

## NOTE E COMMENTI

### IMMUNITÀ DEGLI ALTI AGENTI INTERNAZIONALI E FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE: NOTE CRITICHE ALLA LUCE DELLA “VICENDA STRAUSS-KAHN”\*

SOMMARIO: 1. Sintetica ricostruzione della “vicenda Strauss-Kahn”: in particolare, la decisione, del 1° maggio 2012, resa dalla Corte Suprema dello Stato di New York, e gli ulteriori sviluppi sul piano civilistico. – 2. Alti agenti internazionali e Fondo Monetario Internazionale (FMI) tra immunità funzionale e immunità personale: il diritto (internazionale e statunitense) applicabile. – 3. Immunità personale, FMI e i (controversi) rapporti tra le nozioni di funzionario e alto agente internazionale. – 4. Immunità personale dell'*executive head* degli Istituti specializzati delle Nazioni Unite e diritto consuetudinario. – 5. Brevissime osservazioni sulla limitata applicazione *ratione temporis* dell'immunità personale. – 6. Conclusioni.

1. La vicenda che ha coinvolto l'ex-Direttore generale del Fondo Monetario Internazionale (di seguito: FMI oppure Fondo), Dominique Strauss-Kahn<sup>1</sup>, iniziata nel maggio 2011, è nota, perlomeno nei suoi tratti principali. Taluni elementi di fatto vanno, tuttavia, forniti al fine di meglio comprendere le problematiche giuridiche rilevanti che detta vicenda ha sollevato e continua a porre all'attenzione della dottrina internazionalistica.

Il 14 maggio 2011 Strauss Kahn viene arrestato a New York dalle autorità statunitensi con l'accusa di aver commesso i reati di molestie sessuali e tentato stupro nei confronti di Nafissatou Diallo, cittadina guineana, impiegata quale cameriera presso l'Hotel Sofitel dove Strauss-Kahn alloggiava. Il 18 maggio Strauss-Kahn – che, in questa fase della vicenda, non invoca l'immunità – rassegna le dimissioni dall'incarico presso il FMI e il giorno dopo viene formalmente incriminato. Dopo una settimana di reclusione nel carcere di Rikers Island, gli sono concessi gli arresti domiciliari, previo pagamento di un'ingente cauzione.

---

\* Il presente lavoro costituisce una versione ampiamente integrata e aggiornata della relazione tenuta presso l'Università del Sannio (Benevento), nell'ambito del Convegno “L'evoluzione del diritto delle organizzazioni internazionali” (18-19 giugno 2012).

<sup>1</sup> In carica dal 1° novembre 2007.

Il Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, sin da questi primi giorni, dichiara che l'ex-Direttore generale non avrebbe potuto avvalersi dell'immunità dalla giurisdizione<sup>2</sup>. Quanto al FMI, è apparsa subito chiara l'intenzione dell'Organizzazione<sup>3</sup> di rinunciare all'immunità a favore di Strauss-Kahn, evidentemente qualora egli l'avesse invocata<sup>4</sup>.

Il 6 giugno l'ex-Direttore generale del FMI, ascoltato dalla Procura distrettuale di Manhattan, si dichiara non colpevole. Dopo poco più di due mesi, il 23 agosto 2011, su richiesta della stessa Procura, il giudice Michael J. Obus della Corte Suprema dello Stato di New York, Contea di New York, Manhattan, ritira tutte le incriminazioni nei confronti di Strauss-Kahn in ragione di una serie di atteggiamenti assunti dalla sig.ra Diallo che avrebbero messo in dubbio la veridicità delle accuse da lei formulate<sup>5</sup>.

La vicenda, oltre che sul piano penalistico, ha avuto risvolti anche e soprattutto sul piano civilistico. L'8 agosto 2011, infatti, la sig.ra Diallo esperisce un ricorso dinanzi alla Corte Suprema dello Stato di New York, Contea del Bronx (dove essa risiede), per il risarcimento dei danni che avrebbe subito quale conseguenza delle lesioni e delle sofferenze patite<sup>6</sup>. Strauss-Kahn si oppone sostenendo, per la prima volta dal suo arresto, che detta Corte non avrebbe la giurisdizione, potendo egli beneficiare dell'immunità personale dalla giurisdizione. Il giudice Douglas E. McKeon, con decisione del 1° maggio 2012<sup>7</sup>, dichiara ricevibile il ricorso della sig.ra Diallo e, così facendo, respinge l'eccezione di giurisdizione sollevata da

<sup>2</sup> Cfr. le dichiarazioni raccolte in [www.washingtonpost.com](http://www.washingtonpost.com).

<sup>3</sup> Il potere di rinunciare alle immunità, che costituiscono – come noto – oggetto di un diritto soggettivo dell'organizzazione e non dei suoi agenti (sul punto si vedano le considerazioni svolte, in merito al personale delle Nazioni Unite ma con rilevanza di carattere generale, da MARCHISIO, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, 2012, 2° ed., 125), spetta, in particolare, al Consiglio di Amministrazione (*Executive Board*) del Fondo.

<sup>4</sup> Come si evince dal tenore di alcune dichiarazioni effettuate il 17 maggio 2011 – prima quindi che Strauss-Kahn si dimettesse – dal portavoce del FMI, William Murray (cfr. [www.imf.org](http://www.imf.org)).

<sup>5</sup> In particolare, l'archiviazione è motivata: dalla natura contraddittoria delle affermazioni rese dalla sig.ra Diallo alla polizia e alla Procura; dalla registrazione di alcune conversazioni, intercettate sul suo telefono, riguardanti i possibili benefici che sarebbero derivati dall'eventuale condanna di Strauss-Kahn; dal rilevamento di sospetti (e consistenti) bonifici effettuati sul conto corrente della sig.ra Diallo, contestualmente all'arresto dell'ex-Direttore generale del FMI, da parte di soggetti plurinquisi e pluricondannati; dalla scoperta di falsità da lei dichiarate al momento della richiesta di asilo indirizzata, anni prima, al *Bureau of Population, Refugees, and Migration* – l'ufficio del Dipartimento degli Stati Uniti competente in materia di asilo –, andata poi a buon fine, che avrebbero dimostrato la sua poca attendibilità.

<sup>6</sup> Si ricorda che, in base al diritto statunitense, nel corso del procedimento penale il ricorrente deve essere in grado di dimostrare “al di là di ogni ragionevole dubbio” la fondatezza delle accuse, mentre nell'ambito del contenzioso di natura civilistica l'onere della prova è meno gravoso; sul punto, per la rilevante giurisprudenza delle corti statunitensi in materia, si veda, per tutti, MCBAIN, *Burden of Proof: Degrees of Believe*, in *California L Rev.*, 1944, 242 ss.

<sup>7</sup> *Index* n° 307065/11 (cfr. <http://www.nycourts.gov>).

Strauss-Kahn. Con detta pronuncia viene dunque negata la sussistenza dei presupposti per la concessione dell'immunità personale, oltre che funzionale.

Quanto agli sviluppi giurisprudenziali successivi alla citata decisione, l'ex-Direttore generale del FMI decide di ricorrere in appello, l'11 giugno 2012, di fronte all'*Appellate Division, First Department*, della Corte Suprema dello Stato di New York. Peraltro, Strauss-Kahn, il 15 maggio 2012, pochi giorni dopo le elezioni presidenziali francesi, aveva esperito un contro-ricorso dinanzi alla Corte Suprema dello Stato di New York, Contea del Bronx, con il quale si richiedeva il risarcimento dei danni per le "diffamanti accuse" effettuate dalla sig.ra Diallo che avrebbero, *de facto*, obbligato Strauss-Kahn a rassegnare le dimissioni dal FMI e a rinunciare ad altre "opportunità professionali", tra cui, evidentemente, quella di Presidente della Repubblica francese, per la cui carica il nome di Strauss-Kahn era più volte circolato.

Nel frattempo, la sig.ra Diallo aveva richiesto al giudice McKeon di emettere mandati di comparizione nei confronti di sei soggetti pubblici coinvolti, fino ad allora, nella "vicenda Strauss-Kahn", tra cui il Capo della Polizia e il Procuratore distrettuale di Manhattan, sostenendo che documenti in loro possesso avrebbero rafforzato le tesi accusatorie nella causa civile<sup>8</sup>.

Allo stato attuale, pare probabile che la controversia tra Strauss-Kahn e la sig.ra Diallo si risolva in via transattiva<sup>9</sup>.

2. Il primo profilo problematico che solleva la "vicenda Strauss-Kahn", oggetto di esame preliminare da parte della Corte Suprema<sup>10</sup>, riguarda la natura dell'immunità invocabile dall'ex-Direttore generale del FMI: funzionale, secondo la sig.ra Diallo; personale, secondo Strauss-Kahn.

Come noto, i funzionari delle organizzazioni internazionali, in base al diritto convenzionale<sup>11</sup>, universale<sup>12</sup>, regionale<sup>13</sup> e bilaterale<sup>14</sup>, godono, di

---

<sup>8</sup> Ciò anche al fine di invocare il *Victims of Gender-Motivated Violence Protection Act* (*NYC Administrative Code*, par. 8-901 ss.), in vigore nello Stato di New York dal dicembre 2000, in base al quale i soggetti vittime di reati commessi per ragioni di genere hanno la possibilità di esperire un ricorso di natura civilistica attraverso il quale far accertare il carattere "intrinsecamente" discriminatorio dell'atto commesso sulla base delle testimonianze fornite da altre presunte vittime del medesimo soggetto, a prescindere dal luogo e dal periodo in cui le asserite violenze siano state inflitte.

<sup>9</sup> Cfr. quanto riportato in [news.blogs.cnn.com](http://news.blogs.cnn.com).

<sup>10</sup> Si chiarisce che, per facilità di lettura, ove non specificato, per "Corte Suprema" oppure "Corte" si intende la Corte Suprema dello Stato di New York, Contea del Bronx, la quale, come si è ricordato, con decisione del 1° maggio 2012, ha negato l'immunità a Strauss-Kahn.

<sup>11</sup> Sul rapporto tra diritto consuetudinario e immunità vedi *infra*, par. 4.

<sup>12</sup> Cfr., in particolare, la Convenzione sui privilegi e sulle immunità delle Nazioni Unite del 13 febbraio 1946, entrata in vigore il 17 settembre 1946, e la Convenzione sui privilegi e sulle immunità degli Istituti specializzati delle Nazioni Unite del 21 novembre 1947, in vigore dal 2 dicembre 1948.

regola, di una serie di immunità<sup>15</sup>, tra cui, innanzitutto, quella dalla giurisdizione civile e penale degli Stati membri dell'organizzazione.

Tali immunità hanno natura meramente funzionale<sup>16</sup>, a differenza di quelle riconosciute agli agenti diplomatici degli Stati<sup>17</sup>: gli atti e i comportamenti dei funzionari coperti da immunità, dunque, sono solamente quelli posti in essere nell'esercizio delle loro funzioni e necessari al loro svolgimento.

Per quanto riguarda il caso di specie, è indubbio che il comportamento al centro delle vicende giurisprudenziali descritte nel paragrafo precedente non possa essere in alcun modo ricondotto nell'alveo delle funzioni istituzionali di cui era titolare l'ex-Direttore generale del FMI, poco importa la ragione per cui Strauss-Kahn si trovasse a New York<sup>18</sup>. È questa l'impostazione, pienamente condivisibile, seguita dalla Corte Suprema, la quale, pertanto, nega che, nel caso di specie, possa essergli concessa l'immunità funzionale<sup>19</sup>.

Strauss-Kahn, però, non era funzionario internazionale in senso stretto, ma alto agente internazionale. In particolare, era il più alto agente del FMI,

<sup>13</sup> Cfr., *inter alia*, l'Accordo generale sui privilegi e le immunità del Consiglio d'Europa del 2 settembre 1949, in vigore dal 10 settembre 1952, e il Protocollo n° 7 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione Europea, allegato ai trattati (GUUE C 115 del 9 maggio 2008, 266).

<sup>14</sup> Cfr., a titolo esemplificativo, l'*Headquarters Agreement* del 26 giugno 1947 tra Nazioni Unite e Stati Uniti; sulla rilevanza degli accordi di sede in tema di immunità si vedano, in particolare, CAHIER, *Etude des accords de siège conclus entre les organisations internationales et les Etats où elle réside*, Milano, 1959, 191-382; DURANTE, SPATAFORA, *Gli accordi di sede*, Milano, 1993.

<sup>15</sup> Sulla problematica si vedano, nella ragguardevole letteratura, tra i più recenti contributi non limitati allo studio di una specifica organizzazione, AMERASINGHE, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge, 2005, 2° ed., 337-351; VENTURI, *Funzionari internazionali*, in CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 2620; SANDS, KLEIN, *Bowett's Law of International Institutions*, London, 2009, 6° ed., 508-516; SCHERMERS, BLOKKER, *International Institutional Law. Unity within Diversity*, Leiden-Boston, 2011, 5° ed., 380-388; BEIGBEDER, *Civil Service, International*, in *Max Planck EPIL*, 2012, vol. II, 171; GALLO, *Status, privilegi, immunità e tutela giurisdizionale dei funzionari delle organizzazioni internazionali*, in DEL VECCHIO (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 2012, 295-301.

<sup>16</sup> Sulla *ratio* di tale regime di immunità si veda, per tutti, PISILLO MAZZESCHI, *Funzionario internazionale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. VII, 1991, 53.

<sup>17</sup> Una risalente, ma accurata, analisi tesa a sottolineare le differenze che esistono tra immunità dei funzionari internazionali e immunità degli agenti diplomatici è svolta da MIELE, *Privilèges et immunités des fonctionnaires internationaux*, Milano, 1958, 19-28 e, pochi anni dopo, da TOMMASI DI VIGNANO, *Immunità e privilegi dei funzionari internazionali*, Padova, 1961, 13-20; *contra* HAMMARSKJÖLD, *Les immunités des personnes investies de fonctions internationales*, in *Rec. des Cours*, 1936, t. LVI-II, 130-148. Si veda altresì, con riguardo al sistema delle Nazioni Unite, LING, *A Comparative Study of the Privileges and Immunities of United Nations Member Representatives and Officials with the Traditional Privileges and Immunities of Diplomatic Agents*, in *Washington and Lee Law Review*, 1976, 91 ss.

<sup>18</sup> Dà, invece, rilevanza a questo ultimo aspetto HOLLIS, *What Kind of Immunity Does the IMF Managing Director Have?*, in *opiniojuris.org*.

<sup>19</sup> Cfr. la decisione, 2.

posto al vertice della sua struttura amministrativa e istituzionale. Detta circostanza assume rilevanza centrale, dal momento che, generalmente, in base alla disciplina contenuta nelle convenzioni multilaterali e negli accordi di sede, esistono importanti differenze di trattamento tra funzionari *strictu sensu* e alti agenti internazionali. Esse riguardano la loro condizione giuridica interna<sup>20</sup> ed esterna<sup>21</sup>.

Dal punto di vista della condizione giuridica esterna, in particolare delle immunità, la differenza principale consiste nell'attribuzione dell'immunità personale, oltre a quella funzionale, agli alti agenti, conformemente a quanto è riconosciuto agli agenti diplomatici. Ciò è previsto da numerosi accordi di sede – tra cui, si sottolinea, l'Accordo tra Svizzera e Nazioni Unite, concluso l'11 giugno 1946 ed entrato in vigore il 1° luglio dello stesso anno<sup>22</sup> –, dai trattati istitutivi di numerose organizzazioni internazionali<sup>23</sup> e, soprattutto, dall'art. V, sez. 19, della Convenzione generale delle Nazioni Unite del 1946, laddove viene stabilito che «the Secretary-General and all Assistant Secretaries-General shall be accorded in respect of themselves, their spouses and minor children, the privileges and immunities, exemptions and facilities accorded to diplomatic envoys, in accordance with international law»<sup>24</sup>. Anche la Convenzione sui privilegi e sulle immunità degli Istituti specializzati delle Nazioni Unite del 1947, all'art. VI, sez. 21, dispone che gli alti agenti godono dell'immunità personale. In particolare, è scritto che, oltre alle immunità (e ai privilegi) di natura funzionale accordate ai funzionari ai sensi delle sezioni 19 e 20, «the executive head of each specialized agency, including any official acting on his behalf during his absence from duty, shall be accorded in respect of himself, his spouse and

---

<sup>20</sup> Ossia i diritti e gli obblighi relativi al rapporto di lavoro con l'organizzazione riconosciuti, tra le fonti non scritte, dal diritto consuetudinario, dai principi generali della funzione pubblica internazionale e dalla prassi dell'ente; tra le fonti scritte, dall'accordo istitutivo, dalle *Staff Regulations*, dalle *Staff Rules*, e dal contratto stipulato tra l'ente e il membro del personale; sull'ordinamento interno delle organizzazioni internazionali si vedano, tra gli altri, DECLEVA, *Il diritto interno delle unioni internazionali*, Padova, 1962; JENKS, *The Proper Law of International Organizations*, Londra, 1962; CAHIER, *Le droit interne des organisations internationales*, in *RGDIP*, 1963, 563 ss.; BALLADORE PALLIERI, *Le droit interne des organisations internationales*, in *Rec. des Cours*, 1969, t. CXXI, 1 ss.

<sup>21</sup> Ossia i diritti e gli obblighi – tra cui i privilegi e le immunità – derivanti dal rapporto con gli Stati membri dell'organizzazione; sulla nozione di condizione giuridica esterna si veda MONACO, *La condizione giuridica esterna dei funzionari internazionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 390-395.

<sup>22</sup> Cfr. l'art. V, sez. 16; cfr. altresì, a titolo esemplificativo, l'art. 19, par. 1, dell'accordo di sede del 2 luglio 1954, in vigore dal 25 novembre 1955, tra l'UNESCO e la Repubblica francese.

<sup>23</sup> Cfr., a titolo esemplificativo, l'art. 8, par. 4, della Costituzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO).

<sup>24</sup> Su tale norma si vedano, in particolare, MILLER, *Privileges and Immunities of United Nations Officials*, in *IOLR*, 2007, 223-230; CONFORTI, FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Milano, 2012, 9° ed., 135-136.

minor children, the privileges and immunities, exemptions and facilities accorded to diplomatic envoys, in accordance with international law»<sup>25</sup>.

Per quel che concerne la “vicenda Strauss-Kahn”, bisogna capire, innanzitutto, sulla scorta di quanto stabilito nelle due Convenzioni sopra richiamate, se ricorrano i presupposti per ritenere applicabile l’immunità personale. Al riguardo, come rilevato dalla Corte Suprema<sup>26</sup>, non vi è dubbio che, per ragioni diverse, non possano trovare applicazione né la Convenzione del 1946 né quella del 1947: la prima – ratificata dagli Stati Uniti il 29 aprile 1970 – perché disciplina il trattamento degli agenti delle Nazioni Unite, non di loro istituti specializzati; la seconda perché gli Stati Uniti non ne sono parte.

Quanto ad un possibile accordo di sede tra FMI e Stati Uniti da cui ricavare norme rilevanti in tema di immunità, non ve n’è traccia nella più recente raccolta dei trattati di cui gli Stati Uniti sono parte, redatta dal Dipartimento di Stato<sup>27</sup>. Il fatto che la Corte Suprema non richiami un tale accordo sembra, peraltro, confermare che esso, eccezionalmente, non sia mai stato stipulato<sup>28</sup>.

Per quel che riguarda l’*Headquarters Agreement* tra Nazioni Unite e Stati Uniti del 1947<sup>29</sup>, nella sez. 15 è scritto: «[P]rincipal resident representatives of members of a specialized agency [...] shall [...] be entitled in the territory of the United States to the same privileges and immunities [...] as it accords to diplomatic envoys accredited to it». Strauss-Kahn, tuttavia, come è evidente, non rappresenta uno Stato membro del FMI<sup>30</sup>, ma il Fondo medesimo: da qui l’impossibilità di applicare al caso di specie l’accordo di sede tra Nazioni Unite e Stati Uniti.

L’unica fonte di diritto internazionale rilevante ai fini della presente controversia sembrano essere gli *Articles of Agreement* del FMI, ossia l’Accordo istitutivo del 22 luglio 1944, in vigore dal 27 dicembre 1945, di cui gli Stati Uniti sono parte, dove è scritto, nella sez. 8 dell’art. IX (intitolata “*Immunities and privileges of officers and employees*”): «[A]ll Governors, Executive Directors, Alternates, members of committees,

---

<sup>25</sup> Sull’eterogenea nozione di alto agente internazionale e sul diverso campo di applicazione *ratione personae* che essa presenta nel diritto convenzionale (multilaterale e bilaterale) si veda PELLET, RUIZÉ, *Les fonctionnaires internationaux*, Paris, 1993, 89. Come si è visto nel testo, ad esempio, l’art. V, sez. 19, della Convenzione del 1946 si applica anche agli *Assistant-Secretaries General*, mentre l’art. VI, sez. 21, della Convenzione del 1947 riguarda esclusivamente l’*executive head* dell’organizzazione.

<sup>26</sup> Cfr. la decisione, 4.

<sup>27</sup> Cfr. [www.state.gov](http://www.state.gov). Quanto scritto nel testo è evidenziato, in dottrina, in particolare da AKANDE, BROOMHALL, i cui interventi sono raccolti in [www.ejiltalk.org](http://www.ejiltalk.org).

<sup>28</sup> Oppure, alternativamente – anche se si tratta di un’ipotesi meno probabile – che norme rilevanti in materia di immunità degli alti agenti non siano ivi previste.

<sup>29</sup> Vedi *supra*, nota 14.

<sup>30</sup> Sulla nozione di «representative of a member of a specialized agency» si veda SANDS, KLEIN, *op. cit.*, 504-507.

representatives appointed under Article XII, Section 3(j), advisors of any of the foregoing persons, officers, and employees of the Fund shall be immune from legal process with respect to acts performed by them in their official capacity».

Sul piano del diritto statunitense<sup>31</sup>, infine, rileva l'*International Organizations Immunity Act* (di seguito: IOIA) del 29 dicembre 1945<sup>32</sup> il quale stabilisce, nella sez. 7, lett. b), che gli *officers* ed *employees* delle organizzazioni internazionali godono dell'immunità funzionale<sup>33</sup>, in linea dunque con quanto prevede – per quanto interessa ai fini della presente analisi – l'Accordo istitutivo del FMI.

3. Da quanto scritto fin qui sembrerebbe scontato ammettere, sulla base di una rapida lettura del diritto internazionale e statunitense rilevante, che, trovando applicazione al caso di specie esclusivamente l'Accordo istitutivo del FMI e l'IOIA e prevedendo entrambi la sola immunità funzionale per gli *officers* ed *employees*<sup>34</sup>, Strauss-Kahn non potrebbe invocare, in alcun caso, l'immunità personale, non essendoci – né nell'Accordo istitutivo né nell'IOIA – altre norme che la prevedono. È quanto afferma succintamente la Corte Suprema nella decisione del maggio 2012<sup>35</sup>.

Ora, differentemente da quanto ritiene la Corte, il problema, in verità, esiste e non può essere risolto così facilmente come parrebbe ricavarsi dalla decisione. Al riguardo, ciò che non convince non è tanto il risultato al quale perviene, con riferimento alla fattispecie specifica, il giudice statunitense<sup>36</sup> – e cioè il rigetto dell'eccezione di giurisdizione –, ma lo scarno ragionamento, a monte, che l'ha prodotto. Un ragionamento che, purtroppo, prescinde completamente da un'attenta indagine sulle nozioni di funzionario e dipendente dell'organizzazione internazionale e sui rapporti che esistono tra dette nozioni e quella di alto agente che, invece, sarebbe stato opportuno condurre. In particolare, posto che la carica di Direttore generale non è espressamente richiamata dall'art. IX, sez. 8, degli *Articles of Agreement* del FMI, lascia perplessi la scelta della Corte di ritenere evidente, quasi ovvia, la ricompressione della figura del più alto agente dell'organizzazione, cioè Strauss-Kahn,

<sup>31</sup> Per un esame sulle fonti delle immunità del personale delle organizzazioni internazionali e, in particolare, per l'individuazione di quei Paesi che le hanno recepite e incorporate attraverso norme interne si veda AMERASINGHE, *op. cit.*, 318.

<sup>32</sup> Cfr. 22 USC, par. 288 ss.

<sup>33</sup> 22 USC, par. 288d, lett. b): «[o]fficers and employees [...] shall be immune from suit and legal process relating to acts performed by them in their official capacity and falling within their functions as such [...] officers, or employees».

<sup>34</sup> Oltre che, come si è visto, per i componenti del Consiglio dei Governatori, i Direttori esecutivi, i loro sostituti, i membri dei vari comitati del Fondo e i rappresentanti degli Stati presso l'Organizzazione.

<sup>35</sup> Cfr. la decisione, 3-4.

<sup>36</sup> Risultato, in definitiva, giustificato, anzi obbligato, in ragione di quanto scritto, sotto altri profili, *infra*, in particolare nel par. 5.

nella nozione di *officer* e/o in quella di *employee*<sup>37</sup> del FMI<sup>38</sup> allo scopo di affermare che egli avrebbe potuto beneficiare della sola immunità funzionale. L'ex-Direttore generale, infatti, pur agendo in nome, per conto e nell'esclusivo interesse del Fondo come i funzionari di rango inferiore<sup>39</sup>, è sottoposto ad un rapporto di lavoro con detta Organizzazione avente caratteristiche diverse<sup>40</sup> da quelle che connotano la relazione di tipo subordinato, imposta su criteri gerarchici, che esiste tra il (vero e proprio) personale e il Fondo<sup>41</sup>.

La nozione di *official*, tra l'altro, non viene utilizzata, nell'Accordo istitutivo del FMI, in relazione al Direttore generale<sup>42</sup>, il quale, oltretutto, non è mai definito quale *officer*, *employee* o *staff member* dell'Organizzazione. Infatti, il Direttore generale costituisce – insieme al Consiglio di Amministrazione e al Consiglio dei Governatori – uno dei tre organi del FMI, rappresenta, nei rapporti con soggetti terzi, l'Organizzazione, e, come si evince dall'art. XII, sez. 4, dell'Accordo istitutivo, intitolato significativamente “*Managing Director and staff*”, è soggetto da tenere distinto dal personale del Fondo, dal momento che è «*chief of the operating staff of the Fund*» e «*shall be responsible for the organization, appointment, and dismissal of the staff of the Fund*»<sup>43</sup>.

Sulla scorta delle osservazioni precedenti, va sottolineato che anche il *Policy Statement* del Direttore generale del FMI, del 17 giugno 2002, volto a chiarire estensione e limiti delle immunità riconosciute all'art. IX, sez. 8, degli *Articles of Agreement* del Fondo, si limita a sancire l'immunità funzionale per qualsiasi “*official*” dell'Organizzazione, intendendo però, con

<sup>37</sup> Non è dato sapere, dalla lettura della decisione, se la Corte riconduca la carica di Direttore generale alla nozione di *officer* o a quella di *employee*.

<sup>38</sup> Nello stesso senso WECKEL, *M. Dominique Strauss Kahn bénéficiait apparemment de l'immunité de juridiction au moment de son arrestation*, in *Bulletin Hebdomadaire Sentinelle* n° 266 du dimanche 22 mai 2011, in specie 2, in *sentinelle-droit-international.fr*, 1, il quale, tuttavia, sembra incorrere nell'errore opposto, quello cioè di affermare, senza alcun dubbio sulla base di considerazioni anche politiche, l'esistenza dell'immunità personale in capo a Strauss-Kahn.

<sup>39</sup> Sulla relazione di specialità che esiste tra il *genus* agente, ricomprensivo degli agenti non funzionari (consulenti, esperti, ecc.) e degli alti agenti, e la *species* funzionario (anche distaccato) in senso stretto, sia consentito il rinvio a GALLO, *op. cit.*, 273-278.

<sup>40</sup> Sottolinea questo aspetto, con riguardo ai rapporti tra la figura di alto agente e quella di funzionario, PISILLO MAZZESCHI, *op. cit.*, 47.

<sup>41</sup> DRAETTA, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, 2010, 3° ed., 67-68, ad esempio, distingue la figura di alto agente da quella di funzionario in senso stretto.

<sup>42</sup> Vedi *infra*, in questo par., circa l'utilizzo del termine *official* al fine di definire altri soggetti che compongono il Fondo; sulla natura delle funzioni e delle competenze del Direttore generale del FMI si vedano, *ex multiis*, LOWENFELD, *International Economic Law*, Oxford, 2008, 2° ed., 601-602; SCHLEMMER-SCHULTE, *International Monetary Fund*, in *Max Planck EPIL*, 2012, vol. V, 1046; SCISO, *Appunti di diritto internazionale dell'economia*, Torino, 2012, 2° ed., 59.

<sup>43</sup> Cfr. la lett. b) dell'art. XII, sez. 4 (corsivi aggiunti).



quest'ultima espressione, «all persons listed in Article IX, Section 8»<sup>44</sup>. Una volta ancora, c'è da chiedersi perché dovrebbe ritenersi, al di là di ogni dubbio, come fa la Corte e la maggior parte della dottrina che si è finora occupata della vicenda<sup>45</sup>, che il Direttore generale, pur essendo l'unico soggetto/organo del Fondo a non venire espressamente menzionato tra gli organi e i soggetti beneficiari dell'immunità funzionale, potrebbe avvalersi (solamente) di detta immunità e non (anche) di quella personale. Una tale interpretazione prova troppo; oltretutto, essa non può trovare conforto neanche nella Convenzione sugli istituti specializzati delle Nazioni Unite del 1947 la quale, come si è visto, all'art. VI, sez. 21, va in direzione opposta, stabilendo, come si è visto, che gli “*executive heads*” degli istituti specializzati godono sia dell'immunità funzionale che di quella personale.

Del resto, se è vero che gli Stati Uniti non sono parte della Convenzione, è evidente altresì che non si può prescindere da tale strumento normativo nel caso in cui l'Accordo istitutivo di un istituto specializzato di cui gli stessi Stati Uniti sono parte non fornisca sufficienti elementi per affermare o escludere con certezza se il Direttore generale dell'Organizzazione possa beneficiare dell'immunità personale. L'utilizzo della Convenzione in chiave interpretativa si giustifica in misura ancora maggiore se si considera che ad aver ratificato la Convenzione sono, al momento attuale, 120 Stati, di cui solo 114 hanno ratificato l'allegato V che, come sarà tra breve osservato, ad avviso della Corte, introdurrebbe una deroga al regime di immunità riconosciuto dalla Convenzione (concedendo l'immunità solamente funzionale, anziché anche quella personale, al Direttore generale del FMI)<sup>46</sup>. Del resto, è la stessa Corte Suprema a concentrarsi sul contenuto e l'efficacia di tale Convenzione<sup>47</sup> al fine di utilizzare l'art. X, sez. 39, ivi previsto, quale ulteriore appiglio per negare l'immunità personale a Strauss-Kahn, laddove esso stabilisce, da un lato, che «[T]he provisions of this Convention shall in no way limit or prejudice the privileges and immunities which have been, or may hereafter be, accorded by any State to any specialized agency by reason of the location in the territory of that State of its headquarters or regional offices» e, dall'altro, che «[T]his Convention shall not be deemed to prevent the conclusion between any State party thereto and any specialized agency of supplemental agreements adjusting the provisions of this Convention or extending or curtailing the privileges and immunities thereby granted».

Le disposizioni sopra citate hanno per oggetto, la prima, la normativa dello Stato di sede dell'Organizzazione, la seconda, gli accordi eventualmente stipulati tra Stati e istituto specializzato. Entrambe riguardano il

---

<sup>44</sup> Cfr. la decisione A11780, consultabile in [www.imf.org](http://www.imf.org).

<sup>45</sup> Si vedano i contributi di MCGUINNESS, *NY State Court Rejects DSK's Immunity Claim* e KEITNER, *Why Has DSK not Yet Asserted Immunity? Because He Can't*, consultabili in [opiniojuris.org](http://opiniojuris.org).

<sup>46</sup> Sul punto vedi anche *infra*, in questo paragrafo.

<sup>47</sup> Cfr. la decisione, 5.

regime di immunità da accordare, oltre che all'Organizzazione, anche agli individui che la compongono. Con la prima è chiarito che la Convenzione non può in alcun modo incidere sui privilegi e sulle immunità riconosciuti dallo Stato di sede, prevedendo un trattamento meno favorevole; con la seconda è, invece, fatta salva la possibilità per gli Stati e gli istituti specializzati, attraverso lo strumento pattizio, non solo di ampliare, ma anche di limitare la portata – presumibilmente sia quella *ratione personae* che *ratione materiae* – dei privilegi e delle immunità riconosciuti nella Convenzione medesima. Ora, ben si comprende come nessuna delle due disposizioni sia rilevante nel caso di specie: non la prima perché, anche seguendo il ragionamento della Corte, sarebbe, semmai, l'ordinamento statunitense – non la Convenzione<sup>48</sup>, a riconoscere, nella sez. 7, lett. b) dell'IOIA, un regime “meno garantista” (sola immunità funzionale) per gli alti agenti internazionali; né la seconda perché, perlomeno allo stato attuale, non risulta che siano stati stipulati accordi in tema di privilegi e immunità tra FMI e Stati Uniti<sup>49</sup>.

La convinzione con cui la Corte Suprema nega l'immunità a Strauss-Kahn non si giustifica neanche se si considera, come fa il giudice McKeon<sup>50</sup>, il sopra citato allegato V della Convenzione del 1947, approvato dal Fondo l'11 aprile 1949, in vigore dal 9 maggio 1949, laddove è scritto: «[I]n its application to the International Monetary Fund [...] [T]he provisions of the Convention, including this annex, do not modify or amend or require the modification or amendment of the articles of Agreement of the Fund or impair or limit any of the rights, immunities, privileges or exemptions conferred upon the Fund or any of its members, Governors, Executive Directors, alternates, officers or employees by the articles of Agreement of the Fund, or by any statute, law or regulation of any member of the Fund of any political subdivision of any such member, or otherwise»<sup>51</sup>. Infatti, se è vero che nell'allegato V è stabilito che nessuna modifica dell'Accordo istitutivo del Fondo o della legislazione di uno dei suoi Membri può essere apportata dalla Convenzione, è vero altresì che, nella frase immediatamente successiva, è svolto un riferimento specifico (non solo ai diritti, ai privilegi e alle esenzioni, ma anche) alle immunità di cui godrebbero (oltre che gli Stati membri) solamente quei soggetti enumerati nell'art. IX, sez. 8, dell'Accordo istitutivo tra i quali, come si è più volte ricordato<sup>52</sup>, non rientra il Direttore

<sup>48</sup> Vedi *supra*, par. 2.

<sup>49</sup> Peraltro, come si è già scritto *supra*, par. 2, non sembra neppure che vi sia un accordo di sede tra FMI e Stati Uniti.

<sup>50</sup> Cfr. la decisione, 5-6.

<sup>51</sup> La Corte, peraltro, interpreta tale allegato alla luce dell'art. I, sez. 2, della Convenzione, in base al quale «each state party to this convention in respect of any specialized agency to which this convention has become applicable [...] shall accord to, or in connection with, that agency the privileges and immunities set forth in the standard clauses on the conditions specified therein, subject to any modification of those clauses contained in the provisions of the final (or revised) annex relating to that agency [...]».

<sup>52</sup> Vedi *supra*, in questo par.

generale. Tra l'altro, anche qualora si ritenga che tale enumerazione non sia tassativa e, quindi, che l'assenza di un riferimento esplicito al Direttore generale non abbia particolare rilevanza, la circostanza che l'allegato V della Convenzione non si accontenti di dichiarare, semplicemente e genericamente, che la Convenzione non può apportare emendamenti al testo dell'Accordo istitutivo, ma che, al contrario, vieti espressamente che tale Convenzione sia interpretata nel senso di restringere – e quindi di rendere meno favorevole – il regime delle immunità previsto dall'Accordo, potrebbe significare, come sostiene Strauss-Kahn, che «the IMF is simply saying by that Convention whatever rights and privileges and immunities are set forth in our Articles, we continue to reserve those. However, if there are greater rights, privileges and immunities contained in the Convention we are signing on them»<sup>53</sup>.

Insomma, da quanto scritto fin qui si desume che né l'Accordo istitutivo del FMI né l'allegato V della Convenzione del 1947 e neppure l'IOIA precisano quale sia l'immunità applicabile al Direttore generale. Da qui derivano i dubbi circa l'impostazione seguita dalla Corte Suprema, la quale sembra aver tralasciato la trattazione di questioni che, invece, avrebbero meritato un'indagine più approfondita, come quella della perimetrazione delle due nozioni di alto agente e funzionario internazionale.

Grazie ad un'interpretazione sistematica dell'Accordo istitutivo del Fondo, della Convenzione sui privilegi e sulle immunità degli Istituti specializzati delle Nazioni Unite del 1947, del suo allegato V riguardante il FMI e della sez. 7, lett. b) dell'IOIA, pertanto, si è potuto dimostrare che esiste una lacuna significativa quanto alla natura dell'immunità invocabile da parte del Direttore generale del Fondo.

Con le considerazioni che precedono, tuttavia, non si intende affermare che la Corte avrebbe dovuto concedere, astrattamente e sotto lo specifico profilo trattato nel presente paragrafo, l'immunità personale a Strauss-Kahn<sup>54</sup>. L'assenza di riferimenti espliciti all'immunità funzionale e/o personale del Direttore generale, infatti, non può essere interpretata nel senso di attribuire la sola immunità funzionale al Direttore generale – come invece è tassativamente previsto dall'Accordo istitutivo per tutti gli altri soggetti del Fondo –, ma neppure nel senso di riconoscergli l'immunità personale per la cui attribuzione non sembra si possa prescindere da una previsione espressa negli *Articles of Agreement*.

Infine, il silenzio dell'Accordo istitutivo del FMI induce a condividere la tesi, sostenuta in dottrina, secondo la quale esso sarebbe il frutto di un

---

<sup>53</sup> Cfr. la decisione, 5.

<sup>54</sup> Come si vedrà *infra*, parr. 4 e 5, la conclusione cui è pervenuta la Corte Suprema deve essere condivisa per quel che concerne sia il profilo relativo alla (im)possibile qualificazione dell'art. VI, sez. 21, della Convenzione del 1947, quale norma consuetudinaria, sia con riferimento all'efficacia temporale della norma sull'immunità personale.

compromesso raggiunto dagli Stati in occasione dei negoziati che hanno portato alla sua adozione<sup>55</sup>. Ora, la Corte non ha colto la lacuna sopra rilevata. La “tranquillità” per operare una scelta di questo tipo, peraltro, le derivava dalla circostanza che, come si vedrà oltre<sup>56</sup>, alternative al rigetto dell’eccezione sollevata da Strauss-Kahn, per ragioni collegate al campo di applicazione *ratione temporis* dell’immunità personale, non ce n’erano.

4. Stupisce, inoltre, che, dinanzi alla Corte, Strauss-Kahn non si sia concentrato sulla impossibilità di ricomprendere la figura di alto agente, in particolare quella di Direttore generale, nella nozione di funzionario internazionale. La sua difesa, al contrario, punta essenzialmente su una sola argomentazione, quella secondo cui l’art. VI, sez. 21, della Convenzione sui privilegi e sulle immunità degli istituti specializzati del 1947, con l’attribuzione dell’immunità personale all’*executive head* di ciascun istituto ivi prevista, riprodurrebbe una consuetudine internazionale. Infatti, a prescindere dalle questioni vertenti sul campo di applicazione *ratione personae* dell’art. IX, sez. 8, dell’Accordo istitutivo del Fondo, dal momento che gli Stati Uniti, come si è detto, non sono parte della Convenzione del 1947, l’unico fondamento per l’attribuzione dell’immunità personale a Strauss-Kahn andrebbe individuato nel diritto internazionale generale, del quale l’art. VI, sez. 21, sarebbe riproduttivo.

Il ragionamento di Strauss-Kahn, tuttavia, non convince perché si basa solamente sulla circostanza che gli Stati parte della Convenzione sono 120. Un numero questo considerato dall’ex-Direttore generale a tal punto elevato e significativo da rappresentare «the best evidence that absolute immunity for executive heads of specialized agencies has achieved the status of customary international law»<sup>57</sup>.

A questo proposito, vanno svolte tre considerazioni ulteriori. In primo luogo, la Convenzione del 1947, come noto, non costituisce un accordo di codificazione<sup>58</sup>. In secondo luogo, un conto è affermare che la Convenzione riproduca il diritto internazionale generale in tema di privilegi e immunità, ben altra cosa è dimostrare che una sua specifica disposizione abbia

---

<sup>55</sup> Come rilevato anche da WECKEL, *op. cit.*, 4.

<sup>56</sup> Vedi *infra*, par. 5.

<sup>57</sup> Cfr. il *Memorandum* prodotto dal Collegio difensivo, 12-13, così come riportato nella decisione della Corte Suprema, 7.

<sup>58</sup> Anche ammettendo che lo sia, si tratterebbe, comunque, di una circostanza non risolutiva ai fini del riconoscimento della natura consuetudinaria di una norma convenzionale (sul punto si veda, per tutti, CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2010, 8° ed., 56-57). Sugli studi intrapresi dalla Commissione di diritto internazionale sul tema dei privilegi e delle immunità delle organizzazioni internazionali e dei loro agenti si rinvia alla raccolta dei *Reports* dei due *Special Rapporteurs* El-Erian e Diaz-Gonzalez che si sono succeduti, a quella delle varie decisioni della Commissione (adottate tra il 1976 e il 1992) e, infine, alle risoluzioni dell’Assemblea Generale, n. 32/151 del 19 dicembre 1977 e n. 47/33 del 25 novembre 1992, che le ha recepite, consultabili in [untreaty.un.org](http://untreaty.un.org).

acquisito lo *status* di norma consuetudinaria. In terzo luogo, come rileva la Corte con l'ausilio di quanto scritto da parte della dottrina<sup>59</sup>, è particolarmente significativo, da un lato, che gli Stati membri delle Nazioni Unite siano 193 e, dall'altro, che gli Stati membri del FMI siano 188, ovvero ben più numerosi rispetto a quelli che hanno ratificato la Convenzione del 1947<sup>60</sup>.

In ogni caso, la partecipazione di un numero considerevole di Stati ad una convenzione internazionale rappresenta un elemento che, seppure importante ai fini del riconoscimento del valore consuetudinario di una norma ivi contenuta, non è decisivo<sup>61</sup>, se non supportato dalla prassi<sup>62</sup>. Ebbene, la scarsissima prassi relativa all'*executive head* di un istituto specializzato, così come quella riguardante l'*executive head* di altre organizzazioni internazionali<sup>63</sup> e quella concernente alti agenti diversi dal Direttore/Segretario generale<sup>64</sup>

---

<sup>59</sup> Cfr. la decisione, 6-7, ove viene citato PETROVIC, *Privileges and Immunities of U.N. Specialized Agencies in Field Activity. Practical Legal Problems of International Organizations*, in [www.ijl.org](http://www.ijl.org), 4-5.

<sup>60</sup> La Corte, 4, ricorda altresì che tra gli Stati sede di molte organizzazioni internazionali a non aver ratificato la Convenzione del 1947 vanno ricompresi, oltre agli Stati Uniti, anche la Svizzera e l'Etiopia. A questo proposito, va, tuttavia, precisato che la Svizzera è divenuta parte di detta Convenzione, così come della Convenzione generale del 1946, il 10 settembre 2012.

<sup>61</sup> Su tale aspetto si vedano, limitatamente alla manualistica in lingua italiana, le osservazioni di SALERNO, *Diritto internazionale. Principi e norme*, Milano, 2011, 2° ed., 149; si vedano altresì, più approfonditamente, le opinioni di BAXTER, *Multilateral Treaties as Evidence of Customary International Law*, in *BYIL*, 1965-1966, 275 ss.; SCHEUNER, *Internationale Verträge als Element der Bildung von völkerrechtlichem Gewohnheitsrecht*, in FLUME, HAHN, KEGEL, SIMMONDS (Hrsg.), *Internationales Recht und Wirtschaftsordnung*, Munich, 1977, 410-438; ARANGIO-RUIZ, *Consuetudine internazionale*, in *Enc. Giur.*, vol. VIII, 1988.

<sup>62</sup> Oltre che dall'*opinio juris sive necessitatis*, evidentemente; osserva che la giurisprudenza delle corti statunitensi in tema di immunità è priva, in molti casi, di un'adeguata analisi sui due ben noti elementi costitutivi della consuetudine REINISCH, *International Organizations before National Courts*, Cambridge, 2000, 152.

<sup>63</sup> Cfr., in particolare, la sentenza *Askir v. Boutros-Ghali, Connor et al.*, 933 F. Supp. 368 (S.D.N.Y. 1996), resa dalla Corte federale di primo grado del *Southern District of New York*, dove, però, la Corte si è concentrata esclusivamente sul regime di immunità previsto per l'organizzazione, nonostante il ricorso fosse rivolto anche al Segretario Generale e al suo *Under-Secretary General for Administration and Management*; si veda JENKS, *International Immunities*, London, 1961, 3, in merito alla sentenza, dell'8 marzo 1935, nel caso *Avenol v. Avenol* (Ann. Dig. 395), resa dal *Juge de Paix*, sedicesimo *arrondissement* (Parigi), con riguardo all'allora *Second-Secretary General* della Società delle Nazioni.

<sup>64</sup> Cfr., a titolo di esempio, lo scandalo che ha coinvolto, nel corso del 2007, *Benan V. Sevan*, l'allora agente delle Nazioni Unite, Direttore esecutivo del Programma *Oil-for-Food* in Iraq, e il caso *U.S. v. Kuznetsov*, 442 F. Supp. 2d 102 (S.D.N.Y. 2006), riguardante un agente delle Nazioni Unite accusato di riciclaggio di denaro; in entrambi i casi si trattava di agenti ai quali il Segretario Generale delle Nazioni Unite aveva accordato l'immunità personale ai sensi dell'art. V, sez. 19, della Convenzione sui privilegi e sulle immunità del 1946, il primo mai giunto dinanzi ad un tribunale interno, il secondo, riguardante un procedimento di rilevanza penale (e non un contenzioso di natura civilistica, a differenza della "vicenda Strauss-Kahn") per il quale, peraltro, il Segretario Generale aveva rinunciato all'immunità.

– di cui, comunque, la Corte non tiene conto nella sua decisione – non consente in alcun modo di ritenere che siano integrati i presupposti per il consolidarsi di una norma consuetudinaria concedente l'immunità personale agli alti agenti internazionali. Come si ricava dalla dottrina<sup>65</sup>, sia quella (maggioritaria) favorevole al riconoscimento di norme consuetudinarie in materia di immunità delle organizzazioni<sup>66</sup> sia quella orientata in senso opposto<sup>67</sup>, il problema del riconoscimento di consuetudini in tema di immunità dei loro agenti è ancora più intricato di quello riguardante le immunità delle organizzazioni internazionali – da cui va tenuto necessariamente distinto<sup>68</sup> – ed elementi decisivi a favore di un suo riconoscimento non sembra ce ne siano<sup>69</sup>. Ciò trova conferma nel fatto che, nel diritto convenzionale, come previsto nelle più volte richiamate Convenzioni delle Nazioni Unite del 1946 e del 1947, è fatto rinvio alle norme di diritto internazionale (generale) applicabili agli agenti diplomatici, non ad un *corpus* autonomo di privilegi e immunità di cui godrebbero gli agenti delle organizzazioni.

---

<sup>65</sup> Per una ricostruzione delle varie opinioni dottrinarie favorevoli o meno al riconoscimento delle immunità alle organizzazioni internazionali si vedano REINISCH, *op. cit.*, 145-157 (il quale, tra l'altro, affronta il tema dello *status* giuridico della norma sull'immunità distinguendo tra Stati membri e non dell'organizzazione); ADINOLFI (G.), *L'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione civile nella giurisprudenza italiana*, 2007, in *Com. St.*, vol. XXII, 2007, 239-245; ORZAN, *Le immunità ed i privilegi delle organizzazioni internazionali*, in DEL VECCHIO (a cura di), *op. cit.*, 243 ss.

<sup>66</sup> Tra coloro che affermano l'esistenza di norme consuetudinarie in tema di immunità in relazione al fenomeno complessivo delle organizzazioni internazionali si vedano, *ex multis*, HIGGINS, *Problems and Process: International Law and How We Use It*, Oxford, 1995, 91; AMERASINGHE, *op. cit.*, 344-348; con riguardo alle sole Nazioni Unite (esclusi gli Istituti specializzati, presumibilmente), si vedano, *inter alia*, BEKKER, *The Legal Position of Intergovernmental Organizations. A Functional Necessity Analysis of Their Legal Status and Immunities*, Dordrecht-Boston-London, 1994, 147; SINGER, *Jurisdictional Immunity of International Organizations: Human Rights and Functional Immunity Concerns*, in *Virg. JIL*, 1995, 53 ss., in specie 98-99.

<sup>67</sup> Si veda, tra gli altri, DE BELLIS, *L'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione civile*, Bari, 1992, 62; sembra esprimere dubbi al riguardo anche TESFAGABIR, *The State of Functional Immunity of International Organizations and Their Host Officials and Why It Should Be Streamlined*, in *Chinese JIL*, 2011, 97 ss., in specie 107-108.

<sup>68</sup> Come sottolineano CONFORTI, FOCARELLI, *op. cit.*, 134.

<sup>69</sup> Si vedano, tra gli altri, PISILLO MAZZESCHI, *op. cit.*, 53; CONFORTI, FOCARELLI, *op. cit.*, 134. Al riguardo, si veda anche ZANGHÌ, *Diritto delle Organizzazioni internazionali*, Torino, 2007, 2° ed., 297, secondo il quale il fatto che la fonte giuridica del complesso di diritti e prerogative di cui sono titolari gli agenti vada individuata nel diritto consuetudinario da cui sono scaturiti i privilegi e le immunità degli agenti diplomatici degli Stati (tenuto conto della circostanza che le organizzazioni internazionali, in origine, erano essenzialmente composte da diplomatici distaccati dai singoli Stati membri) non significherebbe, tuttavia, che esistano, attualmente, norme consuetudinarie che obblighino gli Stati ad attribuire privilegi e immunità in capo agli agenti internazionali; *contra*, CAHIER, *op. cit.*, 402; LALIVE, *L'immunità de jurisdiction des Etats et des organisations internationales*, in *Rec. des Cours*, t. LXXXIV-III, 1953, 209 ss.; TOMMASI DI VIGNANO, *op. cit.*, 84-93.

In ogni caso, anche qualora si ritenga che il diritto internazionale generale accordi agli agenti internazionali – in particolare, ai funzionari in senso stretto<sup>70</sup> – un “nocciolo duro” di immunità di natura funzionale, resterebbe da dimostrare la vigenza di una norma consuetudinaria concedente l’immunità personale all’alto agente internazionale e soprattutto la natura (anche) personale, anziché esclusivamente funzionale<sup>71</sup>, dell’immunità di cui egli godrebbe<sup>72</sup>.

Per quanto scritto, è condividibile la pronuncia laddove viene esclusa la natura consuetudinaria della norma concedente l’immunità personale all’*executive head* degli istituti specializzati delle Nazioni Unite. Il ragionamento della Corte non convince, però, nella parte in cui essa si fonda sulla sentenza, del 20 febbraio 1969, resa dalla Corte Internazionale di Giustizia nei casi della *piattaforma continentale del Mare del Nord*<sup>73</sup>, dove è scritto che «customary law rules and obligations [...] by their very nature must have equal force for all members of the international community, and cannot therefore be the subject of any right of unilateral exclusion exercisable at will by anyone of them in its own favour». Il giudice statunitense si serve di questo passaggio della sentenza al fine di rilevare che «[I]n view of the express right of a specialized agency to modify and curtail standard immunity clauses, its hard to make the case that the Specialized Agencies Convention is a codification of customary international law on immunity for specialized agency executive heads»<sup>74</sup>.

Ora, il riferimento alla pronuncia della Corte dell’Aja non è pertinente. L’interpretazione prospettata dalla Corte Suprema, infatti, non considera la fondamentale circostanza che il diritto del FMI di modificare disposizioni della Convenzione del 1947 è contenuto in un trattato internazionale il quale, come noto, può derogare a norme consuetudinarie<sup>75</sup>. Qualora si ritenesse, come fa la Corte Suprema, che la carica di Direttore generale rientri nella nozione di *officer e/o employee* – tesi questa più volte messa in discussione nel paragrafo precedente –, nulla impedirebbe, come è ovvio, di ritenere che l’art. IX, sez. 8, dell’Accordo istitutivo del FMI introduca, quale *lex specia-*

---

<sup>70</sup> Sui rapporti tra le nozioni di agente, alto agente e funzionario in senso stretto si veda *supra*, par. 3.

<sup>71</sup> BROWNLIE, *Principles of Public International Law*, Oxford, 2008, 7° ed., 680, ritiene si vigente una norma consuetudinaria con riferimento all’*“international civil servant”* (concetto questo da ritenere equivalente a quello di agente internazionale), ma la limita all’immunità funzionale.

<sup>72</sup> Ai fini della presente controversia, ciò vale, in particolare, per l’*executive head* di un Istituto specializzato delle Nazioni Unite.

<sup>73</sup> In *I.C.J. Rep.*, 1969, 3, paragrafi 38-39.

<sup>74</sup> Cfr. la decisione, 6-7.

<sup>75</sup> Sulla relazione tra consuetudine e diritto convenzionale si vedano, per tutti, le considerazioni di ZICCARDI, *La consuetudine internazionale nella teoria delle fonti giuridiche*, in *Com. St.*, vol. X, 1958-1959, 189 ss. e, più recentemente, RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale*, Torino, 2009, 3° ed., 174.

*lis*, una deroga ad una supposta norma consuetudinaria concedente l'immunità personale agli alti agenti internazionali. Il punto, semmai, è un altro: una volta inclusa la figura di Direttore generale nella categoria di funzionario e/o in quella di dipendente del FMI, non vi sarebbe alcun margine per accordare l'immunità personale a Strauss-Kahn, dal momento che il riconoscimento della natura consuetudinaria dell'art. VI, sez. 21, della Convenzione del 1947, non potrebbe ostare, in alcun modo, all'applicazione dell'Accordo istitutivo del FMI e, quindi, della sola immunità funzionale a Strauss-Kahn.

La Corte, infine, si concentra brevemente sulla questione dei rapporti tra diritto statunitense e diritto consuetudinario. Lo fa, evidentemente, muovendo dalla premessa, solo teorica, che si voglia sostenere che l'immunità ai vertici degli Istituti specializzati riproduca il diritto consuetudinario. In particolare, il giudice McKeon, al fine di dimostrare che l'IOIA prevarrebbe in ogni caso sul diritto consuetudinario qualora si accogliesse la tesi sostenuta da Strauss-Kahn, prima richiama la pronuncia *Sosa v. Alvarez-Machain*<sup>76</sup>, resa dalla Corte Suprema degli Stati Uniti il 29 giugno 2004<sup>77</sup>, e poi ricorda quanto previsto dal *Third Restatement of Foreign Relations Law*, secondo cui «an act of a Congress supercedes an earlier rule of international law or a provision o fan international agreements law of the United States if the purpose of the act to supercede the earlier rule or provision is clear or if the act and earlier rule or provision cannot be fairly reconciled»<sup>78</sup>. Su queste basi, la Corte osserva che «[T]he United States of America, through its political processes, can make laws, ratify treaties or issue judicial pronouncements which require a non-citizen employee of a specialized agency, here on our soil as part of the fabric of International governance, to behave, in their private conduct, in a lawful way failing which to be answerable in courts of law or other tribunals under the same standards as their next door American neighbors», e poi conclude ritenendo che «it is hardly an assault on long standing principles of comity among nations to require those working in this country to respect our laws as Americans working elsewhere must respect theirs».

Ora, non è questa la sede per mettere in rilievo le criticità della giurisprudenza statunitense relativa ai rapporti tra diritto internazionale generale e diritto interno. Ci si limita a constatare che la Corte Suprema, in linea con numerosi precedenti giurisprudenziali, basandosi esclusivamente sul diritto

---

<sup>76</sup> Cfr. 542 *US* 692; sulla sentenza si veda, per tutti, BORN, ROUTLEDGE, *International Civil Litigation in United States Court*, New York, 2007, 4° ed., 37-57.

<sup>77</sup> Laddove è scritto: «[N]othing Congress has done is a reason for u sto shut the door to the law of nations entirely. It is enough to say that Congress may do so that at any time (explicitly, or implicitly by treaties or statutes that occupy the field), just as it may modify or cancel any judicial decision so far as it rests on recognizing an international norm as such)» (cfr. la decisione, 9).

<sup>78</sup> Cfr. *Restatement of the Law Third: The Foreign Relations Law of the United States*, vol. 1 e 2, in *American Law Institute Publishers*, 1987, par. 115 (1) (a).



statunitense – in particolare su una sua interpretazione radicalmente dualista dei rapporti con il diritto internazionale<sup>79</sup> –, reiteri una concezione fortemente “presenzialista” e “ipertrofica” del diritto nazionale, che si auspica potrà essere modificata, da corti federali e statali, nella giurisprudenza successiva.

5. Le osservazioni svolte fin qui concernenti il merito della decisione resa dalla Corte Suprema non devono far perdere di vista il risultato, pienamente condivisibile, cui detta Corte è pervenuta. Come si ricava dalla ricostruzione della vicenda precedentemente svolta<sup>80</sup>, il giudice McKeon correttamente rigetta l’eccezione di giurisdizione sollevata da Strauss-Kahn in ragione di un elemento essenziale. Un elemento, tuttavia, al quale la Corte avrebbe dovuto dare una maggiore rilevanza, senza relegarlo, quindi, ai margini del suo ragionamento<sup>81</sup>.

Ci si riferisce alla diversa efficacia *ratione temporis* dell’immunità personale rispetto a quella funzionale: come noto, mentre quest’ultima può essere invocata anche se il soggetto non riveste più alcuna carica nell’organizzazione, l’immunità personale non può essere invocata, in alcun caso, quando si è già esaurito il rapporto con l’organizzazione, così come avviene, peraltro, per gli agenti diplomatici<sup>82</sup>. La circostanza che Strauss-Kahn invochi l’immunità personale dopo aver rassegnato le dimissioni dal FMI, quindi, esclude, a monte, che esistano i presupposti per la sua concessione, poco importa, per un verso, che si tratti di una causa, di carattere civilistico, diversa da quella, precedente, di natura penalistica, in cui l’ex-Direttore era sotto processo e, per l’altro, che le accuse fatte valere nei suoi confronti nel primo procedimento siano state ritenute infondate.

Come constata la stessa Corte Suprema, peraltro, è del tutto infondato il riferimento, svolto da Strauss-Kahn, all’art. 39, par. 2, della Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961 sulle relazioni diplomatiche, in vigore dal 24 aprile del 1964, secondo cui «[W]hen the functions of a person enjoying privileges and immunities have come to an end, such privileges and immunities shall normally cease at the moment when he leaves the country, or on expiry of a reasonable period in which to do so, but shall subsist until that time, even in case of armed conflict. However, with respect to acts performed by such a person in the exercise of his functions as a member of the

---

<sup>79</sup> Sul rapporto tra diritto consuetudinario e ordinamento statunitense e sulle diverse interpretazioni della normativa interna rilevante in tema di rapporti con il diritto internazionale si vedano, *inter alia*, DODGE, *Customary International Law and the Question of Legitimacy*, in *HLR*, 2007, 19 ss.; DAMROSCH, HENKIN, MURPHY, SMIT, *International Law. Cases and Materials*, St. Paul MN, 2009, 5° ed., 61-68, 737-742, 1045-1050; sugli orientamenti di diritto internazionale della dottrina (e, in parte, anche della giurisprudenza) statunitense si veda, recentemente, BARGIACCHI, *Orientamenti della dottrina statunitense di diritto internazionale*, Milano, 2011.

<sup>80</sup> V. *supra*, par. 1.

<sup>81</sup> Cfr. la decisione, 10-12.

<sup>82</sup> Sul tema è sufficiente il rinvio, per tutti, a SCHERMERS, BLOKKER, *op. cit.*, 384-388.

mission, immunity shall continue to subsist». Come noto e come si è più volte scritto, Strauss-Kahn, prima delle sue dimissioni, rappresentava il FMI, non uno Stato membro, e, quindi, la Convenzione non può trovare applicazione – evidentemente, neanche in via analogica – nel caso di specie<sup>83</sup>.

Pertanto, considerato che la *ratio* delle immunità concessa agli agenti internazionali – come, del resto, quella delle organizzazioni internazionali – consiste nel preservare l'indipendenza dell'organizzazione e nel salvaguardarla dall'ingerenza dei suoi Stati membri, una volta che l'agente non ne fa più parte, trattandosi di comportamenti effettuati al di fuori dell'esercizio delle sue funzioni, non c'è ragione perché questi possa continuare a beneficiare di uno *status* diverso – con riferimento in particolare, ma non solo, ai profili giurisdizionali – da quello di qualsiasi privato cittadino.

6. L'esame della decisione della Corte Suprema dello Stato di New York relativa alla “vicenda Strauss-Kahn” ha permesso di svolgere alcune osservazioni in merito a natura ed estensione delle immunità degli alti agenti internazionali, in particolare dell'*executive head* degli Istituti specializzati delle Nazioni Unite, con riferimento specifico al Direttore generale del FMI.

Tra le ombre più significative della decisione spicca la leggerezza con la quale la Corte ragiona sul diritto (astrattamente) applicabile al caso di specie. Una leggerezza che non le consente di cogliere la significativa lacuna presente nell'Accordo istitutivo del FMI.

Ora, sulla base di un'interpretazione sistematica di tale Accordo, della Convenzione sui privilegi e sulle immunità degli istituti specializzati delle Nazioni Unite del 1947, del suo allegato V riguardante il FMI e della sez. 7, lett. *b*), dell'IOIA, si è dimostrato che una tale lacuna, frutto di un compromesso politico in seno al Fondo, non può essere colmata e interpretata nel senso di affermare o negare, con certezza, l'attribuzione dell'immunità personale – oltre che di quella funzionale – al suo Direttore generale. Se è vero che l'immunità personale, per essere ritenuta applicabile, deve essere riconosciuta da una previsione espressa, è vero altresì che non è possibile ritenere, come invece fa la Corte, che l'Accordo istitutivo del FMI conceda la sola immunità funzionale al Direttore generale sulla base di una norma che presenta un campo di applicazione *ratione personae* tale da non poter ricomprendere l'*executive head* del FMI.

La Corte ha, quindi, perso l'occasione per mettere in evidenza un vuoto normativo che gli Stati membri del FMI, in sede di revisione del Trattato istitutivo o di adozione di uno specifico allegato o protocollo, o il Fondo stesso, ad esempio attraverso *Statements* come quello del 17 giugno 2002,

---

<sup>83</sup> Sulla Convenzione del 1961 e, in generale, sulle immunità diplomatiche, si veda, per tutti, DENZA, *Diplomatic Law*, Oxford, 2008, 3° ed.; in particolare, sull'immunità dalla giurisdizione degli agenti diplomatici si veda TANZI, *Le immunità dalla giurisdizione degli agenti diplomatici*, Padova, 1991.

richiamato nel par. 3, dovrebbero al più presto riempire. Un vuoto che – va ribadito – non sembra possa essere colmato neanche dal diritto statunitense, il quale, in un caso come quello di specie, non pare dirimente, dal momento che l’IOIA si limita a individuare la natura dell’immunità – funzionale – per i soli *officers* ed *employees* delle organizzazioni, non anche per gli alti agenti, men che meno per i loro *executive heads*<sup>84</sup>.

In conclusione, la lacuna relativa all’immunità degli alti agenti internazionali nell’ambito dell’ordinamento del FMI, in particolare del suo *executive head*, va necessariamente risolta, per esigenze di certezza del diritto e per pervenire ad un giusto contemperamento tra bisogni di tutela dei singoli danneggiati dal comportamento dell’alto agente e istanze di indipendenza e autonomia dell’organizzazione internazionale.

DANIELE GALLO

#### ABSTRACT

*The Immunities Granted to the Executive Heads of International Organizations and the International Monetary Fund: A Critical Appraisal in the light of the “Strauss-Kahn affair”*

In this article the author uses the 2012 Decision of the New York Supreme Court (County of Bronx) on the “*Diallo V. Strauss-Kahn*” case as a tool to develop a more general legal discourse on the consequences of the lack of a specific rule conferring immunity from jurisdiction to the IMF Executive Head. This oversight can be found both at the international and national level. In fact, contrary to what the Court affirmed, it is not evident that only the functional immunity granted to IMF employees and officers by the IMF Articles of Agreement as well as by the US International Organizations Immunities Act must be applicable to the Executive Head of such an organization. In fact, absolute immunity is granted to the great majority of top level international organization officials in many multilateral and bilateral treaties. It is for the IMF Member States or the IMF itself to clarify this issue and provide legal certainty. A positive aspect of the decision is, instead, the application of the well established *ratione temporis* principle according to which personal immunity, in any case, cannot be invoked after resignation.

---

<sup>84</sup> Sottolinea la rilevanza sempre prioritara del diritto interno riguardante le immunità rispetto alla disciplina prevista dal diritto internazionale, anche quello più “garantista”, DURANTE, *Funzionario (diritto internazionale)*, in *Enc. Dir.*, vol. XVIII, 1969, 296.

