luce delle difficoltà di accertamento a livello internazionale della responsabilità delle organizzazioni, risulta di particolare importanza il **controllo «decentrato» circa la violazione di norme internazionali** ad opera delle organizzazioni. Nella prassi, il problema si è posto per l'applicazione di alcune decisioni del Consiglio di sicurezza in materia di contrasto al terrorismo internazionale rispettivamente negli ordinamenti interni degli Stati membri dell'ONU e nell'ordinamento dell'UE. In entrambi i casi, l'oggetto del ricorso non riguardava affatto, né avrebbe potuto riguardare, la legittimità in sé delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, bensì gli atti interni esecutivi di tali risoluzioni. In alcuni casi, i relativi organi giudiziari hanno annullato gli atti nazionali o dell'UE esecutivi delle decisioni del Consiglio di sicurezza in quanto contrastanti con principi fondamentali sia di diritto interno, sia di diritto internazionale⁸⁴ o dell'UE⁸⁵, in tema di diritti umani. In questo modo, sebbene non si garantisca un controllo giurisdizionale diretto sugli atti delle organizzazioni internazionali ritenuti lesivi di norme internazionali di carattere fondamentale, si realizza tuttavia l'obiettivo più limitato di prevedere un controllo successivo in sede di esecuzione interna di tali atti da parte degli Stati membri dell'organizzazione che ha adottato l'atto, oppure da parte di altre organizzazioni, come l'UE, competenti ad assicurare la corretta trasposizione di questi atti nei propri ordinamenti giuridici.

13. *La responsabilità delle organizzazioni internazionali fondata su norme nazionali*

Nei paragrafi precedenti si sono analizzate le questioni relative alla responsabilità internazionale di un'organizzazione nei confronti di Stati, altre organizzazioni o la comunità internazionale nel suo insieme. Ciò non toglie che possa operare, sempre a livello internazionale, una re-

⁸⁴ Sulla possibilità di annullare, per contrasto con norme di *jus cogens*, i provvedimenti nazionali esecutivi di risoluzioni del Consiglio di sicurezza, si veda la decisione del 23 gennaio 2008 adottata dal Tribunale federale svizzero nei casi *A. c. Département fédéral de l'économie*, NN. 2A 783/2006 e 2A 784/2006 e *D. c. Département fédéral de l'économie*, N. 2A 786/2006, paragrafi 8-8.4, che, nel caso di specie, esclude tuttavia la natura cogente delle norme internazionali invocate dal ricorrente.

⁸⁵ Con riferimento alla contrarietà rispetto a principi fondamentali dell'UE, si veda la citata sentenza della Corte di giustizia dell'UE nei casi *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakat International Foundation c. Consiglio e Commissione: supra*, par. 4.

sponsabilità dell'organizzazione nei confronti di soggetti diversi, ad esempio gli individui, sul presupposto che essi abbiano ormai acquisito una personalità giuridica internazionale. In questo senso va interpretata la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 33, par. 2, del progetto della Commissione del diritto internazionale, secondo cui esso non pregiudica la possibilità di accertare la responsabilità di un'organizzazione nei confronti di persone o entità diverse da Stati od organizzazioni. Coerentemente, il successivo art. 50 del progetto afferma che non vengono pregiudicati i diritti delle persone o di altre entità per quanto concerne l'invocazione della responsabilità internazionale di un'organizzazione.

Ciò premesso, va detto che a fianco della responsabilità internazionale di un'organizzazione, fondata quindi sulla violazione di norme internazionali ed invocata da soggetti di diritto internazionale, può sussistere una responsabilità «interna», relativa alla violazione di norme nazionali.

Quanto ai **soggetti lesi** dalla violazione di norme interne, va precisato che l'inosservanza di norme nazionali da parte delle organizzazioni può realizzarsi sia quando l'organizzazione assuma obblighi di diritto interno nei confronti di privati, sia nell'ipotesi di assunzione di analoghi obblighi nei confronti di Stati o anche di altre organizzazioni.

Quanto alla determinazione del **diritto nazionale applicabile**, occorre evidenziare che un'organizzazione internazionale, instaurando rapporti di varia natura con diversi Stati, in relazione alle numerose attività di carattere privato da essa svolte sul territorio di Stati membri o di Stati terzi, quali ad esempio la compravendita di beni mobili o immobili o la conclusione di contratti di locazione o di lavoro, è generalmente soggetta all'applicazione di più legislazioni nazionali, le quali disciplinano le relative attività dell'organizzazione. Ciò può altresì porre questioni di particolare rilevanza in tema di applicazione nei confronti delle organizzazioni delle norme di diritto internazionale privato e processuale vigenti a livello nazionale, concernenti in particolare la determinazione della giurisdizione più appropriata per risolvere le controversie di cui è parte l'organizzazione nonché l'individuazione della legge applicabile ai contratti o alle attività da essa posti in essere.

Non è poi affatto escluso che un medesimo atto giuridico sia contemporaneamente regolato, per profili diversi, da norme internazionali e da norme nazionali. Infine, va osservato che, in sede di applicazione delle norme nazionali finalizzate ad accertare la responsabilità di diritto interno di un'organizzazione, è possibile applicare, ad esempio in funzione interpretativa della legislazione nazionale che viene in rilievo, sia deter-

minati principi o norme internazionali, sia, più specificamente, le regole adottate dalla stessa organizzazione in materia di responsabilità. È tuttavia da precisare che, in tali casi, il ricorso alla disciplina prevista dall'organizzazione sarà più agevole nel caso in cui il diritto interno applicabile alla controversia sia quello di uno Stato membro dell'organizzazione.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE: ALVAREZ, *Misadventures in Subjecthood*, in *European Journal of International Law: Talk*, consultabile su <http://www.ejiltalk.org>; ASCENSIO, FLAUSS (dir.), *La soumission des organisations internationales aux normes relatives aux droits de l'homme*, Paris, 2009; BLOKKER, *Abuse of the Members: Questions concerning Draft Article 16 of the Draft Articles on Responsibility of International Organizations*, in *International Organizations Law Review*, 2010, p. 35 ss.; ID., *Preparing Articles on Responsibility of International Organizations: Does the International Law Commission Take International Organizations Seriously? A Mid-term Review*, in Klabbers, Wallendahl (eds.), *Research Handbook on the Law of International Organizations*, Cheltenham, 2011, p. 313 ss.; BROWNLIE, *The Responsibility of States for the Acts of International Organizations*, in Ragazzi (ed.), *International Responsibility Today: Essays in Memory of Oscar Schachter*, Leiden, Boston, 2005, p. 355 ss.; CANNIZZARO, PALCHETTI, *Ultra vires Acts of International Organizations*, in Klabbers, Wallendahl (eds.), *Research Handbook on the Law of International Organizations*, 2011, Cheltenham, p. 365 ss.; CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza e diritti umani*, Milano, 2007; CONDORELLI, *Le statut de force de l'ONU et le droit international humanitaire*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1995, p. 881 ss.; D'ASPREMONT, *Abuse of Legal Personality of International Organizations and the Responsibility of Member States*, in *International Organization Law Review*, 2007, p. 91 ss.; DANNENBAUM, *Translating the Standard of Effective Control into a System of Effective Accountability: How Liability Should be Apportioned for Violations of Human Rights by Member State Troop Contingents Serving as United Nations Peacekeepers*, in *Harvard International Law Journal*, 2010, p. 113 ss.; DE SENA, *Banca mondiale, diritto all'istruzione e patto sui diritti economici, sociali e culturali*, in Boschiero, Luzzatto (a cura di), *I rapporti economici internazionali e l'evoluzione del loro regime giuridico. Soggetti, valori e strumenti*, Napoli, 2008, p. 123 ss.; ID., *International Monetary Fund, World Bank and Respect for Human Rights: A Critical Point of View*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2010, p. 247 ss.; DI BLASE, *Sulla responsabilità internazionale per attività dell'ONU*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1974, p. 250 ss.; DORIGO, *Imputazione e responsabilità internazionale per l'attività delle forze di peacekeeping delle Nazioni Unite*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2002, p. 903 ss.; DRAETTA, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*³, Milano, 2010; GAJA, *Responsabilité des Etats et/ou des organisations internationales en cas des violations des droits de l'homme: la question de l'attribution*, in Ascensio, Flauss (dir.), *La soumission des organisations*

internationales aux norms intenationales relatives aux droits de l'homme, Paris, 2009, p. 95 ss.; GESLIN, *Réflexions sur la repartition de la responsabilité entre l'organisation international et ses Etats Membres*, in *Revue générale de droit international public*, 2005, p. 539 ss.; HAFNER, *The ECHR Torn between the United Nations and the States: The Behrami and Saramati Case*, in Fischer-Lescano, Gasser, Marauhn, Ronzitti (eds.), *Frieden in Freiheit, Festschrift für Michael Bothe zum 70. Geburtstag*, Zurich, 2008, p. 103 ss.; ID., *Is the Topic of Responsibility of International Organizations Ripe for Codification? Some Critical Remarks*, in Fastenrath, Geiger, Khan, Paulus, von Schorlemer, Vedder (eds.), *From Bilateralism to Community Interest, Essays in Honour of Judge Bruno Simma*, Oxford, 2011, p. 695 ss.; HARTWIG, *Die Haftung der Mitgliedsstaaten für Internationale Organisationen*, Heidelberg, 1993; ID., *International Organizations or Institutions, Responsibility and Liability*, in Wolfrum (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, vol. I, Oxford, 2012, p. 64 ss.; HIRSCH, *The Responsibility of International Organizations Toward Third Parties*, Dordrecht, Boston, London, 1995; HOFFMEISTER, *Litigating against European Union and Its Member States – Who Responds under the ILC's Draft Articles on International Responsibility of International Organizations?*, in *European Journal of International Law*, 2010, p. 723 ss.; INGRAVALLO, *Il Consiglio di sicurezza e l'amministrazione diretta di territori*, Napoli, 2008; KLEIN, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques interne et en droit des gens*, Bruxelles, 1998; ID., *The Attribution of Acts to International Organizations*, in Crawford, Pellet, Olleson (eds.), *The Law of International Responsibility*, Oxford, 2010, p. 297 ss.; LARSEN, *Attribution of Conduct in Peace Operations: The Ultimate Authority and Control? Test*, in *European Journal of International Law*, 2008, p. 509 ss.; MAGI, *Protezione dei diritti fondamentali dei lavoratori e attività delle organizzazioni economiche e finanziarie internazionali. Problemi di coordinamento e di responsabilità internazionale*, Napoli, 2010; MÉGRET, HOFFMANN, *The UN as a Human Rights Violator? Some Reflections on the United Nations Changing Human Rights Responsibilities*, in *Human Rights Quarterly*, 2003, p. 314 ss.; MILANOVIC, Al-Skeini and Al-Jedda in Strasbourg, in *European Journal of International Law*, 2012, p. 121 ss.; NOLLKAEMPER, *Dual Attribution: Liability of the Netherlands for Removal of Individuals from the Compound of Dutchbat*, in ACIL Research Paper n. 2011-11, 5 settembre 2001, consultabile su <http://www.shareproject.nl>; PALCHETTI, *Azioni di forze istituite o autorizzate dalle Nazioni Unite davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: i casi Behrami e Saramati*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2007, p. 681 ss.; ID., *Sulla responsabilità di uno Stato per il voto espresso in seno ad un'organizzazione internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, p. 352 ss.; PÉREZ GONZALEZ, *Les organisations internationales et le droit de la responsabilité*, in *Revue générale de droit international public*, 1988, p. 63 ss.; REINISCH, *Aid or Assistance and Direction and Control between States and International Organizations in the Commission of Internationally Wrongful Acts*, in *International Organization Law Re-*

view, 2010, p. 63 ss.; SARI, *Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP: The EU's Evolving Practice*, in *European Journal of International Law*, 2008, p. 67 ss.; SCHERMERS, *Liability of International Organizations*, in *Leiden Journal of International Law*, 1988, p. 3 ss.; SCHERMERS, BLOKKER, *International Institutional Law. Unity within Diversity*⁵, Leiden, Boston, 2011; SCHMALENBACH, *Die Haftung Internationaler Organisationen im Rahmen von Militäreinsätzen und Territorialverwaltungen*, Frankfurt, 2004; SEATZU, *Il panel di ispezione della Banca mondiale. Contributo allo studio della funzione di controllo nelle banche internazionali di sviluppo*, Torino, 2008; SEIDL-HOHENVELDERN, *Responsibility of Member States of an International Organization for Acts of that Organization*, in *Il diritto internazionale al tempo della sua codificazione, Studi in onore di Roberto Ago*, Milano, 1987, vol. III, p. 415 ss. SKOGLY, *The Human Rights Obligations of the World Bank and the International Monetary Fund*, London, 2001; SPAGNOLO, *Operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite e protezione dei diritti umani in due recenti sentenze della Corte d'appello dell'Aia*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2012, p. 203 ss.; STUMER, *Liability of Member States for Acts of International Organizations: Reconsidering the Policy Objections*, in *Harvard International Law Journal*, 2007, p. 553 ss.; TALMON, *Responsibility of International Organizations: Does the European Community Require Special Treatment?*, in Ragazzi (ed.), *International Responsibility Today: Essays in Memory of Oscar Schachter*, Leiden, Boston, 2005, p. 405 ss.; WOUTERS, BREMS, SMIS, SCHMITT (eds.), *Accountability for Human Rights Violations by International Organisations*, Antwerp, Oxford, Portland, 2010; YEE, *The Responsibility of States Members of an international Organization for its Conduct as a Result of Membership or their Normal Conduct Associated with Membership*, in Ragazzi (ed.), *International Responsibility Today, Essays in Memory of Oscar Schachter*, Leiden, Boston, 2005, p. 435 ss.